

TİSK AKADEMİ



Türkiye’de Toplu Pazarlık Esası ile Ücret Belirlenmesinin Rekabet Kanunu Kapsamı Dışında Tutulması
İnci Kayhan Kuzgun

6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun Grev ve Lokavta İlişkin Düzenlemeleri
Çağlar Çopuroğlu

**Sendikal Yoğunluk Oranı ile İktisadi Büyüme Arasındaki İlişki:
OECD Ülkeleri Üzerine Bir Zaman Serisi Analizi**
*Merter Akıncı
Gönül Yüce
Ömer Yılmaz*

**OECD Üyesi Ülkelerde Emek Üzerindeki Vergi Yükünün Gelişimi ve
Türkiye Üzerine Bir İnceleme**
Ali Çelikkaya

Türkiye için Asgari Gelir Desteği Programı Önerisi ve Yoksullukla Mücadelede Verimliliği
Zeynep Günder

**Türkiye’de İllerin Beşeri Sermayenin Unsuru Olan Temel Eğitim Göstergeleri Bakımından
Sınıflandırılması**
-Temel Bileşenler ve Kümeleme Analizi Uygulaması-
*Nevin Uzgören
Gülnur Keçek
Ergin Uzgören*

**İstanbul’un Küresel Finans Merkezi Olması Projesinin Ülke Örnekleri ve SWOT Analizi ile
Değerlendirilmesi**
İlhan Şahin

Türkiye’de Konut Talebinin Belirleyenleri: Dinamik Bir Analiz
*Selahattin Bekmez
Aslı Özpolat*

**Türkiye Ekonomisi için Büyüme Beklentisi Kendi Kendini Besleyen Bir Süreç mi?
Neo-Wicksellyen Bir Bakış Açısı**
Bora Süslü

**Sosyal Güvenlik Suiistimallerinin Tespiti ve Önlenmesi için Risk Analizi ve Sürekli
Denetim Yöntemleri**
Süddik Topaloğlu



TİSK AKADEMİ

CİLT: 8 SAYI: 16

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 : tisk@tisk.org.tr

Baskı Tarihi

30 Eylül 2013

Tasarım ve Baskı

AJANS-TÜRK GAZETECİLİK MATBAACILIK İNŞ. SAN. A.Ş.
İstanbul Yolu 7. km. Necdet Evliyagil Sok. No: 24
Batıkent - 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, EBSCO Veri Tabanı ve ASOS Index tarafından indekslenmektedir.

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. Osman AYDOĞUř	Ege 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. Hüsni ERKAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Oğuz ESEN	İzmir Ekonomi Üniversitesi
Prof. Dr. William B. GOULD IV	Stanford Üniversitesi
Prof. Dr. Yüksel İNAN	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Muhteřem KAYNAK	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Hakan KIřLAL	Saint Leo Üniversitesi
Prof. Dr. řükrü KIZILOT	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Orhan MORGİL	
Yrd. Doç. Dr. Murat MUNGAN	Florida State Üniversitesi
Prof. Dr. Tamer MÜFTÜOĞLU	Başkent Üniversitesi
Prof. Dr. Muna Baron NDULO	Cornell 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. Vefa TARHAN	Loyola University Chicago
Prof. Dr. Fevzi şAHLANAN	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Sübidey TOGAN	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Nahit TÖRE	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. İter TURAN	Bilgi Üniversitesi
Dr. Mehmet UĞUR	Greenwich Üniversitesi
Prof. Dr. Sadi UZUNOĞLU	Trakya Üniversitesi

Alfabetik olarak soyadı sırasına göre düzenlenmiştir

İÇİNDEKİLER

○ Türkiye’de Toplu Pazarlık Esası ile Ücret Belirlenmesinin Rekabet Kanunu Kapsamı Dışında Tutulması Prof. Dr. İnci Kayhan Kuzgun6 Hacettepe Üniversitesi- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	6
○ 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun Grev ve Lokavta İlişkin Düzenlemeleri Dr. Çağlar Çopuroğlu28 Çankaya Üniversitesi-Hukuk Fakültesi	28
○ Sendikal Yoğunluk Oranı ile İktisadi Büyüme Arasındaki İlişki: OECD Ülkeleri Üzerine Bir Zaman Serisi Analizi Arş. Gör. Dr. Merter Akıncı50 Atatürk Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yrd. Doç. Dr. Gönül Yüce Ordu Üniversitesi-Ünye İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Prof. Dr. Ömer Yılmaz Atatürk Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	50
○ OECD Üyesi Ülkelerde Emek Üzerindeki Vergi Yükünün Gelişimi ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme Doç. Dr. Ali Çelikkaya68 Eskişehir Osmangazi Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	68
○ Türkiye için Asgari Gelir Desteği Programı Önerisi ve Yoksullukla Mücadelede Verimliliği Zeynep Günder92 Sosyal Güvenlik Kurumu	92
○ Türkiye’de İllerin Beşeri Sermayenin Unsuru Olan Temel Eğitim Göstergeleri Bakımından Sınıflandırılması -Temel Bileşenler ve Kümeleme Analizi Uygulaması- Doç. Dr. Nevin Uzgören118 Doç. Dr. Gülnur Keçek Doç. Dr. Ergin Uzgören Dumlupınar Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	118
○ İstanbul’un Küresel Finans Merkezi Olması Projesinin Ülke Örnekleri ve SWOT Analizi ile Değerlendirilmesi Dr. İlhan Şahin134 T. Vakıflar Bankası T.A.O.	134
○ Türkiye’de Konut Talebinin Belirleyenleri: Dinamik Bir Analiz Prof. Dr. Selahattin Bekmez170 Gaziantep Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğr. Gör. Aslı Özpolat Gaziantep Üniversitesi Öğuzeli Meslek Yüksek Okulu	170
○ Türkiye Ekonomisi için Büyüme Beklentisi Kendi Kendini Besleyen Bir Süreç mi? Neo-Wicksellyen Bir Bakış Açısı Doç. Dr. Bora Süslü188 Muğla Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	188
○ Sosyal Güvenlik Suiistimallerinin Tespiti ve Önlenmesi için Risk Analizi ve Sürekli Denetim Yöntemleri Dr. Sıddık Topaloğlu204 Sosyal Güvenlik Kurumu	204

CONTENTS

○ Wage Determination By Collective Bargaining Being Exempted From the Scope of Competition Law in Turkey <i>Prof. Dr. İnci Kayhan Kuzgun</i>6 <i>Hacettepe University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	6
○ Strike and Lockout Regulations in Act No. 6356 on Trade Unions and Collective Bargaining Agreements <i>Dr. Çağlar Çopuroğlu</i>28 <i>Çankaya University-Faculty of Law</i>	28
○ The Relationship Between the Rate of Trade Union Density and Economic Growth: A Time Series Analysis Upon OECD Countries <i>Res. Asst. Dr. Merter Akıncı</i>50 <i>Atatürk University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i> <i>Assistant Prof. Dr. Gönül Yüce</i> <i>Ordu University-Ünye Faculty of Economics and Administrative Sciences</i> <i>Prof. Dr. Ömer Yılmaz</i> <i>Atatürk University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	50
○ Evolution of the Tax Burden on Labor Income in OECD Member Countries and A Study on Turkey <i>Associate Prof. Dr. Ali Çelikkaya</i>68 <i>Eskişehir Osmangazi University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	68
○ Proposal of the Guaranteed Minimum Income Program for Turkey and the Efficiency in Struggling with Poverty <i>Zeynep Günder</i>92 <i>Social Security Institution</i>	92
○ Classification of Provinces in Turkey in Terms of Basic Education Indicators as a Factor of Human Capital - Practices of Principal Components Analysis and Cluster Analysis - <i>Associate Prof. Dr. Nevin Uzgören</i>118 <i>Associate Prof. Dr. Gülnur Keçek</i> <i>Associate Prof. Dr. Ergin Uzgören</i> <i>Dumlupınar University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	118
○ Assessing Project of İstanbul's Becoming Financial Centre With Country Samples And SWOT Analysis <i>Dr. İlhan Şahin</i>134 <i>T. Vakıflar Bankası T.A.O.</i>	134
○ Determinants of Housing Demand in Turkey: A Dynamic Analysis <i>Prof. Dr. Selahattin Bekmez</i>170 <i>Gaziantep University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i> <i>Instructor Aslı Özpolat</i> <i>Gaziantep University-Oğuzeli Vocational High School</i>	170
○ Is The Growth Expectation a Self-Fulfilling Process for Turkey? From the Point of Neo-Wicksellian's View <i>Associate Prof. Dr. Bora Süslü</i>188 <i>Muğla University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	188
○ Risk Analysis and Continuous Auditing Methods to Detect and Prevent Social Security Frauds <i>Dr. Siddık Topaloğlu</i>204 <i>Social Security Institution</i>	204

ÖZET

Türkiye’de Toplu Pazarlık Esası ile Ücret Belirlenmesinin Rekabet Kanunu Kapsamı Dışında Tutulması

Bu çalışma, Türkiye’de toplu pazarlık esası ile ücret belirlenmesinin Rekabet Kanunu’nun kapsamı dışında tutulmasının nedenlerini analiz etmeyi ve yorumlamayı amaçlamaktadır. Makale üç bölüm içinde düzenlenmiştir. İlk bölümde konuya ilişkin kavramlar üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde belirleyici değişkenler ele alınmıştır ve iki alt bölümden oluşmaktadır. Türkiye’de iş sözleşmesinin yorumundaki değişim, toplu pazarlık teorisinin temel yaklaşımı, Türkiye’nin konuya ilişkin uluslararası yükümlülükleri, uluslararası rekabet hukukundaki temel yaklaşım, toplu pazarlık hakkının anayasal temeli yasal belirleyiciler olarak birinci alt bölümde ele alınmıştır. İşgücü piyasası ile toplu pazarlık kuramı aracı olarak toplu iş sözleşmesinin yapısal özellikleri, ikinci alt bölümü oluşturmaktadır. Bulgular ve yorum, üçüncü bölümde yer almaktadır.

JEL Sınıflaması: K

Anahtar Kelimeler: Türkiye, İstisna, Rekabet Piyasası, Pazar Ekonomisi, Toplu Pazarlık

ABSTRACT

Wage Determination by Collective Bargaining Being Exempted From the Scope of Competition Law in Turkey

This study is aimed to analyse and to comment the exemption of the wage determination by collective bargaining from the scope of the Competition Law in Turkey. The paper is organized in three chapters. Chapter one provides a brief review of the concepts in this field. Determinated indicators have been taken in the second chapter. Chapter two has two sub-chapters and focuses on the analyzing of determinated indicators. In first sub-chapter, changing in the comment of work contract in Turkey, basement approach of collective bargaining theory, international obligations of Turkey in this field, basic approach in the international competition law, the constitutional basement of collective bargaining in Turkey have been taken. Structural characteristics of labour market and collective agreement have been composed in the second sub-chapter. Findings and comments are provided in chapter three.

JEL Classification: K

Keywords: Turkey, Exemption, Competitive Market, Labour Market, Collective Bargaining

Türkiye’de Toplu Pazarlık Esası İle Ücret Belirlenmesinin Rekabet Kanunu Kapsamı Dışında Tutulması



Prof. Dr. İnci Kayhan Kuzgun*



İRİŞ

Günümüzde serbest rekabet ortamına dayalı piyasa ekonomisinin ağırlıklı olarak benimsenmesinde, küreselleşme ve bunun sonucunda firma açısından rekabetin ön plana çıkması ana etkindir. Küresel düzeyde ekonomik faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde temel yaklaşım olarak kabul edilen piyasa ekonomisinin tanımının farklı şekillerde yapıldığı görülmektedir. Bir görüşe göre piyasa ekonomisi, kamusal mallar dışında kalan mal ve hizmetlerin üretiminde ve değişiminde tek tek piyasaların egemen olduğu ekonomik sistemdir (Gürsel, 1997, s. 54-56). Diğer bir görüşe göre ise piyasa ekonomisi devlet müdahalesinin olmadığı, işleşi arz ve talebe göre kendi dinamik yapısı

içinde gerçekleşen ekonomik sistem olarak tanımlanmakta ve bu ekonomik sistemin işleyişinde rekabetin sağlanması ön koşul olarak kabul edilmektedir (Ateş, 2008, s. 49).

Türkiye’de 1994 yılında kabul edilen Rekabet Kanunu’nun gerekçesinde ise genel anlamıyla piyasa ekonomisi ekonominin merkezi bir otorite tarafından yönetilmediği, piyasa dinamikleri tarafından yönlendirildiği ekonomik düzen olarak tanımlanmaktadır (Rekabet Kanunun Genel Gerekçesi, 1994, s.1). Tanımı ne şekilde yapılsa yapılsın, piyasa ekonomisinin işlerliği için rekabet ortamının sağlanması ön koşuldur. Yasal düzenlemelerle, rekabet ortamının sağlanmasının amaçlanması, hukuk sistemi içinde ayrı bir hukuk dalı olarak rekabet hukukunun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bugün etkin rekabet hukuku uygulamaları ile mal

* Hacettepe Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü
kuzgun@hacettepe.edu.tr

ve hizmet piyasasında rekabetçi yapının sağlanması diğer deyişle, piyasa ekonomisinin etkin çalışması amaçlanmaktadır. Bu açıdan, rekabet hukuku, piyasa mekanizmasının rekabet kurallarına göre işlemlerini amaçlayan hukuki norm ve kurallar bütünü olarak tanımlanmaktadır (Bakır,2010,s.21). Diğer bir tanıma göre rekabet hukuku rekabetin korunmasını, düzgün işleyen bir piyasa mekanizmasının kurulmasını, işlerliğini ve sürekliliğini sağlamayı amaçlayan hukuk dalıdır (DPT, 2000,s.3). Bütün bu tanımlar rekabet hukukunun mal ve hizmet piyasasının tam rekabet piyasası koşullarına göre işlerliğinin sağlanmasının amaçladığını ortaya koymaktadır. Rekabetin liberal ekonomik sistemin vazgeçilmez bir unsuru olması nedeniyle, rekabet hukukunun amacının da ekonomi biliminin teorileriyle uyumlu olması gerektiği kabul edilmektedir (DPT, 1994, s. 37).

Küresel düzeyde firmanın rekabet gücünün içte ve dışta önem kazanması, rekabet hukukuna ilişkin düzenlemelere ağırlık verilmesine neden olmuştur. Son 20 yıl içerisinde rekabetin korunmasına ilişkin yasa çıkartan Türkiye'nin de dahil olduğu gelişmekte olan ülke sayısında belirgin bir artış gözlemlendiği ifade edilmektedir (Nicholson, 2008,s.109; Lee,2004,s.64). Bu gelişmelere paralel olarak, 1980'lerden sonra Türkiye'de de hukuk sistemi içinde rekabet hukukunda yer verilmesi gerektiği tartışılmaya ve rekabet hukukunun düzenleyicisi olarak rekabet kanununa ihtiyaç duyulduğu dile getirilmeye başlanmıştır. Özel yasal düzenlemeye duyulan ihtiyaç, mal ve hizmet piyasasının rekabet koşullarına göre düzenlenmesinde yasal çerçevenin rekabet kanun-

ları ile çizilmesinin gerekliliğinden kaynaklanmıştır. Türkiye'nin 21.y.y.girilirken karşılaştığı temel sorunlardan birinin iş piyasalarındaki mevcut düzenin uluslararası normlara uydurulması sorunu olduğunun vurgulanması (DPT, 1994, s.37) dikkat çekmektedir.

Anayasa'nın 167. Maddesi ile devlete para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu ortaya çıkacak tekelleşme ve kartel oluşumunu önleme görevi verilmiştir. Söz konusu madde, Anayasanın ekonomik hükümleri arasında yer almaktadır. Bu çerçevede 4054 sayılı Rekabetin Korunması Kanunu kabulü ve Rekabet Kurumu kurulması, Anayasal zorunluluğun yerine getirilmesi olarak yorumlanmakta (Baykal, 2008, s.85) ve Rekabet Kurumu'nun yargısal bir görev yerine getirdiği kabul edilmektedir (DPT, 1994, s. 45).

Anayasa karşısında Türkiye'de toplu iş hukuku ile rekabet hukukunun birbirleri karşısında eşit durumda oldukları ve aralarında bir dengenin sağlanmasının amaçlandığını söylemek mümkündür. Rekabet Kanunu hazırlanırken gözönüne alınması gereken ilkeler arasında bireyin haklarının hiç bir zaman toplumun çıkarlarına feda edilmesinin veya yok sayılmasının mümkün olmadığı yer almıştır (DPT, 1994, s.36). Bu ilke, toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulduğunun bir göstergesidir.

Türkiye'de rekabet hukukunun temelinin 1994 yılında Rekabet Kanunun kabulü ile atıldığı görülmektedir. Nitekim, Türkiye'de de piyasaların rekabet yapısını belirleyen en

önemli unsurlarından birisinin rekabet kanunu olduğu ifade edilmektedir (DPT, 2000, s.4). Rekabet Kanununun uygulama alanının belirlenmesinde sektör ayırımı yapılmamaktadır. Bu özelliği ile Rekabet Kanunu Türkiye’de özel ve kamu sektörü ayırımı gözetilmeksizin mal ve hizmet piyasasında ekonomik faaliyetlere katılan tüm işletmelere ve işverenlere uygulanan genel nitelikte bir kanundur.

Türkiye’de Rekabet Kanununa mal ve hizmet piyasasına rekabet koşullarında işlerlik kazandırılması yanında farklı beklentilerin atfedildiği görülmektedir. Söz konusu yasal düzenlemenin sosyal ve bölgesel gelişme politikası aracı olarak kullanılması yanında; istihdam politikası aracı olarak kullanılabileceği de vurgulanmaktadır (TÜSİAD, 2005, s.54). Bu, rekabet hukuku ile kamu politikası içinde yer alan istihdam politikası arasındaki karşılıklı ilişkiden kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de Rekabet Kanununun uygulamaya konulmasının, kayıt dışılığın azaltılması üzerinde de olumlu etki yapması beklenmektedir. Söz konusu etki, firmalar arası haksız rekabetin önlenmesi ve kayıt dışı istihdamın kontrol altına alınması sonucunda gerçekleşecektir. İstihdam üzerindeki etkisi, Türkiye’de mal ve hizmet piyasasında rekabetin sağlanmasının ekonomik faydası yanında sosyal ve siyasal faydalarının bulunduğu görüşünü (DPT, 2000, s.6) desteklemektedir. Sonuç olarak, Türkiye’de Rekabet Kanununun kabul edilip, uygulanmasına ilişkin kararlılığın, dolaylı olarak işgücü piyasasına etki yapan kamu politikası aracı olarak yorumlanması mümkündür.

Türkiye’de 1994 yılında Rekabet Kanunun kabul edilmesini iç ve dış etkenlerle açıklamak mümkündür. İç etkenlerin başında, 1980’li yılların başından itibaren ekonomi politikasındaki köklü değişim ile devlet kontrolündeki ekonomiden rekabete dayalı piyasa ekonomisine geçilmesi ve piyasa ekonomisinin bütün kurumları ile benimsenmesinin temel ilke olarak kabulü gelmektedir. Bunun yanında kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin ve istihdamın kontrol altına alınması, firmalar arası haksız rekabetin önlenmesi de sayılabilir. Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararları ile gerçekleştirilen ekonomi politikasındaki kulvar değişikliği sonucu Türkiye’de ithal ikamesine dayalı ekonomik büyüme modeli yerine ihracata dayalı ekonomik büyüme modeli benimsenmiştir. Türkiye’de ihracata dayalı ekonomik büyüme modelinin benimsenmesini dış etkenlerden bağımsız olarak yorumlamak da mümkün değildir. Küresel düzeyde değişen koşullara uyum gerekliliği Türkiye’nin ekonomi politikasında değişikliğe gidilmesini ve rekabet hukukuna ilişkin düzenlenmeyi zorunlu kılmıştır.

Rekabet Kanunun kabulünde küreselleşme yanında diğer dış etken ise, Türkiye’nin AB’ (Avrupa Birliği) ne uyum sürecidir. Türkiye’de Rekabet Kanununun hazırlanmasında AB’ne uyum sürecinin önemli rol oynadığı ve AB ile ilişkisinin Türkiye’nin dünya ekonomisine entegrasyonu açısından önem taşıdığı vurgulanmaktadır (OECD, 2002, s.9). Türk hukuk sistemi içinde rekabet hukukuna yer verilmesi, buna bağlı olarak Rekabet Kanunun kabulü ve Rekabet Kurumunun oluşturulması da bu uyum sürecinin bir parçasıdır.

1. TÜRKİYE’DE TOPLU PAZARLIK YÖNTEMİYLE İLE ÜCRET BELİRLENMESİNİN REKABET KANUNU KAPSAMI DIŞINDA TUTULMASI:

Türkiye’de toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin belirlenmesi Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmuştur. Bunun nedeni Türkiye’de sadece rekabet hukuku ile mal ve hizmet piyasasında rekabetin sağlanmasının amaçlanması ve bu amaç içinde işgücü piyasasının düzenlenmesinin yer almamasıdır. Bu amaç, rekabet hukukunun temel kavramlarının tanımlarından da anlaşılmaktadır. 4054 sayılı Rekabet Kanununun tanımlar başlıklı 3.Maddesinde hizmet, “*Bir bedel veya menfaat karşılığı yapılan fikri, bedeni veya her ikisi de beraber yapılan faaliyetler olarak*” tanımlanmaktadır. Söz konusu 3.Maddenin gerekçesinde de aynı tanım esas alınmıştır¹.

Rekabet Kanunu’nun 3. Maddesinin gerekçesinden açıkça Türkiye’de kurumsal işgücü piyasası koşullarında, işçi sendikası ile sendika üyesi olmayan işveren veya işveren sendikası arasında yapılan toplu pazarlık sonucu imzalanan toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, konuya ilişkin karşıt görüşler de bulunmaktadır. Sanlı’ya göre (2000,s.59), işgücü piyasası Rekabet Kanunun genel gerekçesi kapsamında yer almamaktadır. Rekabet hukukuna ilişkin genel öngörü ve Türk Rekabet Kanununun 3. Maddesi gerekçesi yanında, aşağıda vurgulanan nedenlerle de bu görüşe katılmak mümkün değildir.

Türkiye’de toplu pazarlık esaslı işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu

kapsamı dışında tutulmasının nedenlerinin ortaya konulması çalışmanın temel amacını ve ağırlıklı bölümünü oluşturmaktadır. Bu bölümde Türkiye’de Rekabet Kanunu’nun 3. Madde gerekçesine bağlı kalınarak toplu pazarlık sonucu imzalanan toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin kanunun kapsamı dışında tutulmasının nedenlerinin analiz edilmesi ve yorumlanması amaçlanmıştır. Bu yapılırken çalışmanın çalışma ekonomisi ve iş hukukuna dayanan disiplinler arası bir çalışma olması nedeniyle, literatüre katkıda bulunması umulmaktadır. Toplu pazarlık sonucu imzalanan toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin kanun kapsamı dışında tutulmasının nedenlerinden bir kısmı yasal düzenlemelere dayanırken; diğerleri işgücü piyasasının ve toplu pazarlık kuramı aracı olarak toplu iş sözleşmesinin yapısal özelliklerinden kaynaklanmaktadır.

1.1.Yasal Düzenlemelere Dayalı Gerekçeler: Türkiye’de iş hukukunun gelişim süreci içinde emeğin meta olmadığı kabulü, Türkiye’nin uluslararası alanda konuya ilişkin yasal yükümlülükleri, toplu pazarlık kuramının işleyişinin anayasal güvenceye dayanması, uluslararası rekabet hulukunda benimsenen yaklaşım 4054 sayılı Rekabet Kanununda yer alan istisna hükmünün dayandığı yasal gerekçeleri oluşturmaktadır.

¹ Söz konusu 3.Maddenin gerekçesinde, “*Bir bedel veya menfaat karşılığı yapılan fikri, bedeni veya her ikisi beraber yapılan faaliyetler hizmet olarak tanımlanırken; tanım en geniş anlamıyla bankacılık, sigortacılık, para, kredi, sermaye, bilgi ve diğer unsurları da içermektedir. Kuşkusuz, toplu pazarlık esasının kabul edildiği emek piyasası bu tanımın dışındadır.*”ifadesine yer verilmiştir. Rekabet Kanununun Genel Gerekçesi 12.Aralık.2012 tarihinde <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfaicerikhtml&icId=748&detId=100&uslI=74> adresinden erişildi.

1.1.1.İş Hukukunun Gelişim Süreci İçinde Emegın Meta Olmadığının Kabulü: Türkiye’de iş hukukunun gelişim süreci içinde emegın mal ve hizmet piyasasında piyasa fiyatı üzerinden değışimi gerçekleşen meta olmadığının kabulü, istisna hükmünün benimsenmesindeki temel yasal dayanaklardan ilkinin oluşturmaktadır. Türkiye’de toplu pazarlık kuramına dayalı olarak işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasında, iş akdinin niteliğine ilişkin görüşlerin zaman içinde değışim göstermesi etkili olmuştur. Zaman içinde toplumsal ve ekonomik gelişmeye paralel olarak emegı meta olarak kabul eden görüş terkedilmiş ve iş akdi, kira akdi dışında özel hukuk akdi olarak yorumlanmıştır.

Tarihsel sürece baktığımızda Türkiye’de çalışma hayatının düzenlenmesiyle ilgili hükümler ilk kez Tanzimat döneminde, 1877 yılında çıkarılan Mecelle’de yer almaktadır. Osmanlı Devleti döneminde Medeni Kanun niteliğindeki Mecelle-i Ahkamı-ı Adliyenin dördüncü faslında işçi ve işveren arasında imzalanan iş sözleşmesi, “icare-i adem-i“(adam kirası) olarak tanımlanmıştır. Roma Hukukunda olduğu gibi, Mecellede de insanın iş sözleşmesine dayanarak çalışmasının kira akdi içinde düzenlendiği ve işçinin (ecir) nefsinin kiraya veren kişi olarak tanımlandığı vurgulanmaktadır (Çelik,2003,s.7). Bu tanım iş sözleşmesinin bir tür kira sözleşmesi olarak yorumlanmasına dayanmakta ve insan emegının mal ve hizmet piyasasında satılan meta olarak kabul edildiği anlamına gelmektedir. Mecelle’de adam kirası deyimin kullanılmasında Roma Hukuku yanında Fransız Medeni Kanununun da etkisi olduğu kabul edilmektedir (Şen,2000,s.525).

Daha sonra Türkiye’de 1936 yılında kabul edilen ve ilk İş Kanunu olan 3008 sayılı Kanun ile emegın meta olarak kabul edilmesi anlayışının terkedilerek, emegın işçinin kişiliğinin bir parçası olarak kabul edildiği görülmektedir. Söz konusu İş Kanunun 1. Maddesinde “*Bir iş akdi dolayısıyla, başka bir şahsın işyerinde beden veyahut beden ve fikren çalışan kimseye işçi denir*” hükmü yer almaktadır. Bu madde ile işçinin kişiliği tanınmış ve üretim faktörü olarak emek işçinin kişiliğine bağlanmış ve meta olmaktan çıkarılmıştır.

Aslında bu tanımlama da, ücret karşılığı fikren çalışanları işçi tanımı dışında bırakması nedeniyle, eksik bir tanımlama niteliğindedir. Nitekim bu eksiklik, 1971 yılında kabul edilen 1475 sayılı İş Kanunu ile fikren çalışanlar da işçi tanımına dahil edilerek giderilmiş bulunmaktadır. Bugün yürürlükte olan ve 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanununda da aynı yaklaşım benimsenmiştir.

İş Kanunu ile insan emegının meta olmadığının kabulü, Türkiye’nin yaşadığı sosyo-ekonomik gelişme sürecinin sonucudur. Bu kabul, sosyo-ekonomik ve siyasal faktörlere bağlı olarak zaman içinde gerçekleşmiştir. Bütün bu faktörlerin etkisi sonucunda özel ve kamu hukuku alanına giren karma bir hukuk dalı olarak iş hukukunda, iş sözleşmesinin işçinin kişiliğine bağlı ve borçlar hukuku içinde düzenlenen kira sözleşmesinden ayrı bir sözleşme olduğunun kabul edilmiştir. Bir sonraki gelişme olarak Türkiye’de toplumun ekonomik yapısı ve ekonomik yapıyı kuşatan toplumsal düşünce yapısında ortaya çıkan değışimlerin yanında, işgücü piyasasında işçi statüsünde istihdam edilenlerin sa-

yıca arttığı ve 1963'den sonra toplu pazarlık kuramının yasal olarak iş hukuku içinde düzenlendiği görülmektedir. Toplu iş hukukunun ortaya çıkması ve buna ilişkin yasal düzenlemeler de toplu pazarlık kuramına göre işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasının- daki yasal gerekçelerden bir diğerini oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, bugün Türkiye'de temelde üretim faktörü olan emeğin insanın zihinsel ve bedensel gücüne dayanması nedeniyle, ücret karşılığı işçi istihdamının bireysel ve toplu iş sözleşmeleri ile gerçekleştiği ve her iki düzeydeki iş sözleşmelerinin iş hukuku içinde yer aldığı kabul edilmektedir. İş hukuku ve rekabet hukuku, hukuk istemi içinde yer alan fakat birbirinden bağımsız hukuk dalları olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu nedenle de, toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin rekabet hukuku içinde yer alması söz konusu değildir.

1.1.2.Türkiye'nin Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin Uluslararası Yükümlülükleri: Türkiye'nin toplu pazarlık hakkının kabulüne ve uygulanmasına ilişkin uluslararası yasal yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülükler de, toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Türkiye'nin toplu pazarlık yoluyla ücret belirlenmesi konusundaki uluslararası anlaşmalara dayanan yükümlülükleri başta Türkiye'nin imzalayıp onayladığı 98.sayılı ILO'nun Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşmesi olmak üzere, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

Anlaşması ve Avrupa Sosyal Şartına dayanmaktadır.

1.1.2.1.ILO'nun 98 Sayılı Sözleşmesi: Türkiye 1951 yılında 5834 sayılı Kanunla Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 98. sayılı Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin uluslararası sözleşme, ILO tarafından 1949 yılında kabul edilen temel haklara ilişkin sekiz sözleşmeden birisidir. Sözleşmenin 4. Maddesinde *“Çalışma şartlarını kollektif mukavalelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir suretle geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır”* denilmektedir (ILO, 2012, s.1). Türkiye'de toplu pazarlık kuramı çerçevesinde işçi ücretlerinin belirlenmesinin kendi koşullarını esas alan ayrı bir yasal düzenleme konusu olması, Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasına dayanak oluşturmaktadır. Sonuç olarak, Türkiye kendi milli şartlarına uygun olarak kabul edilen 1982 Anayasa'sının ve buna dayanarak 1983 yılında çıkarılan 2822 sayılı Toplu Pazarlık, Grev ve Lokavt Kanunu ve Kasım 2012 de kabul edilen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile toplu pazarlık yöntemiyle ücret belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulması söz konusudur.

1.1.2.2.Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması: Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran anlaşmanın Sosyal Hükümler Başlığı altında yer alan 117.Maddesinde üye devletlerin işçilerin çalışma şartlarının iyi-

leştirilmesinin gerekliliğini kabul ettikleri ve 118.Madde hükmü ile iş hukuku ve çalışma koşulları ile sendika kurma hakkı ile ilgili konularda üye ülkeler arasında yakın işbirliğinin sağlanmasının amaçlandığı ifade edilmektedir (DPT,1993,s.35). Söz konusu iki madde, Avrupa Birliğinde esas alınan toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesine dayalı sosyal modele dayanak teşkil etmektedir. Türkiye, AB mevzuatına uyum süreci çerçevesinde, işçi ücretlerinin toplu iş sözleşmesiyle belirlenmesine dayalı sosyal modeli benimsemek zorundadır. Dolayısıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşmasının söz konusu maddeleri, Türkiye açısından Rekabet Kanunu içinde toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin istisna hükmü içinde değerlendirilmesine de dayanak teşkil etmektedir.

1.1.2.3. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması: Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşmasının Genel Hükümler başlığı altında yer alan 46.Maddesinin 5.bendinde topluluğun yetki alanına giren sanayilerde hayat ve çalışma şartlarını iyileştirilmesi ve tehdit eden tehlikelerin giderilmesi hükmüne bağlanmıştır (DPT,1993a,s.35). Benzer bir hüküm 1982 Anayasa’sının “Toplu İş Sözleşmesi” hakkı başlığı altında yer alan 53. Maddesinde yer almaktadır. Söz konusu 53.Maddede işçilerin ve işverenlerin, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip oldukları ifade edilmektedir. Gerek 1982 Anayasasının ve gerekse Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşmasının ilgili madde hükümleri birbirleriyle örtüşmekte-

dir. Bu örtüşme, Rekabet Kanunu içinde ön görülen istisnanın diğer bir dayanak noktasını oluşturmaktadır.

1.1.2.4.Avrupa Sosyal Şartı: 18 Ekim 1961 yılında imzalanan ve 26 Şubat 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı, Türkiye tarafından 23 Ekim 1961 de imzalanmış ve 26 Şubat 1965 de 3581 sayılı Kanun ile onaylamıştır (DPT, 2010,s.391-410). Avrupa Sosyal Şartının 1996 yılında revize edilen ve Toplu Pazarlık başlığını taşıyan 6. Maddesinde toplu pazarlık hakkı düzenlenmiştir (DPT, 2010,s.391-410). Bu madde hükmü ile tüm çalışanlar ve çalıştıranların toplu pazarlık hakkına sahip olduğu, Avrupa Sosyal Şartına katılan ülkeler arasında toplu pazarlık hakkının etkin şekilde kullanılması gerektiği konusunda mutabakat sağlandığı ve özgürce yapılmış olan toplu iş sözleşmelerinin adil ücret hakkının kullanılmasında bir yöntem olduğu vurgulanmaktadır. Türkiye’nin Avrupa Sosyal Şartını onaylamış olması, Rekabet Kanunu içinde toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin istisna kapsamı içinde yer almasında diğer bir gerekçeyi oluşturmaktadır.

1.1.2.5.Avrupa Birliği Sosyal Modelinin İşçi Ücretlerinin Toplu İş Sözleşmesiyle Belirlenmesine Dayanması: AB’nin rekabet kuralları, Avrupa Topluluğunun temelini oluşturan ve 1.1.1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşmasının 2. ve 3. Maddeleri ile belirlenmiştir. Roma Antlaşmasının 2. Maddesi AB’nin temel hedeflerini belirlerken; 3.Madde de temel hedeflere ulaşmada gerekli görülen faaliyetler arasında serbest rekabet ilkelerine dayalı bir ortak pazar oluşturmak sayılmış ve bu amacı gerçekleştirecek yasal düzenlemeler ara-

sında rekabet hukukuna da yer verilmiştir. Avrupa Birliği kendi sınırları içerisinde ortak rekabet kurallarının geçerli olduğu tek pazarı gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu temel amaç olmakla birlikte, kamu politikası bağlantısı içinde rekabet hukukunun çevre, sanayi, tüketici ve istihdam politikaları ile yakın ilişkisi de kabul edilmiştir.

Avrupa Birliği'ndeki ortak yaklaşımda rekabetin sağlanmasının işgücü piyasasına etkisi üzerinde durulmakta ve istihdam düzeyinde istikrar sağlanması bütün üye ülkeler için temel hedef oluşturmaktadır. Bu temel hedef içinde, işçilerin çalışma şartlarının korunması alt başlık olarak belirlenmiş ve toplu iş sözleşmeleri, işçilerin ücretlerinin ve çalışma koşullarının belirlenmesinde araç olarak kabul edilmiştir. Bu yaklaşımla Avrupa Birliği sınırları içinde prensip olarak, toplu iş sözleşmeleriyle ücret belirlenmesinin, rekabet hukukunun kapsamı dışında tutulduğu görülmektedir. Bunda Avrupa Birliğinde toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesine dayalı sosyal modelin benimsenmesinin de etkili olduğunu söylemek mümkündür. AB sosyal modelinin toplu iş sözleşmeleri ile işçi ücretlerinin belirlenmesine dayanması ve bu yaklaşımın AB ülkelerindeki yasal düzenlemeler üzerindeki belirleyici etkisidir (Eurofound, 2009, s.2). Avrupa Birliği sosyal modeli, sürdürülebilir ekonomik kalkınma ile yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesinin birlikte gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Benimsenen sosyal model istihdam politikası stratejilerini de kapsamaktadır (Eurofound, 2011, s.1).

Avrupa Birliği'nde toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesine dayalı sosyal

modelin benimsenmesinin Avrupa Adalet Divanının konuya ilişkin kararlarına da yansıdığı görülmektedir. Avrupa Birliğinde rekabet politikasının oluşturulmasında Adalet Divanının büyük katkısı bulunmaktadır. Avrupa Birliğinin yargı organı olarak Adalet Divanının, Avrupa Birliği rekabet normlarının uygulanmasına ilişkin yorumları ve kararları ile Roma Andlaşmasının 85.Maddesi ve takip eden maddeleri ile düzenlenmiş Avrupa Birliği Rekabet Hukuku kurallarına içerik kazandırdığı kabul edilmektedir (DPT, 1994, s.46). Örneğin Avrupa Adalet Divanı'nın toplu iş sözleşmesi ile ücret belirlenmesinin rekabet hukukuna aykırı olmadığına ilişkin 21 Eylül 1999 tarihli kararı bu konudaki örneklerden birisini oluşturmaktadır (Eurofound, 1999, s.1).

Sonuç olarak AB içinde toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin AB' ne üye ülkelerin rekabet hukukuna ilişkin düzenlemelerinde istisna olarak kabul edildiği görülmektedir.

Diğer taraftan aday ülke olarak Avrupa Birliğine uyum sürecinin, genel olarak Türkiye'de gerçekleştirilen yasal düzenlemeler üzerinde yönlendirici rol oynadığı görülmektedir. Bu yaklaşım, Türkiye'deki yasal düzenlemelerin bir bütün olarak AB mevzuatı ile uyumlaştırılmasının ilke olarak kabul edilmesinin sonucudur. Türkiye'nin Avrupa Birliğine uyum süreci, rekabet hukukunun gelişiminde etkili diğer bir faktördür. Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecinin, Türkiye'de rekabet hukuku ve politikasının gelişiminde önemli bir itici güç olduğu ve bu etkinin devam ettiği vurgulanmaktadır (TÜSİAD-OECD, 2003, s.59). Bu etkiyi gözard etmek mümkün değildir. Bunun sonucu ola-

rak 1994 yılında kabul edilen Rekabet Kanunu içinde, toplu iş sözleşmeleriyle işçi ücretlerinin belirlenmesi kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Nitekim Rekabet Kanununun çıkarılmasında, Avrupa Birliğinin yoğun etkisinin olduğu (Erdem,2006,s.5) ve Avrupa Birliği rekabet hukuku kurallarının, Türkiye’de uygulanabilir bir rekabet hukukunun oluşturulmasında örnek alındığı (DPT,2000,s.12) ifade edilmektedir. Bu yaklaşım da, Türkiye’de işçi ücretlerinin toplu iş sözleşmesiyle belirlenmesinin rekabet hukuku kapsamı dışında tutulduğunu ortaya koymaktadır.

1.1.3. Uluslararası Rekabet Hukukunda Benimsenen Yaklaşım: Uluslararası alanda rekabet hukuku konusunda ilk yasal düzenleme olan ve Amerika Birleşik Devletlerinde 1890 yılında yürürlüğe giren Sherman Anti Trust Yasası, gerek ulusal rekabet hukuku ve gerekse AB rekabet hukuku üzerinde yol gösterici olmuştur. Amerika Birleşik Devletlerinde 1890 yılında kabul edilen Sherman Anti Trust Act’te, 1914 yılında Clayton Act ile değişiklik yapılmıştır. Clayton Act’in 6. Maddesinde işgücünün ticari mal olmadığı ve işçi sendikalarının faaliyete izin verildiği vurgulanmış ve bu kapsamda toplu pazarlık sürecinin rekabet kanunu kapsamında olmadığı ifade edilmektedir. Söz konusu 6. Madde hükmü, toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin ve istihdam koşullarının belirlenmesinin rekabet hukuku kapsamı dışında tutulduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Uluslararası rekabet hukuku alanında benimsenen yaklaşıma göre rekabet kanunlarında dört grup içinde toplanan istisnalardan birisini, toplu pazarlık kuramına göre ücret

ve istihdam koşullarının belirlenmesi oluşturmaktadır. Bu konuda getirilen istisna, toplu pazarlığa katılan işçi ve işveren tarafının ekonomik gücü ve pazarlık gücü arasında denge sağlanmasının amaçlanmasına dayandırılmaktadır (Khorman,2002,s.27).

Bu yaklaşımın diğer ülkelerce de benimsendiği ve ulusal Rekabet Kanunlarına da yansıdığı, sonuçta ulusal rekabet kanunlarında toplu pazarlık yoluyla işçi ücretlerinin belirlenmesinin istisnalar arasında sayıldığı görülmektedir. Bu konuda farklı ülke rekabet kanunlarından örnek vermek mümkündür. Örneğin Kanada’da rekabet kanunu içinde toplu pazarlık süreci ile ücret ve diğer istihdam koşullarının belirlenmesine istisna olarak yer verilmiştir (Khorman,2002,1). İsveç’de istisna hükmünün kabul edildiği ülkelerden birisidir ve İsveç iş mahkemesinin 1998 yılına ait (AD/1998/112) kararı buna örnek olarak verilebilir. Bu karara göre toplu iş sözleşmesi ile ücret belirlenmelerinin İsveç Rekabet Kanununa aykırı olmadığı ifade edilmektedir (Eurofound,1998,s.1). Bu yaklaşımınla ülkelerin rekabet kanunlarında ortak bir yaklaşımla toplu iş sözleşmesi ile işçi ücretlerinin belirlenmesinin rekabet kanunu kapsamı dışında tutulduğu görülmektedir.

Türkiye’nin de içinde yer aldığı gelişmekte olan ülkeler grubundaki ülkelerin rekabet kanunlarında, bir başka kanunla düzenlenmiş olan alanlarda örneğin toplu pazarlık konusunda istisna hükümlerine yer verildiği ve Türkiye ekonomisi gibi gelişmekte olan ekonomilerde ve geçiş ekonomilerinde istisnaların, gelişmiş ülkelere göre daha az sayıda olduğu ifade edilmektedir (Khorman, 2002, s.25). Buna paralel olarak Türkiye’de

Kasım 2012 de kabul edilen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu dışında tutulduğu görülmektedir.

1.1.4. Toplu İş Sözleşmesi Hakkının Anayasa İçinde Düzenlenmiş Olması: 1982 Anayasa'sında yeralan hükümler dikkate alındığında, işçi ücretlerinin toplu iş sözleşmesiyle belirlenmesinin anayasal temellere sahip bulunduğu görülmektedir. Türkiye'de toplu iş sözleşmesi yapma hakkı ilk kez, 1961 Anayasasının 47.Maddesi içinde düzenlenmiş ve Türkiye'de 1963 yılında çıkarılan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile işveren karşısında ekonomik bakımdan zayıf olan işçilere sendika içinde örgütlenerek grev hakkıyla desteklenen toplu iş sözleşmesi yapma olanağı sağlanmıştır. Bu hakkın tanınması, Türkiye'de iş hukukunun bireysel iş hukukundan toplu iş hukukuna doğru gösterdiği gelişme sürecinin sonucudur. Bu çerçevede ilk kez 275 sayılı Kanun ile, Türkiye'de anayasal bir hak olarak toplu iş sözleşmesi yapma hakkı düzenlenmiştir.

Daha sonra 1982 Anayasasının 53.Maddesi içinde toplu iş sözleşmesi yapma hakkı yeniden düzenlenmiştir. Anayasa'nın "Toplu İş Sözleşmesi Hakkı" başlığını taşıyan 53. Maddesi, işçilere ve işverenlere karşılıklı olarak sosyo-ekonomik durumlarını ve çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla, toplu iş sözleşmesi yapma hakkını tanımıştır. 1982 Anayasası esas alınarak çıkarılan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 1.Maddesi ile toplu iş sözleşmesi ele alınmış ve 1983 yılında Türkiye'de toplu

pazarlık kuramının işlerliği yeniden düzenlenmiş bulunmaktadır. Bugün Türkiye'de sendika kurma, toplu iş sözleşmesi yapma, grev hakkı ve lokavt son olarak 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Bütün bu yasal düzenlemelerde esas alınan temel yaklaşım dikkate alındığında Rekabet Kanunu ile kişisel ekonomik temel hak ve özgürlükleri arasında yeralan toplu iş sözleşmesi ile ücret belirleme hakkının sınırlandırılması mümkün bulunmamaktadır.

1.2. İşgücü Piyasasının ve Toplu Pazarlık Kuramının Yapısal Özellikleri: Bu başlık altında işgücü piyasasını mal ve hizmet piyasasından ve diğer faktör piyasalarından ayıran özellikler ile toplu pazarlık kuramının ayırıcı özelliklerine yer verilmiştir. İş gücü piyasasının, mal ve hizmet piyasası ve diğer faktör piyasalarından farklı özelliklere sahip olması yanında; toplu pazarlık kuramının bireysel pazarlık yöntemiyle ücret belirlenmesinden ayırıcı özelliklere sahip olması Türkiye'de Rekabet Kanunu içinde toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin istisna olarak kabulündeki ana etkenlerden diğer ikisini oluşturmaktadır. Aşağıda bu ana etkenler ayrı alt başlıklar altında ele alınıp, yorumlanmıştır.

1.2.1.İşgücü Piyasasının Yapısal Özellikleri: İşgücü piyasası temelde piyasa ve faktör piyasası kavramına dayanmaktadır. Bununla birlikte, emeğin diğer üretim faktörlerinden farklı olarak insana dayalı olması nedeniyle işgücü piyasası farklı özelliklere sahip faktör piyasası olarak karşımıza çıkmaktadır. İşgücü piyasasının kendine özgü özelliklere sahip ayrı bir faktör piyasası olduğunun kabulü dünyada ve Türkiye'de belli

bir ekonomik, toplumsal ve hukuki gelişme sürecinin sonunda gerçekleşmiştir. Türkiye’de sanayi ve hizmet sektörünün gelişmesine bağlı olarak istihdamın işteki statü itibariyle dağılımında iş sözleşmesi ile ücret karşılığı çalışanların sayıca artması bu süreçte etkili olmuştur. Özellikle işçi statüsünde istihdam edilenlerin sayıca artması iş hukukunun gelişim sürecinde işçinin emeğinin meta olarak kabul eden görüşün terkedilmesi, mal ve hizmet piyasaları ve diğer üretim faktörlerinin alınıp satıldığı piyasalar yanında işgücü piyasalarının ortaya çıkmasında ana etkenlerden birisidir. İstihdamın sektör dağılımında tarım sektörünün payının, hizmet ve sanayi sektörü lehine azalması işçi sayısının artmasında dolayısıyla işgücü piyasası kavramının ortaya çıkmasında etkili olmuştur. İşçi sayısındaki artışa bağlı olarak iş hukuku da gelişme göstermiş ve bireysel iş hukuku yanında toplu iş hukuku ortaya çıkmıştır.

Piyasa kavramı esas alındığında işgücü piyasası, üretim faktörü olarak işgücü arz ve talebinin gerçekleştiği ve emeğin fiyatı olan ücretin belirlendiği piyasa olarak tanımlanabilir. Diğer taraftan faktör piyasası kavramı, işgücü piyasasını da kapsamaktadır. Bununla birlikte üretim faktörü olarak emeğin, insanın bedensel ve fiziksel gücüne dayanması faktör piyasası olarak ayrı bir işgücü piyasası kavramının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

İşgücü piyasasının mal ve hizmet piyasası yanında faktör piyasalarından da ayrı tutulması, işgücü piyasasının özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Bu özellikler işgücü piyasalarının çok sayıda oluşu, emeğin tek bir merkezi fiyatın olmayışı, işgücünün homo-

jen olmayışı, istihdam ilişkisinin sürekliliği, emek ile işçinin bir bütün olması, emek talebinin türetilmiş talep olması ve işgücünün pazarlık gücünün zayıf olması olarak sayılmaktadır (Biçerli,2000,s.4-8). İşgücü piyasasının sayılan bütün bu yapısal özellikleri, Türkiye’de Rekabet Kanunu’nun 3. Maddesinde toplu iş sözleşmesi ile ücret belirlenmesinin kanun kapsamı dışında tutulmasının temel nedenlerinden bir diğerini oluşturmaktadır. Bu istisna hükmüne yer verilmesinde işgücü piyasasının mal ve hizmet piyasaları yanında diğer faktör piyasalarından farklı özelliklere sahip olması temel belirleyici bir nedendir.

1.2.2.Toplu Pazarlık Kuramının Özellikleri: Toplu pazarlık kuramının yapısal özellikleri, toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasında diğer bir nedendir. Toplu pazarlık kuramının yapısal özellikleri aksak rekabet piyasası koşullarında işlerlik göstermesi, toplu iş sözleşmesinin bireysel iş sözleşmeleri üzerinde doğrudan düzenleyici ve bağlayıcı güce sahip olması, toplu iş sözleşmesi ile işçi ücretlerinin belirlenmesinin özerklik kavramına dayanması, toplu iş ilişkilerini düzenleme işlevine sahip olması, işçinin korunmasının amaçlanması, toplu iş sözleşmesiyle çalışma hayatında istikrar sağlanması ve işçilerin pazarlık gücünü arttırmasıdır.

Toplu pazarlık kuramının hukuki temellerini oluşturan toplu pazarlık hukuku ile rekabete dayalı mal ve hizmet piyasasının işlerliğini amaçlayan rekabet hukuku arasında teorik yaklaşım itibariyle farklılık bulunmaktadır. Bu farklılık rekabet hukuku ile toplu pazarlık hukukunun alanlarının da sı-

nırını çizmektedir. Rekabet hukuku tam rekabet kurallarına göre mal ve hizmet piyasasının işlerliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır (Carlton ve Perlof, 2005, s.57). Tam rekabet piyasasının koşulları, tek ve iki yanlı aksak rekabet piyasası koşullarından farklıdır.² Toplu pazarlık kuramı ise esas itibarıyla marjinal verimlilik teorisine dayanmakla birlikte, iş gücü piyasasında tek veya iki yanlı aksak rekabet piyasası koşullarında işlerlik kazanmaktadır. Bu farklılık, Türkiye’de toplu pazarlık kuramı çerçevesinde toplu iş sözleşmesi ile ücret belirlenmesinin Rekabet Kanununun kapsamı dışında tutulmasının nedenlerinden birisidir.

Toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin belirlenmesi, örgütlü işgücü piyasası koşullarında söz konusudur. Bu özelliği ile toplu pazarlık yöntemi kurumsallaşmış işgücü piyasalarında karşılaşılan ücret belirleme yöntemidir. İşgücü piyasasının örgütlenmiş bölümünde sendikalar, işgücü arzında farklı düzeylerde tekel oluşturarak serbest rekabet kurallarının işletilmesini engellemekte ve toplu pazarlık kuramına göre işçi ücretlerinin belirlenmesinde etkin rol oynamaktadır.

Türkiye’de 1963 yılından itibaren toplu pazarlık kuramı işletilmektedir ve gerek Anayasa ve gerekse kanunla yasal olarak düzenlenmiştir. Söz konusu yasal çerçeve içinde tek veya iki yanlı aksak rekabet piyasası koşullarında işçi sendikası ile işveren veya işveren sendikasının katılımıyla toplu düzeyde yapılan pazarlık sonucu işçi ücretleri belirlenmektedir. Bu düzenleme, çağdaş ücret teorisi olarak tanımlanan toplu pazarlık kuramının, Türkiye’de kabul edildiğini ve işlerlik kazandırıldığını göstermektedir. Genel

olarak, toplu pazarlık kuramının işletilmesi sendikacılığın yaygınlaşmasına bağlıdır. Türkiye koşullarında sendikalar, işgücü piyasasının sadece belli bir kesiminde ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesinde işkolu düzeyinde merkezi bir rol oynamaktadırlar.

Bunun yanında Türkiye’de sendikalar örgütlenme ve etkinliklerini devam ettirmede sorunlarla karşı karşıyadır. Yıllar itibarıyla Türkiye’de sendikalı işçi sayısında ve toplu iş sözleşmesi kapsamına giren işçi sayısında sürekli bir azalma izlenmektedir. Diğer taraftan, Türkiye’de kamu sektörü ve özel sektör sendikacılığı farklı yapısal özelliklere sahiptir. Ayırıcı özelliği, kamu sektöründe işçilerin yaklaşık olarak tamamının sendikalı olmasına karşılık; özel sektör de sendikalaşma oranının düşük olması ve kamu kesiminde genellikle TÜRK-İŞ’e bağlı sendikaların örgütlenmiş olmalarıdır.

Diğer taraftan, Türkiye’de toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı oldukça düşüktür. Bunun nedeni, yetkili işçi sendikasının belirlenmesinde getirilen işkolu barajıdır. Özelleştirme uygulamaları sonucu kamu sektörünün işçi istihdamındaki payının azalması da bunda etkili olmuştur. Bununla birlikte, Türkiye’de özelleştirme uygulamaları ile kamu sektörünün işveren olarak işgücü piyasasındaki etkinliği azalsa da, toplu iş sözleşmesi ile işçi ücretlerinin belirlenmesi kamu sektöründe yaygın bir ücret belirleme yöntemi olma özelliğini korumaktadır. Ama aynı yorumu, özel sektör

2 Tam rekabet piyasasının koşulları ürünün homojen olması, alıcı ve satıcıların tam bilgiye sahip olması, alıcı ve satıcıların piyasada fiyatın oluşumunu etkileyememeleri, dışsallığın bulunmaması, piyasaya giriş ve çıkışların serbest olması olarak tanımlanabilir.

için yapmak mümkün değildir. Türkiye’de işçi ücretlerinin özel sektörde işçi işveren arasında gerçekleşen bireysel pazarlık yöntemi ile veya kamu politikası kapsamında yeralan asgari ücret uygulamasıyla belirlenmesi daha yaygın bir uygulamadır. Sonuç olarak, özel sektörde toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin daha sınırlı olduğu gözlenmektedir. Bu durum, Türkiye’de işgücü piyasasının yapısal özelliklerinden bir diğerini oluşturmaktadır.

Özetle toplu iş sözleşmesi ile ücret ve istihdam koşullarının belirlenmesinde Türkiye’de kamu ve özel sektör arasında farklılık söz konusudur. Bu koşullarda toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasının, Türkiye’de pazar ekonomisinin işlerliği üzerinde sınırlandırıcı etki yaptığını söylemek mümkün değildir.

1.2.2.1. Toplu iş sözleşmesinin, bireysel iş sözleşmeleri üzerinde doğrudan düzenleyici ve bağlayıcı güce sahip olması: Toplu iş sözleşmesi, toplu pazarlık süreci sonunda taraflar arasında imzalanan kolektif iş sözleşmesidir. Bu niteliği ile toplu iş sözleşmesi toplu pazarlık yönteminin uygulama araçlarından birisidir. Aynı zamanda toplu iş sözleşmesi, Türkiye’de iş hukukunun özel hukuk kaynakları arasında yer almaktadır (Çelik, 2003,s.25). Toplu iş sözleşmesi tarafların karşılıklı hak ve yükümlülüklerini, sözleşmenin uygulanmasını, denetimini, ortaya çıkan iş uyuşmazlıklarının çözüm yollarını ve çalışma koşullarını düzenleyici hükümleri içeren ve yazılı olarak yapılması zorunlu olan kolektif iş sözleşmesidir. Türkiye’de 1926 yılında kabul edilen Borçlar Kanunu ile kolektif iş sözleşmesi niteliğindeki

“Umumi Mukavele” düzenlenmişse de, fazla bir uygulama şansı bulamamıştır. Daha sonra 1961 Anayasası ile ekonomik haklar başlığı altında sendikal faaliyetlerin düzenlenmesine dayanılarak 1963 yılında 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile toplu iş sözleşmesinin, bireysel iş sözleşmeleri üzerinde doğrudan düzenleyici ve bağlayıcı güce sahip olması kabul edilmiştir. Türkiye’de 1983 yılında kabul edilen 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ve konuya ilişkin üçüncü yasal düzenleme olan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile aynı yaklaşım kabul edilmiştir. Sonuç olarak Türkiye’de toplu pazarlık kuramının uygulamaya konulduğu 1963 yılından itibaren toplu iş sözleşmesinin, bireysel iş sözleşmeleri üzerinde doğrudan düzenleyici ve bağlayıcı güce sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu kabul, toplu iş hukukunun bireysel iş hukukuna göre bir anlamda daha bağlayıcı olduğunu ortaya koymaktadır.

Türkiye’de toplu iş sözleşmesinin bireysel iş sözleşmesi üzerindeki doğrudan düzenleyici ve bağlayıcı etkisi, toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu dışında tutulmasındaki etkenlerden birisidir. Toplu iş sözleşmesi, temelde iş sözleşmesi olmakla birlikte; bireysel iş sözleşmesinden farklı hukuksal özelliklere sahiptir. Toplu iş sözleşmesinin hukuki niteliği 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunun Toplu İş Sözleşmesinin Genel Esasları başlığı altında yer alan 33. ve 36. Maddeleri içinde düzenlenmiştir. Söz konusu 33. Maddenin 1.fıkrasında “*Toplu iş sözleşmesi iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin*

hükümleri içerir.” denilerek toplu iş sözleşmesi tanımlanmış ve 36. Maddenin 1. ve 2. fıkralarında ise toplu iş sözleşmesinde aksine bir hüküm yer almıyorsa, iş sözleşmesinin toplu iş sözleşmesine aykırı olamayacağı hükmüne yer verilerek, toplu iş sözleşmesinin bağlayıcı ve emredici niteliği vurgulanmıştır.

Bireysel iş sözleşmesinden farklı diğer bir özelliği, tek bir sözleşme olarak görünen toplu iş sözleşmesinin kollektif norm sözleşmesi ile borçlar hukuku sözleşmesinin birleşmesinden oluşması ve kendine özgü bir özel hukuk sözleşmesi olması ile açıklanmaktadır (Çelik,2002,s.448). Buna göre toplu iş sözleşmesi normatif nitelikte ve borçlar hukuku niteliğine sahip bir iş sözleşmesidir. Bir yönü ile işçi-işveren arasında imzalanan iş sözleşmesidir ve tarafların karşılıklı hak ve borçlarını belirlemesi nedeniyle borçlar hukuku sözleşmesidir. Diğer taraftan, bireysel iş sözleşmesinin toplu iş sözleşmesine aykırı hükümler içermesi mümkün değildir. İş sözleşmesinin, toplu iş sözleşmesine aykırı hükümleri geçersiz sayılır. Bu yaklaşım iş hukukuna yön veren ilkeler olarak iş hukuku içinde işçinin korunması ilkesinin ve işçi lehine yorum ilkesinin kabul edilmesinin sonucudur.

Sonuç olarak, toplu iş sözleşmesinin, iş sözleşmesi üzerinde doğrudan ve emredici etkisi bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bu özellik, toplu iş sözleşmesinde kamu hukuku unsurunun bulunmasıyla açıklanmaktadır (Tunçomağ, 1985,s.235). Toplu iş sözleşmesinin, iş sözleşmesi üzerindeki doğrudan ve emredici etkisinin olması ve kamu hukuku unsuru taşıması toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsa-

mında tutulmasında diğer bir yasal gerekeceyi oluşturmaktadır.

1.2.2.3. Toplu İş Sözleşmesi ile İşçi Ücretlerinin Belirlenmesinin Özerklik Kavramına Dayanması: Günüümüzde toplu iş hukuku alanında işçi ve işveren tarafına kendi aralarında çalışma koşullarının düzenlenmesi ile ilgili olarak emredici hükümler içeren toplu iş sözleşmesi yapma özerkliği ve gönüllülük esası kabul edilmiştir. Toplu iş sözleşmesi yapma özerkliğinin işçi sendikası, işveren ve işveren sendikasına tanındığı ve kendi kendini yönetim hakkı olarak tanımlanan özerklik kavramı içinde yer aldığı, bu yoldan siyasi demokrasi yanında; endüstriyel demokrasinin de gerçekleştirildiği ve milli gelirin paylaşımında işçi sendikalarının güç kazandığı kabul edilmektedir (Çelik, 2003, s.439). Toplu iş sözleşmesinin özerkliğinin tanınması ile fonksiyonel gelir dağılımı içinde üretim faktörü olarak emeğin payının artırılması amaçlanmaktadır.

ILO’nun 1949 yılında kabul edilen ve Türkiye tarafından 1951 yılında onaylanan Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı başlığını taşıyan 98.sayılı sözleşmesi, temel haklara ilişkin sözleşmelerden birisidir. Sözleşmede, toplu iş sözleşmesinin özerklik ve gönüllülük ilkesi dayalı olarak düzenleneceği kabul edilmiştir. Kendi kendini yönetim hakkı olarak tanımlanan özerklik kavramı, toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin temelini oluşturmaktadır. Gönüllülük esası ise, toplu iş sözleşmesinin tarafların isteği doğrultusunda ortaya konulmasını gerektirmektedir. Gerek özerklik ilkesinin gerekse gönüllülük ilkesinin kabulü, toplu iş sözleşmesiyle ücret belirleme yönteminin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasında diğer gerekçeleri oluşturmaktadır.

1.2.2.4. Toplu iş sözleşmesinin, toplu iş ilişkilerini düzenleme işlevine sahip olması: Toplu iş sözleşmesinin toplu iş ilişkilerinin düzenlenmesindeki işlevi, toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasında diğer bir nedendir. Toplu iş sözleşmesinin toplu iş ilişkilerinin düzenlenmesindeki işlevi, düzenleyici ve borç doğurucu olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Daha ayrıntılı olarak ele alındığında toplu iş sözleşmesinin toplu iş ilişkileri üzerindeki düzenleyici etkisinin belirlenmesinde aşağıdaki noktalar dikkat çekmektedir. Toplu iş sözleşmesi,

- işçilerin kazançlarını, toplu iş sözleşmesinin yürürlük süresinin sonuna kadar güvence altına alır,
- fonksiyonel gelir dağılımı içinde, milli gelir içinde emeğin payının korunmasını veya arttırılmasını amaçlar,
- adil ücret sisteminin geliştirilmesini ve korunmasını amaçlar,
- işyerinde eşit işe eşit ücret ödenmesini sağlar ve ücret farklılıklarını giderir,
- işçi sağlığı ve iş güvenliği koşullarının sağlanmasına katkıda bulunur,
- çalışma koşullarının demokratikleştirilmesini sağlar.

Sonuç olarak, yukarıda sayılan işlevleri nedeniyle toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulduğunu söylemek mümkündür.

1.2.2.5. Toplu İş Sözleşmesiyle, işçinin korunmasının amaçlanması: Toplu iş sözleşmesi, toplu pazarlık, grev ve lokavt gibi toplu iş hukukunun uygulama araçlarından birisidir. Toplu iş hukuku, işçinin hukuku olarak tanımlanan ve işçiyi korumayı amaç-

layan iş hukukunun kollektif bölümünü oluşturmaktadır. Sanayileşme sonucu ortaya çıkan işçi sınıfının korunması ihtiyacı ve amacının iş hukukunu doğurduğu ve geliştirdiği ifade edilmektedir (Çelik,2003,s.17). Toplu iş hukukunun ortaya çıkması da iş hukukunun gelişim sürecinin bir parçasıdır.

Sanayileşme devriminin başından günümüze yaşanan küreselleşme sürecine kadar iş hukukunun gelişiminde bireysel iş hukukundan toplu iş hukukuna geçildiği görülmektedir. Türkiye’de işveren karşısında ekonomik bakımdan zayıf olan işçilere sendika içinde örgütlenerek toplu iş sözleşmesi yapma olanağının sağlanması gelişim sürecinin bir parçasıdır. Toplu iş sözleşmesine aykırı bireysel iş sözleşmesinin geçersiz olacağı ve bireysel iş sözleşme sözleşmesinin yapılamayacağına ilişkin emredici hükmün, işçiyi koruma amaçlı olduğu ve işçi-işveren arasında hukuki eşitliği sağladığı kabul edilmektedir (Çelik,2003,s.43). Türkiye’de işveren karşısında ekonomik bakımdan zayıf olan işçilere sendika içinde örgütlenerek toplu iş sözleşmesi yapma olanağının sağlanması, iş hukukundaki gelişimin sonucudur ve işçinin korunması yaklaşımına dayanmaktadır. İşçinin korunması ihtiyacı ve amacı, iş hukukunun ayrı bir hukuk dalı olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Toplu iş hukuku da, iş hukukunun bir parçası olarak işçinin korunmasını amaçlamaktadır. Bu nedenle de, toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulması doğru bir yaklaşımdır.

Son yıllarda küreselleşme sonucu, iş hukukunun gelişme sürecinin tersine döndüğü görülmektedir. Küreselleşme, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi ve bu bağlamda pi-

yasa ekonomisinin ağırlık kazanması bütün ülkelerde işçi-işveren arasında bireysel iş ilişkilerinin ağırlık kazanmasına ve sendikaların güç kaybetmesine neden olmaktadır. Bu nedenle iş hukukunun gelişim süreci içinde geriye dönüşün yaşandığını söylemek mümkündür. Diğer bir değişle toplu iş hukukundan bireysel iş hukukuna kayışın hızlandığı izlenmektedir. Esnek istihdam biçimlerinin benimsenmesi de bu süreci hızlandırmıştır. Geriye dönüş sürecinin, Türkiye’de de hızlı bir şekilde yaşandığını söylemek mümkündür.

1.2.2.6. Toplu iş sözleşmesiyle çalışma hayatında istikrar sağlanması: Toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesi, toplu iş sözleşmesinin yürürlük süresince çalışma hayatına istikrar kazandırmaktadır. Bunun sonucunda toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin çalışma hayatında işçi ve işveren açısından düzen ve istikrar yarattığı kabul edilmektedir. Çalışma hayatına istikrar kazandırılması, işçi ve işverenin yararına olmaktadır. Kurumsal işgücü piyasası koşullarının geçerli olduğu Batı Avrupa ülkelerinde, toplu iş sözleşmesinin her iki taraf için de yararlı olduğu tartışılmamaktadır.

Türkiye’de toplu iş sözleşmesinin yürürlük süresi en az bir yıl ve en fazla ise üç yıl olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Genel bir yaklaşımla iki yıl için imzalanmakta ve yürürlükte kalmaktadır. Enflasyon nedeniyle birinci ve ikinci yıllar için farklı ücret zamları öngörülmektedir. Toplu iş sözleşmesinin yürürlükte olduğu dönemde işçi ücretlerinin sabitlenmesi veya belirli ücret artışın önceden öngörülmüş olması, işverenin işgücü maliyetini önceden hesaplamasına olanak vermektedir. Buna karşılık işçi de öngörülen

sürede ücret gelirinde dalgalanma olmayacağını bilmektedir.

Diğer taraftan toplu iş sözleşmesi kapsamına giren işçi sayısının artmasına paralel olarak, işyeri, işletme ve işkolu düzeyinde işgücü piyasasında ücret farklılıklarının azalacağını ve dolayısıyla işveren arasında işgücü maliyeti farklılıklarının da azalması sonucu haksız rekabetin dolaylı olarak önleneceğini de savunmak mümkündür.

1.2.2.7. İşçilerin pazarlık gücünün arttırılması: Toplu pazarlık yöntemi, işçilerin pazarlık güçlerini arttırmaktadır. Bu etki iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak iş ücretlerinin işçi-işveren arasında bireysel düzeyde pazarlık konusu olması, işçileri işveren karşısında birbirlerine rakip duruma getirmekte ve işçilerin işveren karşısında pazarlık güçlerini zayıflatmaktadır. Toplu iş sözleşmeleri ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesi, işçilerin biribiri karşısında rakip durumda olmasını ve işçi ücretlerinin düşmesini engellemektedir. İşçiler arasında sendikaya üye olmanın yaygınlaşmasına bağlı olarak sendikalı işçileri yerine sendikasız işçilerin ikame edilme olasılığı da azalacaktır. Bu sendikalı ve sendikasız işçiler arasında rekabetin ortadan kalkması demektir.

İkinci olarak, topluca hareket etmeleri sonucu, işçinin işveren karşısında ücret pazarlığındaki şansı artmaktadır. İşçi sendikası içinde örgütlenme, işçilere işverenle toplu olarak ücret pazarlığı yapma şansı vermektedir. Üye sayısının artmasına bağlı olarak işçi sendikasının kendisine üye işçiler adına işveren veya işveren sendikası ile ücret pazarlığında pazarlık gücü artmaktadır. Özetle işçi ücretlerinin toplu iş sözleşmesiyle belirlenmesinin, işçilerin pazarlık gücünü arttır-

ması da Rekabet Kanunu içinde yer verilen istisna hükmünün diğer bir gerekçesini oluşturmaktadır.

SONUÇ

Günümüzde serbest rekabet ortamına dayalı piyasa ekonomisinin ağırlıklı olarak benimsenmesi rekabet hukukunun ön plana çıkmasına neden olmuştur. İzlenen ekonomi politikaları ile rekabet hukuku arasındaki ilişki, Türkiye’de 1980 sonrası ekonomi politikasının liberalleştirilmesine bağlı olarak rekabet hukukunun ön plana çıkması ve 1994 yılında Rekabet Kanunun kabulü ile doğrulanmaktadır. Bugün Türkiye’de Rekabet Kanunu, piyasa mekanizmasına dayalı ekonomi politikasının yasal dayanağını oluşturmaktadır.

Rekabet, pazar ekonomisine dinamik yapı kazandıran bir süreçtir. Bununla birlikte bazı ekonomik faaliyetlerin rekabet kanunlarının kapsamı dışında tutulduğu görülmektedir. Bunlardan birisi de toplu pazarlıkla işçi ücretlerinin ve istihdam koşullarının belirlenmesidir. Uluslararasıdaki genel kabule paralel olarak Türkiye’de de Rekabet Kanunu içinde aynı istisnaya yer verilmiş ve toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesi, Rekabet Kanununun kapsamı dışında tutulmuştur. Bu çalışma, Türkiye’de 4054 sayılı Rekabet Kanunu içinde toplu pazarlık yoluyla işçi ücretlerinin belirlenmesinin istisna olarak kabul edilmesinin gerekçelerini ortaya koymayı amaçlamıştır. Çalışmanın, çalışma ekonomisine ve iş hukukuna dayalı disiplinler arası bir çalışma olmasının literatüre katkı yapması beklenmektedir.

Türkiye’de Rekabet Kanunu’nun 3. Madesi ile toplu pazarlık sonucu imzalanan

toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin söz konusu kanun kapsamı dışında tutulmasını yasal gerekçeler yanında, işgücü piyasasının ve toplu pazarlık sürecinin ayrııcı özelliklerine dayandırmak mümkündür. Konuya ilişkin olarak çalışma sonucunda elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

- Türkiye’de 1936 yılında kabul edilen ve ilk İş Kanunu olan 3008 sayılı Kanun ile iş sözleşmesinin kira sözleşmesinden ayrı bir hukuk sözleşmesi olarak ele alınması, toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasında başlangıç noktasını oluşturmaktadır.
- İş hukuku işçinin hukuku olarak tanımlanmakta ve işçiyi korumayı amaçlamaktadır. Kollektif iş hukuku olarak toplu pazarlık hukuku da işçiyi korumayı amaçlamaktadır. Bu nedenle de toplu pazarlık kuramına dayalı olarak toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin ve istihdam koşullarının belirlenmesi, Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmuştur.
- Rekabet piyasası kuramı ile toplu pazarlık kuramının teorik temellerinin farklılığı da, toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin kapsam dışı tutulmasında diğer bir nedendir.
- Türkiye’de 1963 yılından itibaren toplu pazarlık kuramının işletilmesinin kabul edilmesi ve anayasal güvenceye dayanması, istisna hükmünün kabulünde belirleyici olmuştur.
- Türkiye’nin toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin ve istihdam koşullarının belirlenmesi konusundaki uluslararası yükümlülükleri de söz konusu istisnanın, Rekabet Kanunu içinde yer almasında diğer bir ne-

dendir. Bu kapsamda Türkiye'nin 1951 yılında onayladığı ILO'nun 98. sayılı sözleşmesi ve 1961 sayılı Roma Antlaşması ilk sırada yer almaktadır.

- Türkiye'de mevzuatın AB mevzuatına uyum süreci de, toplu iş sözleşmesiyle ücret belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasında diğer bir nedendir.
- Avrupa sosyal modelinin, toplu iş sözleşmelerine dayandırılması ve üye ülkelerin istihdam ve endüstri ilişkilerinin geliştirilmesinde toplu iş sözleşmelerinin merkezi bir rol oynaması da Türkiye açısından bağlayıcı etki yapmıştır.
- Uluslararası alanda rekabet hukunda toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin ve istihdam koşullarının belirlenmesinin, ulusal rekabet kanunlarının uygulama alanı dışında tutulmasına ilişkin örnekler de belirleyici bir etken olmuştur.
- Toplu pazarlık yönteminin yapısal özellikleri de, istisna hükmünün kapsamının belirlenmesinde etkili olmuştur. Özellikle toplu pazarlığın, tarafların özerkliği ve gönüllülük ilkesine dayandırılması önemli bir etkindir.
- Toplu pazarlık yöntemiyle işçi işveren tarafının ekonomik ve pazarlık güçlerinin dengelenmesinin amaçlanması, tarafların toplu pazarlık sonucu imzalanan toplu iş sözleşmelerinin iş sözleşmesi üzerindeki emredici ve bağlayıcı etkisi, toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin işçilerin arasındaki rekabeti önleyici etkisi de diğer belirleyici etkenler arasında yer almaktadır.

- İşgücü piyasasını diğer faktör piyasaları ile mal ve hizmet piyasasından farklı kılan ayırıcı özellikleri de, toplu pazarlık yöntemiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasında diğer bir etkindir.

Sonuç olarak bütün bu değişkenler dikkate alınarak, Rekabet Kanunu içinde getirilen istisnaya dayalı genel bir değerlendirme yapmak gerektiğinde aşağıdaki yorumları yapmak mümkün görülmektedir.

- Türkiye'de endüstri ilişkilerinde Avrupa Birliğinde olduğu gibi toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesine dayalı sosyal modelin yaygın olduğunu söylemek mümkün değildir. Türkiye'de toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısının oldukça düşük olduğu ve büyük çoğunluğunun temelde sosyal istihdam anlayışının benimsendiği kamu sektöründe istihdam edildiği görülmektedir. Sonuç olarak, toplu iş sözleşmesiyle işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulmasının, Türkiye'de pazar ekonomisinin işlerliği üzerinde sınırlandırıcı etki yaptığını söylemek mümkün değildir.
- Sınırlılıklara rağmen, toplu pazarlıkla işçi ücretlerinin belirlenmesinin Rekabet Kanunu kapsamı dışında tutulması, Türkiye'de istihdam politikalarına ve bu başlık altında toplu pazarlık kuramının yerleşmesine katkıda bulunacaktır. Ama bu katkı, yetkili işçi sendikasının belirlenmesinde getirilen koşullar, özelleştirme sonucu devletin ekonomik faaliyetlerdeki payının azalması, sendikalı ve toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısının azalması nedeniyle ile sınırlı düzeyde gerçekleşecektir.



KAYNAKÇA

- Arslan, İ.Y. (2005). *Rekabet Hukuku*. Genişletilmiş 3. Baskı. Bursa: Ekin Kitapevi
- Ateş, M. (2008). Son Yapılan Düzenlemeler Işığında AB Rekabet Hukuku ve AB Rekabet Politikalarına Genel Bakış. *Avrupa Çalışmaları Dergisi*. No:2 (Bahar: 2008).47-76 Ankara. 12.Kasım.2012 tarihinde <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1126/13248.pdf> adresinden erişildi.
- Bakır, Z.G. (2010). Ekonominin Hukuksal Yapısı: Düzen Politikalarında Hukuk Normları. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*. Cilt:2. Sayı:1. 153-160. 03Haziran 2012 tarihinde http://www.sobiad.org/eJOURNALS/dergiEBD/arsiv/2010_1/18gonul_balkir.pdf, adresinden erişildi.
- Baykal, M. (2008). Hukuk Ekonomi İlişkisi ve Ekonomi Hukuku Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*. Yıl. 66. Sayı 2008/4. Güz. s.79-87. Ankara
- Biçerli, M, K. (2000). *Çalışma Ekonomisi*. Yayın No:1049. İşletme Ekonomi Dizisi:114. 1.Bası. İstanbul. Türkiye
- Carlton, D. ve J, Perlof. (2005). *Modern Industrial Organization*. Pearson Addison-Wesley. USA
- Çelik, N. (2003). *İş Hukuku Dersler.*, Yenilenmiş 16.Bası. İstanbul. Yayın No:1405. Hukuk Dizisi: 506
- DPT (1993). T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Avrupa Toplulukları ile İlişkiler Genel Müdürlüğü. *Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Anlaşmalar (AKÇT,AET,AAET)* Cilt 1. 15 Haziran 2012 tarihinde <http://e.kutup.dpt.gov.tr/ab/antlasma/at1.pdf> adresinden erişildi.
- DPT (1993a). T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. Avrupa Toplulukları ile İlişkiler Genel Müdürlüğü. *Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma*. 15 Haziran 2012 tarihinde <http://dpt.gov.tr/DOCObjectives/Download/2970/akct.pdf> adresinden erişildi.
- DPT (1994). T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. Rekabet Hukuku ve Politikası. Özel İhtisas Komisyonu Raporu. DPT Yayın No:DPT:2364; ÖİK:432. 15 Haziran 2012 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/PostalDesign/PortalControls/WebIcerikGostirim.aspx?Eu> adresinden erişildi.
- DPT (2000). T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu. DPT. Yayın No: 2501 - ÖİK: 522. Ankara. 15 Haziran 2012 tarihinde <http://ekutup.gov.tr/hukuk/oiik522.pdf> adresinden erişildi.
- DPT (2007). T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu. DPT Yayın No:2723-ÖİK:676.Ankara

DPT (2010). *T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Avrupa Sosyal Şartı*.1961. Ankara. 15 Haziran 2012 tarihinde http://ab.muzakere.bilgi.edu.tr/docs/avrupa_sosyal_sarti_metni.pdf adresinden erişildi.

Eurofound (1998). *Collective Agreement Prohibiting Engagement of Contract Is Not Contrary to Competition Law*. 18 Eylül 2012 tarihinde <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/10/inbrief/se9810117n.htm> adresinden erişildi.

Eurofound (1999). *Albany Case*. 18 Eylül 2012 tarihinde <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialisations/dictionary/definitions/competitionlawandcollectiveagreements.htm> adresinden erişildi.

Eurofound (2011). *European Social Model*. 21 Ekim 2012 tarihinde <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/EUROPEANSOCIALMODEL.htm> adresinden erişildi.

Eurofound (2009). *Right of Collective Bargaining*. 21 Ekim 2012 tarihinde <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/rightofcollectivebargaining.htm> adresinden erişildi.

Erdem, H. E. (2006). *Critics of Turkish Competition Law in The Light of EU Merger Regulation*. Yeditepe University. İstanbul. Turkey. 24.Eylül.2012 tarihinde

http://www.yeditepe.eu.tr/7tepe/egitim/lisans/hukuk/UNCTAD/tebligler/ercumenter-dem_aticle-doc- adresinden erişildi.

Gürsel, S. (1997). Piyasa Ekonomisi. *Gala-tasaray Sosyal Bilimler Dergisi*. Bahar Sayısı. s.54-56. İstanbul

ILO (2012). ILO Türkiye Ofisi. 98 Sayılı *Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Müteallik Sözleşme*. Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri. 05 Mayıs 2012 tarihinde <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz098.htm> adresinden erişildi.

Khorman, S, R. (2002). *Application of Competition Law: exemptions and exceptions*. United Nations. 15 Ağustos 2012 tarihinde http://www.unacted.org/EN/does/ditcclp-misc25_en.pdf adresinden erişildi.

Lee, C.H. (2004). *Model Competition Laws*. The World Bank-OECD and UNCTAD Approaches Compared. Centre for Regulation and Competition International Conference. 17 Eylül 2012 tarihinde <http://www.competition-regulation.org.uk/> adresinden erişildi.

Nicholson, M, W. (2008). An Antitrust Law Index For Empirical Analysis Of International Competition Policy. *Journal Of Competition Law And Economics*. 02 Mart 2012 tarihinde <http://jcle.oxfordjournals.org/content/4/4/1009.full.pdf> adresinden erişildi.

OECD (2002). Organization for Economics and Co-operation and Development. *OECD Review of Regulatory Reform*. Regulatory Reform in Turkey. 14 Eylül 2012 tarihinde <http://www.oecd.org/regreform/184074> adresinden erişildi.

Rekabet Kanununun Genel Gerekçesi. (1994) 12 Aralık 2012 tarihinde <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=>

[sayfaicerikhtml&icId=748&detId=100&usII=74](#) adresinden erişildi.

Sanlı, K. C. (2000). Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği. *Rekabet Kurumu Lisanüstü Tez Serisi*. Ankara,Türkiye

Şen, M. (2000). *Cumhuriyet Öncesi Türk Hukukunda Hizmet Akdine Genel Bakış*. 10 Ekim 2012 tarihinde <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MSen8.html> adresinden erişildi.

Tunçomağ, K. (1985). *İş Hukuku, Sendikalar, Toplu İş Sözleşmeleri, Arabuluculuk ve Tahkim, Grev ve Lokavt*. Cilt II. İkinci Bası. İstanbul,Türkiye

TÜSİAD-OECD (2003). *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar Ekonomik Dönüşüme Yamsal Destek*. İstanbul. Türkiye

TÜSİAD (2005). Why Does Economy Need Competition Rules: Turkey’s Experience. *5th.UN Conference on Competition Policy*.14-18 November 2005. Belek-Antalya

13Temmuz.2012 tarihinde http://www.unactedxi.org/templates/Page_5741.aspx adresinden erişildi.

ÖZET

6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun Grev ve Lokavta İlişkin Düzenlemeleri

Toplu iş ilişkilerini düzenleyen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun yerini alan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, önceki iki düzenlemeyi tek bir kanun altında toplamış ve yeni kanunla birlikte toplu ilişkilerde bazı değişiklikler söz konusu olmuştur.

Yeni düzenlemelerde, grev yasakları bakımından daralma söz konusudur ve greve ilişkin süreler, konut hakları, eylem ve propaganda gibi haklar işçi lehine genişletilmiştir. Lokavt da greve karşı bir işveren hakkı olarak yine yasada yer bulmuştur. Bununla birlikte grev hakkı başlı başına bir hak olmaktan ziyade, yine toplu iş sözleşmesi sistemi içerisinde düzenlenmiş olup, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün ülkemize öteden beri yöneltmekte olduğu eleştirilerinin yeni düzenlemelerle büyük ölçüde karşılanmadığı görülmektedir.

JEL Sınıflaması: K31

Anahtar Kelimeler: Grev, Lokavt, Toplu Pazarlık

ABSTRACT

Strike and Lockout Regulations in Act No. 6356 on Trade Unions and Collective Bargaining Agreements

The Law No. 6356 on Trade Unions and Collective Labour Agreements which replaced the Law No. 2821 on Trade Unions and the Law No. 2822 on Collective Bargaining Agreements, Strikes and Lock-Outs regulating collective labour relations has combined the previous two laws under a single law, and the new Law has brought about some changes in the collective labour relations.

The new Law has limited the scope of prohibitions on strike and extended the rights on, such as duration of strikes, housing, acts and propaganda, in favour of workers. Lock-out has been re-included in the new Law as an employer's right to strike. Nevertheless, the right to strike, rather than being a right in itself, has remained within the system of collective bargaining agreements, and it can be seen that the criticisms of the International Labour Organization regarding our country have not been eliminated by the new arrangements to a considerable extent.

JEL Classification: K31

Keywords: Strike, Lock-out, Collective Bargaining

6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun Grev ve Lokavta İlişkin Düzenlemeleri



Dr. Çağlar Çopuroğlu *

GİRİŞ
Toplu iş ilişkilerini düzenleyen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun¹ yerini alan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu², önceki iki düzenlemeyi tek bir kanun altında toplamış ve yeni kanunla birlikte toplu ilişkilerde bazı değişiklikler söz konusu olmuştur.

Konuya ilişkin olarak Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO), 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına İlişkin ve 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin Sözleşmeleri çerçevesinde, Uzmanlar Komitesi'nin Türkiye raporlarında sürekli olarak eleştiri konusu olan ve değişikliği talep edilen hu-

suslar bulunmaktaydı. Grevin yasak olduğu işlerin ve yasak grev türlerinin azaltılması, toplu uyuşmazlıkları taraf iradeleri dışına taşımak anlamına gelen Bakanlar Kurulu'nun yetkileri ve zorunlu tahkim, kısıtlanmış grev gözcülüğü, kanun dışı grev halinde hapis cezası gibi ağır yaptırımların varlığı, başlıca eleştiri konusu yapılan düzenlemelerdi³. ILO yıllar geçtikçe, beklentilerini daha kuvvetli bir şekilde vurgulamaktaydı (DERELİ, 2011b, s. 12).

¹ RG. 7.5.1983/18040.

² 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, RG. 7.11.2012, 28460.

³ Bkz. 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşme, ILO Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Uzmanlar Komitesi 2007 Gözlem Raporu, 11; 2008 Raporu, 11; 2009 Raporu, 4; 2010 Raporu, 1; 2011 Raporu, 5; 2012 Raporu, 5, www.ilo.org.

Örgütün sözleşmeleri ve tavsiyeleri ışığında başlanılan yeni kanun çalışmaları, neticede tamamlanmış ve artık toplu iş ilişkilerinde yeni bir mevzuat kabul edilmiştir. Bu çalışmada, grev ve lokavta ilişkin yasal değişiklikler, mülga 2822 sayılı Kanuna da atıfta bulunularak ve karşılaştırma yapılarak incelenmiş, ILO’nun eski kanun hükümleri ile ilgili eleştirilerine de ilgili başlıklarda yer verilmiştir.

Anılan yasal değişiklikler, çalışmamızda başlıca dört ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar sırasıyla grev ve lokavt kararının alınmasına, uygulanmasına ve sona ermesine ilişkin değişiklikler ile son olarak cezai hükümlerdir.

1. GREV ve LOKAVT KARARININ ALINMASINA İLİŞKİN DEĞİŞİKLİKLER

Avrupa Sosyal Şartı’nın⁴ 6. maddesinin 4. fıkrasında yer alan grev hakkı, “menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve çalıştırılanların bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak üzere grev hakkı dahil ortak hareket hakkını tanır.” şeklinde ifade bulmuştur. Aynı hüküm, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart’ın⁵ da yine aynı madde ve aynı fıkrasında, aynı ifade ile yer almaktadır.

Bununla birlikte, Uluslararası Çalışma Örgütü menşeli belgelerde, 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin Sözleşme⁶ ve 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşme’de⁷, sanılanın aksine grev hakkına açıkça yer verilmiş değildir. Ancak Uluslararası Çalışma Örgütü, öteden beri yorum yoluyla grev hakkının varlığını tanı-

maktadır (ALPAGUT, 2012, s. 46).

Grev ve lokavt kararının alınabilmesi için öncelikle grev ve lokavtın yasak edilmemiş olması gerekmektedir. 2822 sayılı mülga Kanunun 29. maddesiyle bazı işler, 30. maddeyle de bazı işyerleri grev ve lokavt yasağına tabi tutulmuş ve 31. maddesiyle de hem bazı ek yasaklar belirtilmiş hem Bakanlar Kuruluna bazı koşulların varlığı halinde, gerekli göreceği iş ve işyerlerinde geçici yasak koyma yetkisi verilmişti. Yeni kanun da, kapsamını daraltmış olmakla birlikte, eski kanundaki gibi bazı iş ve işyerleri için grev ve lokavt yasakları öngörmüştür.

I. 2822 ve 6356 Sayılı Kanunlarda Grev ve Lokavt Yasakları

Mevzuatımızda grev ve lokavt yasakları ciddi yer tutmakta ve bu öteden beri doktrinde eleştirilmekte (bkz. KUTAL, 1990, s. 115), aynı eleştiriler Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Türkiye raporlarında da göze çarpmaktadır (DERELİ, 2011b, s. 13). Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesi’nin 2012 Uzmanlar Komitesi Türkiye Gözlem Raporunda, yasakların çok sınırlı bir alan için söz konusu olması gerektiği ifade edilmiş; bu sınır da kamu işyerleri bakımından “asli hizmet” olarak çizilmiştir. Asli (esaslı) hizmet, kesintisi yaşamı, kişisel güvenliği, toplumun tümünün veya bir kısmının sağlığını tehlikeye sokacak hizmetlerdir (DERELİ, 2011a, s. 39; KUTAL, 2012,

4 18.10.1961; RG. 4.7.1989/20125.

5 3.5.1996; RG. 3.10.2006/26308.

6 RG. 14.8.1951/7884.

7 RG. 25.2.1993/21507.

s. 175 vd; ALPAGUT, 2012, s. 44). Sürekli veya geçici olsun, yasaklamalarda ve hatta aşağıda incelenecek olan ertelemelerde işte bu sınırdan daha geniş olan “kamu düzeni” gibi kavramların kanunda yer almaması gerektiği raporlarda açıkça belirtilmişti⁸.

Eski kanunda can ve mal kurtarma; cenaze ve tekfin; su, elektrik, havagazı, termik santralleri besleyen linyit üretimi, doğal gaz ve petrol sondajı, üretimi, tasfiyesi, dağıtımı, üretimi, nafta veya doğal gazdan başlayan petrokimya işleri ile, banka ve noterlik hizmetleriyle kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye, şehir içi deniz, kara ve demiryolu ve diğer raylı toplu yolcu ulaştırma hizmetleri, grev ve lokavt yasağı kapsamında düzenlenmiş işler arasında sayılmıştı⁹. Takip eden maddede ise hangi işyerlerinde grev ve lokavt yasağının bulunduğu düzenlenmiş olup, ilaç imal eden işyerleri hariç olmak üzere aşı ve serum imal eden müesseseler, hastane, klinik, sanatoryum, prevantoryum, dispanser ve eczane gibi sağlıkla ilgili işyerleri; eğitim ve öğretim kurumları ile çocuk bakım yerleri ve huzurevleri; mezarlıklar ve son olarak Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerleri, yasak kapsamına alınmışlardı.

Yeni Kanun, grev ve lokavt yasakları bakımından, yasağın bulunduğu işler ve işyerleri şeklinde bir ayırım yapmamış, konuyu düzenleyen maddede sayma yoluna giderek grev ve lokavt yasaklarını belirlemiştir. Buna göre, can ve mal kurtarma işlerinde, cenaze işlerinde ve mezarlıklarda, şehir şebeke suyu, elektrik, doğal gaz, petrol üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan petrokimya işlerinde; bankacılık

hizmetlerinde, Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerinde; kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde ve hastanelerde grev ve lokavt yasaktır (m. 62).

Eski kanuna göre grev ve lokavt yasağı kapsamından çıkarılan işler çocuk bakım yerleri ve huzurevleri, serum ve aşı imal eden yerler ile hastaneler dışındaki klinik, dispanser, eczane gibi sağlık ile ilgili kuruluşlardır. Bunlara ek olarak havacılık hizmetlerinde öngörülmüş yasağın da yeni kanuna alınmaması isabetlidir (ALPAGUT, 2012, s. 45). Ayrıca eski kanunun 31. maddesinin ilk fıkrasıyla düzenlenmiş bulunan savaş hali, genel veya kısmi seferberlik süresince grev ve lokavtı yasaklayan hüküm yeni kanun içerisinde yer almamıştır¹⁰. Bununla birlikte eski kanun m. 31/2 hükmünde yer alan ve henüz

8 Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesi, Uzmanlar Komitesi Türkiye Gözlem Raporu, 2012, “Grev Hakkına İlişkin Kısıtlamalar”, 4.

9 Bunlardan enerjiyle ilgili olanlar ile kamu kuruluşlarınca düzenlenen itfaiye ve yolcu taşıma hizmetlerinin yasak kapsamında düzenlenmesi, 2822 sayılı kanunun 29. maddesine, 27.5.1988 tarihli ve 3451 sayılı kanunun 5. maddesinin düzenlemesi ile ilgili maddeye eklenmişti.

10 Burada hemen savaş veya seferberlik durumlarında grev veya lokavtı yapılabileceği sonucu çıkartmamak gerekir zira Bakanlar Kurulunun grev ve lokavtı “milli güvenliği bozucu” durumlarda erteleme yetkisi yeni kanunda da yer almakta olup, anılan durumların olağanüstü hal teşkil edeceği açıktır. Dolayısıyla savaş, seferberlik gibi durumlarda, dışarıya etkisi pek küçük işyerleri bir tarafa bırakılacak olursa, alınacak grev kararının toplum üzerinde veya savaş sanayinde olumsuz etkili olacağı durumlarda, ya işçiler milli manevi duygularla grev kararı almayacak ya da Bakanlar Kurulu erteleme yetkisini kullanacak, her iki ihtimalde de bu yasağın yeni kanunda yer almamasının pek önemli somut sonuçları olmayacaktır.

varış noktasına ulaşmamış deniz, hava ve kara ulaştırma araçlarında da grev ve lokavt yapılamayacağına ilişkin hüküm, yeni kanunda m. 62/3 kapsamında aynen korunmuştur (ayrıca bkz. CENTEL, 2013, s. 8 vd.).

Bu açıklamalarımıza ek olarak belirtmek gerekir ki, toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında ortaya çıkacak uyuşmazlıklar hariç olmak üzere uyarı grevi, dayanışma grevi, dönen grev gibi diğer grev türlerine (grev türleri için bkz. KÜPELİ/ÜRTİŞ, 1996, s. 137 vd.) ilişkin yasaklar korunmuştur. Her ne kadar ILO tavsiyelerine paralel olarak 2010 yılında Anayasal engeller ortadan kaldırılmış ise de, yeni kanun da 2822 sayılı Kanunda olduğu gibi, toplu iş sözleşmesi düzeni içerisinde düzenlenmiş bulunan mevcut grev hakkından başka bir grev hakkına olanak tanımamıştır. Bu yasakların iş ya da işyeri ile ilgisi yoktur, her iş ve işyeri için geçerlidir. Bize göre grev hakkının, ILO normlarına uygun olarak, asli hizmete dayanan sınırları çizilmek kaydıyla, mesleki menfaat kriteri esas alınarak, tamamen bağımsız bir hak olarak mevzuatımızda yer alması gerekirdi.

Görüldüğü gibi mevcut yasakların, eski düzenlemelere göre pek de az olmadığı göze çarpmaktadır. Öteden beri Uluslararası Çalışma Örgütü'nün, ülkemize ilişkin raporlarında grev ve lokavt yasaklarının sayıca fazlalığını belirten eleştirileri bilinmektedir (Konuyla ilgili Türkiye aleyhine verilen örnek AHİM kararları için bkz. ALPAGUT, 2012, s. 49-52). Kanun çalışmaları sürecinde hazırlanan bilim kurulu taslağında grev ve lokavtın, kamu düzeni veya kamu sağlığı bakımından sakıncalı görülmesi halinde, ilgililerin veya bakanlığın talebi üzerine yetkili

mahkemece yasaklanabileceği öngörülmekteydi. Bize göre yasakların da erteleme de, bilim kurulu taslağındaki haliyle, ILO normlarında yer alan ve yukarıda sözü edilen “asli hizmet” çerçevesinde kanunlaşması isabetli olurdu. Ne var ki taslağın kanunlaşması aşamasında anılan madde, neredeyse eski kanun metninin aynısı olarak düzenlenmiştir. Bunun, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün beklentilerini karşılamayacağı açıktır.

II. Bakanlar Kurulunun Yetkileri

1. Grev ve Lokavt Yasaklama Yetkisi

Eski kanunun 31. maddesiyle Bakanlar Kuruluna yangın, su baskını, toprak veya çığ kayması veya depremlerin sebebiyet verdiği ve genel hayatı felce uğratan felaket hallerinde, bu hallerin meydana geldiği yerlerle sınırlı olmak ve bu hallerin devamı süresince yürürlükte kalmak üzere, gerekli gördüğü işyerleri ve işkollarında grev ve lokavt yasaklama yetkisi verilmişti. Anılan yetki, yeni kanunda içeriği aynı ancak dili daha sade olmak üzere aynen yer almaktadır. Buna göre: “Bakanlar Kurulu, genel hayatı önemli ölçüde etkileyen doğa olaylarının gerçekleştiği yerlerde bu durumun devamı süresince yürürlükte kalmak kaydıyla gerekli gördüğü işyerlerinde grev ve lokavt yasaklayabilir, yasağın kalkmasından itibaren altmış gün içinde altı gün önceden karşı tarafa bildirilmek kaydıyla grev ve lokavt uygulamasına devam edilir” (m. 62/2).

Yasak, belli bir süreye bağlı olmadan konulmuşsa, yasak kararı Bakanlar Kurulu tarafından kaldırılmadıkça grev uygulanamaz (NARMANLIOĞLU, 2001, s. 615-616). Eski kanunda yer alan ve geçici grev ve lokavt yasaklarının altı ayı doldurmasından

itibaren altı işgünü içerisinde taraflardan birinin Yüksek Hakem Kuruluna başvurabileceğine ilişkin hüküm, yeni kanunda yer almamıştır.

Madde metninde “yasaklayabilir” hükmünün devamında “grev ve lokavt uygulamasına devam edilir” ibaresi karşısında, aslında burada geçici bir yasaktan ziyade Bakanlar Kuruluna biraz sonra aşağıda görüleceği gibi bir erteleme yetkisi verildiği düşünülebilir. Bu düzenlemenin değişik bir isim taşımasından başka farkı, burada erteleme süresiz, ikinci bir karara kadar olmasının yanı sıra, karara karşı bir yargı yolunun bu kanun içerisinde öngörülmemiş olmasıdır.

2. Grev ve Lokavt Erteleme Yetkisi

Kanuna göre Bakanlar Kurulu, grev ve lokavtı, genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte değerlendirirse, alacağı erteleme kararının yayımlanmasından itibaren altmış gün süre ile erteleme yetkisine sahiptir. Erteleme söz konusu olabilmesi için grev ve lokavt kararının alınmış ya da uygulamasına geçilmiş olmasının herhangi bir farkı yoktur (m. 63/1). Bu süre içerisinde uyuşmazlık Çalışma Bakanı veya onun tarafından görevlendirilecek arabulucunun göstereceği çabalarla çözülebileceği gibi taraflar özel hakeme de başvurabilirler (m. 63/2) Bu hüküm eski kanunun 33. maddesinin ilk fıkrası ve 34. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarıyla tamamen aynıdır.

Görüldüğü gibi eski kanunda olduğu gibi, erteleme kararı altmış günden daha kısa verilemez. Bununla birlikte Bakanlar Kurulu'nun sürenin dolmasından önce kararını kaldırmasında hukuki bir engel yoktur (REİSOĞLU, 1986, s. 301).

Bu konuyla ilgili hükümlerde göze çarpan ilk farklılık, erteleme kararına karşı başvurulacak yargı yoluna ilişkin düzenleme bakımındandır. Eski kanunun 33. maddesinin 2. fıkrasında: “Bakanlar Kurulunun erteleme kararları aleyhine Danıştay’da iptal davası açılabilir ve yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi istenebilir. Olağanüstü halin ilan edildiği bölgelerde grev ve lokavt ertelenmesi kararlarına ilişkin davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez.” hükmü yer almaktaydı. Bu hüküm ya da bunu karşılayan bir hüküm yeni kanunda yer almamıştır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulunca alınacak bir erteleme kararına karşı yargı yolunun açık olup olmadığı ve davada yürütmenin durdurulmasının talep edilip edilemeyeceği tartışılmalıdır.

Anayasamızın 125. maddesinin ilk fıkrasına göre: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Dolayısıyla hukuka uygun bir sınırlama olmadıkça, Bakanlar Kurulunun erteleme kararına karşı taraflara da yargı yolu açık olacak, taraflar iptal talebiyle mahkemeye başvurabileceklerdir. Ancak “Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir (AY. m. 125/5). Dolayısıyla Anayasanın öngördüğü şekilde bir sınırlama getirilmedikçe, erteleme kararına karşı iptal davası açmak ve yürütmenin durdurulması talebinde bulunmak, yeni yasal düzenlemelerle, olağanüstü hal bölgesi içinde olsun veya olmasın, mümkündür. Bu açıdan bakıldığında, her ne kadar yasadaki düzenleme konusu yapılmamış olmasına rağmen, yargı yolunun genişlediği

söylenbilir. Yargı yolu, kararı alan idari makam Bakanlar Kurulu olduğundan, yargı yeri Danıştay Kanunu gereğince yine eski kanun dönemindeki gibi ilk derece mahkemesi olarak Danıştay olacaktır (DK. m. 24/1-a). Aynı husus, bize göre Bakanlar Kurulunca konulacak geçici yasaklar için de geçerlidir.

Bir diğer farklılık ise erteleme süresi sonunda tarafların hala anlaşamamış olmalarına ilişkin düzenlemesidir. Eski kanunun 34. maddesinin son fıkrasında, erteleme döneminin sonunda taraflar anlaşamamışlarsa, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kuruluna götürüleceği öngörülmüşken, yeni düzenleme ile Bakanın bu görevine yer verilmemiş olup, Yüksek Hakem Kuruluna başvuru taraflara bırakılmıştır. Buna göre “erteleme süresinin sonunda anlaşma sağlanamazsa, altı işgünü içinde taraflardan birinin başvurusu üzerine uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülecek, aksi takdirde sendikanın yetkisi düşecektir (m. 63/3). Bakanlar Kurulu tarafından, erteleme kararını kaldıran bir karar alınmadıkça, erteleme süresi dolmadan Yüksek Hakem Kurulu’na başvuru, hukuka aykırı olacaktır (REİSOĞLU, 1986, s. 301).

Bilim Kurulu taslağındaki haliyle, yasaklar ve erteleme metinde yer almadığı için, Yüksek Hakem Kurulu’nun anılan, belki de en önemli yetkisi elinden alınmış olmakta, dolayısıyla sistemin otoriter yapısında bir yumuşama öngörülmekteydi. Değiştirilerek yasalasın mevcut hükümlerdeki sorunlar, öteden beri doktrinde eleştirilmiştir. Gerçekten, gerek yasaklar gerek Bakanlar Kurulu müdahalesi, toplu iş sözleşmesinin oluşma-

sında taraf iradelerini tamamen etkisiz kılmakta (ESENER, 1975, s. 517; KUTAL, 1990, s. 104) ve bu toplu iş sözleşmesi özerkliği ile bağdaşmamaktadır. Toplu iş sözleşmesi özerkliği, aralarında menfaat uyuşmazlığı olan iki tarafın, üçüncü kişiler üzerinde objektif hukuk kuralı niteliğinde düzenlemeler getirebilmelerini ifade eder (TUĞ, 1998, s. 52). Ancak yukarıda incelediğimiz gibi, toplu iş sözleşmesi, yasaklarda kesin olarak, ertelemeye ise süre sonunda tarafların hala anlaşamamış olmalarını takiben, Yüksek Hakem Kurulu eliyle oluşmaktadır. Bu da aslında, yasal olarak grev hakkının tanındığı bir alanda dahi, fiilen grev yasağı olduğu anlamına gelmektedir (DERELİ, 2011b, s. 13).

Belirtelim ki Uluslararası Çalışma Örgütü’nün öncelikli olarak üzerinde durduğu konulardan biri de taraf iradeleridir. Türkiye raporlarında, toplu iş sözleşmesi biriminde çoğunluğu sağlayamamış sendikanın varlığı halinde dahi, işyerinde örgütlü mevcut sendikalara, kendi üyeleri ile sınırlı olarak toplu iş sözleşmesi yetkisi tanınması gerektiği belirtilmektedir¹¹. Özetle asıl olan, her zaman taraf iradeleri ile oluşmuş ve mümkün mer-tebe çok işçinin yararlanabileceği bir toplu iş sözleşmesi sistemidir. Dolayısıyla ILO’nun taraf iradelerine müdahale olarak sürekli eleştiri konusu yaptığı bu hususun, yeni kanunla özerklik kavramı ile bağdaşır şekilde geliştirilip düzenlendiğini söyleyebilmek zordur.

¹¹ Bkz. 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin Sözleşme, ILO Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Uzmanlar Komitesi, 2012 Gözlem Raporu, 3.

III. Grev ve Lokavt Kararının Alınması Prosedürü

1. Kararı Kimin Alacağı

Bilindiği gibi, toplu iş uyuşmazlığının işçi tarafı, toplu iş sözleşmesinin tanımından da anlaşıldığı üzere her zaman işçi sendikası, işveren tarafı ise işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işverendir (m. 2/h). İşte grev kararını alacak olan, toplu iş sözleşmesi yetkisini almış olan işçi sendikasıdır, işçi gruplarına grev hakkı tanınmamıştır. 275 sayılı Kanun döneminden beri mevzuatımıza hakim olan düzenleme budur (OĞUZMAN, 1984, s. 163; REİSOĞLU, 1986, s. 240 vd.).

Lokavt kararını alacak olan ise, greve muhatap olan işveren tarafı olup, bu işveren sendikası olabileceği gibi, sendika üyesi olmayan işveren de olabilir (60/2).

2. Karara İlişkin Süreler

Grev kararı, uyuşmazlık tutanağının tebliği tarihinden itibaren altmış gün içinde alınabilir ve bu altmış günlük sürenin içinde kalmak kaydıyla ve altı işgünü önceden karşı tarafa bildirilecek tarihte uygulamaya konulabilir (m. 60/1).

Eski kanun döneminde, grev kararının alınabilmesi için altı işgünü sürecek bir “soğuma evresi” öngörülüyor ve uyuşmazlık tutanağından itibaren bu süre geçmeden grev kararı alınamıyordu. Kararın alınması ise yalnızca bu ilk altı işgünlük süreyi takip eden ikinci altı işgünlük süre içerisinde mümkündü. Yeni düzenlemeyle birlikte sendika, tutanağın hemen arkasından grev kararı alabileceği gibi, elli dört gün boyunca herhangi bir gün de grev kararı alabilir. Yeter ki karar, altmış gün içinde kalınarak ve altı işgünü önceden bildirilecek şekilde alın-

mış olsun. Hükmün devamında ise süresi içinde grev kararının alınmaması ya da uygulanacağı tarihin karşı tarafa bildirilmemesinin, yetkinin düşmesine sebep olacağı hükme bağlanmıştır.

Lokavt kararı da aynı şekilde, karşı tarafça grev kararının kendisine tebliğinden itibaren altmış gün içerisinde alınabilir ve bu süre içinde altı işgünü önceden karşı tarafa bildirilecek şekilde uygulanabilir (m. 60/2). Lokavt, kararın alınması bakımından grev kararına muhtaçtır ve kararın kapsamı ve uygulanması bakımından yeni düzenleme ile eski düzenleme arasında tam bir paralellik söz konusudur. Buna göre grup toplu iş sözleşmesine ilişkin uyuşmazlıklarda grev kararı, uyuşmazlık kapsamındaki işyerlerinin bir kısmı için alınmış olsa bile, lokavt kararı başka işyerleri için de alınabilir (m. 60/6).

Grev ve lokavt kararları, işyerlerinde derhal ilan edilecek (m. 60/3) ve uygulama tarihi, kararı alan tarafça, karşı tarafa tebliğ edilmek üzere notere ve görevli makama¹² tevdi edilecektir. Uygulama tarihi de kararın duyurulmasında olduğu gibi, işyerlerinde ilan edilecektir (m. 60/5).

Yeni kanunda, kanuni bir grev kararını takiben, Bakanın arabuluculuk yapabileceği de hükme bağlanmıştır, bakan bizzat arabuluculuk yapabileceği gibi, bir kişiyi de arabulucu olarak görevlendirebilir (m. 60/7).

¹² Görevli makamın kim olduğu kanunun 2. maddesinin c bendinde belirtilmiştir. Buna göre görevli makam, işyeri toplu iş sözleşmesi için işyerinin, işletme toplu iş sözleşmesi için işletme merkezinin bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüdür. Grup toplu iş sözleşmeleri için ise, aynı müdürlüğün yetki alanında bulunan işyerleri söz konusuysa görevli makam anılan müdürlük, farklı yetki alanına giren işyerleri için ise Bakanlıktır.

IV. Grev Oylaması

Grev oylaması, grev kararının alınmasından sonra, grevin uygulanma aşamasına geçilip geçilmeyeceğini belirlemek üzere yapılan oylamadır (ÇELİK, 2012, s. 645-646; SUR, 2011, s. 430). Bu oylama ile işçiler sendikanın almış olduğu grev kararını bir nevi teyit veya veto etmekte ve sendika yöneticilerince alınmış olan grev kararı işçilerin de katılımıyla demokratik bir niteliğe bürünmektedir (ÇİFTER, 1997, s. 77; ÜNAL, 1993, s. 6).

Eski kanun, grev oylamasının usul ve esaslarını 35. madde ile düzenlemiştir. Buna göre grev kararının ilan edildiği tarihte işyerinde çalışan işçilerin en az dörtte birinin, grevin işyerinde ilanını izleyen altı işgünü içerisinde mahallin en büyük mülki amirine talepte bulunması halinde, grev oylaması yapılıyordu. Talebi takip eden altı işgünü içerisinde işyerinde ve iş saatlerinde, gizli oy ve açık sayım esasına göre yapılan grev oylamasında, grevin ilanı anında işyerinde çalışan işçilerin salt çoğunluğu grevin uygulanmaması yönünde oy kullandığında, grevin uygulanması mümkün olmuyordu.

Yeni kanun, oylama talebinin süresi ve talepte bulunacak asgari işçi sayısı bakımından bir değişiklik öngörmemekle beraber, oylama talebinin yapılacağı makamı, görevli makam olarak değiştirmiştir. Bundan sonra grev oylaması talebi, mahallin en büyük mülki amirine değil, görevli makama yapılacaktır (m. 61/1). Talep, işletme ve grup toplu iş sözleşmeleri için ayrı ayrı her bir işyerinin bağlı bulunduğu görevli makama yapılır. Bu düzenlemeye paralel olarak oylama sonucu grup toplu iş sözleşmeleri için ayrı ayrı be-

lirlenecek ve işletme toplu iş sözleşmelerinde, oylama sonuçları işletme merkezinin bulunduğu görevli makamda toplanacaktır ve sonuç burada belirlenecektir (m. 61/4-5). Oylamaya ilişkin usul ise çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmıştır¹³(m.61/6).

Grev oylamasına ilişkin düzenlemeler içinde bize göre söz konusu olan ciddi farklılık ise, grev oylamasında aranan çoğunluk bakımındandır. Eski kanunun 35. maddesinin son fıkrası, grev ilanının yapıldığı tarihte işyerinde çalışan işçilerin salt çoğunluğunun grevin uygulanmaması yönünde karar vermesi halinde o işyerinde grevin uygulanamayacağını düzenlemekteydi. Yeni düzenlemede ise “oylamaya katılanların salt çoğunluğu grevin yapılmaması yönünde karar verirse, bu uyuşmazlıkta alınan grev kararı uygulanamaz” hükmü yer almaktadır (m. 61/3). Buna göre, eski kanun oylamada grevden yana olmayan işçileri, grev ilanının yapıldığı tarihte işyerinde çalışan işçilerin salt çoğunluğu düzeyinde görmek isterken, yeni kanun oylamaya katılan işçilerin salt çoğunluğunu aramaktadır (CANİKLİOĞLU, 2012, s. 55). Diğer bir deyişle, eski kanun oylamada grevden yana olmayan işçilerin iradelerini görmek isterken, yeni kanun işçilerden grev iradesinin teyidini görmek istemektedir. Denebilir ki oylamada aranan irade artık grev karşıtı olan değil, grev yanlısı olan iradedir. Zira grevin uygulanmasından yana olan işçiler oylamaya katılmadıkça,

¹³ Ancak kanunun 3. geçici maddesine göre, yeni düzenlemeler çıkarılıncaya kadar eski kanuna dayanılarak çıkartılan ve bu kanuna aykırı olmayan düzenlemeler uygulanmaya devam edeceğinden, o zamana kadar mevcut usul uygulanmaya devam edecektir.

grev karşıtı olan bir işçinin oyu, grevin uygulanmasını engellemeye yetecektir. Dolayısıyla uygulamada, oylamada sandık başına gitmesi gereken işçiler, bundan sonra grev karşıtı olan işçiler değil, grev kararına destek veren işçiler olacaktır.

Bilim kurulu taslağında grev oylamasının, sadece grev kararını alan sendikanın üyeleri arasında ve sendikanın tüzüğünde yer alan usulle yapılacağı düzenlenmişti. Sendikanın tüzüğünde veya birlikte başvuran sendikaların tümünün tüzüğünde grev oylamasına ilişkin bir hüküm yok ise, işçilerin grev oylamasını talep hakkına ise yer verilmemişti. Bu hükümle, sendikal iradesi olan işçiler ile sendika ile bir bağı bulunmayan işçiler arasında, oylamaya katılabilmek bakımından bir farklılık öngörülmekte ve sendikanın kararının oylanması, sendika üyesi işçilere bırakılmaktaydı. Kanun koyucu burada, sendika üyesi olmayan ancak o işyerinde çalışan işçilerin de bu karardan etkileneceğini düşünerek olsa gerek, oylamaya ilişkin bu düzenlemeye hükümde yer vermemiştir.

Oylamadan grevin uygulanmaması yönünde karar çıkarsa, grev kararı uygulanamayacağı gibi, yukarıda bahsi geçen altmış günlük süre içerisinde anlaşma sağlanamaz ve işçi sendikası, oylama sonucunun kesinleşmesinden itibaren altı işgünü içerisinde Yüksek Hakem Kurulu'na başvuramazsa, sendikanın yetkisi düşer (m. 61/3). Eski kanunda, oylama sonucunun kesinleşmesinden itibaren işçi sendikası, 15 gün içinde ya anlaşmak ya da Yüksek Hakem Kurulu'na başvurmak durumundaydı. Bununla ilgili olarak doktrinde, grev gücü kalmamış bir sendika-

nın, yetkiyi kaybetmemek için işçilerin ekonomik ve sosyal durumlarını korumakta zayıf kalabilecek bir toplu iş sözleşmesini imzalaması sonucunu doğurabileceğinden hareketle, grev oylamasının sonucuna göre yetkinin derhal düşmesinin daha yerinde bir düzenleme olacağı yönünde görüşler bulunmaktaydı (TUNCAY, 1999, s. 303; ÇELİK, 2012, s. 647). Yeni düzenleme ile yetkinin derhal düşmesi durumu yine düzenlemeye girmemiş olup, yetkinin düşmesini engellemek için başvurulacak yollarda, süre kısaltılmış bulunmaktadır. Bu kısa süre içinde de yetkiyi kaybetmek istemeyen sendika, ya “60” günlük süre içinde anlaşma yolunu ya da “altı işgünlük” Yüksek Hakem Kurulu'na başvurma seçeneklerinden birini seçmek zorunda kalacak ve tercihini pek muhtemeldir ki tahkimden yana kullanacaktır (DEMİR, 2005, s. 68; ayrıca bkz. ALPAGUT, 2012, s. 42-43). İşte bu sebeple kanun tasarı aşamasındayken, doktrinde 60 günlük sürenin sonunun beklenmesi ve 6 işgünlük sürenin bu sürenin sonundan başlamasının daha yerinde bir düzenleme olacağı haklı olarak ileri sürülmüştü (DEMİR, 2005, s. 68). Ne var ki bizim de katıldığımız bu görüşün aksine mevcut kanun hükmüyle bugün uygulamada, toplu iş sözleşmesinin doğasına zıt olarak, tahkime gitmek için aceleci davranacak işçi sendikaları görülecek olması kuvvetle muhtemeldir.

Oylamaya itiraz, eski kanunun düzenlemesiyle aynıdır. Buna göre: “Oylamaya ilişkin itirazlar, oylama gününden itibaren üç işgünü içinde mahkemeye yapılır. İtiraz, mahkemece üç işgünü içinde kesin olarak karara bağlanır” (m. 61/2).

2. GREV ve LOKAVTIN UYGULANMASI

I. İşçilerin Durumu

İşçiler, greve katılıp katılmamakta serbesttir; aşağıda inceleneceği üzere, kanun gereği greve katılamayacak veya lokavta maruz bırakılamayacak işçiler dışında, işçilerin burada mutlak bir tercih hakkı vardır (NARMANLIOĞLU, 2001, s. 690 vd. ve dp. 581). Bununla birlikte kanun, greve katılan işçiler ile lokavta maruz kalan işçilerin işyerinden ayrılma zorunluluklarını tıpkı eski kanun döneminde olduğu gibi düzenlemiştir. Kanuna göre, greve katılmayan veya katılmaktan vazgeçen işçilerin işyerinde çalışmaları engellenemez, ancak işveren de bu işçileri çalıştırıp çalıştırmamakta serbesttir (m. 64/1).

Eski kanunda yer alan ve greve katılan işçilerin işyeri önünde topluluk oluşturmalarını yasaklayan hüküm, yeni kanunda yer almamıştır. Dolayısıyla greve katılan işçiler, yasal sınırlamalar dahilinde kalmak kaydıyla, işyeri önünde topluluk oluşturabilir, eylem yapabilirler. Ancak yapacakları eylem, işyerine giriş ve çıkışı (m. 64/2) veya grev başlamadan önce üretilmiş ürünlerin işyeri dışına çıkarılmasını ve satılmasını engelleyici nitelikte olamaz (m. 64/3). Aynı şekilde, greve katılmayan işçilerin ürettiği ürünlerin satışına ve işyeri dışına çıkarılmasına, işyeri için gerekli maddelerle araç ve gereçlerin işyerine sokulmasına engel olunamaz (m. 64/4). Grevde, “çalışmamak” üzerine edilgen olarak inşa edilen hak, salt grevden kaynaklanan zarar verme (NARMANLIOĞLU, 2001, s. 525). ve işvereni baskılama unsurunu (OĞUZMAN, 1984, s. 155; SUR, 1987, s. 112-113) aştığında, grev

hakkının sınırları içinde değerlendirilemeyeceğinden, diğer bir deyişle işyeri sınırları içerisinde eylemsizlik asıl olduğundan, bu düzenlemeler yerindedir.

Grevden önce üretilmiş malların satışı ile ilgili olarak doktrinde, stokların işyerinden çıkarılmasının engellenmesi durumunda grevin, grev öncesini etkilemesi söz konusu olacağından, stokların işyeri dışına işverence çıkarılabilir olması savunuluyordu (ÇELİK, 2012, s. 661; SUR, 2011, s. 442). Yargıtay da konuyla ilgili bir davada bu görüş doğrultusunda hüküm kurmuştu¹⁴. Yeni yasal düzenlemeyle bu haklı eleştirilerin gerekleri karşılanmış görünmektedir.

II. Grev ve Lokavta Katılamayacak İşçiler

Grev ve lokavta bazı işçilerin katılmasının engellenmesine ilişkin düzenlemelerde, uzun vadede işyeri ve işçiler korunmakta olduğundan, grev ve lokavt esnasında bazı işçilerin çalışmaya devam edecek olmaları çalışma yaşamının gereklerine uygundur (ÇELİK, 2012, s. 651). Yani kanunun düzenlemesi, eski kanunun 39. ve 40. maddelerine karşılık gelmektedir.

Niteliği bakımından sürekli olmasında teknik zorunluluk bulunan işlerde, faaliyetin devamlılığı veya işyeri güvenliğinin sağlanması, makine ve demirbaş eşyaların, gereçlerin, hammadde, mamul ve yarı mamullerin bozulmamasını ya da hayvan ve bitkilerin korunması için gerekli sayıda işçi, grev sırasında çalışmak zorundadır. Bu zorunluluk tamamen ekonomik hedeflerle, grevin

¹⁴ Y9HD, 26.12.1994, 18347/18558, İşveren, Mart 1995, s.15 ve SÜMER'in incelemesi, Çimento İşveren, Ocak 1996, 25 vd.

etkilerinin beklenenden çok daha uzun bir zaman dilimine yayılmasını engellemek amacı taşıdığından, bunda sadece işverenin değil, işçilerin de menfaati vardır. Bu itibarla, çalışma yükümlülüğü işçiye ait olmakla birlikte, işveren de bunları çalıştırmak zorundadır ancak bu çalışma hiçbir şekilde üretim veya satışa yönelik olamaz (m. 65/1).

Bu işçiler, toplu pazarlığın başlaması takip eden altı işgünü içinde işyerinde, şahsen değil fakat nitelikleri, sayıları ve yedekleri, işveren veya vekili tarafından yazı ile ilan edilir ve yazının bir örneği de taraf işçi sendikasına gönderilir. Sendika, yazıyı tebliğ ettikten itibaren altı işgünü içerisinde itiraz hakkına sahip olup, itiraz halinde mahkeme altı işgünü içerisinde konuyu kesin olarak hükme bağlar. Mahkemeye başvuru altı işgünlük süre hak düşümü süresidir ve bu süre içerisinde sendikanın sessiz kalması, ilan hükümlerinin kesinleşmesi sonucunu doğurur (m. 65/2). İşveren veya vekilinin bu yükümlülüğünü yerine getirmemiş olması durumunda tespit, süre ile bağlı olmaksızın işçi sendikasıyla görevli makamdan istenebileceği gibi, gerekli hallerde re'sen tespit de yapılabilir. Görevli makamca tespiti en kısa zamanda yapar ve taraflara bildirilir (m. 65/3). Mahkemeye itiraz aynen işveren veya vekilinin yaptığı tespite karşı olduğu gibidir.

Grev ve lokavtın uygulanma aşamasında ise greve katılamayacak ve lokavta maruz bırakılamayacak işçilerin, bu defa ismen belirlenmesi gerekmektedir. Bu işlem ise grev ve lokavt kararının bildirilmesinden itibaren üç işgünü içinde görevli makam tarafından re'sen belirlenir ve taraflara yazıyla bildirilir. İlgili işyerinde çalışan ve toplu görüşmede

taraf olan işçi sendikası ve şubesinin yöneticileri, belirlenen kişiler arasında olamaz (m. 65/4).

III. Eylem ve Propaganda

Kanunun “Grev ve lokavt gözcüleri” başlıklı 73. maddesinde, gözcülerin ne şekilde hareket edebileceklerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Grev kararı almış olan sendikaca, işyerinin giriş ve çıkışında en çok dörder kişi olarak görevlendirilebilecek gözcülerin görevi, sendika üyelerinin grev kararına uyup uymadıklarını denetlemektir. Grev gözcüleri bu görevi güç kullanmadan ve/veya herhangi bir tehditte bulunmaksızın icra edebilirler (m. 73/1).

Grev gözcüleri, işyerine giriş çıkışı herhangi bir sebeple engelleyemez, yalnızca kontrol amacı dahi, gözcülerin giriş ve çıkışlara engel olmaya yönelik hareketlerini meşru kılmaz (m. 73/2).

Eski kanunun 48. maddesinde grev gözcülerine ilişkin hükümde, işyerinin çevresine afiş, pankart gibi ilan vasıtaları asmak ve/veya yazılar yazmak yasaklanmış, yalnızca “Bu işyerinde grev vardır” ibaresinin asılmasına imkan tanınmıştı. Yeni kanunda anılan hükme denk gelen bir hüküm yer almadığından grev esnasında işyeri çevresinde propaganda amaçlı afişler asılabilir, yazılar yazılabilir. Kuşkusuz bu serbesti, yeni hükmün yukarıda anılan sınırlamaları dahilinde söz konusudur. Tehdit içeren yazılar, afişler vb. materyaller meşru görülemez. Aynı durum, lokavt gözcüleri için de geçerlidir (m. 73/3).

Gözcüler için çadır, baraka, kulübe gibi barınma vasıtalarının kurulması da, eski kanuna 3451 sayılı Kanunun 7. maddesiyle eklenen bir fıkra ile yasaklanmış, bu kişilerin

zorunlu ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağı ise yönetmeliğe bırakılmıştı. Yeni kanunda anılan tarzda bir yasaklama söz konusu olmakla birlikte, Grev Gözcülerinin Zorunlu İhtiyaçlarının Karşıllanması Hakkında Yönetmelik'te¹⁵ anılan tarzda bir yasak söz konusu olmadığından iş mevzuatında bugün gözcülerin amaca uygun şekilde grev ve lokavtın takibi amacıyla barınma vasıtaları kullanmalarını engelleyen bir hüküm bulunmamaktadır.

IV. Grev Sırasında Oluşan Zarardan Sorumluluk

Grev esnasında, işyerine salt grev hakkının kullanılmasından doğacak zararlardan başka, ayrıca kusur ile zarar verilmiş olması halinde bu zararın kim tarafından tazmin edileceğine ilişkin olarak kanunun yeni hükmü, kusuru takip etmektedir. Buna göre sebep olunan maddi zarardan, zarara sebep olan kusurlu davranışlar işçi sendikasına ait ise sendika, sendikanın herhangi bir kararı olmaksızın işçilerin veya sendika yöneticilerinin kusurlu bireysel eylemleri söz konusuysa bu kişiler şahsen sorumludurlar (m. 64/5).

Eski kanun döneminde, yasal olsun veya olmasın, grev esnasında sebep olunan zararlardan sendikanın sorumlu olacağı yönünde hüküm bulunmaktaydı (eski m. 47/son). Her ne kadar oluşan zararda kusuru ve katkısı bulunmayan sendika da, kusurlu işçilere rücu edebilecek olsa da (SÜMER, 1994, s. 22), özel hukuk ilkelerine aykırı olan bu düzenleme doktrinde eleştirilmiş ve anılan hükmün dar yorumlanmasının uygun olacağı öne sürülmüş (TUNÇOMAĞ/CENTEL, 2003, s. 488 vd.) ve yeni yasada sorumluluğun kusuru takip etmesi gerektiği belirtilmiştir

(SÜMER, 1994, s. 23; AKTAY, 2010, s. 95).

Geçmişte Anayasada da yer alan bu hüküm, 2010 yılındaki Anayasa değişiklikleri ile Anayasanın 54. maddesinden çıkarılmış ancak 2822 sayılı Kanundaki hüküm muhafaza edilmişti. Yeni kanunda, madde gerekçesinde de belirtildiği üzere, bu yönde bir düzenleme yapılarak, sorumluluğu düzenleyen genel hükümlere aykırılık giderilmiş, sendikanın üyesi olmayan, başka sendikaya üye olan veya sendikasız işçilerin grev sırasında verebilecekleri zararlardan sendikanın sorumlu tutulmaması amaçlanmıştır. Bu konuda artık kusur sorumluluğu ilkeleri geçerlidir (m. 70/2).

Belirtelim ki burada söz edilen zarar, kusura hareketler sonucu verilen zararlardır, grevin doğası gereği üretimin durmasına bağlı olarak işverene verilecek ekonomik zarar bu madde kapsamında değerlendirilemez (NARMANLIOĞLU, 2001, s. 737; TUNÇOMAĞ/CENTEL, 2003, s. 489; ÇELİK, 2012, s. 665).

V. İş Sözleşmelerinin Durumu

Grev ve lokavtın iş sözleşmelerine olan etkisi yeni kanunun 67. maddesinde düzenlenmiştir. Düzenlemeler incelendiğinde mevcut hüküm, eski kanunun aynı konuyu düzenleyen 42. maddesi ile özü itibarı ile aynıdır. Buna göre kanuni bir grev veya işverenin çalıştırmaması ya da lokavta maruz bırakması sebebiyle çalıştırılmayan işçilerin iş sözleşmeleri, grev ve lokavt süresince askıda kalacak (m. 67/1) ve bu sürede işverence işçilere ücret ve sosyal yardımlar ödenemeyecektir. Anılan süreler kıdem taz-

minatının hesabında da dikkate alınmaz. Toplu iş sözleşmeleriyle bunun aksinin kararlaştırılması da yasaklanmıştır (m. 67/3).

Grev ve lokavtın başlamasından önce, çalışılmış ya da çalışılmış gibi sayılan günlerin hak edilmiş ücretleri için farklı bir düzenleme söz konusudur. İşveren, önceden hak edilmiş ücret ve eklerini mutad ödeme gününde ödemek, ödemeyi yapacak personel de bu sebeple çalışmak zorundadır. Aksi halde işveren, grev ve lokavt sırasında çalışmak zorunda olup da çalışmayan işçilerin yerine yeni işçi alma hakkını düzenleyen m. 65/5 çerçevesinde hareket edebilir (m. 67/2).

İş sözleşmesi askıda olduğu için, işverenin feshi ihbar ederek sözleşmeyi sona erdirmesi mümkün değildir zira askı halinde süreler işlemez (OĞUZMAN, 1984, s. 203; TUĞ, 1988, s. 10; SÜZEK, 1989, s. 94; MOLLAMAHMUTOĞLU/ASTARLI, 2012, s. 704). Ancak iki taraf için de koşulların varlığı halinde, askı süresi içinde de haklı nedenle derhal fesih söz konusu olabileceği gibi (SÜZEK, 2012, s. 518), işçi de her zaman iş sözleşmesini feshedebilir. Bunun yanı sıra tarafların grev sürecinde anlaşarak da iş sözleşmesini karşılıklı olarak sonlandırmaları mümkündür (REİSOĞLU, 1986, s. 357).

Eski kanunun 42. maddesinin ilk fıkrasında yer alan “Kanuni bir greve katılma, böyle bir kararın alınmasını teşvik etme, böyle bir greve katılma veya böyle bir greve katılmaya teşvik etme sebebiyle bir işçinin hizmet akdi feshedilemez.” hükmünü karşılayan hüküm, yeni kanunda 66. maddesinin 2. fıkrasında yer almaktadır. Bununla birlikte işçinin yasal bir hakkını kullanması şüphesiz, İş Kanununun 18. maddesi anlamında

geçerli fesih sebebi veya 25. maddesi anlamında haklı nedenle derhal fesih sebebi sayılamaz. Dolayısıyla madde metni, yalnızca bir vurgulama işlevi taşımaktadır denebilir. Kanun, toplu iş sözleşmelerine ve/veya iş akitlerine, grev hakkı ve lokavttan vazgeçilmesine ilişkin hükümler konulmasını da yasaklamıştır (m.66/1).

Sözleşmeleri askıda kalan işçiler, 5510 sayılı Kanun kapsamında düzenlenen sigorta yardımlarından yararlanmaya devam ederler (m. 66/3).

VI. İşçi Alma ve Başka İşverenin Yanında Çalışma Yasağı

İşveren, grev ve lokavt süresince geçici ya da sürekli olarak, iş sözleşmesi askıda olan işçilerin yerine yeni işçi alamayacağı gibi, bu işleri başkalarına da yaptıramaz. Grevi tamamen etkisiz kılabilecek bu durum, eski kanunun 44. maddesinin ilk fıkrasında da aynı ifadeyle yasaklanmış bulunmaktaydı. Bununla birlikte işveren, greve katılamayacak ve lokavta maruz bırakılamayacak işçilerden ölen¹⁶, kendi isteği ile ayrılan veya sözleşmesi işverence haklı nedenle derhal feshedilenlerin yerine yeni işçi alabilir. Tarafların anlaşarak iş sözleşmesini sona erdirmesi durumunda da işverenin ayrılan işçinin işini yapması için yeni işçi alabilmesi mümkündür (REİSOĞLU, 1986, s. 357). İşverenin anılan yasaklara aykırı davranışı, sendikanın yazılı başvurusu halinde yetkili makamca denetlenir (m. 68/1). Bilim Kurulu taslağında, grev gözcülerine de anılan dene-timi sağlamak için başvuru hakkı öngörül-m-

16 “Ölen” ifadesi, yeni kanunla birlikte maddeye eklenmiştir.

üstü. Ancak görüldüğü gibi kanun, yetkili makama başvuru hakkını yalnızca taraf sendikaya tanımıştır. Yeni işçi almanın yanı sıra, işverenin çalışan işçilere yalnızca kendi işlerini yaptırabileceği, greve katılan işçilerin işlerini yaptıramayacağı da eski kanundaki gibi düzenlenmiştir (m. 68/2).

Madde metnindeki “kendi isteği ile ayrılan” ifadesini, haklı nedenle derhal fesih hakkına dayanmayan fesihler şeklinde anlamak gerekir. Aksi halde işveren, her zaman grevci işçileri yıldırarak ayrılmasını sağlayabilir. Böyle bir davranışın kanunun bu hükmüyle korunacağını düşünmek mümkün değildir.

Eski kanunun 43. maddesinin 3. fıkrasında yer alan ve iş sözleşmesi askıda kalan işçilerin “başka iş tutamayacakları” yönündeki hüküm ise yeni kanunda “başka işverenin yanında çalışamaz” ifadesi ile değiştirilmiştir (m.68/3). Buna göre yeni kanun, başka iş tutmak anlamında “iş sözleşmesi” kıstasını esas almış ve dolayısıyla grev ve lokavt esnasında işçilere bağımsız çalışmanın yolunu açmıştır. Bir iş sözleşmesine dayansın veya dayanmasın, gelir elde edici faaliyetin grevin özüyle çeliştiğinden hareketle, düzenlemedeki bu değişiklik doktrinde haklı olarak eleştirilmiştir (ALPAGUT, 2012, s. 53).

Hükümün aynı fıkrasında, kısmi süreli çalışan işçilerin durumuna da açıkça değinilmiş, bu işçilerin iş sözleşmesi ile üstlendikleri sürenin, haftalık çalışma süresi ile arasındaki fark kadar sürede, başka işverenin yanında çalışabilmeleri güvence altına alınmıştır. Grevde toplu iş sözleşmesi birimindeki iş sözleşmesinin karşı tarafı olan işverene karşı üstlenilen iş görme ediminin

ifasında kaçınma söz konusu olduğu için, kısmi süreli sözleşmeyle çalışan işçi, kendi sözleşmesindeki çalışma süresi kadar çalışmadığında, grev ile çelişen bir durum söz konusu olmayacaktır. Çalışmak da Anayasal olarak hem hak hem ödev olarak düzenlenmiş olduğundan (AY. m. 49/1), kısmi süreli işçiler açısından hükme bağlanan anılan çalışma hakkı, bize göre isabetli olmuştur.

VII. Grev ve Lokavtın Konut Haklarına Etkisi

Kanuni bir grev ve lokavt sırasında, grevci olan ve lokavta maruz kalmış işçiler, işverence sağlanmış bir konutta oturmakta iseler, grev ve lokavt sona erinceye kadar işveren, işçilerden bu konutlardan çıkmalarını isteyemez (m. 69/1). Eski kanunun 44. maddesinin 1. fıkrasında, işverenin işçileri doksan günlük bir süre kadar çıkartamayacağı hükme bağlanmıştı. Dolayısıyla konuttan çıkartma yasağı geçici olup 91. günden itibaren işveren, konutların tahliyesini talep hakkına sahipti. Maddenin açık hükmünden anlaşıldığı gibi, eski kanundaki düzenlemenin aksine, işçileri konuttan çıkartma yasağı, grev ve lokavt süresince devam edecek, ne kadar uzun olursa olsun, grev ve lokavt devam ettikçe işçilerin de konutlarda kalma hakkı sürecektir.

İşveren, işçilerden anılan süre içerisinde konutlara ilişkin onarım, su, gaz, aydınlatma ve ısıtma giderleri ile rayiç kira bedelini talep edebilir (m. 69/2). Ancak bedeli talep edilebilecek bu hizmetlerin işverence kısıtlanması da kanunen yasaklanmıştır. Bunun istisnası kısıntının sebebinin doğrudan grev ve lokavt olması durumudur, bu durumda işçiler hizmetin devamını işverenden talep edemezler (m. 69/3). Maddenin son iki fık-

rasındaki düzenlemeler, küçük anlatım farklarıyla birlikte, eski kanun metni ile aynı esasları hükme bağlamaktadır.

VIII. Kanun Dışı Grev ve Lokavt

Eski kanunun 45. maddesinde yer alan kanun dışı grev ve lokavt, yeni kanunda değişik ifade ile fakat aynı içerikte 70. maddede düzenlenmiştir. Buna göre kanun dışı grev halinde, işveren grevci işçilerin veya buna karar veren ya da teşvik eden işçilerin sözleşmelerini haklı nedenle derhal feshedebilir (m. 70/1). Bu nedenle oluşacak zararlardan, greve karar veren işçi sendikası ise sendika, değilse greve katılan işçiler sorumludur (m. 70/2).

Kanun dışı lokavt halinde ise, işçilerin iş sözleşmesini haklı nedenle derhal fesih hakkı söz konusu olacağı gibi, burada işverenin ifayı kabulde temerrüdü söz konusu olduğundan (MOLLAMAHMUTOĞLU, 1993, s. 127 vd.), işveren bu lokavt süresince işçilerin, iş karşılığı olmaksızın tüm sözleşmesel haklarını ödemek ve uğradıkları zararları tazmin etmekle yükümlüdür (m. 70/3).

3. GREV VE LOKAVTIN SONA ERMESİ

Grev ve lokavtın sona ermesi, grev ve lokavt kararını alan tarafların kendi iradeleri veya mahkeme kararı ile veya sendikanın kapatılması, faaliyetinin durdurulması gibi sebeplerle kendiliğinden de olabilir. Yeni kanunda konuya ilişkin düzenlemeler, eski düzenlemelere göre özellikle usul açısından farklılık göstermektedir.

I. Mahkeme Kararıyla Sona Erme

1. Tespit Davası

Eski kanunun 46. maddesi ile düzenlen-

miş bulunan tespit davası, yeni kanunda da büyük ölçüde aynı şekilde düzenlenmiştir. Buna göre taraflardan herhangi biri, mahkemenin grev ve lokavtın kanun dışı olup olmadığını tespitini isteyebilir. Bu tespit davasının açılması herhangi bir hak düşürücü süreye bağlanmış değildir, her zaman talep edilebilir. Ancak mahkemenin vereceği karar, süreye bağlanmış olup, süre bir aydır (m. 71/1). Aynı fıkra, mahkemenin vereceği hükmün temyiz edilmesi halinde, Yargıtay'ın da bir ay içerisinde kesin olarak karar vereceği hükmüne bağlanmıştır. Yargıtay'a ilişkin bu düzenleme eski kanunda yer almamaktaydı. Fıkranın devamında ise verilecek kararın tarafları ve üyelerini bağlayacağı ve ceza davaları için kesin delil teşkil edeceği belirtilmektedir.

Hakim, grev ve lokavtın uygulanmasını tedbir olarak da durdurabilir (m. 71/2). Mahkemenin hükmünden sonra ise davanın kabulü ya da reddi ihtimallerine göre ya grev ve lokavt uygulamasına devam edilecek ya da uygulanmakta olan grev ve lokavt sona erecektir.

2. Grev ve Lokavtın Kötüye Kullanılması

Grev, Türk Hukukuna göre toplu pazarlığın akim kalması halinde, işçi tarafının taleplerini kabul etmeyen işvereni maddi açıdan zorlayarak, talepleri işverene kabul ettirme veya en azından yaklaştırma amacını taşır. Bu çerçevede, grev kısa vadede işveren, işletme ve ülke açısından, ekonomik bakımdan zarar vericidir; bu zarar vericilik grevin doğasında vardır (SUR, 1987, s. 115). Aynı ekonomik zarar, işveren lokavta başvurduğunda, işçiler açısından da söz konusudur (MOLLAMAHMUTOĞLU, 1993, s. 106 vd.).

Bununla birlikte grev ve lokavt hakkının kötüye kullanılması da mümkündür. Kanun dışı grevde, grev hakkı yokken, burada grev hakkı vardır ancak uygulanmasında iyiniyet kurallarının sınırı aşıldığı için grev durdurulmakta ve devamına izin verilmemektedir (KÜPELİ/ÜRTİŞ, 1996, s. 125). Anayasanın 54. maddesinin 2. fıkrası ile yasaklanan grev hakkının kötüye kullanılması, eski kanunun 42. maddesini karşılayacak şekilde yeni kanunun 72. maddesinde ve Anayasal hükmü tekrar edici şekilde düzenlenmiştir. Buna göre grev ve lokavt haklarının, iyiniyet kurallarına aykırı şekilde toplum zararına veya milli servete zarar verecek şekilde kullanıldığının tespit edilmesi halinde mahkemece, uygulanmakta olan grev ve/veya lokavtın durdurulmasına karar verilir (m. 72/1). Anılan kavram, soyut bir kavram olduğundan, hükümde hakime geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır (TUNCAY, 1999, s. 322; ÇELİK, 2012, s. 664).

Bir hakkın, yasal alanı genişledikçe, onun kötüye kullanılması alanı daralacağından, hukukumuzda ayrıntılı olarak düzenlenmiş grev hakkının kötüye kullanılması ancak sınırlı hallerde kabul edilmeli, “kötüye kullanma” dar yorumlanmalıdır (SUR, 1987, s. 115; DEMİRCİOĞLU, 1993, s. 331; SUR, 2011, s. 429).

Maddenin ikinci fıkrasında ise lokavt hakkının, işyerini temelli kapatma amacıyla yapılmasından bahsedilmektedir (Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. REİSOĞLU, 1986, s. 384 vd.). Anılan amaç kesinleşmiş bir mahkeme kararıyla belirlenirse, kararın işverene veya işçi sendikasına bildirilmesiyle birlikte lokavt durdurulur. Lokavtın durdurulmasına rağmen uygulanmaya devam edilmesi ha-

linde, işçiler yasa dışı lokavt hükümlerinden yararlanırlar (m. 72/2).

3. Sendikanın Üye Kaybetmesi

Eski kanunda, sendikanın üye kaybı bakımından hangi tarihteki üyelerin esas alınarak dörtte üç kaybın belirleneceğine ilişkin bir açıklık yoktu. Konuyu düzenleyen 51. maddenin 3. fıkrası, yalnızca üyelerin dörtte üçünün üyelikten ayrılmaları durumundan söz etmekteydi. Bununla ilgili olarak doktrinde, yetki tespitindeki sayının esas alınması gerektiği öne sürülmüşken (EKMEKÇİ, 2006, s. 239; ŞAHLANAN, 2011, s. 313), Yargıtay uygulamasında ise sayı hesabının yanı sıra, ayrılmaların grevi etkisiz kılması, grevi uygulama olanağının kalmamış olmasını aranmıştır¹⁷.

Yeni kanun, bu tartışmalara son vererek, hangi tarihteki üye sayısının esas alınacağını açıkça belirlemiştir. Kanuna göre, grevi uygulayan sendikanın, belli bir oranın üzerinde üye kaybetmesi, grevin sona erme sebeplerinden biridir. Yetki tespiti için başvuru tarihindeki işçilerin dörtte üçünün sendika üyeliğinin son bulmuş olduğunun tespit edilmesi halinde, mahkeme grevin sona erdirilmesine karar verir (m. 75/6).

4. Görevli Mahkeme

Davanın açılacağı mahkeme ile ilgili olarak yeni kanunda, eski kanunun aksine dava yollarını düzenleyen hükümlerde “iş mahkemesi”nden bahsedilmemekte, yalnızca “mahkeme” sözcüğü kullanılmaktadır. Bununla birlikte görev ve yetki, mahkeme kanunun 79. maddesinde düzenlenmekte ve

¹⁷ Y9HD, /11/1998, 15964/15467, Çimento İşv. D, Ocak 1999, 41; ayrıca bkz. ALPAGUT, 53.

görevli mahkeme olarak yine iş mahkemesinden bahsedilmektedir.

II. Tarafların İradesi İle Sona Erme

Grev veya lokavt, her zaman kararı alan tarafça sona erdirilebilir. Kanunun 75. maddesinde düzenleme konusu yapılan taraf iradesi ile sona erme durumu, eski kanunun 51. maddesinde düzenlenmişti. Yani kanun eski kanuna göre, sona erdirmeye kararının bildirimi ve ilanı bakımından farklı düzenlemeler öngörmektedir.

Yeni düzenlemelere göre, grev ve lokavtı sona erdirmeye kararı, kararı alan tarafça, kararın alındığı günü takip eden günün sonuna kadar yazılı ile karşı tarafa ve görevli makama bildirilir (m. 75/1). Eski düzenlemede yer alan bölge çalışma müdürlüğüne bildirim ile mahalli bir gazetede veya mahalli gazete yoksa mutad vasıtalarla ilan şartı, yeni düzenlemede yer almamıştır. İlan artık yalnızca işyerinde yapıldığında yeterlidir ve ilanı yapmak görevi, görevli makama aittir. İlanla birlikte, grev ve lokavt sona erer (m. 75/2).

Aynı maddenin 3. fıkrasında, eski kanundaki ifade aynen korunmuş ve grevin uygulanmasına son verilmesinin lokavtı, lokavta son verilmesi ise grevi etkilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

III. Kendiliğinden Sona Erme

Kanunun 75. maddesinin 4. fıkrasında, grev ve lokavtın kendiliğinden sona ermesi durumları düzenlenmiştir. Buna göre grevi uygulayan sendikanın kapatılması, feshedilmesi veya infisah etmesi hallerinde grev ve alınmış bir lokavt kararı varsa lokavt, kendiliğinden sona erer ve yetki belgesi hükümsüz olur (m. 75/4). Aynı husus, lokavtı uygulayan sendika için de geçerlidir. İşveren sendi-

kasının kapatılması, feshedilmesi veya infisah hallerinde de lokavt kendiliğinden sona erecektir (m. 75/5).

Grev ve lokavtın kendiliğinden sona ermesi hallerinde ilanın kim tarafından yapılacağına ilişkin kanunda bir açıklık yoktur. Ancak hem taraf iradeleri ile sona erme hem mahkeme kararı ile sona erme hallerinde, yukarıda incelendiği gibi, ilanın görevli makamca yapılacağı düzenlenmiş olduğundan, burada da kıyasen ilanı yapmak görevinin makama ait olacağı düşünülmelidir.

Yeni kanunda, eski kanunun 51. maddesinin 4. fıkrasının aksine, yalnızca sendikanın feshedilmesi, kapatılması ve infisah etmesi hallerinden söz edilmekte, sendikanın faaliyetinin durdurulması durumu yer almamaktadır. Dolayısıyla sendikanın faaliyetinin durdurulmuş olması artık başlı başına grev ve lokavtın kendiliğinden sona erme sebebi değildir. Faaliyetin durdurulmasına ilişkin düzenleme, kanunun “çeşitli ve son hükümler” başlıklı on ikinci bölümünde yer almaktadır. Buna göre sendikanın faaliyetinin durdurulması halinde, kanunun 7. ila 12. bölümünde düzenlenen işlemler ve uygulamalar, durdurma kararı ile birlikte askıda kalacak, sendikanın faaliyete geçmesi ile birlikte kaldığı yerden devam edecektir (m. 76/1). Grev ve lokavta ilişkin düzenlemeler de kanunun 11. bölümünde düzenlendiğinden, faaliyetin durdurulması grev ve lokavt için bir askı hali ortaya çıkaracak ve faaliyetin devamı ile birlikte grev ve lokavt uygulaması da kaldığı yerden devam edecektir. Faaliyetin durdurulması sürecini kapatma, feshetme veya infisah hali takip ederse, bu halde yukarıda açıklanan hüküm uygulama alanı bulacak ve grev ve lokavt sona erecektir.

4. CEZAI HÜKÜMLER

Grev ve lokavta ilişkin kanunun öngördüğü hükümlere aykırılık halinde birtakım cezai yaptırımlar söz konusudur. Eski kanunun 70 vd. maddelerinde düzenlenen ceza hükümleri, para cezalarının yanında hapis cezaları da öngörmekte ve bu hapis cezaları üç yıla kadar düzenlenmiş olmakla birlikte, bazı hallerde kanunda belirtilen cezanın bir misli olarak uygulanacağı belirtilmekteydi.

Özellikle hürriyeti bağlayıcı cezalar Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sürekli olarak eleştirilerine maruz kalmaktaydı. Örgütün Uzmanlar Komitesi Türkiye raporlarına sürekli konu olan hapis cezaları, özellikle kanun dışı grev temelde sendikal özgürlüklere aykırı görüldüğünden, ağır bulunmakta ve anılan yaptırımların değiştirilmesi talep edilmekteydi¹⁸. Yeni kanunla birlikte ILO'nun beklentileri karşılanmış ve grev ve lokavt ile ilgili olarak kanuna aykırı davranışların yaptırımları olarak hapis cezaları yerine idari para cezaları öngörülmüştür.

Kanunun 78. maddesinde düzenlenen cezai hükümlerde, maddenin e ile j bentleri arası grev ve lokavta ayrılmıştır. Buna göre kanun dışı grev ve lokavt kararına doğrudan veya dolaylı katılanlar ile uygulanmasına zorlayanlarla teşvik edenler, bu tarz bir uygulamaya katılanlar ve devam edenler, grev ve lokavtı kanunun öngördüğü usuller dışında uygulayanlar veya bunu teşvik edenler, mahkeme kararına uymayarak grev ve lokavt uygulamasına devam edenler veya zorlayan ya da teşvik edenlerle katılanlar ve son olarak grev ve lokavtın uygulandığı işyerinden ayrılmayanlar ile işçileri buna zorlayan ya da teşvik edenler, para cezasının muhatapları olacaktır (m. 78/a-h).

İşveren yükümlülüklerinden ise kanunda aranan izni almaksızın yeni işçi alan, greve katılan işçilerin yerine başka işçi çalıştıran işveren veya işveren vekili için para cezası öngörülmüştür (m. 78/1,i)

İşçi sendikasının üyesi olmayan grev göz-cüleri ile 73. maddeye aykırı hareket eden grev göz-cüleri için verilecek para cezası ise takip eden j bendinde yer almaktadır.

5. SONUÇ

Toplu iş kanunlarını birleştirerek tek kanun altında toplayan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun grev ve lokavta ilişkin hükümlerinde, göze çarpan ilk husus, grevin bağımsız bir hak olarak değil, yine toplu iş sözleşmesine bağlı olarak düzenlenmiş olmasıdır. Kanuna göre grev, toplu iş sözleşmesinin yapılması aşamasında uyuşmazlık çıkması halinde mümkündür; toplu iş sözleşmesinin uygulanması aşamasında grev hakkına yer verilmemiştir. Dolayısıyla uyarı grevi, dayanışma grevi, siyasi grev gibi, toplu iş sözleşmesi ve onun birimi ile ilgisi olmayan hallerde grev hakkı, her ne kadar Anayasal düzeydeki engel kaldırılmış olsa da, kanunda düzenlenmemiştir. Lokavtın da eski düzenlemelerdeki özü korunmuş, saldırı amaçlı lokavt yapılamayacağı, lokavtın ancak savunma amaçlı söz konusu olabileceği yeni kanunda yer almıştır.

Bununla birlikte grev ve lokavtın yasak olduğu işlerde azalma olmuş ancak kanunun

¹⁸ Bkz. 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşme, ILO Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Uzmanlar Komitesi 2007 Gözlem Raporu, 11; 2008 Raporu, 11; 2009 Raporu, 4; 2010 Raporu, 1; 2011 Raporu, 5; 2012 Raporu, 5.

tasarı aşamasında bilim kurulunca prensip olarak kabul edilmiş olan, sınırlı hallerde ve yalnızca mahkeme kararıyla grev yasağı konulabileceğine ilişkin düzenlemelerden uzaklaşmıştır. Bu çerçevede, yasaklarla birlikte tarafların iradeleri dışında, Yüksek Hakem Kurulu eliyle oluşan toplu iş sözleşmelerinin, uluslararası raporlarda yine sürekli eleştiri konusu yapılacağı kesindir.

Grev ve lokavt kararlarının alınması için gereken yasal süreler artırılmış, taraflara daha uzun süre değerlendirme yapma olanağı doğmuştur. Grev ve lokavt sırasında grev gözcülerine ilişkin kısıtlamalar nispeten azaltılmış, yapılan örgütlü eylemin propagandasına, demokratik sınırlara uygun olarak kullanılmak sınırı çizilerek, izin verilmiştir. Bu süreçte işverene verilecek zarardan doğacak sorumluluğun, kusur sorumluluğu ilkelerine dayanacağı düzenlenmiştir. Grev ve lokavt süresince işçilerin bağımsız çalışabilmelerinin yolu açılmış, yalnızca başka işverenin yanında çalışmaları yasaklanmıştır.

Kanun koyucu, grev ve lokavtın son bulma hallerinden biri olarak, sendikanın üye kaybetmesi durumunu, yıllardır süregelen, “hangi tarihteki üye” problemini çözüme ulaştırarak düzenlemiştir. Bununla birlikte, grev için yasakları ve ertelemeyi kaldıran, özerkliğe çok daha geniş bir alan tanıyan, uluslararası normlara uygun şekilde

kamu düzeni ve sağlığı kriterlerinden hareket ederek bu hakka ilişkin sınırlamaların, kanunun çizdiği sınırlar içinde yargı denetimiyle yapılmasını öngören ve toplu ilişkilerde anılan hususlar bakımından bir devrim niteliği taşıyabilecek şekilde bir tasarı şekillendiren bilim kurulu çalışmasına yasalaşma aşamasında müdahale edilerek, tarihi bir fırsat kaçırılmış ve sonuç itibarı ile eski yasal düzenlemelere göre hafifçe modernleştirilmiş bir kanun ortaya çıkmıştır.

Toplu ilişkileri düzenleyen kanunların başarısı bakımından gözetilecek kriterlerden bir tanesi, sendika üyesi işçiler ile toplu iş sözleşmesi kapsamında yer alan işçilerin sayısı olmalıdır. Bu itibarla kanunun başarısı, uygulama sürecinde anlaşılabacaktır. Şüphesiz, sendikacılığın birçok başka problemleri de sendikalaşma oranını düşürmektedir ancak toplu uyumsuzluklara ilişkin yeni mevzuatın, toplu iş sözleşmelerinin yaygınlaşmasına kendi verebileceği katkı açısından yeterli olduğunu söylemek güçtür. Bu çerçeveden bakıldığında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün raporlarında, sözleşmelere aykırılık olarak değerlendirilerek eleştirilen noktaların, eleştiri konusu yapılmaya devam edeceğini ve bunlara bağlı olarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından Türkiye aleyhine verilen kararların arkasının geleceğini öngörmek zor değildir.



KAYNAKÇA

- Aktay, N. (2010). TBMM'nin Kabul Ettiği Anayasa Değişikliklerinin Çalışma Hayatına Muhtemel Etkileri. *Mercek*. Temmuz 2010, 89-97
- Alpagut, G. (2012). 6356 Sayılı Yasa'nın Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu İş Uyuşmazlıklarına İlişkin Hükümlerinin Değerlendirilmesi-Uluslararası Normlara Uyum. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*. 2012/35, 22-55
- Caniklioğlu, N. (2012). 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümüne İlişkin Yeni Düzenlemeleri. *İşveren*. Kasım-Aralık 2012, 50/6, 53-56
- Centel, T. (2013). Grev Yasak ve Sınırlamalarına Topluca Bakış. *TİSK Akademi*. 2013/I, 6-21
- Çelik, N. (2012). *İş Hukuku Dersleri*. 25. Bası. İstanbul
- Çifter, A. (1997). *Grev Oylaması*. Prof. Dr. Kenan TUNÇOMAĞ'a Armağan. 76-100
- Demir, F. (2005). 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nu Değiştiren Yasa Tasarısı Taslağı Hakkında Düşünceler. *Çalışma ve Toplum*. S.5. 2005. s. 61-74
- Demircioğlu, M. (1993). *Yasal Greve Yargısal Müdahale*. Münir Ekonomi Armağanı. Ankara, 331 vd.
- Dereli, T. (2011a). Toplu İş Hukuku Mevzuatına Yönelik Değişikliklerin Değerlendirilmesi. *Mercek*. Ocak 2011, 28-41
- Dereli, T. (2011b). TBMM'nin 24. Yasama Döneminde Endüstriyel İlişkiler ve Çalışma Hayatında Beklentiler. *Mercek*. Temmuz 2011, 11-19
- Esener, T (1975). *İş Hukuku*. 2. Bası. Ankara
- Ekmekçi, Ö. (2006). Yasal Grevin Üye Kaybı Nedeniyle Mahkemece Sona Erdirilmesinin Koşulları ve Bunun Yetki Belgesine Etkisi. *Legal YKİ Dergisi*. Aralık 2006, 233-244
- Kutal, M. (1990). Toplu İş Sözleşmesinin Taraf İradesi Dışında Oluşması. *Toplu İş Sözleşmesine İlişkin Temel Sorunlar Semineri*. Kamu-İş, Ankara, 101-120
- Kutal, M. (2012). Toplu İş Hukukunda Yeni Bir Düzenleme (31.01.2012 Tarihli Kanun Tasarısı). *Sicil*. Mart 2012, 159-177
- Küpel, B./Ürtiş, M. (1996). *Türk İş Hukukunda Grev*. Türk-İş, Ankara
- Mollamahmutoğlu, H. (1993). *Türk Hukukunda Lokavt*. Ankara
- Mollamahmutoğlu, H./Astarlı, M. (2012). *İş Hukuku*. 5. Bası. Ankara
- Narmanlıoğlu, Ü. (2001). *İş Hukuku II*. Toplu İş İlişkileri. İzmir
- Oğuzman, K. (1984). *Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri*. C1. 3. Bası. İstanbul
- Reisoğlu, S. (1986). 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi. Ankara
- Sur, M. (2011). *İş Hukuku Toplu İlişkiler*. 4. Bası. Ankara

- Sur, M. (1987). *Grev Kavramı, Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme*. İzmir
- Sümer, H. (1994). Türk Hukukunda Kanuni Grev Esnasında Grev Uygulanan İşyerinde Sebebiyet Verilen Zararlardan Grevi Uygulayan Sendikanın Sorumluluğu. *Çimento İşveren*. Ocak 1994, 14-23
- Sümer, H. (1996). Uygulanan Grevin, Grevden Önce Üretilmiş Stoklara Etkisi. *Çimento İşveren*. Ocak 1996, 25-29
- Süzek, S. (2012). *İş Hukuku*. 8. Bası. İstanbul
- Süzek, S. (1989). *İş Akdinin Askıya Alınmasının Genel Teorisi*. Ankara.
- Şahlanan, F. (2011). İşyerinin Kapatılması ve İşçilerin Başka İşkolunda Bulunan Bir İşyerine Nakledilmesinin Toplu İş Sözleşmesine Etkisi, Karar İncelemesi. *Türkiye Tekstil Sanayi İşverenleri Sendikası*. Mart 2011, İstanbul, 184 vd.
- Tuğ, A. (1998). *Türk Hukukunda Toplu İş Sözleşmesi*. Ankara
- Tuğ, A. (1988). Toplu İş Hukukunda Hizmet Sözleşmesinin Askıya Alınması ve Hukuki Sonuçları. *Türk Kamu-Sen*. Mart 1988, 6-15. (Askı)
- Tuncay, C. (1999). *Toplu İş Hukuku*. İstanbul
- Tunçomağ, K./Centel T. (2003). *İş Hukukunun Esasları*. İstanbul
- Ünal, A. (1993). *Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye'de Grev Oylaması*. Bursa

ILO Gözlem Raporları İnternet Adresleri

- 2007 raporu: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661%282007%291A.pdf>
- 2008 raporu: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2008-97-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2008-97-1A).pdf)
- 2009 raporu: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2009-98-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2009-98-1A).pdf)
- 2010 raporu: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2010-99-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2010-99-1A).pdf)
- 2011 raporu: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2011-100-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2011-100-1A).pdf)
- 2012 raporu: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2012-101-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2012-101-1A).pdf)

ÖZET

Sendikal Yoğunluk Oranı ile İktisadi Büyüme Arasındaki İlişki: OECD Ülkeleri Üzerine Bir Zaman Serisi Analizi

İktisadi büyümenin nedenlerini açıklamayı konu edinen çok sayıda uygulamalı çalışma olmasına rağmen, ülkeler arasında iktisadi büyüme sürecindeki farklılıklar üzerinde yarattığı etkiler nedeniyle sendikal hareketler hakkında çok az şey bilinmektedir. Ayrıca, sendikaların ülke ekonomisini nasıl etkilediği konusunda da hala bir mutabakat sağlanamamıştır. Bu amaçla, çalışmada sendikal hareketlerin iktisadi büyüme üzerindeki etkileri 33 OECD ülkesinde 1970-2011 dönemi için zaman serisi analizleri kullanılarak araştırılmıştır. Analiz sonuçları; Çek Cumhuriyeti, Fransa, Japonya, Kore, Slovenya ve İspanya hariç olmak üzere diğer ülkeler için sendikal hareketler ile iktisadi büyüme arasında eşbütünleşik ilişkilerin varlığını göstermiştir. Ayrıca, uzun dönemli ilişkilerin elde edilemediği ülkelerin yanı sıra bazı ülkeler için de ilgili değişkenler arasında herhangi bir nedensellik bağının olmadığı da gözlenmiştir. İlaveten, sendikal hareketlerde meydana gelen bir artışın iktisadi büyüme sürecini negatif yönlü etkileyeceği de tespit edilmiştir.

JEL Sınıflaması: C22, J51, O40

Anahtar Kelimeler: Sendikal Hareketler, İktisadi Büyüme, Zaman Serisi Analizi

ABSTRACT

The Relationship Between The Rate of Trade Union Density and Economic Growth: A Time Series Analysis Upon OECD Countries

Even though identifying the causes of economic growth has been the subject of numerous empirical studies, little is known about the impact of unionist movements on differences in the process of economic growth between the countries. Besides, there is still no consensus on how unions affect a state's economy. Therefore, in this study the impact of unionist movements on economic growth in 33 OECD countries from 1970 to 2011 is examined by using time series analysis. The results of the analysis show that the cointegration relationship between the unionist movements and economic growth is detected the other OECD countries except Czech Republic, France, Japan, Korea, Slovenia and Spain. Besides, as well as the countries in which the long run relationship is not obtained, the causal relationship between the mentioned variables is not observed for some countries, also. In addition, it is found that an increase in unionist movements would impact the process of economic growth negatively.

JEL Classification: C22, J51, O40

Keywords: Unionist Movements, Economic Growth, Time Series Analysis

Sendikal Yoğunluk Oranı ile İktisadi Büyüme Arasındaki İlişki: OECD Ülkeleri Üzerine Bir Zaman Serisi Analizi



Arş. Gör. Dr. Merter Akıncı *

Yrd. Doç. Dr. Gönül Yüce **

Prof. Dr. Ömer Yılmaz ***

GİRİŞ
Sendikal hareketler, ücret düzeyini rekabetçi seviyenin üzerine çıkarak üyelerinin maddi refahını ve çalışma güvenliğini artırmayı amaçlayan organizasyonlar şeklinde tanımlanmaktadır (Booth, 1994, s.51). Teknoloji seviyelerinin neredeyse birbirine yakın olduğu, fiziki kaynakların dünya piyasalarında dağılımının kolaylıkla gerçekleşebildiği ve sanayileşme sürecinin birçok toplum üzerinde benzer etkileri yarattığı günümüzün rekabetçi dünyasında küçük farklılıklar büyük sonuçlara yol

açabilmektedir (Kerr, 1983, s.119). Crouch (1993) ve Boyer (1995) tarafından da belirtildiği gibi, söz konusu küçük farklılıkları yaratan en önemli faktörlerden birisi olan endüstri ilişkileri geniş çaplı etkiler yaratabilmekte ve buna bağlı olarak da iktisadi performans bakımından yakınsama olgusu yerini kalıcı ıraksamaya bırakmaktadır. Bu nedenle, adı geçen ilişkilerin belirlenmesinde temel bir unsuru oluşturan sendikal hareketler küresel çapta benzer iktisadi baskılar ile sosyal değişimlerle karşılaşmakta ve bunlara farklı şekillerde karşılık vermektedirler.

Tarihte, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki ilişkiler çok eski zamanlardan beri gündeme gelmişse de, bugünkü anlamda sendikal hareketler Sanayi Devrimi'nden sonra ortaya çıkmıştır. Sanayi Devrimi'yle

* Atatürk Üniversitesi İİBF, İktisat Bölümü
makinci86@gmail.com

** Ordu Üniversitesi Ünye İİBF, İşletme Bölümü
gyuce81@gmail.com

*** Atatürk Üniversitesi, İİBF, Ekonometri Bölümü
omeryilmaz@atauni.edu.tr

birlikte çalışan kesim olarak ortaya çıkan işçi sınıfı, fabrika sisteminin ortaya çıkardığı işçi-işveren ilişkileri ile elverişsiz çalışma koşullarına bir tepki olarak başlattıkları birlikte hareket etme olgusu sonucunda tek başlarına bir güç ortaya koyabilmelerinin ve sahip oldukları haklarını koruyabilmelerinin zor olabileceğini anlamışlardır. Dolayısıyla, bir araya gelerek emek piyasalarında söz sahibi olabileceklerinin ve haklarını özgürce kullanabileceklerinin farkına varan işçi sınıfı, sendikaların kuruluşunda öncü rol oynamışlardır (Kozak, 1992, s.63-64; Koray, 1992, s.82).

Sendikal hareketlerin nitelikleri bulundukları ülkelere göre farklı olmuş ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde rasyonel sendikacılık, İngiltere'de ihtilalci olmayan reformist sendikacılık ve Kıta Avrupası'nda ise sınıf sendikacılığı ile siyasal sendikacılık gelişmiştir (Ekin, 1996, s.18). 1866 yılında ABD'de kurulan National Labor Union ile birlikte yasal bir kimliğe kavuşturulan sendikal hareketler, 1886 yılına gelindiğinde *American Federation of Labor*'un kuruluşuyla büyük bir ivme kazanmıştır. İngiliz sendikacılığı ise 1871 yılında imzalanan *Trade Union Act* ile başlamıştır. Kıta Avrupası'ndaki sendikal faaliyetler ise, adı geçen bu ülkeleri takiben harekete geçmiştir. İstedikleri etkileri tam olarak yansıtmayı İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan süreçte başaramayan sendikalar, bu dönemden başlayarak 1970'lere kadar devam eden süreçte, kamu politikalarının oluşmasında ve işyeri çalışma koşullarının belirlenmesinde etkin bir rol oynamışlardır (Yılmaz, 2010, s.197). Sendikal hareketler ile ilgili bu olumlu gelişmeler, 1980'li yıllardan itibaren tersine dönmeye

başlamıştır. Bu dönemde başta gelişmiş ekonomiler olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde sendikasızlık olgusu ortaya çıkmaya başlamış ve hatta bazı ülkelerde sendikasız sektörler baskın hale gelmiştir (Şenkal, 1999, s.93). Söz konusu bu durum, yeni ekonomik yapılanmanın yanında bütün dünyada neo-liberal politikalar çerçevesinde hakim olmaya başlayan özgürlükçü sistemlerden ve devletin iktisadi düzendeki rolünü azaltmayı amaçlayan düşüncelerden kaynaklanmıştır. Dolayısıyla kamusal otoriteler, sendikaların kendileri üzerindeki baskılarını özel sektöre yansıtarak, bu kuruluşların politik güçlerini kırmışlardır. 20. yüzyılın sonuna gelindiğinde ise özellikle işgücünün global bir yapıya bürünmesi neticesinde işçi hareketlerinin niteliği değişmiş ve endüstriyel alanda ucuz işgücünün hakim konuma geçmesi ile birlikte toplu pazarlıklar da önemini yitirmiştir.

Sanayi Devrimi ile başlayan ve günümüze kadar önemini gittikçe kaybeden sendikal hareketlerin iktisadi büyüme üzerinde yarattığı etkiler iyimser ve kötümser olmak üzere iki temel eksen çerçevesinde incelenmiştir. İyimser görüş temel olarak, işgücünün kolektif bir şekilde kapasitesini kullanmasına olanak sağlayan sendikal hareketleri, bir ülke ya da sanayi kolundaki çalışma yeteneği devamlılığının bir göstergesi olarak irdelemiştir. Bu bağlamda, sendikal hareketlerin yoğunluğuna göre söz konusu olabilecek etkiler üç başlık altında ele alınmıştır. Bunlardan ilki olan konjonktürel etkiler, sendikalaşmada meydana gelen artış ya da azalışlara göre ekonominin genişleme veya daralma süreçlerine gireceğini öngörmektedir. İkincisi olan yapısal yaklaşım, sendikal hareketlerin hızına göre iktisadi,

toplumsal ve politik alanlarda uzun dönemli ve makro altyapılı değişimlerin söz konusu olabileceğini vurgulamaktadır. Değişen sınıf yapıları, yeni üretim teknikleri, esnek işgücü piyasaları ya da sosyal değerlerin yayılımı nedeniyle sendikal hareketlerde meydana gelen değişimler iktisadi büyüme sürecinin dalgalı bir yapı arz etmesine neden olmaktadır. Üçüncüsü olan düzenleyici yaklaşım ise, sendikal hareketler üzerinde gerçekleştirilen kurumsal altyapı olanaklarının konjonktürel ve yapısal değişimlere olan etkisini yansıtmaktadır. Kurumsal gelişim ile birlikte iktisadi büyümenin sağlanacağını belirtildiği bu yaklaşımda, gelir dağılımında adaletin ve buna bağlı olarak da toplumsal refahın yükseleceği öne sürülmektedir (Ebbinghaus ve Visser, 1999, s.135-136).

İyimser görüş çerçevesinde sendikal hareketlerin iktisadi büyüme süreci üzerinde yaratacağı etkilerin tespiti için kullanılan bir başka kriter ise faktör gelirlerinin dağılımı ile toplam tasarruf düzeyi arasındaki ilişkide yatmaktadır. Faktör gelirlerinin dağılımı ile yakından ilişkili olan toplam tasarruf düzeyi, ücret ve sermaye birikiminin harcanmayan kısımları ile doğru orantılı olarak belirlenmekte ve bu kanal yardımıyla iktisadi büyümeyi uyarmaktadır. Eğer bir ekonomide ücret gelirleri üzerinden gerçekleştirilen tasarruf eğilimi sermaye gelirleri üzerinden yapılan tasarruf eğilimini aşarsa, ücret düzeylerini rekabetçi seviyenin üstüne çıkararak sermayedarlardan işgücüne aktaran sendikal hareketler büyümeyi tetikleyebilecektir (Irmen ve Wigger, 2002, s.49-50). Çünkü sermayedar sınıfın marjinal tasarruf eğilimi, iktisat teorisinin öngördüğü şekilde her zaman bire yakın değildir. Sermaye biri-

kimi ve kârlarda meydana gelen bir artışa daima tüketimde de ortaya çıkan belli bir miktardaki artış eşlik eder. Dolayısıyla, tasarruflarda ortaya çıkan toplam ilave artışlar, kârlardaki artıştan daha az olur. Sonuç olarak, sermayedarlar için öngörülen tasarruf eğilimi gerçekleşmez. Ayrıca, bir ekonomide sanayi mallarına kıyasla gıda ürünlerine olan talebin artmasına bağlı olarak sermaye sektörü için iç ticaret hadleri aleyhte gelişebilmekte ve bu durum kâr ile tasarruf oranlarını azaltarak iktisadi büyüme sürecini olumsuz etkileyebilmektedir (Kaynak, 2009, s.199-200). Sendikal hareketlerin sahip oldukları güce bağlı olarak makroekonomik yapı üzerinde bazı pozitif yönlü etkilerin ortaya çıkabileceğini de söylemek mümkündür. Yüksek toplu sözleşme gücü olan bir sendika bu ölçüde işsizlik oranlarını düşürebilecek, refah seviyesini artırabilecek ve dengeli büyüme oranlarının yakalanmasını sağlayabilecektir. Ancak bu sürecin gerçekleşebilmesi için ilgili sendikal hareketin ücret odaklı olmaktan ziyade istihdam odaklı olması büyük bir önem arz etmektedir (Chang, Shaw ve Lai, 2007, s.367). Sendikal hareketlerin yarattığı bir diğer pozitif yönlü etki ise, sahip olunan işin yapısını ve çalışma koşullarını iyileştirerek işgücünün motivasyon düzeyini artırmasıdır. Hem ücret ve hem de ücret dışı yararların işgücüne kazandırılması, iş garantisinin sağlanması ve işgücü üzerinde haksız rekabete yol açabilecek unsurların ortadan kaldırılması sendikal yapılanmaların sağlayacağı potansiyel avantajları ortaya çıkarmakta ve bu durum işgücünün moral düzeyini artırarak verimliliğe ilave bir destek kazandırmaktadır. Bu durum, belli bir girdi miktarı ile daha fazla çıktı üretilmesini uyarmakta ve başlangıçta

firma düzeyinde olan kapasite genişlemesini ileri ve geri bağlantı kanalları yoluyla tüm endüstriye yaymaktadır. Endüstriyel genişleme makro anlamda hasıla artışıyla sonuçlanmakta ve dolayısıyla da iktisadi büyüme süreci hızlanmaktadır (Brown ve Medoff, 1978, s.358-359).

İyimser görüşlerin yanı sıra, kötümser bakış açısı çerçevesinde sendikal hareketlerin yaratacağı etkilerin iki kanal yardımıyla ortaya çıkacağı belirtilmiştir. Bunlardan ilki, iyimser görüşün aksine, sendikalaşmanın iktisadi verimlilik üzerinde negatif yönlü etkilere neden olacağı argümanı üzerine kuruludur. Sendikalaşma ile birlikte ekonomik sistem içerisinde bulunan ve etkinliği olmayan işçi kesimi disipliner faaliyetler yardımıyla korunabilmektedir. Bu durum kaynak maliyetini artırmakta, teknik gelişim sürecini sektöre uğratmakta, ilgili endüstri dalının kalkınmasını geciktirmekte ve böylece iktisadi büyüme süreci engellenebilmektedir. İlaveten, sermaye-emek oranlarını dikkate alarak girişilen toplu pazarlıklar sonucunda sermaye birimi başına kullanılacak işgücü miktarının artırılması istenmekte ve bu durum gizli işsizliğe yol açmak suretiyle kaynak dağılımında ve verimliliğinde etkinliği bozmaktadır (Pencavel, 1999, s.12). Kötümser görüşün dikkate aldığı diğer kanal ise, toplu pazarlıklar sonucunda elde edilen göreceli yüksek ücretlerin işçi sınıfı için mal ve hizmetlere olan talep düzeyini yükseltmesidir. Talebin yükselmesi bir taraftan üretilen mal ve hizmet miktarları ile bunların çeşitliliğini artırmakta, ancak diğer taraftan da fiyatlar genel seviyesinin yükselmesine neden olmaktadır. İlk olarak talep enflasyonu ile başlayan bu süreç; üreticilerin ilgili ürünleri

üretebilmeleri için daha fazla kaynağa yönelmelerine, kaynak talebinin artmasına, dağılımında etkinliğinin bozulmasına, kaynak fiyatlarının yükselmesine ve dolayısıyla da maliyet enflasyonunun oluşmasına kadar bir etki ile devam etmektedir. İç piyasada yaşanan enflasyonist eğilimler dış piyasalarda rekabet gücünün düşmesine, sahip olunan pazar paylarının kaybedilmesine, ihracat kapasitesinin azalmasına ve cari işlemler bilançosunda açık yönünde baskılar ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ülke riskinin artmasına yol açan bu durum, iç piyasada faiz oranlarının yükselmesine, yatırım hacminin daralmasına, sermaye birikiminin azalmasına, üretim kapasitesinin ve böylece de büyüme sürecinin daralmasına sebebiyet vermektedir. Freeman ve Medoff (1979, 1984) tarafından da vurgulandığı gibi, ücret düzeyini rekabetçi seviyenin üzerine çıkarak reel sektör ile işgücü piyasaları üzerinde bozucu etkiler yaratabilen sendikal hareketler, nispi faktör fiyatlarını ve faktör yoğunluklarını bozarak çıktı düzeyini olumsuz etkilemekte, sahip olunan verimlilik kapasitesinin optimum düzeyini sağlayamamakta ve firma yönetim kanallarının etkin işleyişini bozmaktadır.

Sahip olduğu makroekonomik öneminden dolayı çalışmada, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)'na üye olan 33 ülkede 1970-2011 dönemi için sendikal hareketler ile ekonomik büyüme arasında bir ilişki olup olmadığı zaman serisi analizleri kapsamında araştırılacaktır. Bu amaç doğrultusunda çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, konu ile ilgili literatürde yer alan çalışmalara değinilmekte; "yöntem ve veriler" başlıklı ikinci bölümde, çalışma-

nın uygulama kısmına ait metodoloji ve veri seti tanıtılmakta; üçüncü bölümde ise uygulama bulgularına yer verilmektedir. Çalışma, genel bir değerlendirmenin yapıldığı sonuç bölümüyle bitmektedir.

I. Literatür Özeti

Sendikal hareketler ekonomik yapılanma üzerinde pozitif ve negatif yönlü etkiler yaratmakla birlikte bu etkilerin büyüklüğü konusunda çok fazla uygulamalı çalışmalar yapılmamış, analizler genellikle salt teorik düzeyde kalmış ve ortak bir sonuç elde edilememiştir. Teorik bazda yapılan incelemeler ise genel denge modelleri üzerine inşa edilmiş ve çeşitli politika önerileri üzerinde durulmuştur. İktisadi büyüme ve kalkınma sürecini uyarabilmeleri için sendikaların, sahip oldukları üyelerini değişen ve gelişen dünya düzenine hazırlamaları gerektiğini belirten Mehta (1957), sadece ücret odaklı olmaktan ziyade istihdam yönünde hareket eden, teknik gelişimlere duyarlı, üyelerini eğitebilen, ihtiyaç duyulan kaliteyi onlara sağlayabilen ve en önemlisi de sendikalaşmanın gerçek anlamını onlara aşılatabilen yapılanmalar sonucunda büyüme sürecinin dinamizm kazanabileceğini ifade etmiştir.

Kenya’da faaliyette bulunan sendikaların kamusal otorite üzerinde sahip oldukları gücü ve bu gücün büyüme dinamizmine olan etkilerini inceleyen Muir ve Brown (1974), sendikal hareketlerin belli bir etkinliğe sahip olmadığını ve kamusal kesimin belirlediği ücret politikasına ilişkin sınırlamaları kabul etmek zorunda olduklarını belirtmişlerdir. Hükümetin iktisadi kalkınma ve politik hedeflerinin öncelik taşıdığını vurgulayan yazarlar, bu süreci nispi olarak engelleyeceği düşünülen sendikalara yeterli gücün tanın-

mayacağını da öne sürmüşlerdir. İlaveten, hükümetin sendikal hareketler üzerinde kontrol mekanizmasının da oldukça yoğun olduğu ifade edilmiş ve sendikalaşmanın büyüme dinamiklerini harekete geçiremediği savunulmuştur.

Sendikal hareketlerin ücretler, istihdam ve iktisadi büyüme üzerindeki etkilerini genel denge modelleri çerçevesinde açıklamaya çalışan Oswald (1982), sendikalaşmanın genel ücret seviyesini yükselteceğini, ancak istihdam ve çıktı düzeyini azaltarak emeğin kazandığı gelir üzerinde muğlak sonuçlara yol açacağını vurgulamıştır. Sermaye hareketlerinin mobil bir özellik göstermediği durumlarda sendikal ücretlerdeki bir artışın sendikal olmayan ücret oranlarını düşüreceğini belirten yazar, söz konusu durumun sosyal refahı karmaşık bir süreçle etkileyeceğini de öne sürmüştür. Sermayedarlardan elde edilen ilave kazançların, yaşanan etkinlik kayıplarını aşması durumunda sendikalaşmanın sosyal refah düzeyini yükselteceği de ifade edilmiştir.

DeFina (1983), genel denge modellerine dayanan Faktör Analizi yardımıyla 12 sektörde faaliyette bulunan sendikaların verimlilik ve toplam çıktı üzerindeki etkilerini incelediği çalışmada; sendikal hareketlerin toplam ücret düzeyini yükseltmelerine karşın, verimlilik ve dolayısıyla da iktisadi büyüme üzerinde negatif yönlü sonuçlar ortaya çıkardığını göstermiştir.

Afrika ülkelerinin iktisadi kalkınma süreçleri üzerinde sendikal hareketlerin sahip olduğu rolü inceleyen Dompierre (1986), çoğu azgelişmiş olan bu ülkelerdeki hükümetlerin halkın refah seviyelerini artırabilmeleri ve hızlı iktisadi büyüme düzeylerini

sağlayabilmeleri için bağımsız sendikal faaliyetleri yasaklamamaları gerektiğini savunmuştur. Sendikal güçlerin serbest faaliyetlerinin desteklenmesinin tüm ülke ekonomisine katkı sağlayacağını belirten yazar, özellikle iktisadi büyüme dinamiklerinin tetikleneceğini de ifade etmiştir.

Ng ve McCallum (1989), 1960-1979 dönemi için 17 OECD ülkesinde panel veri analizleri yardımıyla sendikal hareketlerin iktisadi büyüme üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmalarında; sosyalist bir yapının olmadığı toplumlarda artan sendikalaşmanın iktisadi büyüme hızlandırdığını, buna karşın sosyalist toplum yapılarında ise artan sendikal faaliyetlerin büyüme hızını pozitif yönlü yavaşlattığını belirlemiştir.

Palokangas (1996), içsel büyüme modelleri kapsamında Araştırma-Geliştirme (Ar-Ge) faaliyetleri ile toplu pazarlıkların iktisadi büyüme süreci üzerindeki etkilerini incelediği çalışmada, dengeli büyümenin ancak kalifiye emek gücü için Ar-Ge harcamalarının söz konusu olduğu durumlarda ve sendikalar ile işveren federasyonlarının kalifiye ve kalifiye olmayan emek için yaptıkları ücret pazarlıkları sonucunda ortaya çıkacağını vurgulamıştır. Ar-Ge harcamalarının toplam işgücü gelirini artırdığını ifade eden yazar, sendikaların kalifiye emeğin işsizliğine neden olacak anlaşmaları kabul etmeyeceğini de belirtmiştir. İlâveten, sendikal hareketlerin kalifiye olmayan işgücü için ücret düzeyini yükselttiğini ve bu sürecin nihai çıktı miktarının azalması yoluyla Ar-Ge düzeyini artırdığını, kalifiye emeğin nihai malların üretim sürecinden Ar-Ge kesimine transfer edildiğini ve dolayısıyla sen-

dikalaşmanın iktisadi büyüme hızlandırdığını öne sürmüştür.

Sendikalaşmanın işgücü motivasyonunu artırdığı tezinden hareket ederek 18 OECD ülkesinde 1961-1992 dönemi için panel veri analizleri yardımıyla sendikal yönetimlerin toplam işgücü verimliliği ve dolayısıyla iktisadi büyüme üzerindeki etkilerini inceleyen Asteriou ve Monastiriotis (2001), ilgili değişkenler arasında pozitif yönlü bir etkileşimin söz konusu olduğunu ve adı geçen ülkelerde iktisadi büyüme sürecinin hızlandığını ortaya koymuşlardır.

Pantuosco, Parker ve Stone (2001), 1978-1994 döneminde 48 Amerikan eyaletinde faaliyette bulunan sendikaların iktisadi performans üzerindeki etkilerini çeşitli denklem serilerinin eşanlı çözümlemeleri yardımıyla araştırdıkları çalışmalarında, sendikal hareketlerin işsizlik, verimlilik, nüfus ve ulusal hasıla düzeyi üzerinde olumsuz etkiler yarattığı sonucuna ulaşmışlardır.

Sendikal ücret pazarlıklarının iki sektörlü büyüme modellerinde yarattığı istihdam ve iktisadi büyüme etkilerini araştıran Lingsens (2002), sendikalaşmanın istihdam etkisinin belirsiz ve nispi olarak sektörel ücrete bağlı olduğunu ifade etmiştir. İstihdam etkisinin yanı sıra, sendikalaşmanın iktisadi büyüme oranlarını nasıl değiştirdiğini de inceleyen yazar, hem Ar-Ge ve hem de ara mallar sektöründeki sendikal hareketlerin büyüme oranlarını azalttığını, ancak Ar-Ge sektöründeki sendikal hareketlerin ortaya çıkardığı etkilerin daha baskın olduğunu belirtmiştir.

Çeşitli istatistiksel teknikler yardımıyla Amerikan ekonomisinde faaliyette bulunan sendikal hareketlerin iktisadi performans üzerindeki etkilerini inceleyen Vedder ve

Gallaway (2002), sendikal hareketlerin iktisadi büyüme sürecini yavaşlattığı sonucuna ulaşmışlardır. İlaveten yazarlar, istihdam-nüfus ve işsizlik oranlarının da sendikalaşma düzeylerinden negatif yönlü olarak etkilendiğini de öne sürmüşlerdir.

Parreno ve Sanchez-Losada (2002), sendikal hareketler ile iktisadi büyüme arasındaki ilişkileri beşeri sermaye birikimi kapsamında inceledikleri çalışmalarında, adı geçen değişkenler arasındaki ilişkilerin beşeri sermaye üreten sektörlerdeki teknoloji düzeyi ile ekonominin sendikalaşma derecesi arasındaki etkileşime bağlı olarak ortaya çıktığını ifade etmişlerdir. Ayrıca yazarlar tarafından elde edilen bulgular, sendikal bir iktisadi yapılanmada beşeri sermayenin artması ile birlikte ekonomik büyümenin hızlanacağını göstermiştir.

Çoklu eşbütünleşme, vektör hata düzeltme modeli ve nedensellik analizi yardımıyla Kore ekonomisinde 1970-2000 döneminde sendikalaşma, işsizlik ve büyüme arasındaki ilişkileri inceleyen Kim (2005), ilgili değişkenler arasında uzun dönemli ilişkiler elde etmiş ve sendikal hareketlerin işsizlik ve iktisadi büyüme için nedensel etkiler yarattığı sonucuna ulaşmıştır.

Grieben ve Şener (2008), çeşitli küreselleşme güçlerinin yarattığı büyüme ve istihdam etkilerini içsel büyüme modellerini dikkate alan Kuzey-Güney üretim döngüsü analizleri kapsamında genel denge modelleri yardımıyla incelemişlerdir. Yazarlar tarafından elde edilen sonuçlar, Kuzey bölgelerinde yatırımcıların Ar-Ge faaliyetlerine bağlı olarak iktisadi büyüme ve istihdam süreçlerinin harekete geçirildiğini, Güney bölgelerinde ise ancak Kuzey bölgelerinde gerçekleştirilen

üretim teknolojilerinin taklit edilmesi yoluyla ekonomik büyümenin uyarıldığını göstermiştir. Ayrıca, Ar-Ge faaliyetlerinin yanı sıra büyüme ve istihdam süreci üzerinde sendikal hareketlerin toplu pazarlık gücünün de nispi olarak önemli olduğu belirtilmiştir.

Armstrong ve Steenkamp (2008), Güney Afrika'da faaliyette bulunan sendikaların makroekonomik etkilerini 1995-2005 dönemi için En Küçük Kareler (EKK) analizi yardımıyla inceledikleri çalışmalarında, sendikal hareketlerin ücret düzeyleri üzerinde artışa yol açmak suretiyle gelir eşitsizliğini azaltıcı etkilere neden olduğunu ve buna bağlı olarak da büyümenin hızlanmasına katkıda bulunduklarını belirlemişlerdir.

Çetintaş, Şenkal ve Başel (2008), 1984-2004 döneminde Türkiye ekonomisi için sendikalaşma, işsizlik ve iktisadi büyüme arasındaki ilişkileri eşbütünleşme ve nedensellik analizleri yardımıyla incelemişlerdir. Yazarlar tarafından elde edilen sonuçlar, sendikal hareketlerin iktisadi büyüme ve istihdam düzeyini negatif yönlü olarak etkilediğini göstermiş, sendikal faaliyetler ile iktisadi büyüme arasında tek yönlü ve işsizlik arasında ise çift yönlü nedensellik ilişkisinin olduğunu ortaya koymuştur.

Pantuosco ve Seyfried (2008), Amerikan ekonomisinde 1983-2005 dönemi için çeşitli sektörler bazında panel veri analizleri yardımıyla sendikalaşma ile verimlilik arasındaki ilişkileri incelemişlerdir. Çalışma dönemlerini 1983-1996 ve 1992-2005 alt dönemleri olmak üzere iki kısma ayıran yazarlar, ilk dönem için ilgili değişkenler arasında pozitif yönlü ilişkiler elde etmelerine karşın, ikinci dönem için benzer bulgulara ulaşamamışlardır. Özellikle özel sektördeki sendikalaşma

düzeyinde meydana gelen bir azalmanın kamusal verimlilik düzeyini artırdığı vurgulanmış ve bu artışın büyüme, ücretler ve işsizlik oranlarında negatif yönlü etkiler yaratmadığı da ifade edilmiştir.

Ghosh, Nandan ve Gupta (2009), Hindistan ulusal termal güç sektöründe faaliyette bulunan sendikal hareketlerin iktisadi büyümeye katkısını araştırdıkları çalışmalarında, iş koşullarında kalitenin artmasına neden olan sendikaların daha fazla üye topladıklarını, üye sayısının artmasına bağlı olarak faaliyetlerin hızlandığını, işgücünün motivasyonunun arttığını ve dolayısıyla da verimlilik kapasitesinin genişlemesi sonucunda büyüme sürecinin hızlandığını tespit etmişlerdir.

Batı ekonomilerini dikkate alarak 1999-2007 döneminde sendikalaşma ile iktisadi büyüme arasındaki ilişkileri panel veri analizleri yardımıyla inceleyen Georgiou (2010), sendikal hareketlerin iktisadi büyüme üzerinde pozitif yönlü etkiler yarattığı sonucuna ulaşmıştır.

Sendikaların iktisadi büyüme süreci üzerindeki etkilerini Amerikan ekonomisini dikkate alarak inceleyen Holcombe ve Gwartney (2010); piyasa güçlerinin, özel sektör istihdam kapasitesini sendikal yapılanmadan sendikal olmayan yapılanmalara doğru yönlendirmesinden dolayı Amerikan ekonomisinin büyüme dinamikleri üzerinde sendikal faaliyetlerin yaratacağı etkilerin oldukça sınırlı olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca yazarlar, sendikalaşmanın geniş çaplı makroekonomik etkilerinin kamu sektörü itibarıyla ortaya çıkacağını vurgulamışlar, ancak kamu sektöründe gerçekleştirilecek olan sendikal faaliyetlerin ekonomiyi yüksek vergi oranlarına iteceğini, bu durumun

söz konusu vergileri ödeyen özel sektör üzerinde ağır bir yük oluşturacağını ve dolayısıyla iktisadi büyüme sürecini yavaşlatacağını da öne sürmüşlerdir.

II. Yöntem ve Veriler

Çalışmada, OECD üyesi olan 33 ülkede 1970-2011 dönemi için sendikal hareketler ve ekonomik büyüme arasında bir ilişki olup olmadığı, eğer varsa bu ilişkinin pozitif mi yoksa negatif mi olduğu zaman serisi analizleri yardımıyla araştırılmıştır. Sendikal hareketlerin düzeyinin belirlenmesinde “sendikal yoğunluk oranları (SYO)” kullanılmış ve iktisadi büyümenin temel öncüsü olarak Amerikan doları bazında Reel Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (RGSYİH) dikkate alınmıştır. Analizlerde kullanılan değişkenlere ilişkin veriler ise OECD’nin resmi internet sitesinden elde edilmiştir.

Çalışmada öncelikle değişkenlerin zaman serisi özellikleri incelenmiştir. Çünkü zaman serisi özellikleri incelenmeden tahmin edilen bir model Granger ve Newbold (1974)’un ifade ettiği gibi, gerçekte olmayan ilişkilerin varmış gibi görünmesi olarak ifade edilen sahte regresyonlara neden olabilmektedir. Bu nedenle, model çözümlemelerinde kullanılacak olan değişkenlerin durağan olup olmadıkları ve eğer durağan iseler hangi seviyede durağan oldukları Dickey-Fuller (1979, 1981) tarafından geliştirilen ADF (Augmented Dickey-Fuller) birim kök testi ile belirlenmiştir (Yılmaz ve Akıncı, 2011, s.369). Durağanlaştırma işlemi ile birlikte hem sahte regresyon sorunu ortadan kalkacak hem de analiz sonuçları daha güvenilir olacaktır (MacKinnon, 1991, s.266-267). ADF birim kök testinde kullanılan süreç, (1) numaralı denklemde gösterilmiştir:

$$\Delta Y_t = \alpha + \gamma Trend + \rho Y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \delta_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (1)$$

Değişkenlerin durağanlıkları araştırıldıktan sonra sıra eşbütünleşme analizine gelmektedir. Eşbütünleşme analizi, iktisadi değişkenlere ait seriler durağan olmasalar bile, bu serilerin durağan bir doğrusal kombinasyonunun olabileceğini, bunun ekonometrik olarak belirlenebileceğini ve dolayısıyla değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığını ortaya koyabilmektedir (Tarı, 2005, s.405-406). Değişkenler arasındaki eşbütünleşme analizinin test edilmesinde kullanılan Johansen-Juselius eşbütünleşme metodu, farklı dereceden bütünüleşmiş olan değişkenlere uygulanabildiği için temel bir analiz tekniği niteliğini kazanmaktadır (Enders, 1995, s.396). Johansen-Juselius eşbütünleşme testi, (2) numaralı regresyon dikkate alınarak yapılmaktadır: (Turner, 2009, s.825)

$$\Delta x_t = \alpha(\beta' x_{t-1} - \beta_0 - \beta_u) - \gamma_0 - \gamma_u + \sum_{j=1}^k \Gamma_j \Delta x_{t-j} + \varepsilon_t \quad (2)$$

Burada x_t , t döneminde gözlenen değişkenlerin $px1$ vektörünü; α , pxr katsayılar matrisini; β , r eşbütünleşik vektörlerini tanımlayan pxr katsayılar matrisini; β_0 , eşbütünleşik vektörler için kesikli $rx1$ vektörünü; β_u , eşbütünleşik vektörlerde lineer deterministik trendlerine olanak tanıyan $rx1$ katsayılar vektörünü; γ_0 , denklemdeki $px1$ kesikli vektörünü; γ_u , $px1$ lineer trend katsayılar vektörünü ve Γ_j , $j=1 \dots k$ 'ya kadar olan ve gecikme uzunluğunu tanımlayan pxp matrislerini ifade etmektedir.

Eşbütünleşme analizinden sonra değişkenler arasında bir sebep-sonuç ilişkisi olup olmadığı nedensellik analizi ile araştırılmak-

tadır. Granger nedenselliğinde X ve Y gibi iki değişken arasındaki ilişkinin yönü araştırılır. Eğer mevcut Y değeri, X değişkenin şimdiki değerinden çok, geçmiş dönem değerleri ile daha iyi tahmin edilebiliyorsa, X değişkeninden Y değişkenine doğru bir Granger nedenselliğinden söz edilebilir (Charemza ve Deadman, 1993, s.190). İki değişken arasında “sebep olma ilişkisi” araştırılırken aşağıdaki kalıplar uygulanır: (Kutlar, 2007, s.267)

$$Y_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i Y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_i X_{t-i} + u_{1t} \quad (3)$$

$$X_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i X_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_i Y_{t-i} + u_{2t} \quad (4)$$

Burada, u_{1t} ve u_{2t} hata terimlerinin ilişkisiz oldukları varsayılmaktadır. Böylece, (3) ve (4) numaralı denklemler değişkenlerin geçmiş değerlerine bağlı olduğu kadar, kendi geçmiş değerlerinin de bir fonksiyonudur. Granger nedenselliğinde; Y_t ile X_t arasında tek ve çift yönlü bir nedensellik ilişkisi olabileceği gibi, değişkenler arasında herhangi bir nedensellik ilişkisinin söz konusu olmadığı durum da ortaya çıkabilir.

III. Uygulama Bulguları

Zaman serisi analizleri, değişkenlerin durağan olup olmadıklarının araştırıldığı birim kök testleri ile başlamaktadır. Birim kök testinde süreç işletilirken öncelikle sabitli trendli sına yapılar; burada durağanlık elde edilmiş ise sabitli ve sabitsiz sına sürecine geçilmeksizin bu değerler esas alınır. Tablo 1, ADF birim kök testi sonuçlarını göstermektedir. Değişkenlerinin tamamının sabit ve trendli ADF testine tabi tutulduğu dikkate alındığında, OECD ülkelerine ilişkin değişkenlerin bir kısmının seviye ve diğer bir kısmının ise birinci fark değerlerinde durağan olduğu görülmektedir.

Tablo 1: ADF Birim Kök Testi Sonuçları

SYO		RGSYİH	
Seviye	Birinci Fark	Seviye	Birinci Fark
Belçika ^{**} , Estonya [*] , Macaristan ^{**} , İtalya [*] , Kore ^{**} , Polonya ^{**} , Slovakya [*]	Avustralya [*] , Avusturya [*] , Kanada [*] , Şili [*] , Çek Cumhuriyeti [*] , Danimarka [*] , Finlandiya [*] , Fransa [*] , Almanya [*] , Yunanistan ^{**} , İzlanda [*] , İrlanda [*] , Japonya ^{**} , Lüksemburg ^{**} , Meksika [*] , Hollanda [*] , Yeni Zelanda [*] , Norveç [*] , Portekiz ^{***} , Slovenya ^{**} , İspanya [*] , İsveç [*] , İsviçre ^{**} , Türkiye ^{**} , İngiltere [*] , ABD ^{**}	Danimarka ^{**} , Estonya ^{***} , Fransa ^{**} , Yunanistan ^{***} , İrlanda [*]	Avustralya [*] , Avusturya [*] , Belçika [*] , Kanada ^{**} , Şili ^{**} , Çek Cumhuriyeti [*] , Finlandiya [*] , Almanya [*] , Macaristan ^{**} , İzlanda [*] , İtalya [*] , Japonya ^{**} , Kore ^{**} , Lüksemburg ^{**} , Meksika [*] , Hollanda [*] , Yeni Zelanda ^{***} , Norveç ^{***} , Polonya ^{**} , Portekiz [*] , Slovakya ^{**} , Slovenya ^{**} , İspanya ^{**} , İsveç [*] , İsviçre ^{**} , Türkiye [*] , İngiltere [*] , ABD ^{**}

Not: *, ** ve *** işaretleri ilgili değişkenin sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde durağan olduğunu göstermektedir. ADF birim kök testi için uygun gecikme uzunlukları, AIC dikkate alınarak belirlenmiştir.

Modelde dikkate alınan değişkenler arasında uzun dönemli ilişkilerin söz konusu olup olmadığını araştırabilmek amacıyla yapılan Johansen-Juselius eşbütünleşme test sonuçları Tablo 2’de sunulmuştur. Analiz bulguları, bazı ülkeler için elde edilen eşbütünleşik ilişkilerin diğer bazı ülkeler için ge-

çerli olmadığını yansıtmaktadır. Bu bağlamda, sendikal hareketler ile iktisadi büyüme arasında uzun dönemli etkileşimin en azından bir kısım ülke grubu için ortaya çıkacağını ve ilgili değişkenler arasında nedensellik bağının söz konusu olacağını söylemek mümkündür.

Tablo 2: Johansen – Juselius Eşbütünleşme Test Sonuçları

EŞBÜTÜNLEŞİK İLİŞKİ VAR	EŞBÜTÜNLEŞİK İLİŞKİ YOK
Avustralya ^{**} , Avusturya ^{**} , Belçika ^{**} , Kanada [*] , Danimarka [*] , Şili ^{**} , Estonya [*] , Finlandiya [*] , Almanya [*] , Yunanistan [*] , Macaristan [*] , İzlanda ^{**} , İrlanda ^{**} , İtalya [*] , Lüksemburg ^{**} , Meksika [*] , Hollanda [*] , Yeni Zelanda ^{**} , Norveç [*] , Polonya [*] , Portekiz ^{**} , Slovakya [*] , İsveç [*] , İsviçre [*] , Türkiye [*] , İngiltere ^{**} , ABD [*]	Çek Cumhuriyeti, Fransa, Japonya, Kore, Slovenya, İspanya

Not: * ve ** işaretleri ilgili değişkenler arasında sırasıyla %1 ve %5 önem düzeyinde eşbütünleşik ilişki olduğunu yansıtmaktadır.

Tablo 3, modelde dikkate alınan değişkenler arasındaki sebep-sonuç ilişkilerini gösteren Granger nedensellik test sonuçlarını yansıtmaktadır. Granger nedenselliği, çoğunlukla uzun dönemli ilişkilerin elde edildiği değişkenler için aranmaktadır. Oysa Ünalmış (2002), Boulila ve Trabelsi (2004) ve Yılmaz ve Kaya (2006) tarafından yapılan çalışmalarda uzun dönemli ilişkileri temsil eden eşbütünleşme ilişkisine rastlanamamıştır. Bununla birlikte, yazarlar iki değişken arasında uzun dönemli bir ilişki olmasa bile aralarında bir nedenselliğin olabileceğini de ifade etmişlerdir. Çalışmada; Çek Cumhuriyeti, Fransa, Japonya, Kore, Slovenya ve İspanya için eşbütünleşme testinde uzun

dönemli bir ilişki elde edilememiştir. Dolayısıyla, yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı bu altı ülke için de kısa dönemli ilişkileri içeren Granger Nedenselliği araştırılmış ve bu ülkelerin hiç birinde herhangi bir sebep – sonuç ilişkisine ulaşılamamıştır. Uzun dönemli ilişkilerin elde edildiği 27 ülkenin 12'sinde nedensellik elde edilmiş ve geri kalan 15 ülkede ise böyle bir sonuç söz konusu olmamıştır. Bu 15 ülkede uzun dönemli ilişkilere ulaşılmasına rağmen Granger Nedenselliğinin elde edilememesinin temel sebebi, küreselleşme süreci ile birlikte ortaya çıkan çok uluslulaşma olgusunun benimsenmesiyle sendikal faaliyetlerin önemini git-tikçe kaybetmesine bağlanabilir.

Tablo 3: Granger Nedensellik Test Sonuçları

SYO → RGSYİH	RGSYİH → SYO	NEDENSELLİK İLİŞKİSİ YOK
İrlanda **, Hollanda ***	Avustralya ***, Danimarka ***, Finlandiya **, Lüksemburg **, Norveç **, Polonya **, Slovakya **, İsveç **, İngiltere **, ABD **	Avusturya, Belçika, Kanada, Şili, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İtalya, Japonya, Kore, Meksika, Yeni Zelanda, Portekiz, Slovenya, İspanya, İsviçre, Türkiye

Not: *, ** ve *** işaretleri ilgili nedensellik ilişkisinin sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde söz konusu olduğunu göstermektedir.

Tablo 4, çalışmada dikkate alınan ülkelerin bireysel sendikal yoğunluk oranı – iktisadi büyüme ilişkisinin araştırıldığı EKK tahmin sonuçlarını göstermektedir. Tabloya göre; Çek Cumhuriyeti, Almanya, Yunanistan, İtalya ve Meksika'da SYO, iktisadi büyüme sürecini pozitif fakat istatistiki bakımdan anlamsız olarak etkilemektedir. Bu beş ülke dışında kalan 28 ülkede ise SYO'nun iktisadi büyümeyi negatif yönde etkilediği görülmektedir. Ancak bu 28 ülke içe-

risinde de Avusturya, İzlanda, Yeni Zelanda, Portekiz, Slovenya ve Türkiye için elde edilen sonuçların istatistiki açıdan anlamsız olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla, çalışmada ele alınan 33 ülkeden 11'inde anlamsız ve 22'sinde ise anlamlı sonuçlara ulaşıldığı söylenebilir. Bu sonuç, çoğu OECD ülkesinde sendikalaşma düzeyinin yükselmesine bağlı olarak iktisadi büyüme sürecinin yavaşladığını yansıtmaktadır.

Tablo 4: EKK Tahmin Sonuçları

ÜLKE	DEĞİŞKEN		DEĞİŞKEN		TANIMSAL İSTATİSTİK	
	C	t - İstatistiği	SYO	t - İstatistiği	R ²	DW
Avustralya	12.221*	4.122	-3.608*	-2.715	0.573	2.187
Avusturya	3.845*	3.665	-0.917	-0.138	0.536	1.963
Belçika	12.954	1.514	-0.148***	-1.817	0.478	1.850
Kanada	20.657*	3.992	-5.701*	-2.759	0.633	1.903
Şili	7.740*	2.943	-1.522***	-1.884	0.528	1.866
Çek Cum.	6.817**	2.101	0.594	0.310	0.316	1.937
Danimarka	137.230*	11.200	-7.924*	-2.541	0.715	1.933
Estonya	22.901*	4.104	-0.279*	-2.715	0.619	1.891
Finlandiya	3.135*	2.718	-1.077**	-1.990	0.691	1.766
Fransa	4.819*	2.885	-0.702***	-1.813	0.592	1.918
Almanya	39.712*	6.112	5.291	0.338	0.317	1.941
Yunanistan	68.823	1.156	1.257	1.236	0.490	1.826
Macaristan	7.326*	2.919	-0.122***	-1.799	0.576	1.841
İzlanda	0.188**	2.231	-0.023	-1.100	0.532	1.948
İrlanda	85.040*	9.205	-4.944***	-1.946	0.712	1.823
İtalya	-23.136	-0.993	1.147	1.113	0.375	1.921
Japonya	21.660	1.317	-105.391*	-8.994	0.503	1.933
Kore	71.944*	5.660	-3.076***	-1.940	0.789	1.978
Lüksemburg	0.670*	2.549	-0.258***	-1.847	0.744	1.887
Meksika	33.173*	4.402	16.286	1.563	0.408	2.044
Hollanda	8.456*	2.764	-2.059***	-1.845	0.628	1.912
Yeni Zelanda	1.593*	2.542	-0.009	-0.116	0.451	2.158
Norveç	4.042*	2.110	-0.588***	-1.872	0.724	1.737
Polonya	39.315*	6.997	-0.901**	-2.012	0.610	1.965
Portekiz	3.100**	1.917	-0.456	-1.327	0.442	1.643
Slovakya	11.774***	1.884	-0.308***	-1.966	0.626	1.747
Slovenya	6.605*	2.438	-0.080	-0.451	0.309	1.736
İspanya	26.359*	3.544	-9.128***	-1.947	0.635	1.893
İsveç	4.709*	2.111	-1.692**	-2.114	0.636	1.718
İsviçre	14.042	3.005	-0.694***	-1.872	0.512	2.008
Türkiye	21.526*	2.887	-2.576	-1.013	0.514	2.004
İngiltere	28.076*	3.003	-3.935***	-1.991	0.683	1.814
ABD	191.613*	9.996	-71.821**	-2.303	0.625	1.911

Not: *, ** ve *** işaretleri ilgili değişkenin sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde anlamlı olduğunu göstermektedir. Finlandiya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, Norveç, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İsveç ve İngiltere için kurulan modellere AR(1) stüreci eklenerek, otokorelasyon problemi ortadan kaldırılmıştır.

Bu bulgular; Ng ve McCallum (1989), Pantuosco, Parker ve Stone (2001), Lingens (2002), Vedder ve Gallaway (2002) ve Holcombe ve Gwartney (2010) tarafından elde edilen sonuçlarla paralellik arz etmektedir. OECD ülkelerinin büyük bir çoğunluğunun gelişmiş ve bir kısmının da gelişmekte olan bir yapıya sahip olması, bu ülkelerin iktisadi küreselleşme ve liberalizasyon hareketlerine daha duyarlı bir ekonomik sistemi benimsemelerine neden olmuştur. Özellikle 1980’li yıllarda büyük bir ivme kazanan küreselleşme hareketleri ile birlikte bir taraftan mal, sermaye ve ticaret üzerinde engeller ortadan kaldırılmaya başlamış ve diğer taraftan da işgücü piyasalarında serbest dolaşım süreci kendisini hissettirmiştir. Çok uluslulaşma kanalları yardımıyla global dünyanın neredeyse tamamına ulaşabilen gelişmiş ülkeler, dış piyasalarda daha rekabetçi bir konumda olabilmek ve halihazırda sahip oldukları rekabet avantajlarını koruyabilmek için çeşitli maliyet avantajları kazanabilme yarışı içerisine dahil olmuşlardır. Bu bağlamda, üretim süreçlerinin bir kısmını işgücünün daha ucuz olduğu yurtdışı şubelerine taşımışlar ve geri kalanını ise yabancı işgücünü çekerek kendi ülkelerinde devam ettirmişlerdir. Dış piyasalardan ucuz emeğin çekilmesi sonucunda ücret düzeyleri azalma yönünde eğilimler sergilemiş ve bu süreç sermayedar kesimin gücünü artırırken, emek sınıfının ise söz hakkını azaltmıştır. Azalan ücret seviyeleri gelişmiş ülkeler için maliyetlerin aşağı yönde hareketine olanak tanımış, bu ülkelerin rekabet düzeyleri yükselmiş ve sahip oldukları pazar payları artmıştır. İç piyasalarda ise enflasyonist sürecin en azından maliyet yönü ile kontrol edilebilmesi dış ticarete çeşitli avantajları beraberinde getirmiş, ihracat kap-

asitesi yükselmiş, ticaret bilançoları dengelelenebilmiş ve böylece büyüme sürecine ivme kazandırılabilmiştir. Ayrıca, enflasyonist baskıların azalmasına paralel olarak finansal piyasalarda da hızlı yükseliş eğilimleri kendisini göstererek riskli yapılanmalardan uzaklaşmış ve finansal piyasaların istikrarı bir ölçüde sağlanabilmiştir. İfade edilen tüm bu unsurlar ile birlikte iktisadi büyüme süreci, çoğunluğu gelişmiş olan OECD ülkeleri için dinamizm kazanmış ve bu dinamizm sendikal hareketlerdeki yoğunluğun azalması ile birlikte kendisini önemli ölçüde hissettirmiştir.

IV. Sonuç

Çalışmada, OECD üyesi olan 33 ülkede 1970-2011 dönemi için sendikal hareketler ve iktisadi büyüme arasında bir ilişki olup olmadığı, eğer varsa bu ilişkinin pozitif mi yoksa negatif mi olduğu zaman serisi analizleri yardımıyla araştırılmıştır.

Zaman serisi analizleri kapsamında ADF birim kök testi yardımıyla ilk olarak durağanlık bilgileri elde edilmeye çalışılmış ve ilgili değişkenlerin çeşitli değerlerde durağan çıktıkları gözlenmiştir. Birim kök analizlerinden sonra, değişkenler arasında uzun dönemli ilişkilerin varlığını ortaya koyabilmek adına Johansen-Juselius eşbütünleşme testi yapılmış ve bazı ülkeler için ilgili değişkenler arasında uzun dönemli ilişkilerin varlığı ortaya konmuştur. Eşbütünleşme testini takiben değişkenler arasında sebep-sonuç ilişkilerini belirleyebilmek üzere Granger Nedensellik sınaması uygulanmıştır. Eşbütünleşik ilişkilerin elde edilemediği ülkelerde herhangi bir sebep-sonuç ilişkisinin yakalanamadığı nedensellik test bulguları, uzun dönemli ilişkilerin elde edildiği 27 ül-

kenin 12'sinde nedensel bağların söz konusu olduğunu göstermiştir. Geri kalan 15 ülkede herhangi bir nedensellik ilişkisine ulaşılamamasının temel sebebi ise; sendikal faaliyetlerin, küreselleşme süreci ile birlikte ortaya çıkan çok uluslulaşma olgusunun benimsenmesi dolayısıyla önemini gittikçe kaybetmesine bağlanabilir. Analizler kapsamında, ortaya çıkan etkilerin büyüklüğünü belirleyebilmek amacıyla EKK tahminleri uygulanmış ve bulgular, çoğu OECD ülkesi için sendikal hareketlerin ekonomik büyüme süreci üzerinde negatif yönlü etkiler ortaya çıkardığını göstermiştir.

Analiz sonuçları, istihdam odaklı olmaktan ziyade ücret odaklı olan sendikal hareketlerin maliyet dezavantajı yaratmak suretiyle büyüme sürecini engellediğini göstermektedir. Bu dezavantajlar bir taraftan iç piyasada maliyet enflasyonu yaratarak fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine, tasarruf hacminin azalmasına, sermaye birikiminin ve dolayısıyla da yatırım kapasitesinin düşmesine, işsizlik oranlarının artmasına, özel sektörün ödeyeceği vergi oranlarının yükselmesine, Ar-Ge harcamalarının azalmasına, verimlilik düzeyinin düşmesine ve iç piyasa istikrarının bozulmasına neden olmakta; diğer taraftan da dış piyasalarda rekabet gücünün azalmasına bağlı olarak pazar payını olumsuz etkilemekte, ihracat kapasitesini daraltmakta, ithalat seviyesini artırmakta, ticaret bilançosunu bozmakta, faiz oranlarını yük-

seltmekte ve dolayısıyla da ülke riskini artırarak finansal piyasa derinliğini ortadan kaldırmaktadır. İktisadi büyüme sürecinin sektöre uğramasıyla sonuçlanan bu süreç ise, toplumsal refahı topyekün azaltmaktadır. Dolayısıyla; istihdam artışına katkı sağlayacak politika hedeflerini benimseyen, kamu sektörü üzerinde baskı yaratmayan, devlet gözetiminde bir iktisadi yapılanmadan ziyade özel sektörün hakim olduğu bir ekonomik sistemi benimseyen ve buna bağlı olarak da özel kesimin etkin işleyişine destek olan, verimlilik düzeyini artırmayı hedefleyen ve bu doğrultuda çalışanlarını etkinlik konusunda bilgilendirerek eğiten sendikal hareketlerin ekonomi için pozitif yönlü katkılar sağlayacağını, aksi takdirde ortaya çıkan maliyet dezavantajları nedeniyle iktisadi büyüme sürecinin sektöre uğrayacağını söylemek mümkündür.

Dünyada sendikal hareketler ve büyüme ilişkisi üzerine yapılan çalışmalarda kesin bir yargıya ulaşılamamıştır. Bazı ülkelerde sendikal faaliyetlerin büyüme sürecini olumlu yönde etkilediği, buna karşın diğer ülkelerde ise olumsuz etkiler yarattığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak; bulguların, ele alınan ülke ya da ülke grupları, zaman dilimi ve uygulanan ekonometrik yöntemler açısından farklılıklar gösterebileceği gözden kaçırılmaması gereken önemli bir hususu yansıtmaktadır.



KAYNAKÇA

- Armstrong, P. ve Steenkamp, J. (2008). South African Trade Unions: An Overview for 1995 to 2005. Stellenbosch Economic Working Paper. No: 10/08, 1-56
- Asteriou, D. ve Monastiriotis, V. (2001). Trade Unionism and Growth: A Panel Data Study. University of Reading Discussion Paper. No: 429, 1-19
- Booth, A. L. (1994). *The Economics of the Trade Union*. Cambridge: Cambridge University Press
- Boulila, G. ve Trabelsi, M. (2004). The Causality Issue in the Finance and Growth Nexus: Empirical Evidence from MENA Countries. *Review of Middle-East Economics and Finance*. 2(2), 123-138
- Boyer, R. (1995). The Future of Unions: Is the Anglo-Saxon Model a Fatality or Will Contrasting National Trajectories Persist?. *British Journal of Industrial Relations*. 33(4), 545-556
- Brown, C. ve Medoff, J. (1978). Trade Unions in the Production Process. *Journal of Political Economy*. 86(3), 355-378
- Chang, J. J., Shaw, M. ve Lai, C. C. (2007). A 'Managerial' Trade Union and Economic Growth. *European Economic Review*. 51(2), 365-384
- Crouch, C. (1993). *Industrial Relations and European State Traditions*. New York: Oxford University Press
- Çetintaş, H., Şenkal, A. ve Başel, H. (2008). Unionization, Unemployment and Economic Growth; Case of Turkey. *Serbian Journal of Management*. 3(2), 157-170
- Charemza, W. W. ve Deadman, D. F. (1993). *New Directions in Econometric Practice*. UK: Edward Elgar Publishing
- DeFina, R. H. (1983). Unions, Relative Wages and Economic Efficiency. *Journal of Labor Economics*. 1(4), 408-429
- Dickey, D. A. ve Fuller, W. A. (1979). Distribution of the Estimators for Autoregressive Series with a Unit Root. *Journal of the American Statistical Association*. 74(366), 427-431
- Dickey, D. A. ve Fuller, W. A. (1981). Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Econometrica*. 49(4), 1057-1072
- Dompierre, M. B. (1986). The Role of Unions in African Economic Development. *The Developing Economies*. 24(1), 71-85
- Ebbinghaus, B. ve Visser, J. (1999). When Institutions Matter: Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995. *European Sociological Review*. 15(2). 135-158
- Ekin, N. (1996). Değişim ve Sendikaların Geleceği. *Mercek*. 2. 15-23
- Enders, W. (1995). *Applied Econometric Time Series*. New York: John Wiley & Sons
- Freeman, R. B. ve Medoff, J. (1979). The Two Faces of Unionism. *The Public Interest*. 57.69-93
- Freeman, R. B. ve Medoff, J. (1984). *What Do Unions Do?*. New York: Basic Books

- Georgiou, M. N. (2010). Trade Unions and Economic Growth: A Discussion Based on Panel Data Analysis (1999-2007). SSRN Working Paper. 1-7
- Ghosh, P., Nandan, S. ve Gupta, A. (2009). The Changing Roles of Trade Unions in India: A Case Study of National Thermal Power Corporation (NTPC). Unchahar. *Asian Academy of Management*. 14(1), 37-57
- Granger, C. W. J. ve Newbold, P. (1974). Spurious Regressions in Econometrics. *Journal of Econometrics*. 2(2), 111-120
- Grieben, W. H. ve Şener, F. (2008). Labor Unions, Globalization and Endogenous Growth. CESifo-Delphi Conferences on Government, Institutions and Macroeconomic Performance. 30-31 May 2008 Munich, 1-43
- Holcombe, R. G. ve Gwartney, J. D. (2010). Unions, Economic Freedom and Growth. *Cato Journal*. 30(1), 1-22
- Irmen, A. ve Wigger, B. U. (2002). Trade Union Objectives and Economic Growth. *FinanzArchiv*. 59(1), 49-67
- Kaynak, M. (2009). *Kalkınma İktisadı*. 3. Baskı. Ankara: Gazi Kitabevi
- Kerr, C. (1983). *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*. Cambridge: Harvard University Press
- Kim, D. K. (2005). Unionization, Unemployment and Growth in Korea: A Cointegration Approach. *Atlantic Economic Journal*. 33(2), 225-233
- Koray, M. (1992). *Endüstri İlişkileri*. İzmir: Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları
- Kozak, İ. E. (1992). İşçi Sendikalarının Tarihi Gelişimi (İngiltere Örneği). *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. 37, 63-81
- Kutlar, A. (2007). *Ekonometriye Giriş*. 1. Baskı. Ankara: Nobel Yayınları
- Lingens, J. (2002). Growth and Employment Effects of Unions in a Simple Endogenous Growth Model. University of Kassel Working Paper. 1-25
- Mackinnon, J. G. (1991). Critical Values for Cointegration Tests. R. F. Engle ve C.W.J. Granger (Ed.). *Long-Run Economic Relationship: Readings in Cointegration*. New York: Oxford University Press
- Mehta, A. (1957). The Mediating Role of the Trade Union in Underdeveloped Countries. *Economic Development and Cultural Change*. 6(1), 16-23
- Muir, J. D. ve Brown, J. L. (1974). Trade Union Power and the Process of Economic Development: The Kenyan Example. *Industrial Relations*. 29(3), 474-496
- Ng, I. ve McCallum, J. (1989). Trade Unions, Economic Growth and Politics. *The Journal of Industrial Relations*. 31(3), 372-384
- Oswald, A. J. (1982). Trade Unions, Wages and Unemployment: What Can Simple Models Tell Us. *Oxford Economic Papers*. 34(3), 526-545
- Palokangas, T. (1996). Endogenous Growth and Collective Bargaining. *Journal of Economic Dynamics and Control*. 20(5), 925-944
- Pantuosco, L. J., Parker, D. ve Stone, G. (2001). The Effect of Unions on Labor Markets and Economic Growth: An Analysis of State Data. *Journal of Labor Research*. 22(1), 195-205
- Pantuosco, L. J. ve Seyfried, W. (2008). The Effect of Public and Private Unions on State Economic Activity: Evaluating the Benefits

to Organized Workers, Policy Makers and Companies. *Journal of Business & Economics Research*. 6(2), 27-40

Parreno, J. M. R. ve Sanchez-Losada, F. (2002). The Role of Unions in an Endogenous Growth Model With Human Capital. *Journal of Macroeconomics*. 24(2), 171-192

Pencavel, J. (1999). The Role of Labor Unions in Fostering Economic Development. World Bank Policy Research Working Paper. No: 1469, 1-27

Şenkal, A. (1999). *Sendikasıız Endüstri İlişkileri: Genel Olarak Dünyada ve Türkiye’de*. Ankara: Kamu-İş Yayınları

Tarı, R. (2005). *Ekonometri*. 3. Baskı. İstanbul: Kocaeli Üniversitesi Yayınları

Turner, P. (2009). Testing for Cointegration Using the Johansen Approach: Are We Using the Correct Critical Values?. *Journal*

of Applied Econometrics. 24(5), 825-831

Ünalnış, D. (2002). The Causality Between Financial Development and Economic Growth: The Case of Turkey. The Central Bank of the Republic of Turkey Research Department Working Paper. No: 3, 1-11

Vedder, R. ve Gallaway, L. (2002). The Economic Effects of Labor Unions Revisited. *Journal of Labor Research*. 23(1), 105-130

Yılmaz, E. (2010). Türkiye’de İşçi Sendikalarının Siyasal ve Sosyolojik Özellikleri Üzerinden Tarihsel Süreç İçinde Değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 14(1), 195-207

Yılmaz, Ö. ve Akıncı, M. (2011). İktisadi Büyüme İle Cari İşlemler Bilançosu Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 15(2), 363-377

ÖZET

OECD Üyesi Ülkelerde Emek Üzerindeki Vergi Yükünün Gelişimi ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme

OECD genelinde emeğin vergi yükü oldukça yüksektir. Son on yılda üye ülkelerin büyük çoğunluğu tarafından emeğin vergi yükünün azaltılması amacıyla vergi oranları düşürülmeye ya da vergiye tabi gelir eşiği yükseltilmeye başlanmıştır. Ayrıca bir kısım ülke düşük gelirli çalışanlarda vergi iadesi uygulaması başlatmış ya da miktarını artırmıştır. Bu tür vergi reformları sayesinde vergi kaması OECD genelinde nispeten azalmıştır, ancak ülkeden ülkeye önemli farklılık göstermektedir. Nitekim tek kişi için vergi kaması 2000-2010 döneminde bazı ülkelerde %4'ün üzerinde azalırken, Türkiye'de keskin bir artış göstermiştir. Türkiye bu anlamda OECD üyeleri arasında vergi kamasının en yüksek olduğu ülkelerden biridir. Bu da kayıt dışı istihdamı teşvik etmektedir. Bu ciddi sorun ile mücadele için özellikle düşük ücretlilerde sosyal güvenlik ve gelir vergisi yükümlülüklerinin düşürülmesi son derece önemlidir. Ayrıca düşük ücretli çalışanlarda ABD'dekine benzer bir vergi iadesi sisteminin Türkiye'de de başlatılması emeğin vergi yükünü daha da düşürecektir.

JEL Sınıflaması: H20, H24

Anahtar Kelimeler: Vergi Kaması, Gelir Vergisi, Sosyal Güvenlik Primleri, Emeğin Vergi Yükü, OECD Üyesi Ülkeler

ABSTRACT

Evolution of the Tax Burden on Labor Income in OECD Member Countries and A Study on Turkey

OECD-wide tax burden of labor is relatively high. In the last decade majority of Member States have begun in order to lower the tax burden of labor, reducing the tax rates or the taxable income threshold to be raised. In addition, some countries began tax credit application on low-income workers or increasing the amount of tax credit. Thanks to this kind of tax reforms the tax wedge has relatively decreased, but shows significant differences from country to country. Indeed, the tax wedge for a person over 4% in the 2000-2010 period decreased in some countries, has shown a sharp increase in Turkey. Turkey is one of the highest among OECD members the tax wedge. This also encourages informal employment. To struggle this serious problem is extremely important which reduction of social security and income tax liabilities especially in low-wage. In addition, low-wage workers resemble in the United States in a tax credit system that Turkey will begin even more lower the tax burden.

JEL Classification: H20, H24

Keywords: Tax Wedge, Income Tax, Social Security Contributions, Tax Burden of Labor, OECD Member Countries

OECD Üyesi Ülkelerde Emek Üzerindeki Vergi Yükünün Gelişimi ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme



Doç. Dr. Ali Çelikkaya *

GİRİŞ
Birçok OECD üyesi ülkede yüksek ve sürekli işsizlik, ekonomistler ve özellikle politikacılar arasında son zamanların en önemli tartışma konusu olmuştur. Bu konudaki yaygın kanı işsizlikteki artışın temel nedeninin son on yılda emek üzerindeki vergi yükünün (gelir vergileri ile işçi ve işveren sigorta primlerinin toplamı¹) artması olduğu yönündedir. Bu sebepten dolayı emek üzerindeki yüksek vergi yükünün azaltılması işsizlik ile mücadelede temel strateji olarak belirlenmiştir (Berger and Everaert, 2010, s. 1).

OECD genelinde, toplam vergi gelirlerinin yaklaşık %50'sini emek üzerinden alı-

nan vergiler oluşturmaktadır (OECD, 2012a, s. 28). Emek üzerindeki vergi yükünün bu derece yüksek olması istihdamı negatif yönde etkilemekte (kayıt dışı istihdamı ve vergi kaçakçılığını cazip hale getirmekte) ve uzun dönemde işsizliğe neden olmaktadır (OECD, 2011, s. 14).

OECD üyesi ülkelerin büyük çoğunluğu ve AB üyesi ülkelerin tamamı son yıllarda; işsizliği azaltabilmek, istihdamı teşvik etmek ve ekonomik yapıyı güçlendirmek amacıyla emeğin vergi yükünü düşürme ça-

¹ Bunların yanında tüketim vergileri ve diğer bir kısım vergi de (kurumlar vergisi gibi) kısmen de olsa istihdam üzerinde etkilidir. Ancak söz konusu vergiler çalışmanın kapsamı dışındadır. Ayrıca verginin kayıt dışı istihdam ve ücretsiz çalışma (evde çocuk bakma gibi) kararları üzerindeki etkisinin tespitindeki güçlükler dolayısıyla bu çalışma daha çok kayıtlı istihdam üzerindeki vergi yükü üzerine odaklanmıştır.

* Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü
acelikka@ogu.edu.tr

bası içine girmişlerdir. Bunun için ülkelerin büyük çoğunluğu vergi oranlarını düşürmeye ya da vergiye tabi gelir eşliğini yükseltmeye başlamıştır. Bazı ülkeler yasal vergi oranlarını bütün gelir düzeyleri için indirirken, bazı ülkeler ise sadece düşük ve orta gelir gruplarında indirim gitmiştir. Ayrıca bir kısım ülkeler istihdamı artırmak ve gelir vergisine artan oranlılık kazandırmak adına düşük gelirli çalışanlarda vergi iadesi uygulaması başlatmış ya da miktarını artırmıştır². Bu tür vergi reformları sayesinde 2000-2010 döneminde emeğin vergi kaması OECD genelinde %0.9 puan, AB genelinde ise %2.4 puan azalmıştır (Torres vd, 2012, s. 1). Ancak toplamda vergi kaması ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Şöyle ki % 7 gibi düşük bir orandan, % 55 gibi oldukça yüksek bir orana kadar farklı vergi kamaları mevcuttur (Bkz., Tablo 1). Buna ortalama %12 olduğu tahmin edilen tüketim vergilerinin yükü de dahil edildiğinde

emeğin vergi kaması oldukça yükselmektedir (Bkz., OECD, 2011, 9-10). Vergi kaması; işverenin toplam işgücü maliyeti (brüt ücret ve işveren sigorta primi ve varsa diğer vergilerin toplamı) ile işçinin net ücreti arasındaki farkı ifade etmektedir. Gelir vergisi, işçi ve işveren sigorta primleri ve diğer vergilerin toplamından, aile yardımları (çocuk yardımı gibi) düşülerek hesaplanmaktadır. Vergi kamaları arasındaki farklılığın temel nedenleri; istihdam oranlarındaki, sosyal güvenlik sistemlerindeki ve diğer işgücü piyasası kurumlarındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır.

2 Son on yılda düşük ücretlilerin işgücü piyasasına girmesinin önündeki engelleri azaltmak ve çalışma kapasitelerini artırmak amacıyla ABD'nin uygulamış olduğu "kazanılmış gelir vergi iadesi (EITC-Earned Income Tax Credit)", bir grup OECD üyesi ülke tarafından da fiilen uygulanmaya başlamıştır. Bu tür bir "sosyal transfer programının" iki temel amacı, istihdamı ve düşük ücretle çalışan ailelerin gelirlerini artırmaktır (Çelikkaya, 2008a, s. 104-105). Birçok üye ülke buna ilaveten ayrıca çalışanların sosyal güvenlik primlerinin indirilmesi gibi alternatif yaklaşımlar da geliştirmiştir (Brys vd, 2011, s. 6-7).

Tablo 1: OECD Üyesi Ülkelerde Emeğin Vergi Kamasının Gelişimi

Ülke	2000	2010	Ülke	2000	2010	Ülke	2000	2010
Avustralya	22,8	26,2	Macaristan	49,6	46,4	Polonya	43,0	34,3
Avusturya	44,9	47,9	Izlanda	26,7	31,3	Portekiz	33,5	37,7
Belçika	56,2	55,4	İrlanda	28,9	29,3	Slovakya	41,2	37,8
Kanada	31,3	30,3	İsrail	-	20,2	Slovenya	-	42,4
Şili	-	7,0	İtalya	46,7	46,9	İspanya	36,7	39,6
Çek Cumh.	43,1	42,2	Japonya	24,1	30,5	İsveç	49,5	42,7
Danimarka	44,4	38,3	Kore	16,5	19,8	İsviçre	29,5	20,8
Estanya	-	40,0	Lüksemburg	35,5	34,0	Türkiye	40,4	37,4
Finlandiya	47,3	42,0	Meksika	15,4	15,5	İngiltere	30,1	32,7
Fransa	48,2	49,3	Hollanda	45,1	38,4	ABD	30,8	29,7
Almanya	51,8	49,1	Yeni Zelanda	19,5	16,9	OECD Ort.	36,9	34,9
Yunanistan	36,0	36,6	Norveç	37,2	36,8	G7 Ortalaması		38,3

Kaynak: Brys vd. 2011, s. 13'ten derlenmiştir.

Bu çalışmanın amacı emek üzerindeki yüksek vergi yükünün düşürülmesi amacıyla OECD genelinde yapılan reform çalışmalarını ve Türkiye'deki durumu değerlendirmektir. Bunun için öncelikle 2000-2010 döneminde OECD üyesi ülkelerde emeğin vergi kamasının temel belirleyicileri olan; gelir vergisi (yasal, ortalama ve marjinal gelir vergisi oranları) ve sosyal güvenlik primi tarifelerinin gelişimi incelenmiştir. Ardından aynı dönemde farklı aile yapıları (çocuksuz, iki çocuklu, teki evebeyni çalışan çocuksuz ve iki çocuklu, her iki evebeyni de çalışan çocuksuz ve iki çocuklu) göz önünde bulundurularak ortalama ücretin vergi yükünün gelişimi gözlenmiştir. Bunun için Brys (2011)'de yer alan veriler esas alınmıştır. Son kısımda ise özellikle 2008 yılında gerçekleştirilen reformlar (Asgari Geçim İndirimi ve sosyal güvenlik primi işveren payının indirilmesi) dikkate alınarak, Türkiye'deki durum analiz edilmiş ve bir takım önerilerde bulunulmuştur.

1. Literatür İncelemesi

OECD tarafından son dönemde yapılan çalışmaların büyük çoğunluğu vergi kamasının istihdam üzerinde negatif etkisi olduğu teorik gerçeğini ampirik olarak da doğrulamıştır. OECD'nin yaptığı on yedi çalışmadan sadece beşi vergilerin işsizlik üzerinde önemli etkisi olmadığını göstermiştir. Ampirik sonuçlar vergi kamasının %10 oranında azaltılmasının OECD genelinde denge işsizliği %2.8 oranında azaltacağı ve istihdamı %3.7 oranında artıracığı yönündedir (OECD, 2011, s. 25-27).

Nickell ve Layard (1999) yaptıkları çalışmada vergi kamasında %5'lik bir indirimin OECD genelinde işsizliği %13 oranında

azaltacağını, %10'luk bir artışın ise işgücü verimini %1-3 aralığında azaltacağını bulmuşlardır. Alesina ve Perotti (1997) emek vergilerindeki artışın birim işgücü maliyetlerinde bir artışa yol açacağını ve rekabet kaybına neden olacağını ampirik olarak ortaya koymuşlardır. Daveri ve Tebellini (2000) emek vergilerindeki %10'luk artışın Avrupa'daki işsizliğe %4 oranında katkı sağladığını ve büyümeyi yıllık %0.4 oranında azalttığını ileri sürmüşlerdir. Bassanini ve Duval (2006) ortalama vergi kamasında %10'luk bir azalmanın OECD genelinde denge işsizliği %2.8 oranında azaltacağını ve istihdamı %3.7 oranında artıracığını (emek arzındaki artış sayesinde) gözlemlemişlerdir. Dolenc ve Laporsek (2010) AB'nin işsizliği azaltmak için vergi kamasını azaltma trendine devam etmesi³ ve Lizbon hedeflerini (%70) tutturabilmesi için vergi kamasını ortalama %5 azaltması gerektiğini önermişlerdir (OECD, 2011, s. 25-27; Dolenc ve Laporsek, 2010, s. 356). Son olarak Papps (2011) yaptığı çalışmada, emek maliyetlerinde ve sosyal güvenlik primlerinden yapılacak artışın OECD genelinde istihdamı %0.13-0.28 aralığında azaltacağı (özellikle kadınlar, kırsalda yaşayanlar ve 30 yaş altı için) sonucuna ulaşmıştır (Papps, 2011, s. 23-24). Ülke bazında yapılan çalışmalarda da benzer sonuçlara ulaşılmıştır. Örneğin L.Katz (1996) Amerika Birleşik

3 AB genelinde 1999 -2008 döneminde vergi kaması azalmıştır. Bunlar içinde en göze çarpanlar; Güney Kıbrıs, Romanya, Slovakya, İsveç, İrlanda ve Finlandiya (yaklaşık hepsinde %4'ün üzerinde) olmuştur. Vergi kamasındaki azalmanın temel sürükleyicileri, gelir vergisi ve işveren sosyal güvenlik primlerinin azaltılması olmuştur. Aynı dönemde vergi kaması en fazla artan ülkeler ise sırasıyla %5.4 ve %5.2 ile Malta ve Fransa olmuştur (Dolenc ve Laporsek, 2010, s. 352).

Devletleri için yaptığı çalışmada, J.Gurber (1997) Şili’de, F.Kramarz ve T.Philippon (2000) ile B.Crepon ve R.Desplatz (2002) Fransa’da, A.Kugler vd (2002) İspanya’da, R.Blundell vd (2003) İngiltere’de, emek üzerinden alınan vergilerin istihdam üzerinde negatif etkisi olduğunu gözlemlemişlerdir (Bkz., Goos ve Konings, 2007, s. 6-9; Papps, 2011, s. 2-4).

Diğer yandan az sayıda da olsa emek üzerinden alınan vergilerin istihdam üzerinde negatif etkisi olmadığını ileri süren çalışmalar bulunmaktadır. Bunlardan en güncel olanlardan birinde Berger ve Everaert (2010) emek üzerinden alınan vergilerin Anglo Sakson ülkelerde (Avrupa ve Nordik ülkelerinin her ikisinde de) işsizliği etkilemediğini gözlemlemiş ve yüksek işsizlik ile mücadelede emek vergilerini azaltma stratejisinin çokta gelecek vaat etmediğini ileri sürmüşlerdir (Berger ve Everaert 2010, s. 9).

Türkiye özelinde bakıldığında, emek üzerinden alınan vergilerin istihdam üzerindeki etkisini araştıran az sayıda çalışma olduğu görülmektedir. Bunlar ise daha çok imalat sektöründe kayıtlı işletmelerden toplanan verilerle emeğin talep esnekliğini ölçmeye yönelik çalışmalardır. Taymaz (2006) yaptığı çalışmada uzun dönemde Türkiye için imalat sektöründe istihdam esnekliklerini; -0.09 ve -0.57 olarak, Krishna vd (2002) ise; -0.15 ve -0.75 olarak hesaplamışlardır (WB, 2009, s. 5). Papps (2007) Türkiye’de uygulanan sosyal güvenlik primlerinin ve asgari ücretin kayıtlı/kayıt dışı istihdam rasyosu üzerinde (özellikle kadınlar, kırsalda çalışanlar ve 30 yaş altı için) önemli negatif etkisi olduğunu ileri sürmüştür (Papps, 2007, s. 1). Betcherman vd, (2010) Türkiye’de 2004 ve

2005 yılında yürürlüğe giren teşvik programlarının⁴ uygulandıkları yörelerde kayıtlı istihdama sırasıyla %5-13 ve %11-15 oranında katkı sağladığını gözlemlemişlerdir (Betcherman vd, 2010, s. 710). Bu aynı zamanda vergi yükünün fazlalığının firmaları ve çalışanları kayıt dışılığa teşvik ettiği gerçeğinin de bir anlamda ispatı niteliğindedir. Son olarak Dünya Bankası (2009) Türkiye’de işverenin emeklilik katkı payının %5 oranında azaltılmasının ve işsizlik sigortasına yaptığı %2 oranındaki katkının kaldırılmasının kayıtlı istihdamı %1.1 (yaklaşık 85.000 kişi) artıracığı ve işsizlik oranını 0.35 azaltacağı sonucuna ulaşmıştır (WB, 2009, s. 30).

Netice olarak sonuçlar çok net olmasa da emek üzerinden alınan vergilerin işsizlik üzerinde önemli bir etkiye sahip oldukları görülmektedir. Yapılan ampirik çalışmaların da desteklediği gibi, hem işletmeler hem de çalışanlar emek üzerinden alınan vergilerdeki değişmelere karşı oldukça hassastır. Ancak bu hassasiyetin derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir (OECD, 2011, s. 25-27). Dolayısıyla ülkenin emek piyasasının kurumsal yapısının bilinmesi emek vergilerinin etkisini araştırırken oldukça önemlidir. Böylece bir vergi reformunun sonuçlarını kestirmek çok daha kolay olacaktır.

⁴ Türkiye’de 2004 yılında yürürlüğe giren ve 37 ili kapsayan 5084 Sayılı Kanun ve ardından 2005 yılında yürürlüğe giren ilaveten 13 ili daha teşvik kapsamına alan 5350 Sayılı Kanunların her ikisi de başlıca dört teşvik içermektedir. Bunlar; işveren sosyal güvenlik primlerinde %80-100 aralığında indirim, çalışanların gelir vergisinde %80-100 aralığında indirim, elektrik tüketiminde sübvansiyon ve arazi tahsisi şeklindedir. 5084 Sayılı Kanun ile ayrıca işletmelere yeni işçi istihdamında teşvik öngörülmüştür. Daha geniş bilgi için bkz. Çelikkaya 2004, s. 134-147.

2. Gelir Vergisi Tarifelerinin Gelişimi

2.1. Gelir Vergisi Dilim Sayıları

OECD üyesi ülkelerde 2010 yılı itibarıyla gelir vergisi tarifeleri ortalama beş dilimden oluşmaktadır. 1981 yılında OECD genelinde yaygın olan on ya da daha fazla gelir dilimi iken ve hiçbir ülkede tek oranlı gelir vergisi yapısı bulunmazken, 2010 yılı itibarıyla üye ülkelerden sadece ikisinde dilim sayısı on ve üzerinde (Lüksemburg'da 16 dilim ve İsviçre'de 10 dilim) bulunmaktadır ve üç ülke (Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Slovakya Cumhuriyeti) tek dilimli/oranlı gelir vergisi uygulamaktadır (Bkz., Tablo 2).

OECD genelinde 1981 yılında ortalama 14 gelir vergisi dilimi uygulanıyorken, 1990 yılında bu sayı 6'ya kadar düşmüştür. Sadece üç ülke (Avustralya, Lüksemburg ve İsviçre) 1981 yılına kıyasla 1990 yılında dilim sayısını artırmıştır. 1990'lardan itibaren dilim sayısı neredeyse sabit kalmış ve 2000 yılında ortalama 5 olmuştur. 1990-2000 döneminde 10 ülke (Avustralya, Avusturya, Fransa, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, İspanya ve İsveç) dilim sayısını azaltmış, 7 ülke (Finlandiya, İzlanda, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, İngiltere ve

ABD) dilim sayısını artırmış ve 9 ülke (Belçika, Kanada, Danimarka, Almanya, İsrail, Japonya, Portekiz, Norveç, İsviçre ve Türkiye) dilim sayısını korumuştur. Ardından 2000-2010 döneminde dilim sayısı önemli bir değişme göstermemiş ve ortalama 5 olarak kalmıştır. Dilim sayısını azaltan ülkelerden; Slovakya ve Çek Cumhuriyetleri sırasıyla 2004 ve 2008 yıllarında tek oranlı sisteme geçmiş, Macaristan ve Polonya sırasıyla 2005 ve 2009 yıllarında dilim sayılarını üçten ikiye indirmiş, Türkiye ve Fransa sırasıyla 2006 ve 2007 yıllarında dilim sayısını altından dörde düşürmüştür. Belçika ve Finlandiya ise dilim sayısını aynı dönemde iki kat azaltmıştır (OECD, 2012a, s. 30).

Dilim sayısını azaltan ülkelerde en yüksek orana tabi eşğin düştüğü, dilim sayısını artıran ülkelerde ise yükseldiği gözlenmiştir. 2000-2010 döneminde 11 ülkede (Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, Meksika, Polonya, Sloavakya, Slovenya, İspanya ve Türkiye) en yüksek oranın uygulandığı eşik düşmüş, 6 ülkede (Kanada, Almanya, İzlanda; İsrail, Japonya ve Portekiz) yükselmiştir. En keskin düşüş Meksika'da gözlenmiş ve 2000 yılında ortalama

Tablo 2: Gelir Vergisi Dilim Sayılarının Gelişimi (1981-2010)

Dilim Sayısı (20 ve üstü) 1981 yılı	Ülke	Dilim Sayısı (10 ve üstü) 1981 yılı	Ülke	Dilim Sayısı (10 ve üstü) 2010 yılı	Ülke	Dilim Sayısı (Tek) 2010 yılı	Ülke
32	İtalya	19	Japonya	16	Lüksemburg	Tek	Çek Cum.
30	İspanya	18	İsveç	10	İsviçre	Tek	Estonya
27	Meksika	16	İngiltere			Tek	Slovakya
24	Belçika	15	Yunanistan				
21	Lüksemburg	13	Kanada				
		12	Fransa				
		12	Portekiz				
		10	Hollanda				

Kaynak: OECD 2012, s. 30'dan derlenmiştir.

ücretin 49.8 katı iken, 2010 yılında 4.5 katına düşmüştür. Bunun nedeni 2010 yılında dilim sayısının ondan, altıya düşürülmesi ve tarifenin oldukça düşük oranlı ve eşikli hale getirilmesidir. Benzer şekilde en yüksek oranın uygulandığı dilim son on yılda tek oranlı sisteme geçen Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da %80, Türkiye⁵ ve Slovenya'da %60, Belçika, Kore, Lüksemburg ve İspanya'da %40 oranında düşmüştür. Buna karşılık en yüksek oranın uygulandığı eşik son on yılda Almanya, İrlanda, Portekiz, İngiltere ve İsrail'de yükseldiği gözlenmiştir⁶ (Torres vd, 2012, s. 23).

2.2. Gelir Vergisi Oranları

OECD genelinde özellikle 1984 yılında İngiltere'de ve 1986 yılında ABD'de gerçekleştirilen vergi reformlarının da etkisiyle, en yüksek gelir vergisi oranları ciddi anlamda düşmeye başlamıştır. Nitekim 1970'lerin sonlarında en yüksek oranın %70'in üze-

rinde olması anormal karşılanmaz iken, günümüzde üye ülkelerin büyük çoğunluğunda en yüksek oran %50'nin oldukça altına düşmüştür (Brys vd., 2011, s. 2). Bir başka deyişle artık en yüksek oranın %50'nin üzerinde olması anormal karşılanmaktadır ve üye ülkelerin çoğunda en yüksek gelir vergisi oranı %40 ve altındadır (Bkz., Tablo 3).

Son on yılda gelir vergisi dilimi sayısındaki azalış ile birlikte, en yüksek gelir vergisi oranları da genellikle düşmüştür. Bunun istisnası olan Macaristan, Slovenya ve Türkiye'de 2006 yılında dilim sayısı azaltılma-

5 Türkiye'de en yüksek yasal gelir vergisi oranının uygulandığı gelir dilimi 2000 yılında ortalama ücretin 7.0 katı iken 2010 yılında 3.9 katına düşmüştür (OECD 2012, s. 50).

6 En yüksek oranın uygulandığı eşik, Almanya'da ortalama ücretin 1.8 katından 6.1 katına, İrlanda'da 0.7 katından 4.4 katına, Portekiz'de 3.4 katından 9.7 katına, İngiltere'de 1.3 katından 4.4 katına ve İsrail'de 2.4 katından 4.2 katına yükselmiştir (OECD 2012, s. 50).

Tablo 3: En Yüksek Gelir Vergisi Oranlarının Gelişimi (2000-2010)

Ulke	2000	2010	Ulke	2000	2010	Ulke	2000	2010
Avustralya	48,5	46,56	Macaristan	40,0	32,0	Polonya	40,0	32,0
Avusturya	50,0	50,0	İzlanda	45,37	46,1	Portekiz	40,0	45,9
Belçika	60,5	53,7	İrlanda	44,0	47,0	Slovakya	42,0	19,0
Kanada	47,86	46,4	İsrail	-	45,0	Slovenya	-	41,0
Şili	-	40,0	İtalya	46,4	44,9	İspanya	48,0	43,0
Çek Cumh.	32,0	15,0	Japonya	50,0	50,0	İsveç	55,38	56,0
Danimarka	59,7	44,3	Kore	44,0	38,5	İsviçre	43,75	41,7
Estanya	-	21,0	Lüksemburg	47,15	38,9	Türkiye	40,60	35,7
Finlandiya	55,17	48,9	Meksika	40,0	30,0	İngiltere	40,0	50,0
Fransa	61,25	45,8	Hollanda	60,0	52,0	ABD	46,51	41,9
Almanya	53,8	47,5	Yeni Zelanda	39,0	35,5	OECD Ort.	47,11	41,5
Yunanistan	45,0	45,0	Norveç	47,5	40,0	G7 Ortalaması	-	46,6

1: 2000 yılındaki yasal gelir vergisi oranına bütün ek vergiler dahildir.

2: 2010 yılındaki en yüksek gelir vergisi oranları merkezi ve mahalli vergilerin toplamını içermektedir. Yıl içinde oranlarda değişiklik olması halinde yıllık ortalama esas alınmıştır.

Kaynak: Berys vd. 2011, s. 13; Owens, 2004, s. 2'den derlenmiştir.

sına rağmen en yüksek oran değişmemiştir. Diğer yandan dilim sayısını artıran ülkelerde ise en yüksek oran genellikle yükselmiştir. Ancak bu genel bir kural değildir. Nitekim 2000-2010 döneminde dilim sayısını artıran ülkelerden Almanya, Yunanistan, İzlanda, Japonya ve Portekiz’de en yüksek oran artarken, Şili ve ABD’de düşmüş, Kanada’da ise sabit kalmıştır (Bkz., Torres vd, 2012, s. 4).

En yüksek gelir vergisi oranlardaki en keskin düşüş, aynen dilim sayısında olduğu gibi 1980’li yıllarda gözlenmiştir. 1981 yılında % 65.7 olan ortalama 1990 yılında %15’den fazla bir düşüş ile %50.6 olmuştur. Ancak dilim sayısının aksine, en yüksek orandaki düşüş 1980’lerden sonra da devam etmiş ve 2000 yılında %46.5 ve 2010 yılında %41.5 olmuştur (Bkz., Tablo 3). OECD genelinde vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payının azalmasında bu düşüşün büyük etkisi vardır (Torres vd, s. 2012, 6; Owens, 2006, s. 5).

2010 yılında üye ülkelerden sadece 5’i (İzlanda, İrlanda, Portekiz, İsveç ve özellikle İngiltere⁷) en yüksek gelir vergisi oranını yükseltmiş, 3 ülke (Avusturya, Yunanistan ve Japonya) korumuştur. Kalan ülkeler ise en yüksek gelir vergisi oranını düşürmüştür. Bunlar içerisinde 12 ülkede (Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Macaristan, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Norveç, Polonya, Slovakya ve Slovenya) oran 2000-2010 döneminde %7’nin üzerinde bir düşüş göstermiştir. En keskin düşüş tek oranlı sisteme geçen Slovakya ve Çek Cumhuriyetinde gözlenmiştir. Slovakya’da 2000 yılında %42 olan en yüksek oran 2004 yılında %19’a düşürülmüştür. Benzer şekilde Çek Cumhuriyeti en yüksek oranı %32’den

2008 yılında %15’e düşürmüştür. Aynı dönemde Fransa’da en yüksek gelir vergisi oranı %12’den fazla düşerek, 2000 yılında %58.27’iken 2010 yılında %45.78 olmuştur. Türkiye’de ise en yüksek oran daha ılımlı bir düşüş göstermiş ve 2000 yılında %40 iken, 2003-2004 yılları arasında kısa süreliğine %45’e çıkmış ve ardından %35’e düşmüştür (Torres vd, 2012, s. 12).

OECD genelinde 2000-2010 döneminde 17 ülke en düşük gelir vergisi oranını düşürmüş, 13 ülke yükseltmiş ve 4 ülkede en düşük oran değişmemiştir. En düşük oranda en büyük artış Avusturya’da olmuş ve 2000 yılında %21 iken, 2010 yılında %36.5’e yükselmiştir. Benzer şekilde Yunanistan’da 2000 yılında %5 olan en düşük oran 2007 yılında %29 ile en yüksek seviyesine ulaşmış ve ardından 2010 yılında %18’e düşmüştür. Bazı ülkelerde ise en düşük oran %5’den fazla bir artış göstermiştir. Örneğin İngiltere’de %10’dan %20’ye, Slovakya’da %12’den %19’a, İspanya’da %18’den %24’e ve Japonya’da %5’den %10’a yükselmiştir. Buna karşılık birçok ülkede en düşük gelir vergisi oranı düşürülmüştür. En keskin düşüş Danimarka’da gerçekleşmiş ve en düşük oran %39.8’den, %3.67’ye (sağlık vergisi hariç) gerilemiştir. Ancak bu oranın uygulandığı gelir dilimi oldukça dar kalmıştır. Türkiye ise en düşük oranın sabit kaldığı 4 ülkeden biri olup, 2000-2010 döneminde %15.5 olan OECD ortalaması her iki yılda da Türkiye’de %15 olmuştur (OECD, 2012a, s. 38-40).

7 En yüksek gelir vergisi oranında en keskin artış İngiltere’de gözlenmiş ve 1987 yılından itibaren hiçbir zaman %40’ın üzerine çıkmayan oran 2010 yılında bir kriz tedbiri olarak %50’ye yükselmiştir (Torres vd, 2012, s. 12).

En yüksek ve en düşük gelir vergisi oranları ek vergilerden etkilenmektedir. Üye ülkelerden 8'inde (Avustralya, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda, Lüksemburg, Türkiye ve Kanada'nın Ontario eyaleti) gelir üzerinden ek vergi alınmaktadır⁸. 2010 yılı itibarıyla ek vergi en yüksek gelir vergisi oranını; Lüksemburg ve Türkiye'de yaklaşık %1 oranında, Avustralya Almanya ve İrlanda'da %1-5 aralığında, Kanada, Danimarka ve Fransa'da ise %5'den fazla yükseltmiştir⁹. Bazı ülkelerde ek vergi en düşük gelir vergisi oranını da etkilemiştir. Ek vergi nedeniyle, en düşük gelir vergisi oranı Fransa'da %5.5'den %7.76'ya, İrlanda'da %20'den %22'ye ve Türkiye'de %15'den %15.66'ya yükselmiştir. Bu da ek vergilerin sadece yüksek gelir gruplarını etkilemediğini göstermektedir. Zira Türkiye'de damga vergisi ve Fransa'da sosyal güvenlik primleri gelirin ilk diliminden itibaren uygulanmaktadır (OECD, 2012a, s. 42; Torres vd, 2012, s. 18).

2003-2010 döneminde üye ülkelerin büyük çoğunluğunda (Avustralya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Macaristan, İsrail, Norveç, Yeni Zelanda, Meksika, Polonya, Slovakya ve Slovenya) ortalama gelir vergisi oranları düşürülmüştür. Bu düşüş yüksek gelir gruplarında yasal oranlardaki düşüşten, düşük gelir gruplarında ise temel indirim ve iadelerdeki artışlardan kaynaklanmıştır. Bunlardan bazılarında hedef kitle orta ya da yüksek gelir grupları iken bazılarında (Avustralya, Danimarka, Estonya; Fransa, Macaristan, İsrail, ve Slovenya) bütün gelir grupları olmuştur. En keskin düşüş İsrail ve Avustralya'da gözlenmiştir. Fransa'da matrahının genişletilmesi sayesinde ortalama

oranlar çok fazla değişmemiştir. Çek Cumhuriyeti vergi iadesi sistemine geçerek düşük gelir gruplarının ortalama vergi oranını düşürmüştür. Slovakya temel indirimi artırmış ve 2010 yılında düşük ücretlileri (ortalama ücretin %50'sini elde eden) gelir vergisinden istisna etmiştir. Norveç'te 2004-2006 reformu sonucunda temel indirimler artırılmak suretiyle ortalama gelir vergisi oranı düşürülmüştür. Buna karşılık az sayıda ülkede (İtalya, İrlanda, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz ve Türkiye) ortalama gelir vergisi oranları önemsiz derecede bir yükseliş göstermiştir. Bazı ülkelerde ise (Avusturya, Belçika, Kanada, Fransa, İsviçre ve ABD) ise ortalama oran nispeten sabit kalmıştır (OECD, 2012a, s. 56; Torres vd, 2012, s.30-31).

OECD genelinde 9 ülkede (Avusturya, Belçika, Fransa, İzlanda, Japonya, Kore, Polonya, Slovenya ve İsviçre) neredeyse bütün gelir gruplarında marjinal gelir vergisi oranları yasal oranların altındadır. Zira bu ülkelerin hepsinde sosyal güvenlik primleri kısmen ya da tamamen gelir vergisi matrahından indirilebilmektedir. Ayrıca düşük gelir dilimlerinde marjinal vergi oranını et-

8 Ek verginin ülke uygulamaları arasında (hesaplanması, matrahı ve oran sayısı) önemli farklılıklar mevcuttur. Türkiye, Danimarka, Fransa ve Lüksemburg'da tek oranlı, Avustralya, Almanya, İrlanda ve Kanada'nın Ontario eyaletinde ise çok dilimli olarak uygulanmaktadır. Ek vergiye artan oranlılık kazandırmak için İrlanda çok aşamalı, Avustralya ve Almanya gelir ile birlikte artan oranlı, Lüksemburg artan oranlı tarifenin belli bir yüzdesi şeklinde uygulamaktadır (Torres vd, 2012, s. 16-18).

9 Ek verginin etkisiyle en yüksek gelir vergisi oranları Lüksemburg'da %38'den %38,95'e, Türkiye'de %35'den %35,66'ya, Avustralya'da %45'den %46,5'e Almanya'da %45'den %47,48'e, İrlanda'da %41'den %46'ya, Kanada'da %40,16'dan 46,41'e; Danimarka'da %44,31'den %52,54'e; Fransa'da %40'dan %45,78'e yükselmiştir (Torres vd, 2012, 18).

kileyen diğer bir kısım indirim ve iade imkanları bulunmaktadır. Bazı ülkelerde (Avustralya, Kanada, Almanya, İtalya, Lüksemburg, Yeni Zelanda, Slovakya, İspanya, Türkiye ve ABD) düşük ve orta gelir seviyelerinde marjinal ve yasal gelir vergisi oranları farklılaşmakta ancak yüksek gelir seviyelerinde bu fark ortadan kalkmaktadır. Örneğin Kanada, İsveç ve ABD’de düşük gelirli çalışanlara yönelik vergi iadesi uygulaması sayesinde bazı gelir seviyelerinde negatif marjinal vergi oranları ile karşılaşmaktadır. Buna karşılık Çek Cumhuriyeti ve Macaristan’da bütün gelir seviyelerinde marjinal gelir vergisi oranları yasal oranların üstündedir. Çünkü gelir vergisi matrahından işveren primleri indirilememektedir (Torres vd, 2012, s. 32).

2.3. Sıfır Gelir Dilimleri, Temel İndirimler ve İadeler

OECD genelinde 9 ülkede (Avustralya, Avusturya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Lüksemburg, İsveç ve İsviçre) sıfır orana tabi gelir dilimi bulunmaktadır. 14 ülke (Belçika, Şili, Estonya, İrlanda, Japonya, Kore, Norveç, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, İngiltere, ABD) temel indirim uygulamaktadır. 11 ülkede ise (Avustralya, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Hollanda, Polonya ve Portekiz) vergi iadesi uygulaması vardır (Bkz., Tablo 4).

OECD genelinde, sıfır oran, temel indirim ve iadeler sayesinde 2000-2010 döneminde gelir vergisine tabi tutulma eşiği %30’dan %33’e yükselmiştir, ancak ülkeden ülkeye büyük farklılık göstermektedir. Örneğin Fransa ve Türkiye’de standart indirimden yararlanan bir çalışan için 2010 yılı

itibariyle ortalama ücretin sırasıyla %50’si ve %24’ü gelir vergisinden istisna edilmişken, Şili’de uygulanan temel indirimler sayesinde vergi ödeme yükümlülüğü ortalama ücretin %150’sinden sonra başlamıştır (OECD, 2012a, s. 51).

Üye ülkeler arasında gelir vergisine tabi tutulma eşiğinde en keskin düşüş Kore’de (ortalama ücretin %52’sinden %24’üne) ve ‘da (%99’undan %70’ine) gözlenmiştir. Bunun temel nedeni her iki ülkede de emek gelirinin vergiden istisna edilen kısmının azaltılmasıdır. Eşiğin yükseldiği ülkeler içerisinde en belirgin olanlar ise; Slovenya (ortalama ücretin %15’inden %46’sına), Slovakya (ortalama ücretin %29’undan %50’sine) ve Çek Cumhuriyeti (ortalama ücretin %25’inden %43’üne) olmuştur. Slovenya 2008 yılında düşük ücretlilere ilave bir indirim imkanı tanıyarak vergiye tabi tutulma eşiğini yükseltmiştir. Slovakya ve Çek Cumhuriyeti ise tek oranlı gelir vergisi sistemi içerisinde, cömert indirim ve iadeler sayesinde eşiği yükseltmiştir (Torres vd, 2012, s. 26).

3. Sosyal Güvenlik Primi Tarifelerinin Gelişimi

OECD üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunda sosyal güvenlik primi çalışanların ilk gelir dilinden ödenirken, bazılarında ise pirim ödemesi için asgari bir gelir eşiği uygulanmaktadır. 7 ülkede (Avusturya, Belçika, Kanada, İrlanda, Norveç, İsveç ve İngiltere) bütün sosyal güvenlik primleri ve bazılarında (Meksika ve Lüksemburg) ise sadece işçi primleri için bu durum geçerlidir. Avustralya, İrlanda ve İngiltere’de bütün mükellefler için gelirin ilk dilimi vergiden istisnadır. Bazı ülkeler düşük gelirli sigorta

Tablo 4: Sıfır Oran Dilimleri, Temel İndirimler ve İadeler ^{a, b, c} (2000-2010)

Ülke	2000		2010	
	Uygulama	Tutar (%) (ortalama ücret)	Uygulama	Tutar (%) (ortalama ücret)
Avustralya	Sıfır oran dilimi	15	Sıfır oran dilimi	9
	Vergi iadesi (t)	2	Vergi iadesi (t)	3
Avusturya	Sıfır oran dilimi	12	Sıfır oran dilimi	29
Belçika	Temel indirim	16	Temel indirim	15
Kanada	Vergi iadesi	19	Vergi iadesi	23
Şili	Temel indirim	120	Temel indirim	111
Çek Cumh.	Temel indirim	22	Temel indirim	43
Danimarka	Vergi iadesi	12	Vergi iadesi	11
Estonya	Temel indirim	16	Temel indirim	18
Finlandiya	Sıfır oran dilimi	30	Sıfır oran dilimi	38
Fransa (d)	Sıfır oran dilimi	15	Sıfır oran dilimi	17
Almanya	Sıfır oran dilimi	20	Sıfır oran dilimi	19
Yunanistan	Sıfır oran dilimi	17	Sıfır oran dilimi	59
Macaristan (e)				
Izlanda	Vergi iadesi	41	Vergi iadesi	42
İrlanda	Vergi iadesi	21	Vergi iadesi	23
		Temel indirim (t)	13 (f)	
İsrail	Vergi iadesi	49	Vergi iadesi	49
İtalya			Vergi iadesi	28
Japonya	Temel indirim	8	Temel indirim	8
Kore	Temel indirim	3	Temel indirim	4
Lüksemburg	Sıfır oran dilimi	19	Sıfır oran dilimi	23
Meksika (g)				
Hollanda	Temel indirim	13	Vergi iadesi	13 (h)
Yeni Zelanda (e)				
Norveç	Temel indirim (i)	20	Temel indirim (i)	20
Polonya	Vergi iadesi	10	Vergi iadesi	9
Portekiz			Temel indirim	24
	Vergi iadesi	12	Vergi iadesi	14
Slovakya Cumh.	Temel indirim	25	Temel indirim (t)	43
Slovenya	Temel indirim	12	Temel indirim (t)	36
İspanya	Temel indirim	19	Temel indirim	21
İsveç	Sıfır oran dilimi	88	Sıfır oran dilimi	101
	Temel indirim (i) (t)	3	Temel indirim (i) (t)	5
	Vergi iadesi (t)	3		
İsviçre	Sıfır oran dilimi	25	Sıfır oran dilimi	18
Türkiye	Temel indirim	4	e	
İngiltere	Temel indirim	18	Temel indirim (t)	19
ABD	Temel indirim	22	Temel indirim	13

(a) Bütün mükellefler için standart bir indirim (işle ilgili olanlar hariç vardır. Bu evli ya da çocuklularda daha yüksek olabilmektedir. Merkezi vergiye tabi tutulan kişilerde, ilave indirim artabilmektedir.

(b) Vergi iadesi; en düşük yasal oranın iade değerine bölünmesi ile (Çek Cumhuriyeti hariç) bulunmaktadır.

(c) Ortalama ücret, tek kişi için ortalama brüt ücretin yıllık değerini ifade etmektedir.

(d) Sosyal katkılar hariç tutulmuştur.

(e) Bütün mükelleflere standart indirim uygulanmakta, çalışanlar ayrıca götürü bir vergi iadesi almaktadır.

(f) Brüt gelirden indirim yapılmasına izin verilmemektedir.

(g) Bütün mükelleflere standart indirim uygulanmakta, çalışanlar ayrıca götürü bir vergi iadesi almaktadır.

(h) Gelir vergisine karşılık gelen genel vergi iadesi oranının ifade etmektedir.

(i) Miktar gelir ile birlikte azalmaktadır.

(j) Miktar bir eşige kadar gelir ile birlikte artmaktadır.

Kaynak: (OECD, 2012a, s. 47).

priminden istisna ederken, bazıları asgari bir pirim yükümlülüğü uygulamaktadır. Slovakya, İspanya ve Türkiye’de asgari gelir elde edenler sigorta primine tabi tutulmaktadır (OECD, 2012a, s. 59).

Üye ülkelerden 20’sinde (Avusturya, Belçika, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İtalya, Japonya, Kore, Lüksemburg, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsviçre ve Türkiye) brüt ücret üzerinde hesaplanan işçi pirimi gelir vergisi matrahından düşülmektedir. Bu ülkelerin çoğunda (Almanya hariç) pirimler tamamen indirilebilmektedir, Almanya’da ise kısmi indirim vardır (OECD, 2012a, s. 60).

Üye ülkelerin çoğu işveren sosyal güvenlik katkısı payını azaltmıştır. Bir kısım ülkede ayrıca işçi katkılarının da azaltıldığı gözlenmiştir. Avusturya 2008 yılında düşük ücretli çalışanların işsizlik sigortası katkılarını; aylık geliri 1.417 Euro’nun altında olanlarda %3’den %2’ye ve 1.260 Euro’nun altında olanlarda %1’e düşürülmüş, aylık geliri 1.155 Euro’nun altında olanları ise işsizlik sigortası priminden muaf tutmuştur. Türkiye Ekim 2008’de işveren sosyal güvenlik katkı payını 5 puan indirmiş, genç (18-29 yaş arası) ve kadın işçi (yaş sınırı olmaksızın) istihdamında indirimli oran uygulaması başlatmıştır. Almanya 2009 yılında itibaren sosyal güvenlik primlerinde önemli indirimle gitmiş, bundan kaynaklanacak gelir kaybını telafi etmek için KDV oranlarını %16’dan %19’a yükseltmiştir. Benzer şekilde Macaristan 2009 yılında işveren sosyal güvenlik primlerini %5 oranında azaltmış ve 1 Ocak 2010’dan itibaren götürü sağlık katkılarını kaldırmıştır. Bu reformları finanse etmek

için standart KDV oranını 5 puan artırmış ve akaryakıt, alkol ve sigaradan alınan özel tüketim vergilerini yükseltmiştir. Bu dönemde birkaç ülkenin daha (İsviçre, İrlanda, Portekiz gibi) sosyal güvenlik primlerinde artışa gitmemek için tüketim vergilerini artırma yolunu tercih ettikleri gözlenmiştir (OECD 2011, s.65-66).

4. Ortalama Ücretin Vergi Yükünün Gelişimi

OECD ortalama ücretin vergi yükünü hesaplarken ücretlileri dört gruba ayırmaktadır. Buna göre; ortalama ücretin %50-80’ini elde edenler düşük ücretliler, %80-130’unu elde edenler orta ücretliler, %130-180’ini elde edenler yüksek ücretliler ve %180-250’sini elde edenler en yüksek ücretliler olarak kabul edilmektedir. Aşağıda bu sistematik dahilinde beş farklı mükellef grubu için emeğin vergi yükünün gelişimi yer almaktadır.

4.1. Çocuksuz Kişiler İçin

OECD genelinde ortalama kazanç elde eden çocuksuz bir kişinin ortalama vergi kaması %1.4 oranında bir azalış ile 2000 yılında %37.8’iken, 2009 yılında %36.4 olmuştur. Tablo 5’ten görüleceği gibi üye ülkeler arasında önemli farklılıklar mevcuttur. Bununla birlikte vergi kamasında en büyük azalma %2.1’lik oran ile düşük ücretlilerde olmuştur.

Vergi kamasındaki değişimin en fazla olduğu ülkeler, İsveç, Avustralya, Finlandiya, Slovakya, Hollanda, Polonya ve Lüksemburg’dur. Bu ülkelerde %50-250 diliminde çocuksuz bir ebeveyn için vergi kaması ortalama %4 oranında azalmıştır. Bunun temel nedeni ülkelerin çoğunda gelir vergilerinin önemli ölçüde azaltılmasıdır. Örneğin Slovakya’da işçi katkısında yapılan

%1.9'luk artış telafi etmek için işveren katkısı % 6.7 oranında düşürülmüştür. Hollanda'da gelir vergisi %3 oranında artarken, işveren ve özellikle işçi katkısı önemli ölçüde azaltılmıştır. Diğer yandan vergi kaması; Portekiz, İtalya, İspanya, Fransa,

İngiltere, Kore, , Yunanistan, Türkiye ve Japonya'da artmıştır. Bunun nedeni vergi politikasındaki yapısal değişikliklerin yanında, enflasyon ve gerçek kazançtaki artışlardır (Brys, 2011, s. 6).

Tablo 5: Çocuksuz ve İki Çocuklularda Vergi Kamasındaki Değişim (2000-2009)

	%50-250 (ortalama ücretin)		%50-80 (ortalama ücretin)		%80-130 (ortalama ücretin)		138-180 (ortalama ücretin)		180-250 (ortalama ücretin)	
	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)
Avustralya	-5,4	-8,2	-4,7	-14,4	-4,4	-10,2	-5,8	-7,4	-6,0	-4,8
Avusturya	0,0	0,6	-0,4	0,9	0,3	1,0	-0,1	0,3	0,0	0,3
Belçika	-2,1	-1,9	-2,4	-2,0	-1,7	-1,4	-1,9	-1,7	-2,5	-2,3
Kanada	-2,6	-5,1	-1,8	-9,0	-2,2	-5,0	-2,5	-4,0	-3,2	-2,3
Çek Cumh.	-1,1	0,0	-3,1	1,8	-0,8	0,4	-0,4	-1,3	-0,9	0,0
Danimarka	-2,4	-2,3	-3,1	-3,2	-1,9	-1,9	-2,0	-2,0	-2,5	-2,5
Finlandiya	-5,1	-3,8	-5,9	-3,2	-5,2	-3,6	-5,2	-4,1	-4,7	-3,9
Fransa	0,4	0,0	-3,0	-3,1	0,0	-0,4	1,2	0,6	1,4	1,4
Almanya	-3,1	-1,5	-1,4	-0,3	-2,3	-1,1	-3,2	-1,7	-4,4	-2,2
Yunanistan	2,4	2,1	1,4	1,4	3,4	3,1	2,5	2,4	2,0	1,5
Macaristan	-1,2	-0,4	-5,2	-3,9	-1,5	-0,5	-0,8	0,0	0,5	1,1
İzlanda	-1,4	0,8	3,1	10,0	2,1	5,3	-2,1	-0,9	-5,2	-5,2
İrlanda	-3,5	-11,1	-4,5	-25,8	-6,1	-13,5	-3,7	-8,8	-1,0	-4,6
İtalya	0,1	-1,8	-0,7	-5,2	-0,5	-2,6	0,4	-1,1	0,6	-0,2
Japonya	3,9	2,3	4,3	0,3	4,4	2,0	4,1	2,7	3,3	3,1
Kore	1,9	1,1	2,7	1,8	3,2	2,1	2,4	1,8	0,4	-0,3
Lüksemburg	-4,0	-7,3	-4,0	-5,9	-3,7	-1,2	-4,0	-6,2	-4,3	-13,1
Meksika	2,0	2,0	4,7	4,7	3,8	3,8	2,0	2,0	-0,4	-0,4
Hollanda	-4,7	-4,8	-8,9	-14,6	-4,6	-4,8	-3,3	-2,3	-3,9	-2,4
Yeni Zelanda	-0,4	-6,0	-3,0	-13,2	-0,8	-12,2	0,4	-4,3	0,5	0,4
Norveç	-1,7	2,1	-1,1	4,5	-1,3	3,2	-2,1	1,6	-2,0	0,7
Polonya	-4,6	-5,9	-4,0	-1,5	-4,2	-5,6	-4,2	-7,6	-5,5	-6,7
Portekiz	0,1	-1,8	-0,6	-5,5	-0,2	-2,8	0,5	-0,6	0,3	-0,3
Slovakya	-5,0	-5,0	-6,5	-4,1	-4,3	-3,0	-4,6	-4,7	-5,0	-6,9
İspanya	0,3	0,7	-0,6	-1,1	-0,3	0,0	0,2	0,8	1,1	2,0
İsveç	-5,4	-5,3	-7,4	-7,1	-7,0	-6,8	-5,2	-5,1	-3,6	-3,5
İsviçre	-0,8	-1,7	-0,7	-1,6	-0,6	-1,4	-0,8	-1,7	-1,0	-1,9
Türkiye	3,0	2,3	-4,1	-5,3	-1,8	-2,6	4,1	3,6	8,7	8,3
İngiltere	0,8	-0,4	0,1	-6,5	0,1	-1,0	1,2	1,0	1,2	1,5
ABD	-1,9	-2,8	-1,4	-5,6	-1,5	-3,2	-2,2	-2,3	-2,2	-1,5
OECD Ort.	-1,4	-2,1	-2,1	-3,9	-1,3	-2,1	-1,2	-1,7	-1,3	-1,6
Standart sap.	2,6	3,5	3,3	6,8	2,9	4,4	2,7	3,2	3,2	3,8

Kaynak: Brys, 2011, s.6.

Üye ülkelerden 11'inde (Avustralya, İrlanda, İsveç, Kanada, İngiltere, Lüksemburg, Finlandiya, Türkiye, İzlanda, Almanya ve Norveç) %50-250 diliminde çocuksuz bir evebeyn için gelir vergisi %1.5 oranında (işgücü maliyetlerinin yüzdesi olarak) azalırken, Hollanda, Meksika, Yunanistan, Kore ve Avusturya'da önemli ölçüde artmıştır. Buna karşılık aynı dilimde çocuksuz bir evebeyn için işçi sosyal güvenlik primleri Polonya ve Hollanda'da önemli ölçüde azalırken, Macaristan ve Türkiye'de %2'den fazla artış göstermiştir. Benzer şekilde işveren güvenlik primleri Finlandiya, Slovakya, Hollanda, Polonya, Lüksemburg, Danimarka, Belçika ve Macaristan'da önemli ölçüde azalırken, Türkiye ve Japonya'da %1.7 oranında artmıştır. Bu anlamda çocuksuz evebeynlerde standart sapmanın en yüksek olduğu ülke Türkiye olup, vergi kaması düşük ücretlilerde önemli ölçüde azalırken, yüksek ücretlilerde güçlü bir artış göstermiştir. Türkiye'nin dışında çocuksuz evebeynlerde vergi kamasının büyük farklılık gösterdiği diğer başlıca ülkeler Hollanda, İsrail, , Macaristan, İsveç ve Yeni Zelanda'dır. Bunlardan Hollanda, İsveç ve Macaristan düşük ücretlileri hedef alan vergi indirimleri gerçekleştirmiştir. Çocuksuz evbeynlerde düşük ücretlilerin vergi kaması sadece; Meksika (%4.7), Japonya (%4.3), İzlanda (%3.1), Kore (%2.7), Yunanistan (%1.4) ve İngiltere'de (%0.1) artış göstermiştir (Bkz., Tablo 5).

4.2. İki Çocuklular İçin

OECD genelinde iki çocuklu ailelerde (ortalama ücretin %67'sini elde eden) ortalama vergi kaması %3.5 oranında bir azalış ile 2000 yılında %20.4'iken 2009 yılında %16.9 olmuştur. Üye ülkeler arasındaki fark-

lılıklar Tablo 5'ten görülmektedir. İki çocuklu evbeynlerde vergi kamasında en büyük azalma %3.9 ile düşük ücretlilerde gözlenmiştir.

Üye ülkeler arasında iki çocuklu evbeynelerde ortalama vergi kamasında en büyük azalma (%50-250 diliminde) %7'nin üzerinde bir oranla İrlanda, Avustralya ve Lüksemburg'da olmuştur. Bunun temel nedeni gelir vergilerindeki önemli indirim ve büyük nakdi yardımlardır. Ayrıca iki çocuklu evbeynlerde vergi kaması Yeni Zelanda, Polonya, İsveç, Kanada, Slovakya ve Hollanda'da %6.0'dan %4.8'e düşmüştür. Hollanda dışındaki ülkeler gelir vergilerini önemli ölçüde düşmüştür. Hollanda ise gelir vergisini %7'den fazla artırırken, işçi ve işveren sosyal güvenlik primlerini önemli ölçüde düşürmüştür (Brys, 2011, s. 9). Buna karşılık; Meksika, Norveç, Yunanistan, Japonya ve Türkiye'de %50-250 diliminde iki çocuklu evebeynelerin ortalama vergi kaması %2'den fazla bir artış göstermiştir.

Üye ülkelerden 11'inde (İrlanda, Avustralya, Lüksemburg, Polonya, İsveç, Kanada, Finlandiya, İngiltere, ABD, İzlanda ve Türkiye) iki iki çocuklu evebeynlerde %50-250 diliminde gelir vergileri %2'sinden fazla (toplam işgücü maliyetinin yüzdesi olarak) düşüş gösterirken, Macaristan, Yunanistan, Hollanda ve 'da önemli ölçüde artmıştır. Buna karşılık iki çocuklu evebeynelerde işçi sosyal güvenlik primleri; Polonya ve Hollanda'da önemli ölçüde azaltılırken, Macaristan ve Türkiye'de %2'den fazla artış göstermiştir. Benzer şekilde iki çocuklu evebeynelerde işveren sosyal güvenlik primleri; Slovakya, Belçika, Hollanda ve Macaristan'da önemli ölçüde azalırken, İrlanda, Avustralya, Lük-

semburg ve Yeni Zelanda'da önemli ölçüde artmıştır (Brys, 2011, s. 10-11).

Birçok ülkede düşük gelirli kimseleri kapsayan vergi indirimleri sayesinde iki çocuklu ailelerin vergi kaması %5'in çok üzerinde (İrlanda %-25.8, Hollanda -14.6, Kanada -9.0, İsveç -7.1, İngiltere -6.5, Lüksemburg -5.9, ABD -5.6, Portekiz -5.5, Türkiye -5.3) azalmıştır. Bunlar arasında sadece Lüksemburg'da gelir vergisindeki güçlü indirimler sayesinde en yüksek gelirli kimselerin vergi kaması düşük gelirli kimselere kıyasla daha fazla azalmıştır. Macaristan, Türkiye ve İngiltere'de ise düşük gelirli kimselerin vergi kamasındaki önemli azalış, en yüksek gelirli kimselerin vergi kamasındaki artış ile telafi edilmiştir. Düşük gelirli kimselerin vergi yükünü azaltan ülkelerin bir kısmı (İrlanda, Avustralya, Yeni Zelanda, Lüksemburg ve Portekiz) bu amaca aile yardımlarının miktarını artırarak, bir kısmı da gelir vergisini önemli ölçüde düşürerek (Kanada, İsveç, İngiltere, ABD, Türkiye ve İrlanda) ulaşmıştır. Hollanda'da ise bu azalışın temel sebebi işçi ve işveren sigorta primlerinin düşürülmesi olmuştur. Diğer yandan bir kısım ülkede iki çocuklu ebeveynlerde düşük gelirli kimselerin ortalama vergi kaması %4'ten fazla (Norveç, 4.5, , 4.7 ve İrlanda, 10) artmıştır. Ayrıca Polonya, Slovakya, Almanya, Finlandiya, Çek Cumhuriyeti ve Lüksemburg iki çocuklu ebeveynlerin yüksek vergi kamasını azaltmak için vergi yapısının artan oranlılığını, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, İzlanda, Polonya ve Norveç ise aile yardımlarını azaltmıştır. Ancak bunu telafi etmek için işveren primleri ve gelir vergisi düşürülmüştür (Brys, 2011, s. 12).

Üye ülkelerden 17'sinde iki çocuklu aile-

lere, çocuksuz ailelere göre daha fazla katkı sağlamıştır (Bkz., tablo 5). Bu özellikle İrlanda, Yeni Zelanda, Lüksemburg, Avustralya, Kanada, İtalya, Portekiz, Japonya, İngiltere ve Polonyada daha net görülmektedir. Bunun nedeni (İngiltere ve Polonya hariç) oldukça yüksek çocuk yardımlarıdır. Bu iki ülkede ise (Kanada dahil) gelir vergileri indirilmiştir. Tam tersine Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Almanya, İzlanda ve özellikle Norveç ise çocuk yardımlarını azalttıkları için bu durum düşük gelirli çocuksuz aileler daha çok fayda sağlamıştır (Brys, 2011, s. 13-14).

4.3. Eşlerden Biri Çalışan Çocuksuz Aileler İçin

Bu grupta %50-250 diliminde ortalama vergi kaması 2000 yılından itibaren %1.4 oranında azalmıştır. En fazla azalma %2.6 ile düşük ücretlilerde gözlenirken, yüksek ücretlilerde nispeten daha az olmuştur (Bkz., Tablo 6).

Bu grupta vergi kamasındaki en büyük azalma %4'ten fazla bir oranda Slovakya, Avustralya, Finlandiya ve Çek Cumhuriyetinde gözlenmiştir. Bu ülkelerin hepsinde gelir vergisi, ayrıca Slovakya ve Finlandiya'da işveren sosyal güvenlik primi, önemli ölçüde düşürülmüştür. ABD, Kanada, Belçika, Danimarka, Lüksemburg, Hollanda ve Polonya'da ise vergi kaması yaklaşık %2.8 oranında azalmıştır. Buna karşılık Türkiye, Meksika ve Yunanistan'da vergi kaması yaklaşık %2 ve Japonya'da %4.8 oranında artmıştır.

Bu grupta üye ülkelerden 10'unda %50-250 diliminde gelir vergisi %2 oranında (toplam iş gücü maliyetinin yüzdesi olarak) azalırken, sadece Hollanda, Meksika, Yuna-

nistan ve Japonya’da önemli oranda artmış-
tır. Buna karşılık işçi sigorta primleri, Polon-
yada ve Hollada’da önemli ölçüde azalırken,
Slovakya, Macaristan ve Türkiye’de yakla-
şık %2 oranında artmıştır. Benzer şekilde iş-

veren sigorta priminde en büyük azalma Hol-
landa, Lüksemburg, Danimarka, Finlandiya,
Belçika, Macaristan ve Slovakya’da olurken,
Türkiye ve Japonya’da yaklaşık %2 oranında
artmıştır (Brys, 2011, s. 16).

Tablo 6: Eşlerden Biri Çalışan Çocuksuz ve İki Çocuklu Ailelerin Vergi Kamасыndaki Değişim
(2000-2009)

	%50-250 (ortalama ücretin)		%50-80 (ortalama ücretin)		%80-130 (ortalama ücretin)		130-180 (ortalama ücretin)		180-250 (ortalama ücretin)	
	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)
Avustralya	-5.4	-7.2	-5.7	-11.9	-4.4	-9.1	-5.8	-6.6	-5.8	-4.3
Avusturya	0.2	0.6	0.1	0.9	0.6	1.0	0.1	0.3	0.1	0.3
Belçika	-3.1	-3.1	-4.5	-4.7	-3.1	-3.1	-2.6	-2.6	-2.8	-2.8
Kanada	-3.2	-5.5	-3.8	-10.7	-2.8	-5.4	-2.9	-4.0	-3.4	-4.4
Çek Cumh.	-4.1	-3.1	-5.5	-2.0	-5.6	-2.9	-3.5	-3.5	-2.9	-3.3
Danimarka	-3.4	-3.7	-5.2	-5.9	-3.4	-3.6	-2.9	-3.1	-3.0	-3.1
Finlandiya	-5.1	-3.8	-5.9	-3.2	-5.2	-3.6	-5.2	-4.1	-4.7	-3.9
Fransa	0.4	0.8	-3.1	-3.2	0.5	0.7	1.3	1.6	1.2	2.2
Almanya	-1.8	-2.2	-0.3	-1.3	-1.3	-2.0	-2.6	-3.0	-2.3	-2.3
Yunanistan	2.4	2.1	2.1	2.1	3.5	3.1	2.7	2.5	1.7	1,2
Macaristan	-1.2	-0.3	-5.2	-3.9	-1.5	-0.5	-0.8	-0.1	0.5	1.1
İzlanda	1.5	2.7	1.6	7.3	1.8	3.7	1.4	1.7	1.3	0.7
İrlanda	-0.6	-6.7	-2.4	-22.4	-2.9	-8.4	-0.4	-3.7	1.6	-0.8
İtalya	-0.1	-1.9	-1.6	-4.4	-0.7	-2.6	0.2	-1.6	0.7	-0.3
Japonya	4.8	2.9	5.3	0.9	5.2	2.7	4.9	3.2	4.0	3.8
Kore	1.4	0.9	1.7	1.7	2.6	1.8	1.9	1.7	-0.1	-0.5
Lüksemburg	-3.6	-3.5	-2.6	-6.0	-3.9	-2.9	-4.0	-3.2	-3.5	-2.9
Meksika	2.0	2.0	4.7	4.7	3.8	3.8	2.0	2.0	-0.4	-0.4
Hollanda	-3.8	-3.6	-9.4	-11.8	-3.7	-3.2	-2.2	-1.4	-2.6	-2.0
Yeni Zelanda	-0.4	-6.0	-3.0	-13.2	-0.8	-12.2	0.4	-4.3	0.5	0.4
Norveç	-0.7	1.3	-1.0	2.9	-0.2	2.2	-0.7	0.9	-1.0	0.2
Polonya	-4.0	-6.0	-3.6	-5.1	-3.9	-5.0	-4.1	-6.4	-4.1	-6.7
Portekiz	-1.2	-2.0	-2.0	-4.2	-1.7	-3.1	-0.7	-1.0	-0.9	-1.0
Slovakya	-8.1	-8.6	-8.6	-7.9	-9.1	-8.0	-8.2	-8.3	-7.5	-9.5
İspanya	0.9	0.9	0.1	-1.0	0.4	0.2	0.8	1.0	1.7	2.1
İsveç	-5.4	-5.3	-7.4	-7.1	-7.0	-6.8	-5.2	-5.1	-3.6	-3.5
İsviçre	-0.9	-1.3	-1.0	-1.8	-0.8	-1.3	-0.9	-1.2	-1.0	-1.3
Türkiye	2.6	1.9	-4.9	-6.2	-2.4	-3.1	3.7	3.2	8.5	8.1
İngiltere	0.8	-0.8	0.0	-7.2	0.1	-1.5	1.2	0.7	1.2	1.3
ABD	-2.8	-5.3	-3.2	-11.0	-2.7	-6.1	-2.0	-3.2	-3.4	-3.6
OECD Ort.	-1,4	-2,1	-2,5	-4,5	-1,6	-2,5	-1,1	-1,6	-1,0	-1,2
Standart sap.	2,9	3,3	3,5	6,1	3,2	4,0	3,0	3,1	3,2	3,3

Kaynak: Brys, 2011, s.16.

4.4 Eşlerden Biri Çalışan İki Çocuklu Aileler İçin

Bu grupta %50-250 diliminde vergi kamasında en büyük azalma %4.5 ile düşük ücretlilerde gözlenmiş, yüksek ücretlilerde azalma daha düşük olmuştur (Bkz., Tablo 6).

Bu grupta ülke bazında en büyük azalma %5'in üzerinde bir oran ile Slovakya, Avustralya, İrlanda, Yeni Zelanda, Polonya, Kanada İsveç ve ABD'de gerçekleşmiştir. Yeni Zelanda ve kısmen İrlanda hariç bu ülkelerin hepsinde gelir vergisi düşürülmüştür. Bu iki ülkede ise vergi kamasının azalması özellikle aile yardımlarındaki güçlü artış nedeniyle olmuştur. Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg, Danimarka, Belçika ve Finlandiya'da ise kama yaklaşık %3 oranında azalmıştır. Buna karşılık Meksika, Yunanistan, İzlanda ve Japonya'da bu grubun vergi kaması yaklaşık %2 oranında artmıştır. Türkiye'de ise eşlerden biri çalışan çocuksuz ailelere kıyasla daha fazla indirim yapılması neticesinde, eşlerden teki çalışan iki çocuklu ailelerin vergi kamasında çok daha fazla değişme gözlenmiştir (Brys, 2011, s. 21).

4.5. Eşlerden Her İkisi de Çalışan Çocuksuz ve İki Çocuklu Aileler İçin

Bu grupta çocuksuz ailelerde vergi kaması 2000 yılından itibaren %1.6 oranında, iki çocuklu ailelerde ise %2 oranında azalmıştır (Bkz., Tablo 7).

OECD genelinde bu grupta çocuksuz ailelerde en büyük azalma yaklaşık %3 oranı ile İsveç, Finlandiya, Avustralya, İrlanda, Slovakya, Polonya, Hollanda, Lüksemburg ve Danimarka'da gerçekleşmiştir. Bu ülkelerin çoğunda gelir vergisi önemli ölçüde azaltılmış, işveren sigorta primleri işçi sigorta primlerinden fazla düşürülmüştür. Buna kar-

şılıklı çocuksuz ailelerde vergi kaması Türkiye, Meksika, Kore ve Yunanistan'da yaklaşık %2 ve Japonya'da %4.1 oranında artmıştır. Benzer gelişme bu gruptaki iki çocuklu ailelerde de gözlenmiştir.

5. Türkiye'de Emegin Vergi Yükünün Gelişimi

Türkiye son dönemde gerçekleştirilen reformlara rağmen OECD üyesi Avrupa ülkeleri arasında düşük ücretlilerde ve ailelerde vergi kamasının en yüksek olduğu ülke konumuna sahiptir. Asgari Geçim İndirimi (AGİ) uygulamasına başlanmadan hemen önce (2007 yılında) %42.7 oranı ile Türkiye ücretliler üzerindeki vergi yükü açısından (evli ve iki çocuklu aileler için) OECD üyesi ülkeler arasında sıralamada Macaristan'dan (%44.0) sonra en yüksek ikinci sırada yer almıştır. Bununla birlikte AGİ uygulamasının başlatılmasından ve sosyal güvenlik primlerinde indirimle gidilmesinden hemen sonra ücretliler üzerindeki vergi yükü nispeten düşmeye başlamıştır. Nitekim 2009 yılı itibarıyla ortalama ücretin vergi yükü evli ve iki çocuklularda %36.2'ye kadar gerilemiştir. Böylece Türkiye ortalama ücretin vergi yükü sıralaması bakımından OECD üyesi ülkeler arasında dokuzuncu sıraya kadar yükselmiştir¹⁰. Geline nokta ortalama ücretin vergi kaması 2010 yılı itibarıyla %35 civarında olup, bu oran hala OECD ortalamasının üzerinde seyretmektedir (OECD, 2012b, 87).

Gelişmiş ülkelerin aksine Türkiye'de emegin vergi kamasının bu derece yüksek olmasının başlıca nedenleri; vergi yükünün artan oranlı olmaması (gelir düzeyi ya da

¹⁰ Bkz., <http://www.sgb.gov.tr/ESAD/Documents/Ekonomik%20Veriler.pdf>.

Tablo 7: Eşlerden Her İkisi de Çalışan Çocuksuz ve İki Çocuklu Ailelerin Vergi Kamasındaki Değişim (2000-2009)

	%50-250 (ortalama ücretin)		%150-80 (ortalama ücretin)		%180-130 (ortalama ücretin)		230-280 (ortalama ücretin)		280-350 (ortalama ücretin)	
	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)	Çocuksuz (%)	iki Çocuk (%)
Avustralya	-4.8	-3.8	-4.2	-4.2	-4.1	-2.7	-5.0	-3.9	-5.3	-4.4
Avusturya	0.2	0.6	0.2	0.8	0.4	0.9	0.1	0.5	0.2	0.5
Belçika	-2.8	-2.8	-3.2	-3.2	-2.7	-2.7	-2.7	-2.7	-2.8	-2.8
Kanada	-2.5	-3.2	-2.1	-3.2	-2.3	-3.3	-2.5	-3.0	-2.9	-3.3
Çek Cumh.	-0.9	-1.2	-1.6	-2.5	-0.8	-2.2	-0.5	-0.3	-0.8	-0.5
Danimarka	-3.0	-3.1	-3.5	-3.7	-2.9	-3.0	-2.8	-2.9	-2.9	-3.0
Finlandiya	-5.2	-4.5	-5.6	-4.5	-5.3	-4.5	-5.3	-4.6	-4.9	-4.4
Fransa	0.4	1.3	-0.6	-0.4	-0.2	0.6	0.6	1.4	1.3	2.5
Almanya	-2.4	-2.4	-1.8	-2.2	-2.2	-2.2	-2.6	-2.6	-2.7	-2.5
Yunanistan	3.1	2.8	3.4	3.3	3.8	3.5	3.3	3.1	2.5	2.0
Macaristan	-1.0	-0.5	-2.8	-2.2	-1.4	-0.8	-1.0	-0.5	0.0	0.3
İzlanda	0.4	0.4	2.5	2.6	2.1	1.6	1.8	0.8	-2.6	-3.9
İrlanda	-4.6	-7.1	-5.5	-9.0	-6.5	-9.3	-4.8	-7.1	-2.7	-2.5
İtalya	-0.1	-1.3	-0.5	-2.8	-0.5	-2.1	0.1	-1.0	0.3	-0.2
Japonya	4.1	3.3	4.4	2.9	4.4	3.2	4.2	3.4	3.7	3.5
Kore	2.3	1.6	2.7	1.7	3.1	2.3	2.6	2.1	1.2	0.6
Lüksemburg	-3.2	-2.7	-3.2	-2.5	-2.9	-2.4	-3.1	-2.6	-3.3	-3.0
Meksika	2.1	2.1	3.5	3.5	3.2	3.2	2.2	2.2	0.5	0.5
Hollanda	-3.3	-4.3	-4.5	-5.9	-3.1	-4.3	-2.7	-3.7	-3.2	-4.0
Yeni Zelanda	-0.5	-0.8	-1.7	-4.1	-0.8	-0.7	-0.1	-0.1	0.0	0.0
Norveç	-1.5	-0.5	-1.2	0.3	-1.3	0.0	-1.7	-0.8	-1.7	-0.9
Polonya	-4.2	-6.4	-4.1	-6.9	-4.2	-6.8	-4.2	-6.4	-4.2	-6.0
Portekiz	-0.1	-0.1	-0.3	-0.6	-0.5	-0.6	-0.5	-0.4	-0.4	-0.8
Slovakya	-4.5	-6.7	-5.0	-5.7	-4.1	-7.3	-4.4	-6.8	-4.7	-6.5
İspanya	0.0	0.1	-0.5	-0.6	-0.4	-0.4	0.0	0.0	0.6	0.8
İsveç	-5.9	-5.9	-7.1	-7.0	-7.0	-6.9	-5.9	-5.8	-4.7	-4.6
İsviçre	-1.0	-1.2	-0.8	-1.2	-0.9	-1.1	-1.0	-1.2	-1.1	-1.2
Türkiye	2.1	1.8	-1.7	-2.2	-1.0	-1.4	2.4	2.1	5.8	5.5
İngiltere	0.5	0.5	0.0	-0.3	0.0	0.1	0.7	0.8	0.8	0.8
ABD	-2.8	-2.9	-1.1	-2.1	-2.7	-2.7	-3.3	-3.9	-3.2	-2.8
OECD Ort.	-1.3	-1.6	-1.5	-2.1	-1.3	-1.7	-1.2	-1.5	-1.2	-1.2
Standart sap.	2.6	2.8	2.9	3.2	2.8	3.2	2.7	2.9	2.7	2.9

Kaynak: Brys, 2011, s.16.

aile yapısını dikkate almadan nispeten sabit kalması) ve işçi ve işveren sosyal güvenlik katkı paylarının oldukça yüksek olmasıdır. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında

bu duruma oldukça dikkat çekilmiştir (TBMM, 2006, 122). Benzer şekilde TEPAV (2005) tarafından yapılan bir araştırmada da Türkiye’de işletmelerin kayıt dışı çalışmala-

rının, bir başka deyişle kayıt dışı istihdamın temel sebeplerinden biri olarak emek üzerindeki aşırı vergi yükü gösterilmiştir (Leibfritz, 2009, 3, 22).

Emeğin vergi yükünün oldukça yüksek olması özellikle az gelişmiş bölgelerde kayıt dışı istihdamı ciddi anlamda teşvik etmektedir. Yapılan Hane Halkı İşgücü Anketlerine göre Orta ve Doğu Anadolu Bölgelerinde çalışanların yaklaşık %40-50'si asgari ücretin altında gelir elde etmektedir. Emeğin vergi kamasının %35 civarında olduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, bu oran söz konusu bölgelerde ücret geliri elde edenlerin yaklaşık yarısının asgari maliyetlerin altında istihdam edildiğini göstermektedir (OECD, 2012b, 87).

Dünya Bankası raporlarına göre, Türkiye'de şu an çalışma gücüne dahil olanların yaklaşık %50'sinin sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir. Tarım kesimi hariç tutulsa dahi bu rakam yaklaşık %35 civarındadır. Dahası kayıtlı çalışanların dahi ücretlerinin olduğundan düşük beyan edilmesi yüzünden, emek piyasasındaki kayıt dışılığın gerçek oranını tahmin etmek oldukça güçleşmektedir. Nitekim Dünya Bankasına göre, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlı işçilerden %50'sinin kazancı, işvereni tarafından asgari sigorta primi seviyesinden beyan edilmektedir (WB, 2009, 1). Bu açıdan bakıldığında Türkiye'de kayıt dışı istihdam reel ücretleri ekonomik koşullara göre ayarlamamanın temel yolu haline gelmiştir. Başkaya ve Hülagü (2011) tarafından ve Başkaya ve diğerleri (2012) tarafından yapılan çalışmalar da bu gerçeği doğrulamaktadır (OECD, 2012b, 87).

Bütün bu olumsuzluklara rağmen Asgari Geçim İndirimi (AGİ) uygulamasına başlanması emeğin vergi kamasını %2.5-%6 aralığında azaltmıştır. Ancak 2008 yılının Ocak ayından itibaren yürürlüğe giren bu uygulama işçiye ödenen net ücreti artırmış, emeğin maliyetini düşürme yönünde bir etkisi olmamıştır. Bir başka deyişle Asgari Geçim İndirimi uygulamasının istihdam üzerindeki etkisi zayıf olmuştur (WB, 2009, s. 2).

Asgari Geçim İndirimi uygulamasının başlatılmasının ardından 2008 yılının Ekim ayında yürürlüğe giren son istihdam paketi ile işveren sosyal güvenlik katkı payında 5 puanlık bir indirimle gidilmiştir. Böylece toplam sosyal güvenlik katkı payı oranı %37,5'den (%20,5 işveren katkı payı ve %17 işçi katkı payı toplamı), %32,5'e kadar düşürülmüştür. Ayrıca istihdam paketi ile birlikte genç işçi (18-29 yaş arası) ve yaş sınırlaması olmaksızın kadın işçi istihdamında indirimli sigorta primi oranı uygulamasına geçilmiştir. Bu değişiklikler ile birlikte emeğin vergi kamasında %2.5-%3 aralığında ilave bir azalma daha gözlenmiştir. Buna rağmen sosyal güvenlik primlerinin GSYİH içindeki oranı (%5,5), yüksek oran uygulayan birçok Avrupa ülkesinden oldukça düşüktür. Bunun temel nedenleri ise; kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve kayıtlı sektörden tahsil edilen gelirin düşüklüğüdür (Leibfritz, 2009, s. 18).

Tablo 8'de Asgari Geçim İndirimi uygulamasının başlatılmasının ve işveren sigorta priminin 5 puan düşürülmesinin sonrasında çocuksuz bir ücretlinin ve dört çocuklu bir diğer ücretlinin, farklı gelir düzeyleri için vergi kamalarının gelişimi yer almaktadır.

Tablo 8: Yeni Düzenlemenin Ücretin Vergi Kaması Üzerindeki Etkisi

A.Asgari Geçim İndirimine Geçilmesi			
Ücretlerin Vergilendirilmesi 2008 (Tek Kişi- Çocuksuz)			
	Asgari Ücret	1000 TL	1509 TL
1.Brüt Ücret	608,40	1000,00	1508,83
2.İşveren Sosyal Güvenlik Primi	130,81	215,00	324,40
3. Emek Maliyeti (1+2)	739,21	1215,00	1833,23
4.İşçi Sosyal Güvenlik Primi	91,26	150,00	226,32
5. Kişisel Gelir Vergisi			
a)AGI Öncesi (aylık ortalama)	81,22	143,50	233,05
b)AGI Sonrası (aylık ortalama)	35,59	97,87	187,42
6.Toplam Emek Vergisi (2+4+5b)	257,66	462,87	738,15
Ücretin Vergisi Kaması (6/3)	34,90	38,10	40,30
Ücretlerin Vergilendirilmesi 2008 (Evli-4 Çocuklu)			
	Asgari Ücret	1000 TL	1509 TL
1.Brüt Ücret	608,40	1000,00	1508,83
2.İşveren Sosyal Güvenlik Primi	130,81	215,00	324,40
3. Emek Maliyeti (1+2)	739,21	1215,00	1833,23
4.İşçi Sosyal Güvenlik Primi	91,26	150,00	226,32
5. Kişisel Gelir Vergisi	3,65	65,93	155,48
a)AGI Öncesi (aylık ortalama)	81,22	143,50	233,05
b)AGI Sonrası (aylık ortalama)	3,65	65,93	155,48
6.Toplam Emek Vergisi (2+4+5b)	225,72	430,93	706,21
Ücretin Vergisi Kaması (6/3)	30,50	35,50	38,50
B. İşveren Sigorta Piyasasının 5 Puan Düşürülmesi			
Ücretlerin Vergilendirilmesi Ekim 2008 İtibariyle (Tek Kişi - Çocuksuz)			
	Asgari Ücret	1000 TL	1509 TL
1.Brüt Ücret	608,40	1000,00	1508,83
2.İşveren Sosyal Güvenlik Primi	100,39	165,00	248,96
3. Emek Maliyeti (1+2)	708,79	1165,00	1757,79
4.İşçi Sosyal Güvenlik Primi	91,26	150,00	226,32
5. Kişisel Gelir Vergisi			
a)AGI Öncesi (aylık ortalama)	81,22	143,50	233,05
b)AGI Sonrası (aylık ortalama)	35,59	97,87	187,42
6.Toplam Emek Vergisi (2+4+5b)	227,24	412,87	662,71
Ücretin Vergisi Kaması (6/3)	32,10	35,40	37,70
Ücretlerin Vergilendirilmesi Ekim 2008 İtibariyle (Evli -4 Çocuklu)			
	Asgari Ücret	1000 TL	1509 TL
1.Brüt Ücret	608,40	1000,00	1508,83
2.İşveren Sosyal Güvenlik Primi	100,39	165,00	248,96
3. Emek Maliyeti (1+2)	708,79	1165,00	1757,79
4.İşçi Sosyal Güvenlik Primi	91,26	150,00	226,32
5. Kişisel Gelir Vergisi	3,65	65,93	155,48
a)AGI Öncesi (aylık ortalama)	81,22	143,50	233,05
b)AGI Sonrası (aylık ortalama)	3,65	65,93	155,48
6.Toplam Emek Vergisi (2+4+5b)	195,30	380,93	630,76
Ücretin Vergisi Kaması (6/3)	27,6	32,7	35,9
Not: Yatırım ve istihdamı teşvik amacıyla yürürlüğe giren 5084 Sayılı Kanun 49 ilde uygulanmaya başlanmıştır. Bunlardan 36'sında kişi başına gelir 1500 Doların altındadır. Kalan 13 il ise DPT'nin kalkınmışlık endeksine göre, negatif gelişmişlik endeksine sahiptir.			

Tablo 8’den de görüleceği Asgari Geçim İndirimi uygulamasını başlatılması ve işveren sigorta primi payının 5 puan düşürülmesi emeğin vergi kamasını nispeten azaltmıştır. Ancak Türkiye gibi sosyal güvenlik açığının yüksek olduğu bir ülkede vergi kamasında meydana gelen bu azalmanın mali denge üzerindeki etkisinin de göz önünde bulundurulması gereklidir. Bu amaçla yapılan bir ampirik çalışmada gelir vergisi ve sosyal güvenlik primi indirimlerinin emeklilik fonun başlangıç açığını GSYİH’nın %0,75’i oranında artıracığı tahmin edilmiştir (WB, 2009, s. 30).

Bununla birlikte ilerleyen süreçte ücretliler üzerindeki gelir vergisi ve sosyal güvenlik primi yükünün azaltılması sayesinde kayıt dışı istihdam azalacak, kayıtlı istihdan ise buna paralel olarak artacaktır. Bunun kısa dönemin aksine uzun dönemde bütçeye ek gelir getireceği ve dolayısıyla emeklilik sisteminin mali pozisyonunun uzun dönemde iyileşmeye başlayacağı da bir gerçektir (TBMM, 2006, 57, 64).

Sonuç

Emeğin vergi kamasının yüksekliği istihdam üzerinde negatif etki doğurmaktadır. Bu teorik gerçek OECD tarafından son dönemde yapılan ampirik çalışmalarla da ispatlanmıştır. Ampirik sonuçlar vergi kamasının %10 oranında azaltılmasının OECD genelinde denge işsizliği %2.8 oranında azaltacağını ve istihdamı %3.7 oranında artıracığı göstermiştir.

Bu sebeple OECD genelinde gelir vergisi dilim sayısı ciddi anlamda düşürülmüş (17’den, ortalama 5’e) ve hatta üye ülkelerden 3’ü (Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Slovakya) tek dilimli/oranlı bir gelir vergisi

uygulamaya başlamıştır. Gelir vergisi dilim sayısındaki bu keskin azalış ile birlikte en yüksek marjinal gelir vergisi oranları da önemli ölçüde düşürülmüştür. Öyle ki 1970’lerde %70’ler civarında olan en yüksek oran 2000’li yıllarda %40’a kadar düşürülmüştür. Benzer şekilde en düşük marjinal gelir vergisi oranları da üye ülkelerin büyük çoğunluğunda düşürülmüş ya da vergiye tabi gelir eşiği yükseltilmiştir. Ayrıca bir kısım ülke düşük ücretlilerde vergi iadesi uygulaması başlatmış ya da var olan uygulamanın miktarını artırmıştır.

Bu tür vergi reformları sayesinde 2000-2010 döneminde OECD genelinde emeğin vergi kaması yaklaşık %1 (AB genelinde %2.4) oranında azalmıştır, ancak üye ülkeler arasında hala önemli farklılıklar mevcuttur. Nitekim tek kişi için ortalama ücretin vergi kaması 2000-2010 döneminde bazı ülkelerde (İsveç, Avustralya, Finlandiya, Slovakya, Hollanda, Polonya ve Lüksemburg) %4’ün üzerinde bir düşüş gösterirken, Türkiye’de tam tersine vergi kamasında artış olmuştur. Bu anlamda Türkiye OECD üyesi ülkeler içerisinde vergi kamasının en yüksek olduğu ülkelere biridir. Bunun temel sebeplerinden biri istihdam üzerindeki vergi yükünün yüksekliğidir. OECD üyesi ülkelere bir kısmı (Almanya, Hollanda gibi) 2000-2010 döneminde gelir vergisi ya da sigorta primi yükünü önemli ölçüde azaltırken, Türkiye’de aynı dönemde işgücü maliyetlerinin bir yüzdesi olarak gelir vergisi %2 ve işveren sigorta primi %1.7 civarında artış göstermiştir.

Diğer yandan 2008 yılında Asgari Geçim İndirimi (AGİ) başlanması ve işveren katkı payının 5 puan azaltılması sayesinde emeğin

vergi kaması nispeten düşmüştür¹¹. Ancak bunun faydasının daha çok ücret artışı şeklinde çalışanlara yansıdığı gözlenmiştir (WB, 2009, s. 30). Bir başka deyişle gelir vergisi ve sigorta primi indirimleri işverenlerin emek maliyetini düşürmediği için istihdam üzerindeki gerçek etkisi zayıf kalmıştır.

Bu durumda düşük ücretlileri hedefleyen bir indirimin bütün ücretlileri kapsayan genel bir indirimle kıyasla çok daha maliyet etkin olacağı görülmektedir. Zira düşük ücret seviyelerinde, vergi indirimleri çoğunlukla işverenin emek maliyetini azaltmaktadır.

Netice itibarıyla vergi indirimlerinin düşük ücretlileri hedeflemesi daha güçlü bir istihdam etkisi doğuracaktır. Aynı şeyi düşük ücretlileri hedef alan sosyal güvenlik primi indirimleri için de söylemek mümkündür¹². Bu amaçla Almanya ve diğer bir kısım ülke düşük ücretlilerde daha düşük sosyal güvenlik primi uygulaması başlatmıştır (Leibfritz, 2009, s. 26).

Ayrıca günümüzde çekiciliği artan bir diğer araç da ABD başta olmak üzere bir grup OECD üyesi ülkede fiilen uygulanan düşük ücretlilere yönelik vergi iadesi/indirimi (EITC) uygulamasıdır. EITC'den belli bir brüt gelir eşiğinin altında olan¹³ ücretliler yararlanmaktadır. Bu sayede gelir artmakta, ödemesi gereken vergi miktarı ise azalmakta ya da negatif olmaktadır. EITC, bu yönüyle bir istisna ya da muafiyetten ziyade, negatif gelir vergisinin ılımlı bir şekli olarak kabul edilmektedir. Çünkü EITC vergiye tabi tutulacak gelir miktarını değil, ödenecek vergi miktarını (vergi yükünü) azaltmaktadır. ABD uygulamasında yararlanılacak EITC miktarı, gelir dilimine ve beyan statüsüne göre belirlenmektedir. Bu anlamda evli ve

çocuklu (en fazla iki çocuk) olanlar, bekar ve çocuksuz olanlara göre daha fazla EITC'den yararlanmaktadır. Bir başka deyişle EITC, düşük gelirli aileleri daha fazla destek sağlamaktadır (Çelikkaya, 2008a, 62-63). EITC'nin en önemli özelliği ücretlilerin hem vergi yükünü azaltması hem de nakit transferi sağlamasıdır. Şöyle ki, Asgari Geçim İndiriminden (AGİ) farklı olarak hak kazanılan EITC miktarının ödenecek vergi miktarını aşması halinde aradaki fark nakten iade edilmekte ve bu da düşük ücretliler için önemli bir satınalma gücü sağlamaktadır (Çelikkaya, 2008b, 66). Dolayısıyla Türkiye'de şu an mevcut olan Asgari Geçim İndirimi uygulamasından oldukça farklı bir sosyal transfer programı olan EITC ya da benzeri bir uygulamanın Türkiye'de de hayata geçirilmesi, özellikle düşük ücretlilerin vergi kaması ve dolayısıyla işverenlerin emek maliyeti önemli ölçüde azaltacaktır.

¹¹ AGİ uygulaması sonrasında vergi kaması; ortalama ücretin %67'sini elde eden çocuksuzlarda %38.18'den %35.50'ye, iki çocuklularda %37.44'den %34.33'e ve evli iki çocuklularda %37.44'ten %33.60'a düşmüştür. Ortala ücretin %100 ve %167'sini elde edenlerde de benzer düşüşler gözlenmiştir (Bkz., WB, 2009, s. 3).

¹² Nitekim Dünya Bankası'nın yaptığı bir çalışmada Türkiye'de asgari ücretlileri hedefleyen vergi indirimlerinin yaklaşık dörtte üçünün işverene ve sadece dörtte birinin çalışana yansıtacağı gözlenmiştir. Benzer şekilde işveren emeklilik fonu katkısının %5 indirilmesinin ve işsizlik sigortası katkısı olan %2'nin kaldırılmasının, istihdamı yaklaşık 70.000 kişi artıracığı ileri sürülmüştür. Bu bütün ücretlileri kapsayan bir indirim ile hedeflenen 85.000 kişiye oldukça yakın bir sayı olup, aynı zamanda emeklilik fonunun mali yaptısını daha az (yaklaşık GSY-İH'nın 0.2'si kadar) olumsuz etkileyecektir (WB, 2009, s. 30).

¹³ Bu eşik kişinin beyan statüsüne göre (evli, bekar, çocuklu gibi) değişmektedir. Brüt geliri belirlenen eşikinin üzerinde olanların EITC talebinde bulunması mümkün değildir. Ayrıntılı bilgi için bkz., Çelikkaya, 2008a, 111'deki Tablo 2.

Bu aynı zamanda kayıt dışı istihdam ile mücadele politikası açısından da faydalıdır.

Bir önemli husus da özellikle düşük ücretlilerin marjinal gelir vergisi oranlarını artıran ek vergilerin kaldırılmasıdır. OECD genelinde şu an Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 8 ülkede ücret geliri üzerinden ek vergi alınmaktadır. Ancak diğer üye ülkelerin aksine Türkiye'de uygulanan damga vergisi ücret gelirlerinin ilk diliminden itibaren uygulanmaktadır. Bu da yüksek ücretlilerin yanında düşük ücretlilerin de marjinal vergi oranlarını %1-1.5 aralığında yükseltmektedir. Bu anlamda damga vergisini kaldırılması ya da belli bir gelir eşiğinden itibaren uygulanması düşük ücretlilerin vergi yükü-

nün azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

Son olarak emeğin vergi yükünün azaltılması adına gelir vergisi ve sosyal güvenlik pirim oranlarındaki indirimi telafi edebilmek için diğer vergi kaynaklarından da gelir sağlanması ya da kamu harcamalarının azaltılması gereklidir. Aksi taktirde vergi tabanı genişletilemediği sürece vergi kamasının azaltılmasının neden olacağı gelir kaybının telafisi güçleşecek ve sosyal güvenlik sisteminin mali pozisyonu olumsuz yönde etkileyecektir¹⁴.

¹⁴ Dünya Bankasının yaptığı çalışmada gelir vergisi ve sosyal güvenlik primi indirimlerinin emeklilik fonu başlangıç açığını GSYİH'nın %0.75'i oranında artıracığı tahmin edilmiştir (Bkz., WB, 2009, s. 30).



KAYNAKÇA

Berger, T., Gerdie, E. (2010). Is the Impact of Labour Taxes on Unemployment Asymmetric? 1 Aralık 2012 tarihinde <http://www.tino-berger.de/resources/MD.pdf> adresinden erişildi.

Betcherman, G., N. Meltem, D., Carmen, P. (2010). Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey. *Labour Economics*. 17: 710-722

Brys, B. (2011). Wage Income Tax Reforms and Changes in Tax Burdens: 2000-2009. *OECD Taxation Working Papers*. No. 10. OECD Publishing. 10 Kasım 2012 tarihinde <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0s9fm5c-en> adresinden erişildi.

Çelikkaya, A. (2008a). Amerika Birleşik Devletleri'nde Emek Geliri İndirimi Uygulaması ve Asgari Geçim İndirimi ile Karşılaştırılması.

Vergici ve Muhasebeci ile Diyalog Dergisi. 245: 104-112

Çelikkaya, A. (2008b). Amerika Birleşik Devletleri'nde Emek Geliri İndirimi Uygulaması ve Asgari Geçim İndirimi ile Karşılaştırılması. *Vergici ve Muhasebeci ile Diyalog Dergisi*. 246: 57-68

Çelikkaya A. (2004). Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile İlgili 5084 Sayılı Kanunun 4325 Sayılı Kanun ile Mukayeseli Analizi. *Vergi Sorunları Dergisi*. 189: 134-147

Dolenc, P., Suzana, L. (2010). Tax Wedge on Labour and Its Effect on Employment Growth in The European Union. *Prague Economic Papers*. 4: 344-358

Goos, M., Jozef, K. (2007). The Impact of Payroll Tax Reductions on Employment and Wages: A Natural Experiment using Firm

Level Data. *LICOS Discussion Papers* 178/2007. 17 Kasım 2012 tarihinde <http://www.econ.kuleuven.be/licos/publications/dp/dp178.pdf> adresinden erişildi.

Owens, J. (2006) An International Perspective on Tax Reform in OECD Countries. 13 Kasım 2012 tarihinde http://investigadores.cide.edu/aparicio/OECD_TaxReforminOECDcountries_07.pdf adresinden erişildi.

Owens, J. (2004). Fundamental Tax Reform: The Experience of OECD Countries. *Tax Foundation Background Paper*. Draft Number: November 2004. Number 47

Leibfritz, W (2009). Reducing Undeclared Work in Turkey -The Role of Tax Policy and Administration. Background Paper Prepared for the World Bank. Country Economic Memorandum on Informality: Causes, Consequences, Policies. 22 Kasım 2012 tarihinde http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1277211666558/bpg_ReducingUndeclaredWork.pdf adresinden erişildi.

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (2010). Temel Ekonomik Göstergeler Türkiye-Dünya. 2 Ocak 2013 tarihinde <http://www.sgb.gov.tr/ESAD/Documents/Ekonomik%20Veriler.pdf> adresinden erişildi.

OECD (2012a). Taxing Wages 2010-2011. OECD Publishing. 29 Kasım 2012 tarihinde http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2011-en adresinden erişildi.

OECD (2012b). OECD Economic Surveys Turkey July 2012. 23 Temmuz 2013 tarihinde http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-2012_eo_surveys-tur-2012-en adresinden erişildi.

OECD (2011). Taxation and Employment, OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing. 29 Kasım 2012 tarihinde <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120808-en> adresinden erişildi.

Papps, K., L. (2011). The Effects of Social Security Taxes and Minimum Wages on Employment: Evidence from Turkey. IZA Discussion Paper. No. 6214

TBMM (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013). RG. Tarih 1 Temmuz 2006. (RG. No: 26215).

Torres, C., K. Mellbye, B. Brys (2012). Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules. OECD *Taxation Working Papers*. No. 12. OECD Publishing. 15 Ekim 2012 tarihinde <http://dx.doi.org/10.1787/5k95qw9633vf-en> adresinden erişildi.

WB (2009). Estimating the Impact of Labor Taxes on Employment and the Balances of the Social Insurance Funds in Turkey Synthesis Report. Report No 44056-TR, April 2009. 21 Kasım 2012 tarihinde http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1216301653427/5218036-1244548933895/Turkey_Labor_Tax_Paper_2009.pdf adresinden erişildi.

ÖZET

Türkiye için Asgari Gelir Desteği Programı Önerisi ve Yoksullukla Mücadelede Verimliliği

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de uygulanacak bir asgari gelir desteği programının Türkiye ekonomisine maliyetinin ve yoksullukla mücadelede verimliliğinin değerlendirilmesidir. Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin asgari gelir desteği programlarının ortak özellikleri dikkate alınarak, mevzuat yapımıza uygun bir asgari gelir desteği programı tasarlanmıştır.

Bu çerçevede, programın maliyeti ve yoksullukla mücadelede verimliliği, üç farklı temel yardım miktarına bağlı olarak hesaplanmıştır. Yapılan değerlendirmeler, Türkiye’de uygulanacak bir asgari gelir desteği programı için temel yardım miktarı brüt asgari ücretin üçte biri olarak belirlendiğinde; yardım miktarının %95’inin yoksulluk sınırı altındaki kişiler tarafından kullanılacağını ve programın yoksulluk açığının azaltılmasına %82 oranında katkı yapacağını göstermiştir.

Daha sonra yardımlardan yararlanan hanehalkı sayıları ile programın istihdam piyasasına, yoksulluk oranına ve taşıma miktarına etkisi değerlendirilerek, Türkiye’de uygulanabilecek bir asgari gelir desteği programı için temel yardım miktarının brüt asgari ücretin beşte biri düzeyinde olmasının uygun olabileceği hesaplanmıştır. Sonuç olarak; söz konusu düzeyde seçilecek temel yardım miktarının; yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşması, programın ekonomiye uygunluğu ile yoksullukla mücadelede verimliliği bakımından önem arz ettiği değerlendirilmiştir.

JEL Sınıflaması: I32, I38

Anahtar Kelimeler: Yoksullukla Mücadele, Sosyal Koruma, Asgari Gelir Desteği Programı, Temel Yardım Miktarı, Verimlilik, Türkiye

ABSTRACT

Proposal of The Guaranteed Minimum Income Program for Turkey and The Efficiency in Struggling with Poverty

This study aims to examine the economic cost of guaranteed minimum income program to be implemented in Turkey and the efficiency in struggling with poverty. A guaranteed minimum income program appropriate in the line with our legislation’s structure has been designed under the consideration of common features of guaranteed minimum income program applied by European Union member countries.

In this context, economic costs of the program and its efficiency in struggling with poverty have been compared based on three different basic minimum income benefits. Evaluations made so far showed that; a guaranteed minimum income program to be applied in Turkey is an utmost important application for struggling poverty and social exclusion, the 95% of the amount of support is utilized by people under poverty line when basic support amount is determined to be one third of gross minimum wage, and the program contributes by 82% for reducing poverty gap.

After that, by evaluating the number of households benefiting these allowances, the effect of program on labor market, poverty rate and spillover effect; it is calculated that the basic support amount for a guaranteed minimum income scheme that is applicable in Turkey could be at the level of one-fifth of minimum wages. In conclusion; basic support amount determined at the aforementioned level is considered to be significant in terms of transferring the aid to the people who really need it, program’s compliance with economy and efficiency on fighting against poverty.

JEL Classification: I32, I38

Keywords: Struggling with Poverty, Social Protection, Guaranteed Minimum Income Scheme, Basic Minimum Income Benefits, Efficiency, Turkey

Türkiye için Asgari Gelir Desteği Programı Önerisi ve Yoksullukla Mücadelede Verimliliği



Zeynep Günder *

GİRİŞ
Yoksulluk, her ne kadar kapsamı ve içeriği değişse de bugün gelişmiş olan ekonomiler de dahil olmak üzere bütün devletlerin ortak sorunudur. Yoksullukla yaşamak, bireylerin gelir ve kaynaklarının bireyi yaşadığı toplumda kabul edilebilir bir yaşam standardından mahrum bırakacak kadar yetersiz olması durumu olarak tanımlanmaktadır. Yoksullukla yaşayan bireyler, genellikle diğer insanlar için bir standart olan ve bunlara erişimin en temel hak olduğu toplumsal faaliyetlere (ekonomik, sosyal ve kültürel) katılımda dışlanarak tecrit edilmekte ve bu faaliyetlere erişim hakları kısıtlanmaktadır (Bildirici, 2011, s.27).

Yoksulluğun, birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de etkilerinin en aza indirilmesi ve önlenmesi için geliştirilen uygulamaların başında, sosyal yardım uygulamaları gelmektedir (DPT, 2007, s.36). Sosyal yardımlar, yoksul hanelerin gelirlerine katkı yaparak, beşeri sermayenin geliştirilmesinde ve yoksul hanelerin güçlendirilmesinde etkili bir risk yönetimi aracı işlevi görmektedir. Gelir desteği niteliğindeki karşılıksız sosyal yardımlar, toplumda bağlılık ve vatandaşlık duygularını pekiştirmektedir.

Sosyal yardımlar kapsamında, asgari gelir desteği yardımları da yoksul ve dışlanmış kesimlerin, asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla bağlarının güçlendirilmesi amacıyla, Avrupa ülkelerinin neredeyse tamamında sosyal güvenlik sistemlerine ilave olarak sunulmakta-

* Sosyal Güvenlik Kurumu, Strateji Geliştirme Başkanlığı
AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı
zgunder@sgk.gov.tr

dır. Sosyal güvenlik rejimleri içinde yer alan asgari gelir destek programları, gerek kültürel gerekse sosyal refah rejimindeki farklılıklar nedeniyle ülkeden ülkeye değişik norm ve kalıplarda tasarlanmıştır.

Asgari gelir desteği programlarının refah rejimleri içerisindeki yeri farklılık göstermekle birlikte programların ortak hedefinde; diğer sosyal güvenlik araçlarından yararlanamayan bireylere son çare olarak başvuracakları bir güvenlik ağına oluşturulması, onların bu durumla başa çıkabilme kabiliyetlerinin artırılması ve kendi kaderlerine terk edilmeksizin istihdamda yer edinmelerinin sağlanması düşüncesi yatmaktadır.

Bu çalışmada, ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmesine karşın asgari gelir desteği yardımlarının ortak özelliklerinden yola çıkılarak, asgari gelir desteği yardımı; gelir testine dayalı, kişilerin gelirlerine göre farklılaştırılmış, evrensel¹ olarak sunulan prim katkısız nakdi gelir desteği yardımları olarak tanımlanmıştır. Ancak bu değerlendirmenin dışında pek çok ülkenin asgari gelir desteği programları kapsamında aile ve giyinme yardımları gibi aynı; konut ve yemek gibi nakdi yardımları da içerecek hizmetlerin sunulduğunun göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

1. METODOLOJİ

Bu çalışmada asgari gelir desteği programlarının yoksullukla mücadelede verimliliğinin araştırılması sebebiyle, bireylerin gelir yoksulluğu üzerinde durulmaktadır. Gelir yoksulluğu (income poverty), yaşamı sürdürmek ya da asgari yaşam standardını karşılamak için kişi veya hanehalkının ihtiyaç duyduğu temel gereksinimlerin karşılanabilmesi bakımından yeterli miktarda

gelirin elde edilememesi durumu olarak tanımlanmaktadır (Tapşın, 2007, s.9).

Şartlarını belirlediğimiz bir model çerçevesinde, Türkiye’de uygulanacak bir asgari gelir desteği programının yoksullukla mücadelede verimliliğinin değerlendirilmesinde, 2009 Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Hanehalkı Bütçe Araştırması ham verileri kullanılmıştır. 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırmasında, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde bulunan tüm yerleşim yerleri ve tüm hanehalkı fertleri kapsamıştır. Anketin 1 Ocak–31 Aralık 2009 tarihleri arasındaki bir yıllık uygulama döneminde, her ay değişen yaklaşık 1.050 hanehalkı olmak üzere yıllık toplam 12.600 örnek hanehalkına uygulanmış, anketi geçerli olan hanehalkı sayısı ise 10.046 olmuştur (TÜİK, 2011, s.XVII).

Bireysel refahın ön plana çıkarılabilmesi, farklı büyüklük ve bileşimlerdeki hanehalkları arasında eşit düzeyde karşılaştırmaların yapılabilmesi amacıyla, hanehalkı yıllık kullanılabilir geliri, hanehalkı eşdeğerlik ölçeğinin² ile çarpılarak eşdeğer fert gelirine ulaşılmıştır. Tasarlanan asgari gelir desteği programı kapsamında yardımlara hak kaza-

1 *Asgari gelir desteği yardımlarının “evrensel” olması, yardımların başvuru şartlarına haiz kimseleri kapsayacak şekilde ve sigortalı olup olunmadığı dikkate alınmaksızın sunulması anlamına gelmektedir. Bu çerçevede; kanunen öngörülen şartlara haiz olan kimseler gelir testine başvurmakta ve gelir testinde belirlenen sınırlar dahilinde yardıma hak kazanılıp kazanılmadığı belirlenmektedir.*

2 *TÜİK verilerinden elde edilen hanehalkı yıllık kullanılabilir gelirleri, aynı zamanda OECD’ nin de kabul ettiği hanehalkı eşdeğerlik ölçeği (hanehalkındaki referans kişi için “1”, 14 yaş ve üzerindeki tüm fertler için “0,5” ve 14 yaşın altındaki tüm fertler için “0,3” katsayısı) ile çarpılarak eşdeğer fert gelirine ulaşılmıştır. Bu şekilde tüketim bakımından hanelerin yetişkin-çocuk bileşimlerindeki farklılıklar dikkate alınmıştır.*

$$\frac{\text{Programın Yatay Verimliliği}}{\text{Verimliliği}} = \frac{\text{Alan (ACGF)}}{\text{Alan (AFD)}} \quad (2)$$

Yoksulluğun azaltılmasına yönelik verimlilik kavramı ile yardımların yoksul olmayan nüfusa yapılması durumunda kaynakların ne tutarda verimsiz kullanıldığının hesaplanmasının yanında, başlangıçta yoksul olanların yoksulluk açıklarının kapanmasına ilave olarak verilen yardımlarla yoksulluk sınırının üstüne çıktığını gösteren, programın “taşma (spillover) etkisi”de değerlendirilebilmektedir. Sosyal yardımlardan önce yoksul olanların yoksulluk sınırının üstüne çıktıktan sonra elde ettikleri ilave yardım miktarı, taşma etkisine ve CHG üçgeninin alanına eşit olmaktadır. Sosyal yardım programlarının temel hedefi yoksulluğun azaltılması olmasına karşın J ve K noktaları arasındaki nüfusun bir kısmı, yoksulluk açıklarını kapatmaya yetecek gelirden daha yüksek miktarda gelir elde etmekte ve bu durum bir bakıma programın amacından ne derecede uzaklaştığını göstermektedir (Rodrigues, 2011, s.18-20).

2. TÜRKİYE’DE UYGULANACAK BİR ASGARI GELİR DESTEĞİ PROGRAMI ÖNERİSİ

2.1. Asgari Gelir Desteği Programına Hak Kazanım Koşulları

Bütün Avrupa ülkelerinin, sosyal güvenlik sistemlerine ilave olarak, ortaya çıkışları bakımından farklı tarihlerde ve biçimlerde olsa dahi, bireylerin onurlu bir yaşam sürdürebilmelerini sağlamak amacıyla onların temel ihtiyaçlarını garanti eden, refah rejimleri ile paralel, evrensel, primsiz ve tamamlayıcı nitelikte sosyal yardım sistemleri

geliştirdikleri görülmektedir. Söz konusu yardımlar, ailelerin veya bireylerin “onurlu bir yaşam” standardında yaşamalarını sağlamak ve yoksulluklarını önlemek üzere bir güvenlik ağı oluşturmaktadır. Avrupa Birliği’ne üye ülkeler içerisinde sadece İtalya ve Yunanistan’da evrensel düzeyde sunulan bir asgari gelir desteği programı bulunmamaktadır. Ancak bu ülkelerde de asgari gelir desteği programlarına yönelik reform çalışmaları devam etmektedir.

Asgari gelir desteği programlarına hak kazanım koşulları bakımından, ülkelerin refah rejimlerine paralel olarak farklılıklar bulunsa da; ikametgah, oturma hakkı, vatandaşlık, yaş, çalışmaya uygunluk, asgari gelir desteği yardımlarından yararlanma süresi, finansal kaynaklardan yoksun olmaya ilişkin koşullar yardımlara hak kazanım bakımından belirleyici olmaktadır.

Bu çerçevede, Türkiye’de uygulanacak bir “Asgari Gelir Desteği (AGD) Programı” tasarlanırken kişilerin asgari gelir desteğinden yararlanma hakkına sahip olabilmeleri için taşınmaları gereken koşullar, Türkiye’de uygulanmakta olan mevzuat ile Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde uygulanan asgari gelir desteği programlarının ortak özellikleri dikkate alınarak kurgulanmıştır. AGD Programına hak kazanım koşulları aşağıda özetlenmektedir.

İkametgah Koşulu: Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde uygulandığı gibi asgari gelir desteği yardımlarına, ikametgahı Türkiye’de bulunanların başvurusu öngörülmüştür. Gelir Vergisi Kanunu’nun 4 üncü maddesine paralel bir biçimde, ikametgahı Türkiye’de bulunanlar ile bir takvim yılı içinde Türkiye’de devamlı olarak altı aydan fazla oturanların

asgari gelir desteği yardımlarına başvuru hakkının olduğu kabul edilmiştir.

Oturma Hakkı ve Vatandaşlık Koşulu: Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde, sosyal yardımlara ulaşım bakımından kişilerin vatandaşlık koşulunu yerine getirmelerinden ziyade, yasal ikametgah hakkına sahip olanların söz konusu yardımlardan yararlandırılmasına yönelik bir yönelim söz konusudur. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Genel Sağlık Sigortalısı Sayılanlar" başlıklı 60 ıncı maddesinde; vatansızlar ve sığınmacılar ile mütakabiliyet esası da dikkate alınmak şartıyla, oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından, yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişilerin genel sağlık sigortalısı olduğu kabul edilmektedir.

Türkiye'de uygulanacak bir AGD Programından ülkemizde uygulanan sosyal politikalara da uygun olarak, Türkiye'de yasal oturma hakkı olan herkesin yararlandırılması öngörülmüş ve asgari gelir desteği yardımlarının evrensel bir sosyal hak olma niteliğine vurgu yapılmıştır.

Yaş Koşulu: Avrupa Birliği'ne üye ülkeler arasında, yardımlardan faydalanmaya yönelik yaş koşuluna ilişkin farklılıklar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde kişilerin programdan yararlanabilmeleri için 18 yaşının üstünde olması gerekirken, Fransa ve İspanya için bu koşul 25, Hollanda'da ise 27 yaş olarak düzenlenmiştir. Bazı ülkelerde ise yardımlardan yararlanmak için herhangi bir minimum yaş sınırı gözetilmemekte, ancak diğer yasal düzenlemelerle bağ kurulmaktadır.

Yaş koşuluna ilişkin bir diğer sınır ise yararlanıcıların en çok kaç yaşında olabileceğine ilişkindir. Avrupa Birliği'ne üye pek çok

ülkede yaş koşuluna ait bir üst sınırlama bulunmamaktadır. Yardımlardan yararlanmak için açıkça maksimum bir yaş sınırının belirlendiği ülkeler sadece İspanya (65 yaş üstü) ve Malta (60 yaş üstü) olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de uygulanacak bir AGD Programından yararlanabilmek için aranacak yaş koşulunun 18 yaş olarak belirlenmesi, Medeni Kanun'a göre uygun gözükmektedir. Buna karşın AGD modeli, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun bakmakla yükümlü olunan kişi tanımına uygun olarak, kişilerin en az 25 yaşını doldurmaları halinde programdan yararlanabilmelerine olanak sağlayacak şekilde tasarlanmıştır. Programdan yararlanabilmek için maksimum yaş sınırı ise 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'a paralel bir biçimde düzenlenmiştir. İlgili Kanun uyarınca 65 yaşın üstündeki vatandaşlarımıza bir gelir desteği sunulduğundan, modelimizde bu vatandaşlarımızın asgari gelir desteği yardımlarına başvuramayacağı kabul edilmiştir.

Ancak söz konusu vatandaşlarımıza ödenen aylıkları, asgari gelir desteği programından yararlanan bir kimseye bağımlı olmaları ve birlikte yaşamaları durumunda hanehalkına ödenebilecek maksimum asgari gelir desteği yardımının hesaplanmasında göz önünde bulundurulacak ve hanehalkına ödenecek yardım miktarının belirlenmesinde etkili olacaktır.

Çalışmaya Uygunluk Koşulu: Sosyal yardımlar, işgücü arzını olumsuz yönde etkileyebilecekleri endişesiyle tartışılmaktadır. Bununla beraber üye ülkelerde ödenen as-

gari gelir desteği yardımlarına bakıldığında, yardım tutarlarının kişilerin yoksulluklarına tamamen çözüm olmaktan uzak bir yapıda olduğu görülmektedir (Günder, 2011, s. 54-58). Yardımlar, kişilerin sadece temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek güçte tasarlanmaktadır. Türkiye’de uygulanacak bir AGD Programının da hedefinde, bireylerin yoksulluk riskiyle karşılaşmaları durumunda onların bu durumla başa çıkabilme kabiliyetlerini artırma ve kendi kaderlerine terk etmeksizin istihdamda yer edinmelerini sağlama düşüncesi yer almaktadır. İş aramanın bile bir maliyeti olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Programın aktif işgücü politikaları ile desteklenmesi halinde, bireylerin beşeri sermayelerinin de güçleneceği düşünülmektedir. Bu doğrultuda, yararlanıcıların aktif olarak iş aramalarını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması düşünülmüştür. Asgari gelir desteği yardımlarına hak kazananların, iş ve meslek analizleri yapmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirmek, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamakla görevli olan Türkiye İş Kurumu’na kayıt yaptırmaları zorunlu tutulmuştur.

Programın hedeflerine ulaşılabilmesi ve yararlanıcıların toplumla entegrasyonlarının sağlanabilmesi için yararlanıcıların, kendilerine atanan kişisel danışmanlarla iş imkanları ile ilgili olarak belirli aralıklarla görüşme zorunluluğunun getirilmesinin olumlu olacağı öngörülmektedir. Ayrıca yardımlardan yararlananlar, önerilen işleri nedensiz yere reddederse veya işe gitmezlerse, yardımların askıya alınmasının veya kesilmesinin söz ko-

nusu olabileceği tasarlanmıştır.

Yararlanma Süresi: Nakdi sosyal yardımların çalışacak durumda olanların çalışma isteklerini azaltabileceği yönündeki endişelere yol açması nedeniyle, yardımların ideal sürelerine ilişkin pek çok araştırma yapılmıştır. Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde asgari gelir desteği yardımlarının, muhtaçlık durumu devam ettikçe, sınırsız süreli olarak yararlanıcılara sunulması gerektiğine dair ortak bir eğilim bulunmaktadır. Muhtaçlık durumu devam ettikçe yardımlar ödenirken, periyodik sürelerde yararlanıcıların durumları yeniden gözden geçirilmektedir.

Türkiye’de uygulanacak bir AGD Programı kapsamında, yararlanıcıların altı aylık dönemler itibarıyla ekonomik durumları kontrol edilerek, muhtaçlık durumları sürenlerin asgari gelir desteğinden yararlandırılmalarına devam edilebileceği düşünülmüştür.

Bu makalede ele alınan çerçevede;

- Türkiye’de yasal bir ikametgaha sahip ve yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında asgari gelir desteği yardımına hak kazanmayanlardan finansal kaynaklardan yoksun olup,
- Türkiye’de bir takvim yılı içinde devamlı olarak altı aydan fazla oturan ve 25 ile 65 yaş arasında olanlar için,
- Çalışma istek ve arzusunda olup Türkiye İş Kurumu’na kayıtlı olanlar,
- Muhtaçlık durumları devam ettiği sürece,

Türkiye’de uygulanacak bir “Asgari Gelir Desteği (AGD) Programı”na başvurabileceklerdir. Bir sonraki bölümde daha ayrıntılı bir biçimde açıklanacağı üzere, asgari gelir desteği yardımına başvuranlar gelir testine tabii

tutulacak, test sonucunda yardıma hak kazanıp kazanılmadıkları, kazanılmış iseler alacakları yardım miktarı belirlenecektir.

Ayrıca yararlanıcıların kendilerine atanan kişisel danışmanlarla, iş imkanları ile ilgili olarak belirli aralıklarla görüşmemeleri, önerilen işleri nedensiz yere reddetmeleri veya işe gitmemeleri durumunda yardımların askıya alınmasının veya kesilmesinin uygun olacağı düşünülmüştür.

2.2. Temel Asgari Gelir Desteği Miktarı

Asgari gelir desteği programlarının temelinde programa hak kazanım koşulları kadar, temel yardım miktarı ile hanehalklarının gelirine bağlı olarak yardım miktarının hesaplanma şekli önem arz etmektedir. Çünkü programların; ülke ekonomilerine maliyeti, gelir dağılımına etkisi, yoksullukla mücadelede etkinliği ve verimliliği “asgari” miktarın temel alındığı ölçüte ve yardımların hesaplanma şekline bağlı olarak değişmektedir.

Bu çerçevede Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde asgari gelir desteği yardım miktarının belirlenmesinde temel alınacak ölçütler arasında farklılıklar bulunduğu görülmektedir. Yoksulluğun tanımı üzerinde görüş birliği olmaması ile paralel olarak, yardımların miktarları arasındaki farklılıklar üye ülkelerde “finansal kaynaklardan yoksun olmak” veya “onurlu bir yaşam sürdürmek” kavramlarının, ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarına bağlı olarak değişkenlik arz etmesinden de kaynaklanmaktadır.

Bazı ülkelerde, yardımların miktarı başka bir “asgari gelir ölçütü” olan asgari ücrete, devlet aylığına veya işsizlik yardımına bağlı olarak belirlenmektedir. Kimi ülkelerde ise yardımların miktarı; hükümetlerce, tüketici fiyat endeksi hesaplamalarında yer alan

temel mal (yiyecek, giyim, temizlik, sağlık gibi...) fiyatlarına veya bütçe araştırmalarına dayanarak hesaplanan “temel gıda sepeti” tutarlarına göre yıllık olarak belirlenmektedir.

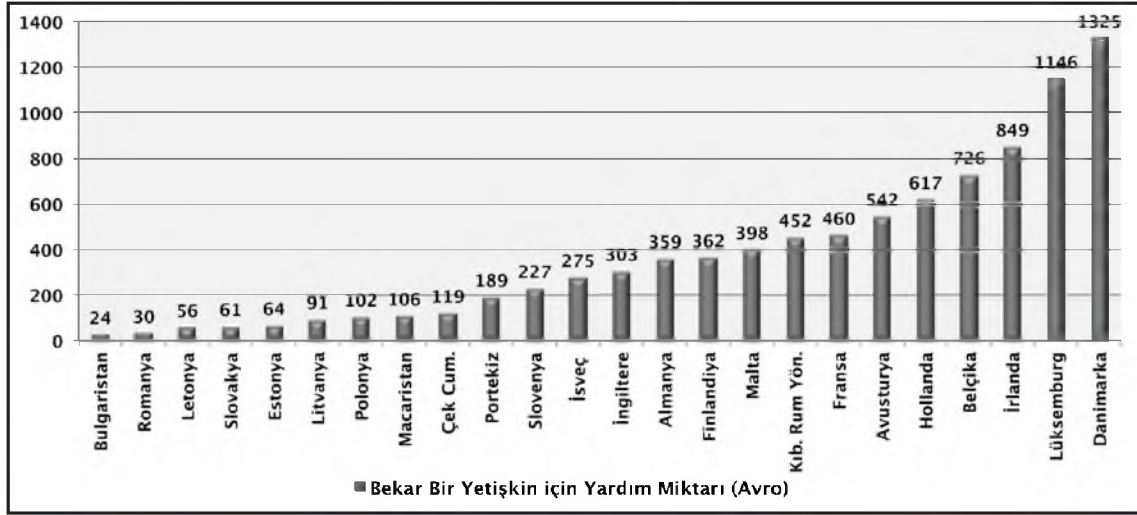
Farklı temel ölçütlere göre temel yardım miktarı belirleniyor olsa da, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin AGD Programları incelendiğinde, temel yardım miktarına yapılan ilave veya eksiltmeler yoluyla yardımların miktarının, yararlanıcılar arasında hanehalkı sayısına bağlı olarak değiştirildiği görülmektedir. Bu çerçevede, aylık maksimum asgari gelir desteği miktarı öncelikle tek başına yaşayan bir yetişkin için belirlenmekte, daha sonra yardım miktarı bireylerin ailevi durumuna, bakmakla yükümlü olduğu çocuğun olup olmamasına göre arttırılmakta veya gelirine göre azaltılmaktadır.

Grafik 1’de 2010 yılı Ocak ayı itibarıyla Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde tek başına yaşayan bir yetişkin için sunulan aylık maksimum asgari gelir desteği miktarları gösterilmektedir.

2010 yılı Ocak ayı için, Avrupa Birliği’ne üye ülkeler içerisinde tek başına yaşayan yetişkin için sunulan maksimum asgari gelir desteği yardım miktarının en düşük olduğu ülke 24ğ ile Bulgaristan en yüksek olduğu ülke ise 1325ğ ile Danimarka’dır.

Üye ülkelerin satın alma gücü arasındaki farklılıklar nedeniyle sadece asgari gelir desteği yardım miktarlarının karşılaştırılması çok anlamlı olmazken, sunulan yardım miktarlarının bir nevi “asgari ölçüt” olarak kabul edilen asgari ücrete oranlarının karşılaştırılması ile ülkelerin asgari gelir desteği yardımlarının cömertliğine dair daha net bir fikir edinilmektedir.

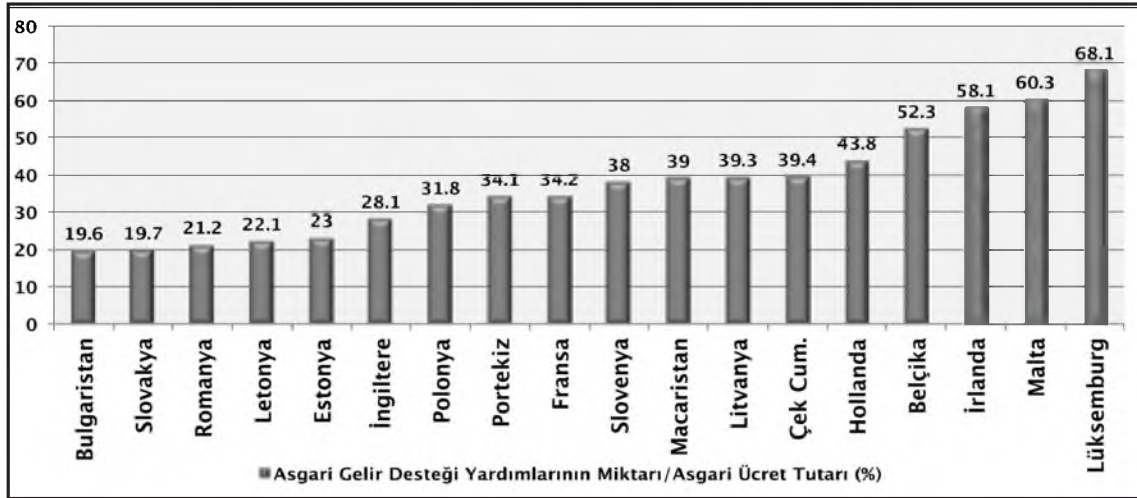
Grafik 1: Tek Başına Yaşayan Bir Yetişkin için Sunulan Maksimum AGD Yardım Miktarı (2010/Ocak, €)



Kaynak³: MISSOC 2010/Ocak verilerinden derlenmiştir (Erişim Tarihi: 22/11/2011).

Grafik 2’de 2010 yılı Ocak ayı için, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin asgari gelir desteği programları kapsamında sundukları yardım miktarlarının brüt asgari ücret tutarlarına oranları gösterilmektedir.

Grafik 2: Tek Başına Yaşayan Bir Yetişkin için Sunulan Maksimum AGD Yardım Miktarının Asgari Ücret Tutarına Oranı (2010/Ocak, %)



Kaynak⁴: MISSOC ve EUROSTAT/İlgücü Piyasası İstatistikleri 2010 verilerinden derlenmiştir (Erişim Tarihi: 22/11/2011).

- 3 Belçika, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Finlandiya, Fransa, Almanya, Hollanda, İsveç ve İngiltere’de asgari gelir desteği yardımlarına ilave ek yardımlar (çocuk bakım yardımı, konut yardımı gibi) yapılmasına karşın, bu yardımların miktarları ilave edilmemiştir. Yunanistan’da evrensel bir asgari gelir desteği programı uygulanmadığından, İtalya ve İspanya’da ise sunulan yardımların miktarı yerel bölgeler arasında değiştiğinden bu ülkelere yer verilmemektedir.
- 4 Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’nde yasal bir asgari ücret uygulaması ve Yunanistan’da evrensel bir asgari gelir desteği programı olmadığından, İtalya ve İspanya’da ise sunulan yardımların miktarları bölgeler arasında değiştiğinden bu ülkelere tabloda yer verilmemiştir.

Görüldüğü gibi asgari gelir desteği yardımlarının, brüt asgari ücrete en yakın olduğu ülke Lüksemburg (%68,1), en uzak olduğu ülke ise Bulgaristan (%19,6)'dır.

Bu çalışmada, Türkiye'de uygulanacak bir AGD Programı çerçevesinde, tek başına yaşayan bir yetişkin için yardımların aylık miktarının hesaplanmasında temel alınacak ölçüt; brüt asgari ücretin⁵ dörtte biri (173,25TL), üçte biri (231,00TL) ve yarısı (346,50TL) olmak üzere üç farklı şekilde belirlenmiş ve Programın verimliliği, söz konusu tutarlar üzerinden değerlendirilerek karşılaştırılmıştır. Bu şekilde, Avrupa Birliği'ne üye ülkeler arasında, Türkiye'nin asgari gelir desteği yardımlarının cömertlik bakımından yeri de belirlenmeye çalışılmıştır.

Türkiye için tasarlanan AGD Programı çerçevesinde tek başına yaşayan bir yetişkin için seçilen üç farklı temel yardım miktarı kararlaştırıldıktan sonra, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin AGD Programlarına benzer bir şekilde hanehalkı sayısına bağlı olarak yardımların artırılması veya hanelerin gelirlerine bağlı olarak azaltılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Yardımlarda yapılacak söz konusu arttırma ve eksiltmelere yönelik hesaplamalarda, Güney Avrupa refah rejimine sahip ülkelerin AGD Programlarının örnek alınması uygun bulunmuştur.

Bilindiği gibi sosyal politika alanında yapılan güncel araştırmalarda, Türkiye'nin refah rejiminin "Güney Avrupa Refah Rejimi", içerisinde yer aldığı genel kabul görmektedir. Söz konusu refah rejimi Türkiye'deki sosyal bilimciler tarafından son yıllarda incelenmektedir.

Devlet, aile ve işgücü piyasaları gibi kurumların, kişilerin toplum içinde yaşamlarını

sürdürebilmeleri konusunda oynadıkları değişik roller bağlamında tanımlanan farklı refah rejimleri arasında, Türkiye için en uygun olanının Güney Avrupa yaklaşımı olduğu saptaması, bu çalışmanın da temel ek senini oluşturmaktadır. Söz konusu belirlemenin temel gerekçesi, Türkiye ile Güney Avrupa ülkeleri arasında istihdam yapısı, formel sosyal politika kurumları ve enformel sosyal dayanışma yaklaşımları arasındaki benzerliklerden oluşmaktadır (Buğra ve Keyder, 2003, s.121).

Bu nedenle, temel yardım miktarı belirlendikten sonra, Türkiye gibi Güney Avrupa refah rejimi içerisinde⁶ yer alan Portekiz ve Fransa'da uygulanmakta olan asgari gelir desteği yardımlarının hesaplanma modeli örnek alınmıştır.

Tasarlanan AGD Programı kapsamında, Fransa'da uygulanmakta olan asgari gelir desteği programına benzer bir şekilde, hanehalkının gelirinden bağımsız hanehalkı bütüklüğüne göre ödenebilecek maksimum asgari gelir desteği yardımı tutarı;

- Tek başına yaşayan bir kimse için belirlenen temel asgari gelir desteği yardım miktarının %100'üne,

5 Türkiye'de 16 yaşından büyük işçiler için 01 Temmuz 2009 ve 31 Aralık 2009 tarihleri arasında uygulanmakta olan brüt asgari ücret tutarı 693,00TL'dir.

6 Leibfried, Avrupa Topluluğuna üye ülkeleri kapsayan dört sosyal refah rejimi tanımlamıştır. Bunlar; İskandinav Refah Rejimleri, Bismarck Ülkeleri, Anglo-Saxon ülkeler ve Latin kökenli Güney Avrupa ülkeleridir. Yazara göre Güney Avrupa ülkeleri ise İspanya, Portekiz, Yunanistan, bir dereceye kadar İtalya ve az da olsa Fransa'dan oluşmaktadır (2000, s.44-63). Yunanistan'da evrensel bir asgari gelir desteği programı olmadığından, İtalya ve İspanya'da ise sunulan yardımların miktarı bölgeler arasında değiştiğinden, Güney Avrupa refah rejimi özellikleri gösteren ülkelere Portekiz ve Fransa'da uygulanmakta olan asgari gelir desteği programları örnek alınmıştır.

- Hanehalkı sayısının iki kişi olması halinde birinci kişi için temel asgari gelir desteği yardım miktarının %100'ü ile ilave bağımlı bir kişi için %50'sinin toplamına,
- Hanehalkı sayısının iki kişiden fazla olması halinde; birinci kişi için temel asgari gelir desteği yardımı miktarının %100'ü, ikinci kişi için %50'si ile sonraki bağımlı kişiler için %30'unun toplamına eşittir.

Tablo 1'de hanehalkı bileşimine ve üç farklı temel yardım miktarına göre, hanehalklarına ödenebilecek aylık maksimum AGD yardım miktarlarına yer verilmiştir.

Tablo 1: Aylık AGD Yardım Miktarları (2009,TL)

Hanehalkı Sayısı	Yardım Miktarı
Temel Asgari Gelir Desteği Miktarı: Brüt Asgari Ücretin Dörtte Biri	
1	173,25TL
2	259,88TL
3	311,85TL
Temel Asgari Gelir Desteği Miktarı: Brüt Asgari Ücretin Üçte Biri	
1	231,00TL
2	346,50TL
3	415,80TL
Temel Asgari Gelir Desteği Miktarı: Brüt Asgari Ücretin Yarısı	
1	346,50TL
2	519,75TL
3	623,70TL

Dikkat edilecek olursa Fransa modelinde temel alınan yardım miktarının artış oranı, aynı zamanda OECD hanehalkı eşdeğerlik ölçeği ile birebir örtüşmektedir. Bu şekilde modelin, hanehalkları arasında farklı büyüklüklerdeki bileşimleri takip edebilmesi sağlanmıştır.

Model çerçevesinde hanehalklarına ödenecek yardım miktarlarının hesaplanmasında ikinci adım ise, hanehalkının net gelirine ulaşılmasıdır. Hanehalklarının net gelirinin hesaplanmasında Portekiz'de uygulanmakta olan asgari gelir desteği programına benzer bir model geliştirilmiştir. Bu kapsamda hanehalkı net geliri, hanede yaşayan bireylerin toplam net ücret gelirlerinin %80'i ile diğer gelirlerinin⁷ toplamından oluşmaktadır.

$$\text{Hanehalkı Net Geliri} = [(\text{Ücret Gelirleri} \times \%80) + \text{Diğer Gelirler Toplamı}] \quad (3)$$

Hanehalklarının gelirine ulaşılırken, net ücret gelirinin %20'lik kısmının değerlendirilmeye alınmamasında amaçlanan, literatürde de pek çok defa tartışılmış olan sosyal yardımların işgücü arzı üzerindeki olumsuz etkilerini bertaraf etmeye yöneliktir. Çünkü esasında sosyal yardım programları tasarlanırken, yardımların işgücü arzı üzerindeki olumsuz etkilerinin de hesaba katılması gerekmektedir. Söz konusu uygulama çerçevesinde açıklanacak olursa, aylık 100 TL as-

⁷ Menkul veya gayrimenkul kira, faiz ve temettü gelirleri, Devletten, özel teşebbüslerden veya başka kişi ve kuruluşlardan elde edilen nakdi transfer ve hibe gelirleri ile aynı gelirlerin toplamından oluşmaktadır.

gari gelir desteği alan ve çalışmayan bir kimse, iş gücüne katıldığında, ücret gelirlerinin %20'si asgari gelir desteği yardımının hesabına dahil edilmeyecek, asgari gelir desteği yardımından alacağı 20TL ile birlikte toplam geliri 122TL'ye yükselecektir. Bu şekilde kişilerin işe girip girmeme konusunda kararsızlık yaşamalarına neden olacak bir uygulamaya yer verilmemekte veya düşük ücretli bir işe girilse bile yardımlar tamamen kesilmediğinden bireyler kayıt dışı istihdama yönelmemektedir.

Son adımda ise hanehalklarının bileşimine ve temel aylık miktarına göre hesaplanan maksimum yardım miktarından, hanehalkının net geliri çıkartılarak ödenebilecek yardım miktarı hesaplanmıştır.

$$AGD \text{ Yardım Miktarı} = [\text{Maksimum AGD Yardımı}] - [\text{Hanehalkı Net Geliri}] \quad (4)$$

Bu şekilde kişilere sunulacak asgari gelir desteği yardım miktarı, gelir testine dayalı olarak hanehalkının net gelirlerine ve büyüklüğüne göre değişecek bir yapıya kavuşturulmuştur. Yararlanıcılara sunulacak maksimum asgari gelir desteği yardım miktarı, hanehalkının net gelirinden fazla olması durumunda aradaki fark tutarında yardım sunulacak, aksi halde başvuru sahiplerinin yardımlardan yararlanma hakkı olmayacaktır.

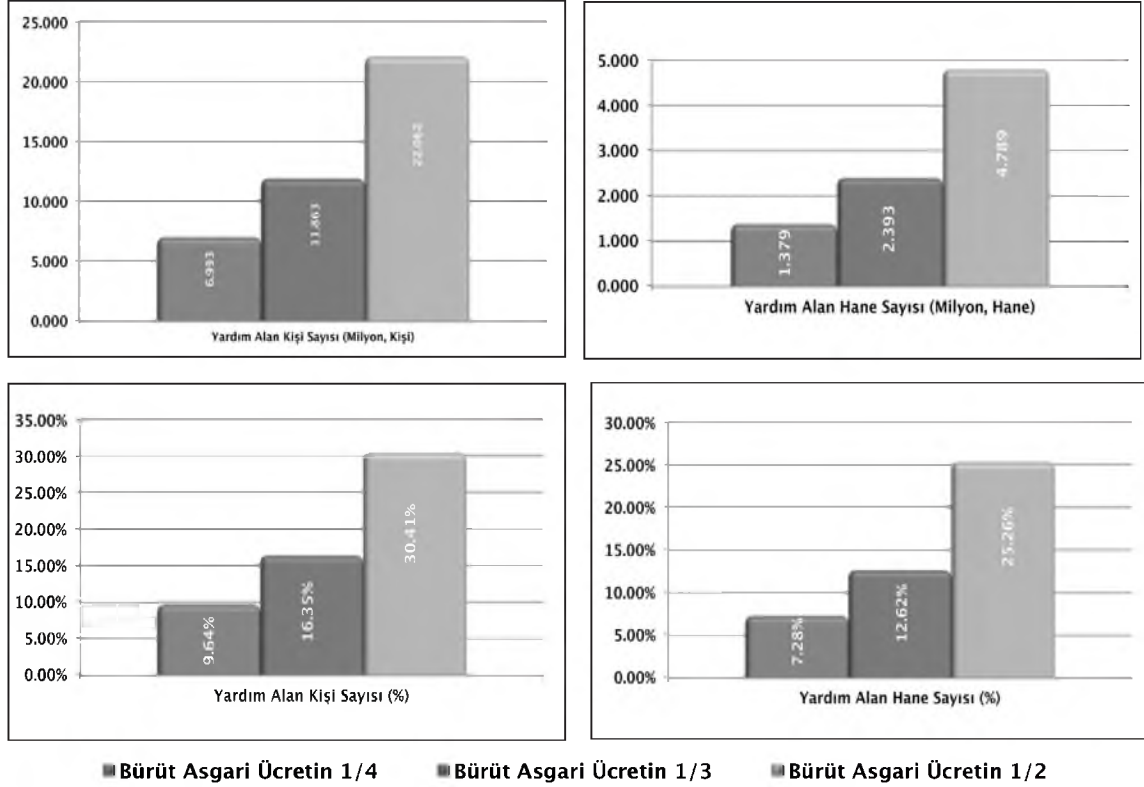
Örneğin, 2009 yılının ikinci yarısı için temel yardım tutarı brüt asgari ücretin üçte biri kabul edildiğinde, aylık 400,00TL net ücret geliri olan iki ebeveynli ve tek çocuklu bir aileye ödenecek asgari gelir desteği yardımı miktarı, hanehalkı büyüklüğüne göre hesaplanan maksimum asgari gelir desteği yardımı ile net gelirleri arasındaki farka eşit olacaktır.

$$\begin{aligned} AGD \text{ Yar. Mik.} &= [\text{Mak. AGD Yard.}] - \quad (5) \\ &[\text{Ücret Gelirleri} \times \%80] + \\ &\text{Diğer Gelirler} \\ &= [(231TL \times \%100) + \\ &(231TL \times \%50) + (231TL \times \%30)] - \\ &[(400TL \times \%80) + 0] \\ &= 95,8TL \end{aligned}$$

Aradaki farkın negatif çıkması halinde ise (örneğin aynı ailenin net gelirinin 800,00TL olması halinde) hanehalkına bir ödeme yapılmayacaktır. Yapılan hesaplamalar, hanehalkının finansal kaynaklardan yoksun olup olmadığını belirleyecek ve muhtaçlık durumları sürenlerin asgari gelir desteğinden yararlandırılmalarına devam edilecektir.

3. TÜRKİYE'DE UYGULANACAK BİR AGD PROGRAMININ TEMEL GÖSTERGELERİ

Türkiye'de uygulanacak bir AGD Programının etkilerine ilişkin cevaplandırılması gereken konulardan ilki, ülkemizdeki hanehalklarının ne kadarının söz konusu program kapsamında yardımlara hak kazanabileceğine ilişkindir. İkinci olarak, Programın ekonomik ve sosyal maliyeti de karar birimleri açısından önem arz eden bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıdaki soruları üç farklı temel yardım miktarına göre cevaplandırdığımızda, temel yardım miktarı arttıkça daha çok kişinin ve hanenin yardımlara hak kazanabileceği hesaplanmıştır. Yardımlara hak kazanan kişi ve hane sayısı ile bunlara bağlı olarak program kapsamında sunulan yardımların maliyetindeki artış, "finansal kaynaklardan yoksun olma" sınırının yüksek belirlenmesinden kaynaklanmaktadır. Grafik 3'de üç farklı yardım miktarına göre hesaplanan nüfus ve hane istatistikleri karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır.

Grafik 3: AGD Programına Hak Kazanabileceklere İlişkin Nüfus ve Hane İstatistikleri (2009)

■ Bürüt Asgari Ücretin 1/4 ■ Bürüt Asgari Ücretin 1/3 ■ Bürüt Asgari Ücretin 1/2

Kaynak: TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

*TÜİK istatistiklerine göre Türkiye'nin nüfusu 2009 yılı için 75.561.312 kişidir.

Tasarlamış olduğumuz model çerçevesinde 2009 yılı için temel yardım tutarı; brüt asgari ücretin dörtte biri belirlendiğinde nüfusumuzun %9,64'ü, brüt asgari ücretin üçte biri belirlendiğinde %16,35'i ve yarısı olarak belirlendiğinde ise %30,41'i yardımlardan yararlanma hakkına sahip olmaktadır. Benzer bir şekilde yardıma hak kazanan hanehalkı sayısı ise sırasıyla %7,28, %12,62 ve %25,26'dır.

Yardım alan hanehalklarının büyüklüğüne bakıldığında ise daha çok kalabalık ailelerin yardımlara hak kazandığı dikkati

çekmektedir. TÜİK Hanehalkı Bütçe Araştırması verilerine göre 2009 yılında Türkiye'de hanehalkı büyüklüğü ortalama 3,83 kişidir. Yardımlara hak kazanan hanehalklarının büyüklüğü; temel yardım tutarı brüt asgari ücretin dörtte biri belirlendiğinde ortalama 5,07, brüt asgari ücretin üçte biri belirlendiğinde 4,96 ve yarısı olarak belirlendiğinde ise 4,61 kişi olmaktadır. Temel yardım miktarı hanehalkı sayısına bağlı olarak artırılması sebebiyle AGD Programı kapsamında gelir desteğinden daha çok kalabalık ailelerin yararlanması olağan gözükmeyle birlikte, yapılan analizler Türkiye'de yoksul-

luğun ortalama hanehalkı büyüklüğünden (3,83) daha fazla aile ferdi bulunan hanelerde yaşandığını göstermiştir.

Tasarlamış olduğumuz modelin maliyetini veya yoksulluğu azaltmada verimliliğini araştırmadan önce eldeki verilerle dahi, brüt asgari ücretin yarısı gibi bir temel yardım miktarının Türkiye nüfusunun %30 gibi çok yüksek tutarda bir hak sahibine neden olacağı dikkat çekmektedir. Aynı şekilde bu tutardaki bir yardım miktarının anlamı, her dört aileden birinin yardımlara hak kazanacağına ilişkindir.

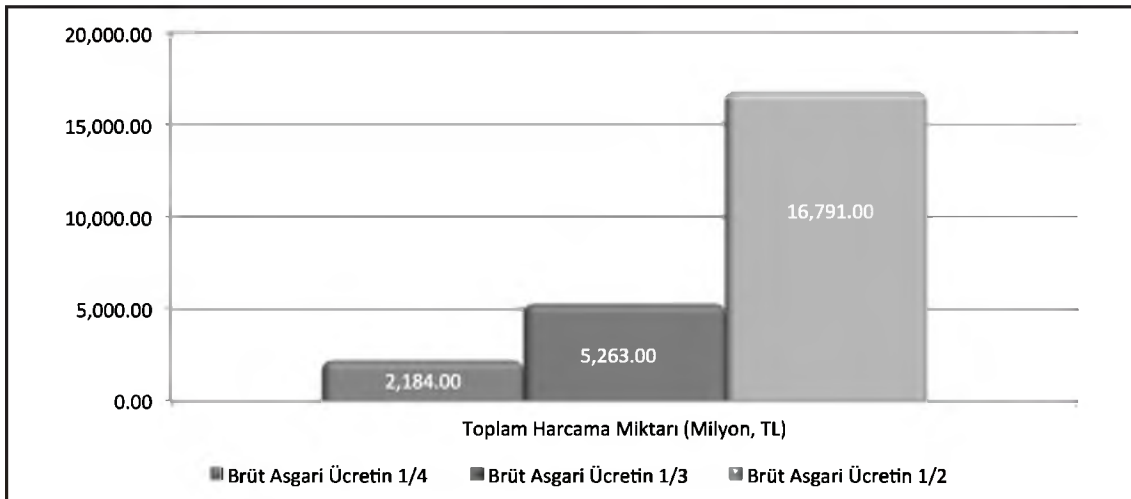
Gerçekte Türkiye nüfusunun bu derecede yoksul olup olmadığı dikkate değer bir konu olmakla birlikte, analizlerin derinleşmesindeki en önemli neden burada açığa çıkmaktadır. Önemli olan, yardım miktarının yüksek belirlenmesinden çok, asgari gelir desteği yardımlarının, programın hedefinde yer alan “finansal kaynaklardan yoksun olan” kitlelere ulaşmasıdır. Bu sorunun aşılması hususu, bir ekonomideki yoksulluk

sınırının uluslararası ölçütlere göre belirlenmesi ve kişilere, belirlenen yoksulluk sınırına ulaşmalarına yetecek düzeyde yardım sunulması ile ilgilidir. Aksi halde, kaynaklar etkin kullanılmayacak ve program kaynak israfından öteye geçemeyecektir. Aşağıda yer alan Grafik 4’te seçilen üç farklı temel yardım tutarı için AGD Programının maliyeti gösterilmektedir.

Grafik 4’de görüldüğü gibi 2009 yılı fiyatlarına göre temel yardım miktarı brüt asgari ücretin dörtte biri olarak belirlendiğinde, programın Türkiye’ye toplam maliyeti yaklaşık olarak 2.184,00 milyon TL olarak hesaplanmıştır. Programın maliyeti; temel yardım miktarı brüt asgari ücretin üçte birine artırıldığında yaklaşık olarak 5.263,00 milyon TL’ye, brüt asgari ücretin yarısına artırıldığında ise 16.791,00 milyon TL’ye çıkmaktadır.

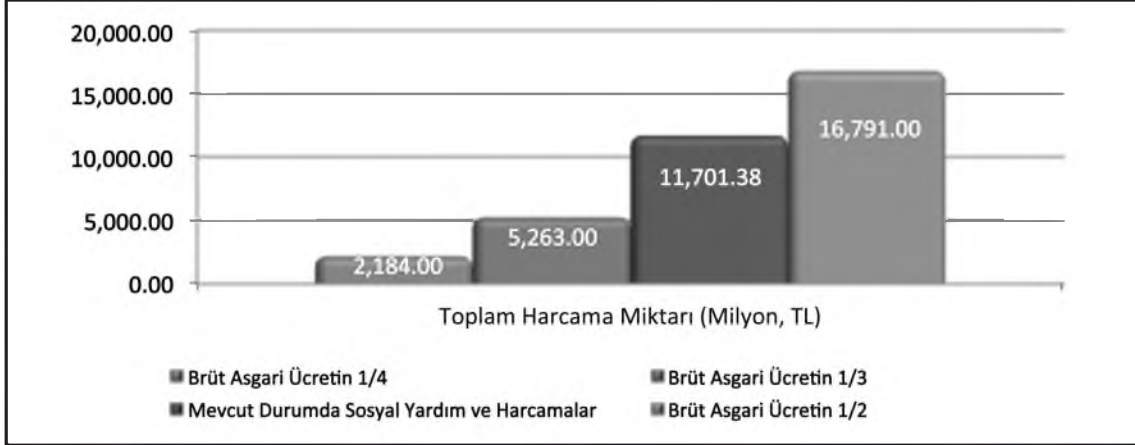
Türkiye’de uygulanacak bir AGD Programının maliyetine ilişkin değerlendirmemize ilave olarak, sosyal yardım ve hizmetler ala-

Grafik 4: AGD Programının Maliyeti (2009, Milyon TL)



Kaynak: TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

Grafik 5: Mevcut Durumda Türkiye’de Sunulan Ayni ve Nakdi Sosyal Yardımlar Harcamaları ile AGD Programının Maliyeti (2009, Milyon TL)



Kaynak: Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü verileri ile TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

nında mevcut durumda yapılan harcamaların da dikkate alınması analizimizi derinleştirmektedir. Bilindiği gibi Türkiye’de sosyal yardım ve hizmetler dağınık bir yapıda sunulmaktadır. Söz konusu dağınık yapıya ilişkin eleştiriler Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu’nun 2009 yılında yayınlanan raporunda ele alınmış ve 2008 yılında Türkiye’de çeşitli kurumlarca kamu kaynaklarından yapılan sosyal yardım ve hizmetlerin 18⁸ alanda gerçekleştirildiği tespit edilmiştir (Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s.14). Buna karşın 2011 yılında, dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği ve nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin oluşturulması amacıyla, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurularak, Türkiye’de yürütülen sosyal yardım faaliyetlerinin tek çatı altında toplanması amaçlamıştır (Kılıç, 2012, s4). Bu çerçevede, kuruluş tarihi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa dayanan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, yoksullukla mücadele ve sosyal

yardımlar alanında ulusal düzeyde uygulanacak politika ve stratejilerin oluşturulması çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek amacıyla, 2011 yılı itibarıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmesi kabul edilmiştir. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün verilerine göre 2009 yılında, Türkiye’de farklı kurumlar tarafından ayni ve nakdi olarak sunulan sosyal yardımların toplamı 11.701,38 milyon TL’dir (Çoğurcu, 2012, s.8).

8 2008 yılında: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, 65 Yaş ve Özürlü Maaşları, Yeşil Kart Ödemeleri, Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü (Hayır İşleri), Milli Eğitim Bakanlığı Kömür Yardımları (Görev Zararı), Üniversiteler Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü-Gençlik Dairesi Başkanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Milli Savunma Bakanlığı (Asker Ailelerine Yardım), İl Özel İdaresi, Belediyeler tarafından, sosyal yardım ve hizmetler sunulmuştur.

Grafik 5’te, söz konusu yılda sosyal yardım ve hizmetler alanında gerçekleştirilen harcamalar ile aynı yılı baz alınarak hesaplanan üç farklı temel yardım miktarı için AGD Programının maliyeti karşılaştırılmaktadır.

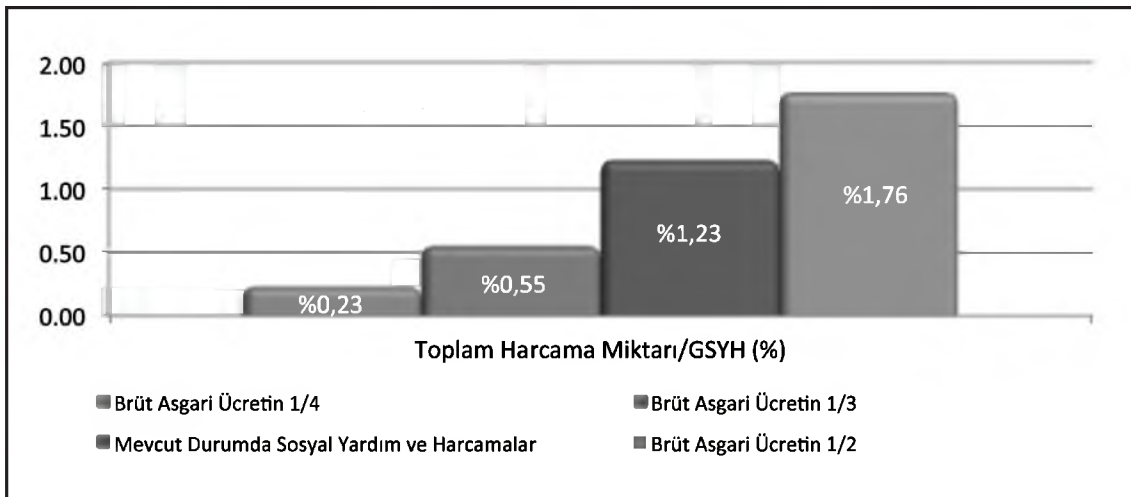
Grafik 5 incelendiğinde, sadece temel yardım miktarı brüt asgari ücretin yarısı seçildiğinde, mevcut durumda sunulan sosyal yardım ve hizmetlerde daha fazla bir maliyetle karşılaşıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de AGD Programı kapsamında sunulacak yardımlar için yeterli bir kaynağın mevcut olduğu söylenebilir. Ayrıca merkezi bir yapıya sahip AGD Programının, potansiyel ihtiyaç sahiplerinin gerçek durumlarını gösteren gelir testleri ve iyi bir veri tabanı ile desteklenmesi halinde, sosyal yardım ve hizmetler alanında faaliyet gösteren değişik kurumlar arasındaki işbirliği eksikliği ve yoksullukla ilgili ortak bir tanım ve ölçütün olmaması nedeniyle yapılan yar-

dımlarda, zaman zaman hedef kitlelerden sapmaların olabildiğine dair eleştirilere de (Şeker, 2008, s.174) olumlu katkı sağlayabileceği düşünülmektedir. Aşağıda yer alan Grafik 6’da ise üç farklı temel yardım tutarları için AGD Programının maliyeti, Türkiye’nin 2009 yılı GSYH’sı içerisindeki payı ile sunulmaktadır.

Bilindiği üzere, asgari gelir desteği yardımları prim katkısız nakdi sosyal yardımlardır. Bu çerçevede, sosyal sigorta yardımlarından farklı olarak, AGD yardımları ihtiyaç sahiplerine karşılıksız olarak sunulacak ve Türkiye’nin Merkezi Yönetim Bütçesine de yıllık AGD Programı kapsamında yapılacak yardım miktarı tutarında bir yük getirecektir.

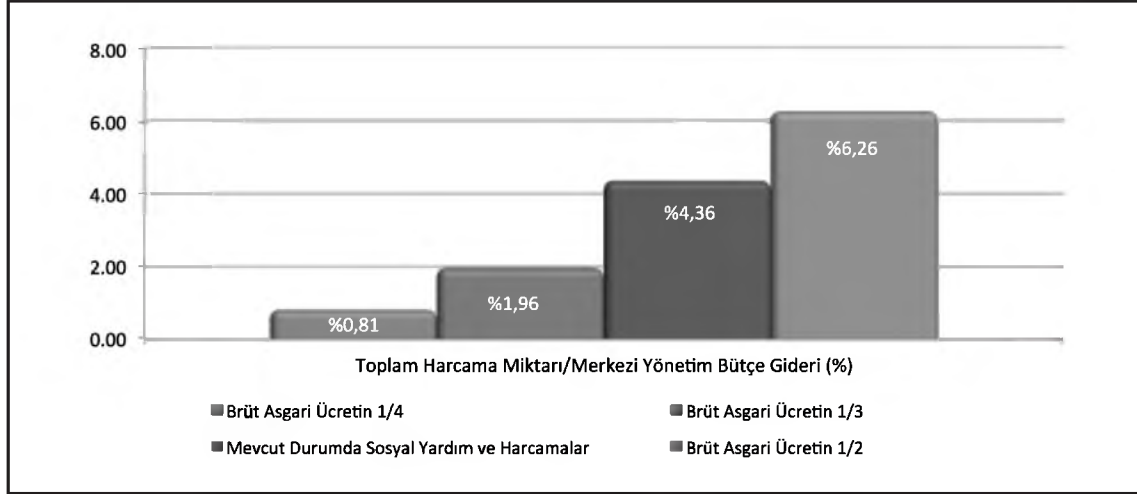
Bu kapsamda Grafik 7’de üç farklı temel yardım tutarları için AGD Programının maliyeti, Türkiye’nin 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi içerisindeki payı ile sunulmaktadır.

Grafik 6: AGD Programının Maliyetinin GSYH İçindeki Payı Maliyeti (2009,%)



Kaynak: Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü verileri ile TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

*TÜİK verilerine göre Türkiye’nin 2009 yılı üretim yöntemi ile GSYH’sı 952.559,00 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. (Erişim Tarihi: 21/03/2012)

Grafik 7: AGD Programının Maliyetinin Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı (2009,%)

Kaynak: Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü verileri ile TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.
 *T.C Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerine göre, Türkiye'nin Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri 2009 yılında 268.219,00 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. (Erişim Tarihi: 07/01/2013)

Temel yardım miktarı brüt asgari ücretin dörtte biri olarak belirlendiğinde, programın toplam maliyeti 2009 yılı fiyatlarına göre, merkezi yönetim bütçe giderlerinin yaklaşık olarak %0,81'ine eşit olmaktadır. Temel yardım miktarı brüt asgari ücretin üçte biri veya yarısı olarak belirlendiğinde ise toplam yardım miktarı, merkezi yönetim bütçe giderlerinin yaklaşık olarak sırasıyla %1,96 veya %6,26'sına eşit olmaktadır.

AGD Programının sürdürülebilirliğinin devletin gelirlerine bağlı olarak gerçekleşeceği düşünüldüğünde, yapılan hesaplamalar karşımıza iki alternatifi çıkarmaktadır. Bunlardan ilki vergi gelirlerinin arttırılması, diğeri ise merkezi yönetim bütçe kalemleri içerisinde yer alan gider kalemlerinin, programın maliyetini karşılayacak bir biçimde söz konusu alana transfer edilmesidir. Sonuçta her iki olasılıkta Türkiye'nin ekonomisine ve karar birimlerinin tercihlerine bağlı olarak şekillenecektir.

4. AGD PROGRAMININ YOKSULLUKLA MÜCADELEDE VERİMLİLİĞİ

AGD Programının yoksullukla mücadelede başarısının ölçümünün bir yolu, yardımların ne oranda yoksul kimselere ulaştığının ve bu kişilerin yoksulluk açıklarının azaltılmasında programın ne derecede etkili olduğunun hesaplanması ile mümkün olabilmektedir. Bir önceki bölümde de belirtildiği gibi önemli olan yardım miktarının yüksek belirlenmesi değil, asgari gelir desteği yardımlarının “finansal kaynaklardan yoksun olan” kitlelere ulaşmasıdır.

Bu çalışmada da asgari gelir desteği modelinin kişilerin yoksulluk açıklarının azaltılmasındaki başarısı, sosyal yardımların verimliliğine ilişkin kavramsal çerçeve ve ölçüm modeli olan Beckerman Modeli kapsamında değerlendirilmiştir. Bu kapsamda yardımlar sunulmadan önceki ve sonraki

yoksulluk açığı ölçülerek, programın verimliliği hesaplanmaktadır. Beckerman Modelinin temelini, yoksulluk sınırı ve ona bağlı olarak hesaplanan yoksulluk açığı oluşturmaktadır. Yoksulluk açığı, yoksulluk sınırı ile gelir arasındaki farka eşit olacak şekilde hesaplanmakta ve bir ekonomide yoksullara ne kadar gelir verilirse, söz konusu kişilerin yoksulluktan kurtulabileceği bulunmaktadır (Şeker, 2008, s.13). Bu doğrultuda yoksulluk açığı, yoksulluk sınırına bağlı olarak değişmektedir. Yoksulluk sınırı düşük belirlendiğinde, kişilerin belirlenen gelir düzeyine çıkmaları daha kolay olmaktadır. Öyleyse yoksulluk sınırının belirlenmesi, analizlerde en ön sırada yer almalıdır.

Avrupa Birliği düzeyinde üye ülkelerin yoksulluk oranları karşılaştırıldığında, her ülkenin kendine has koşulları olması sebebiyle “ulusal yoksulluk sınırı” temel alınmaktadır. Ancak ulusal yoksulluk sınırı, her üye ülke için aynı göstergeye bağlı olarak hesaplanmakta ve sosyal yardımlar eklendikten sonra eşdeğer hanehalkı medyan yıllık kullanılabilir gelirinin %60’ı olarak kabul edilmektedir (EUROSTAT, 2010, s.39). Bu durumda yoksulluk sınırından daha az gelir ile geçinmek zorunda kalan hanelerin yoksulluk riski ile karşı karşıya olduğu düşünülerek, yoksulluk ile mücadeledeki sosyal politikalar bu hanelere yönelik olarak tasarlanmakta veya revize edilmektedir. Benzer bir şekilde, Avrupa Parlamentosu’nun 20 Ekim 2010 tarihli “Yoksullukla Mücadele ve Avrupa’da Sosyal İçermeyi Teşvik Etmek için Asgari Gelir Desteğinin Rolü”ne ilişkin kararında, asgari gelir desteği yardımlarının en az, üye ülkelerin eşdeğer hanehalkı medyan gelirinin %60’ı düzeyinde olması gerek-

tiği ifade edilmektedir (European Parliament, 2010, E/16). Söz konusu düzenlemelerde, bütün üye ülkelerin bu hedefe kendilerinin belirleyeceği bir zaman dilimi içerisinde ulaşmaları beklenmektedir.

Bu çerçevede tasarlanan Türkiye’de uygulanacak AGD Programının verimliliğinin değerlendirmesinde yoksulluk sınırı, eşdeğer hanehalkı medyan gelirinin %60’ı olarak kabul edilmiş ve yardımların yoksulluk riski ile karşı karşıya kalan hanelerin yoksulluk açıklarını kapatmadaki başarısı ölçülmüştür.

Beckerman Modeli kapsamında ve temel yardım miktarı brüt asgari ücretin üçte biri olarak belirlendiğinde, AGD Programının verimliliğine ilişkin aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

- Program kapsamında yapılan yardım miktarının yıllık toplamı, yaklaşık olarak 5.263,00 milyon TL olarak hesaplanmıştır (Alan AFD). Yardımlara hak kazanan hanehalkı sayısı ise 2.392.733’dür.
- Yoksulluk sınırı altındaki hanelere (2.222.902 hane) yapılan asgari gelir desteği yardımlarının yıllık tutarı 4.974,00 milyon TL olarak hesaplanmıştır (Alan ACHF).
- Yoksulluk sınırı üstünde olan hanelere (169.831 hane) yapılan asgari gelir desteği yardımlarının yıllık tutarı 289,00 milyon TL hesaplanmıştır (Alan CHD).
- Yoksulluk açığındaki yıllık azalma tutarının 4.321,00 milyon TL’ye eşit olduğu hesaplanmıştır (Alan ACGF).
- Taşma miktarı ise (Alan CHG) yıllık 652,00 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Yani asgari gelir desteği yardımlarından önce yoksul olan 407.595 hane, asgari gelir desteği yardımlarından sonra yoksulluk sınırı üstüne çıkmıştır.

Tablo 2’de asgari gelir desteği programının verimlilik istatistikleri üç farklı temel yardım miktarına göre karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir.

Tablo 2: AGD Programının Temel Yardım Miktarları için Verimlilik İstatistikleri (2009,TL)

Alan	Verimlilik İstatistikleri	Brüt Asgari Ücretin 1/4		Brüt Asgari Ücretin 1/3		Brüt Asgari Ücretin 1/2	
		Milyon	Hane	Milyon	Hane	Milyon	Hane
AFD	Toplam Yardım Miktarı	2.183,49 TL	1.379.407	5.263,00 TL	2.392.733	16.790,70 TL	4.789.239
ACHF	Yoksulluk Sınırı Altındakilere Yapılan Toplam Yardım Miktarı	2.134,00 TL	1.351.102	4.974,00 TL	2.222.902	13.878,34 TL	3.507.957
CHD	Yoksulluk Sınırı Üstündekilere Yapılan Toplam Yardım Miktarı	49,49 TL	28.305	289,00 TL	169.831	2.912,36 TL	1.281.282
CHG	Taşma Miktarı	92,00 TL	86.803	652,00 TL	407.595	5.104,82 TL	2.134.212
ACGF	Yoksulluk Açığındaki Yıllık Azalma Tutarı	2.042,00 TL		4.321,00 TL		8.777,55 TL	

Kaynak: TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

Tablo 2 incelendiğinde, temel yardım miktarı arttıkça taşıma miktarının da (Alan CHG) arttığı görülmektedir. Kaynakların verimli kullanılmasına ilişkin çok önemli bir gösterge olan taşıma etkisi, başlangıçta yoksul olanların yoksulluk açıklarının kapanmasına ilave olarak verilen yardımlarla yoksulluk sınırının üstüne çıkıldığını göstermekte ve yoksulluk sınırının üstüne çıkılmasına neden olan yardımların toplam miktarını vermektedir. Yoksulluk açıklarını kapatılmasına yetecek gelirden daha yüksek miktarda gelir elde edilmesi, programın ama-

cından uzaklaşılmasına neden olmaktadır. Taşıma etkisinin yardım miktarı en düşük düzeyde tutulsa dahi görülmesi kaçınılmazdır. Ancak bunun olabildiğince asgari düzeyde kalması programın verimliliğine ilişkin değerlendirmeler yapılırken göz önünde tutulması gereken verilerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 3’de ise tasarlanmış olduğumuz asgari gelir desteği modelinin üç farklı temel yardım miktarı için dikey ve yatay verimlilikleri gösterilmektedir.

Tablo 3: AGD Programının Temel Yardım Miktarları için Verimlilik İstatistikleri (2009,TL)

Verimlilik İstatistikleri	Brüt Asgari Ücretin 1/4	Brüt Asgari Ücretin 1/3	Brüt Asgari Ücretin 1/2
Dikey Verimlilik	97,73%	94,51%	82,65%
Yatay Verimlilik	93,51%	82,11%	52,28%

Kaynak: TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

Programın dikey verimliliği, yardımların ne oranda yoksullara ulaştığını gösterirken, yatay verimliliği programın yoksulluk açığı'nın azaltılmasına katkısını göstermektedir.

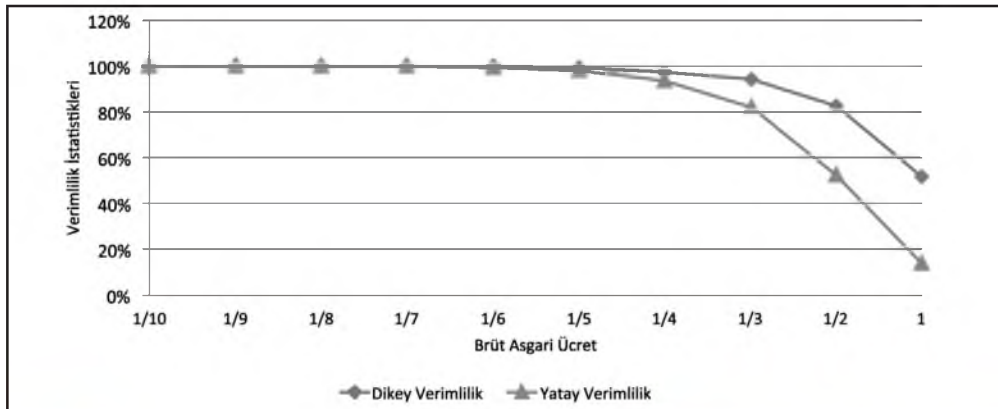
Temel yardım miktarı brüt asgari ücretin üçte biri olarak belirlendiğinde, yardım miktarının yaklaşık olarak %95'inin yoksulluk sınırı altındaki kişiler tarafından kullanıldığı ve programın yoksulluk açığının azaltılmasına yaklaşık olarak %82 oranında katkı yaptığı görülmektedir. Temel yardım miktarı azaldığında programın yatay ve dikey verimliliklerinin arttığı, buna karşın temel yardım miktarı artırıldığında programın verimliliğinin azaldığı hesaplanmıştır.

Bu noktada optimum verimlilik miktarı tartışma konusu olmaktadır. Yani yardım miktarı ne düzeyde olmalıdır? Yardım miktarının belirlenmesinde öncelikli amaç yoksul hanelerin yoksulluk sınırına yaklaş-tırılması, başka bir deyişle yoksulluk açıklarını olabildiğince kapatmaktır. Daha önce de açıklandığı üzere, Avrupa Birliği düzeyinde üye ülkelerin asgari gelir desteği yardımlarının en az, üye ülkelerin eşdeğer hanehalkı

medyan gelirinin %60'ı düzeyinde olması istenmektedir. Bu çerçevede, eşdeğer hanehalkı medyan gelirinin %60'ı hedef alınarak, yoksul hanelerin yoksulluk açıklarını olabildiğince kapatmaya imkan verecek şekilde yardım miktarları seçilmelidir. İkincil olarak düşünülmesi gereken konu ise maksimum yardım miktarı tutarının ne olabileceğine ilişkindir. Sosyal yardımların istihdamı etkilemeyecek düzeyde sunulması önem arz ettiğinden, temel yardım miktarının brüt asgari ücret düzeyinde seçilmemesi gerektiği açıktır. Aksi halde kişiler çalışmak yerine yardım almayı tercih edecektir. Buna ilave olarak asgari gelir desteği yardımlarının bireylere onurlu bir yaşam sürdürebilmelerini sağlama ve temel ihtiyaçlarını garanti etme yönündeki hedefi düşünülürse, brüt asgari ücret düzeyindeki temel yardım miktarı programın hedefine uygun olmayacaktır.

Söz konusu sınırlar göz önüne alınarak Grafik 8'de, temel yardım miktarı brüt asgari ücretin onda biri ile tamamı arasında değiştiğinde, AGD Programının dikey ve yatay verimlilik istatistiklerinin eğilimi sunulmaktadır.

Grafik 8: AGD Programının Temel Yardım Miktarlarına Göre Dikey ve Yatay Verimliliğinin Eğilimi (% , 2009)



Kaynak: TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

Grafik incelendiğinde, temel yardım miktarı brüt asgari ücretin onda biri ile onda sekizi arasında değiştiğinde programın dikey ve yatay verimliliğinin %100 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Söz konu temel yardım miktarlarına ilave olarak, temel yardım miktarı brüt asgari ücretin onda yedisi seçildikten sonra programın dikey ve yatay verimlilik istatistikleri az bir düşüş gösterdikten sonra, seçilen daha büyük yardım miktarlarında azalarak devam etmekte ve hatta temel yardım miktarı brüt asgari ücretin yarısı seçildikten sonra artan hızda bir düşüş göstermektedir.

Öyleyse %100 verimlilik tercih edilen bir durum mudur? Esasında %100 verimlilik düzeyine pek çok yardım miktarından ulaşıldığı göz önünde tutulursa, söz konusu oranın istenen bir durum olup olmayacağına ilişkin daha çok açıklamanın yapılması gerekliliği ortadadır.

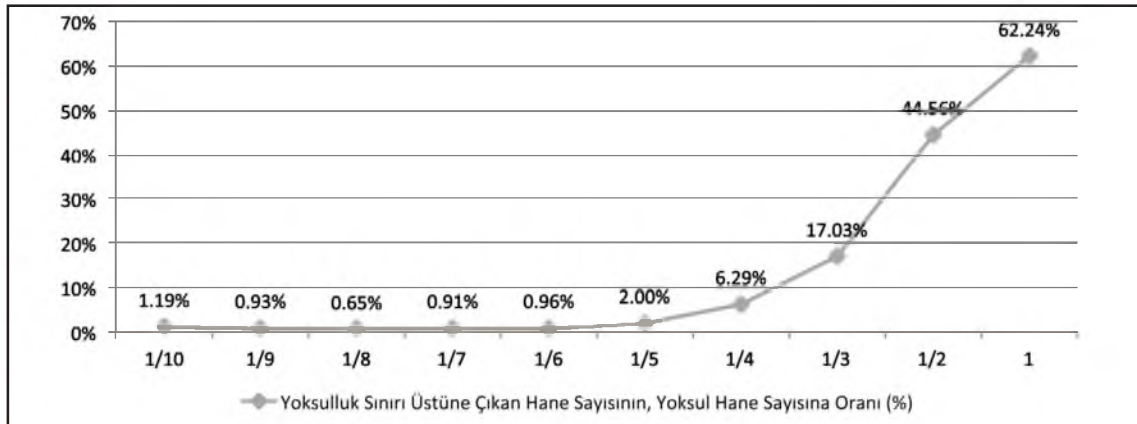
Grafik 8’de yer alan farklı temel yardım miktarları için hesaplanan programın verimlilik istatistiklerinin detaylarına, Ekte ayrıca

yer verilmiştir. Programın dikey ve yatay olmak üzere %100 verimlilik sonucuna ulaştıran temel yardım miktarlarından brüt asgari ücretin onda birine ilişkin hesaplamalar incelendiğinde, 2009 yılı için programın yoksul olan hanelerden %1,19’unu yoksulluk sınırının üstüne çıkarabildiği görülmektedir.

Grafik 9’da seçilen farklı temel yardım miktarları için, AGD Programı sonrasında yoksulluk sınırı üstüne çıkan hane sayısının, programdan önce yoksul hane sayısına oranı gösterilmektedir.

Görüldüğü gibi %100 dikey ve yatay verimliliğe ulaşılan temel yardım miktarlarında (brüt asgari ücretin onda biri ile onda sekizi arasında) yoksulluk sınırı üstüne çıkan hane sayısı öncelikle azalmakta, buna karşın verimlilik göstergelerindeki azalışın tersine temel yardım miktarı brüt asgari ücretin onda yedisinin üstünde seçildiğinde yoksulluk sınırının üstüne çıkan hane sayısı artmaktadır. Verimlilik göstergelerine benzer bir şekilde de temel yardım miktarı brüt asgari ücretin yarısı seçildikten sonra, yoksulluk sı-

Grafik 9: Farklı Temel Yardım Miktarları için AGD Programı Sonrasında Yoksulluk Sınırı Üstüne Çıkan Hane Sayısının, Programdan Önce Yoksul Hane Sayısına Oranı (% , 2009)



Kaynak: TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

nırı üstüne çıkan hane sayının programdan önce yoksul hane sayısına oranı artan hızda yükselmektedir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde; temel yardım miktarı seçilirken optimum miktarın ne olması gerektiği sorusuna yeniden dönülecek olursa, Programın yoksulluk oranlarına etkisinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, Programın yatay ve dikey verimliliği %100 oranında gerçekleştiğinde, yoksulluk sınırı üstüne çıkan hane sayısında ciddi bir artış yaşanmadığından, söz konusu düzeylerde yoksulluk oranında da bir azalmaya rastlanmamaktadır. Yoksulluğun belirlenmesinde kullanılan yoksulluk oranı, yoksulluk sınırı altında bulunan nüfusun, toplam nüfus içindeki yüzdesine karşılık gelmekte ve aşağıda yer alan formül yardımı ile ifade edilmektedir.

$$P = \frac{q}{n} \quad (6)$$

P:Yoksulluk oranı, q: yoksul sayısı, n: toplam nüfus

Formül yardımıyla da açıklanabileceği gibi söz konusu verimlilik düzeylerinde, yoksul sayısında (q) yaşanan düşüş, toplam nüfus aynı kaldığından (n), yoksulluk oranında (P) bir değişikliğe neden olmamakta hatta söz konusu durum Programın yatay ve dikey verimliliğinin %100'e ulaştığı temel yardım miktarları haricinde, temel yardım miktarı brüt asgari ücretin yedide biri ile altında biri seçildiğinde de yaşanmaktadır. Sonuç olarak söz konusu temel yardım miktarlarının seçiminin, toplumun yoksulluk sorununa katkıları bulunmadığından uygun olmadıkları anlaşılmaktadır.

Tablo 4'de AGD Programı uygulanmadan önceki ve sonraki yoksulluk oranlarındaki değişim farklı yardım miktarları için gösterilmektedir.

Tablo 4: Farklı Temel Yardım Miktarları için AGD Programının Yoksulluk Oranına Etkisi (%)

Temel Yardım Miktarı (Brüt Asgari Ücret)	Yard. Önce Yoksulluk Oranı (P)	Yard. Sonra Yoksulluk Oranı (P)	Değişim Oranı (%)
1/10	0,2311	0,2311	0%
1/9	0,2311	0,2311	0%
1/8	0,2311	0,2311	0%
1/7	0,2311	0,2311	0%
1/6	0,2311	0,2311	0%
1/5	0,2311	0,2310	4,31%
1/4	0,2311	0,2304	30,15%
1/3	0,2311	0,2280	137,81%
1/2	0,2311	0,1581	3161,07%
1	0,2311	0,0010	9956,93%

Kaynak: TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

Tablo 5: AGD Programı Sonucunda Farklı Temel Yardım Miktarları için Taşma Etkisi (Milyon, TL)

Brüt Asgari Ücret	Taşma Miktarı
1/10	0,004 TL
1/9	0,004 TL
1/8	0,004 TL
1/7	0,053 TL
1/6	3,030 TL
1/5	13,770 TL
1/4	92,000 TL
1/3	652,000 TL
1/2	5.104,820 TL
1	35.603,480 TL

Kaynak: TÜİK 2009 Hanehalkı Bütçe Araştırması mikro verilerine göre hesaplanmıştır.

Ayrıca Programın taşma miktarı da göz önünde tutulması gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Taşma miktarı, Programdan önce yoksul olan hanelerin yoksulluk sınırının üstüne çıktıktan sonra elde ettikleri ilave yardım miktarı ile yoksulluk açıklarını kapatmaya yetecek gelirden daha yüksek miktarda gelir elde etmeleri anlamına geldiğinden, Programın da amacından ne derecede uzaklaştığını göstermektedir. Bu kapsamda optimum yardım miktarı araştırılırken, Programın taşma etkisi de göz önünde tutulmalıdır.

Tablo 5’de seçilen temel yardım miktarları için AGD Programın taşma etkisi sunulmuştur.

Tablo 5 incelendiğinde, özellikle temel yardım miktarı brüt asgari ücretin beşte biri seçildikten sonra taşma etkisinin bir önceki temel yardım miktarına göre ne denli yüksek artış gösterdiği dikkati çekmektedir. Söz konusu yardım miktarından sonraki temel yardım miktarı seçimleri, kaynak israfı

bakımından hassasiyetle değerlendirilmesi gereken tercihler olacaktır.

Son olarak; programın uygulanması halinde ayrılabilir kaynak miktarının da temel yardım miktarının seçiminde sınırları çizen başka bir husus olduğuna inanarak, Türkiye’de uygulanabilecek bir AGD Programı Modeli çerçevesinde temel yardım miktarının brüt asgari ücretin beşte biri tutarında seçiminin uygun olacağı düşünülmektedir. Bu şekilde hem yoksul olan nüfusun çok küçük bir bölümüne hitap edilmemiş olacak, hem de gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşarak, kaynakların israfına neden olunmadan program hedefine uygun bir yapıya kavuşacaktır.

SONUÇ

Sosyal güvenlik reformu ile birlikte özellikle sigortalıların statülerine bakılmaksızın haklarının eşitlenmesine yönelik ciddi gelişmeler yaşanmıştır. Ancak reformun temel ayaklarından biri olan primsiz ödemelerin toplulaştırılmasına ilişkin yeterli düzeyde bir

gelişme sağlanmamıştır. Dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği ve nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardım sisteminin oluşturulması için önümüzde kat edilmesi gereken ciddi mesafeler bulunmaktadır.

Fransa’da Eylül 2011 tarihinde gerçekleştirilen ve Türkiye’nin de temsil edildiği “G20 Ülkeleri Çalışma ve İstihdam Bakanları Toplantısı”nda müştereken oluşturulan “Tavsiye Karar” metninde sosyal koruma tabanının önemine vurgu yapılarak, her bir ülke için uyarlanmış sosyal koruma tabanlarının oluşturulması yoluyla sosyal korumanın güçlendirilmesi gerekliliği ifade edilmiştir.

Avrupa Komisyonu’nun “Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu”nda sosyal yardım ve yoksulluğun azaltılması için net bir politika çerçevesinin henüz oluşturulmadığı, özellikle kırsal kesimde yaşayanlar ve çocuklar olmak üzere, ülke nüfusunun yüksek yoksulluk riskine maruz kalmaya devam ettiği ülkemize yönelik eleştirilen hususlar arasında yerini almıştır.

Avrupa Birliği yolunda ilerleyen Türkiye için, asgari gelir desteği programının hukuksal çerçevesinin oluşturulması ve uygulamaya geçilmesi, gerek sosyal güvenlik reformunun hedeflerinden biri olan primsiz ödemelerin toplulaştırılması gerekse yoksulluk riskine maruz kalan vatandaşlarımızın “insan onuruna yakışır” bir biçimde yaşamlarını sürdürmesi bakımından önem arz etmektedir. Asgari gelir desteği programı ile düzensiz yapıdaki sosyal yardımların daha kontrollü ve işlevli sunulmasına imkan tanınırken, yersiz veya çifte yardımların da önüne geçilebilecektir.

Yapılan çalışmada; Türkiye’de yoksulluğun daha çok kalabalık hanelerde yaşandığı ve asgari gelir desteği yardımlarının yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede son derecede önemli bir uygulama olacağı görülmüştür. Bununla beraber, kaynakların verimli kullanılması bakımından AGD Programının başarısının temel yardım miktarının seçimine bağlı olduğu değerlendirilmiştir. Temel yardım miktarı brüt asgari ücretin dörtte biri olarak belirlendiğinde, yardım miktarının %98’inin yoksulluk sınırı altındaki kişiler tarafından kullanılacağı ve programın yoksulluk açığının azaltılmasına %94 oranında katkı yapacağı hesaplanmıştır. Buna karşın temel yardım miktarı arttırıldığında programın verimliliğinde düşüş yaşanacağı gözlemlenmiştir. Buna karşın; Türkiye’de uygulanacak bir asgari gelir desteği programında temel yardım miktarının seçimi, yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşması, programın ekonomiye uygunluğu ile yoksullukla mücadelede verimliliği bakımından hassasiyetle yaklaşılması gereken bir konu olduğu görülmüştür.

Bu kapsamda; yardımlardan yararlanan hanehalkı sayıları, programın istihdam piyasasına, yoksulluk oranına ve taşıma miktarına etkisi değerlendirilerek, Türkiye’de uygulanabilecek bir asgari gelir desteği programı için temel yardım miktarının brüt asgari ücretin beşte biri düzeyinde olmasının uygun olabileceği hesaplanmıştır.

Son olarak, Türkiye’nin yoksullukla mücadelede hedeflerine daha çok yaklaşması ve programın ayaklarını daha sağlam yere basması için asgari gelir desteği programının; aktif istihdam politikaları ve sıkı gelir testi mekanizmaları ile desteklenmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede program hayata geçirilirken dikkat edilmesi gereken en önemli sorun hanehalkılarının gelirine ulaşılmasında ve devamında yardım miktarının belirlenmesinde en önemli araç olan gelir testi uygulamasının güvenilirliğinin sağlanmasıdır. Programın başarısı bakımından gelir testi mekanizmalarının, yardımların miktarının belirlenmesi ve kişilerin gerçek durumlarını yansıtılması bakımından çok önemli bir yere sahip olacağı açıktır. Kişilerin tüm gelirleri araştırılmalı ve yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması sağlanmalıdır. Gelir testi uygulamalarına yönelik olarak, son yıllarda Türkiye’de önemli mesafelerin kat edildiği bir gerçektir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından 2009 yılında kurulan “Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS)” ile 11 ayrı kurumdan 28 farklı sorgulama yapılarak, mükerrer yardım-

ların sunulmasının önüne geçilmeye çalışılmakta ve ihtiyaç sahiplerine en kısa sürede yardımların ulaştırılması sağlanmaktadır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na bağlı olarak yürütülen hizmetlerin ilerleyen dönemlerde Türkiye’de uygulanabilecek bir AGD Programı için temel oluşturabileceği değerlendirilmekle birlikte, sistemin geliştirilmesi halinde Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde uygulanan bir gelir testi mekanizmasının işlerlik kazanabileceği düşünülmektedir. Sosyal Yardım Bilgi Sistemi’nin, ilgili diğer e-devlet uygulamaları ile paralel bir şekilde geliştirilmesi halinde asgari gelir yardımlarının gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşabileceği, söz konusu veri tabanının yeterli seviyeye ulaştırılmaması durumunda ise programın yoksullukla mücadelede çok kaynak israfına neden olabileceği değerlendirilmektedir.



KAYNAKÇA

Avrupa Komisyonu (2012). Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu, 66.

28 Aralık 2012 tarihinde http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf adresinden erişildi.

Beckerman, W. (1979). *The Impact of Income Maintenance Programmes on Poverty in Four Developed Countries: Case Studies of Australia, Belgium, Norway, and Great Britain*. Geneva: International Labour Office Press.

Bildirici, Z. (2011). *Avrupa Birliği’nde Yoksullukla Mücadele ve Türkiye’nin Uyum Sürecindeki Yeni Uygulamalar*. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi

Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2003). Yeni Yoksul-

luk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi (New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey). *ODTÜ Gelişme Dergisi*. Sayı: 30. No: 1-2, 121-128

Çogurcu, C. (2012). Türkiye’de Sosyal Yardım Sistemi, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Kızılcahamam Eğitimi. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.

03 Temmuz 2013 tarihinde www.sosyalyardimlar.net/dokuman/turkiyede_sosyal_yar-dim_sistemi.pptx adresinden erişildi.

Devlet Denetleme Kurulu (2009). *Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yar-*

dımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında Araştırma ve İnceleme Raporu. Sayı 4. Ankara.

03 Temmuz 2013 tarihinde <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk29.pdf> adresinden erişildi.

DPT (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013: *Gelir ve Yoksullukla Mücadele T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayını

European Parliament (2010). Role of Minimum Income in Combating Poverty and Promoting an Inclusive Society in Europe, E/16

15 Eylül 2011 tarihinde <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:070E:0008:0018:EN:PDF> adresinden erişildi.

EUROSTAT (2010). Combating Poverty and Social Exclusion: A Statistical Portrait of The European Union 2010, 39

15 Eylül 2011 tarihinde http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF adresinden erişildi.

EUROSTAT (2011). Labour Market Statistics. 22 Kasım 2011 tarihinde http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/sc-arch_database adresinden erişildi.

Günder, Z. (2011). *Asgari Gelir Desteği Programlarının Yoksullukla Mücadelede Etkinliği ve Verimliliği: Türkiye Örneği*. Yayınlanmamış Sosyal Güvenlik Uzmanlığı Tezi. Sosyal Güvenlik Kurumu.

Kılıç R. (2012). Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardım Stratejileri ve Bir Model Önerisi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı 34. Aralık 93-114

Leibfried, S. (2000). National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century. *Social Policy & Administration*. Vol.: 34, No. 1, 44-63

Maliye Bakanlığı (2013). Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2000-2012).

07 Ocak 2013 tarihinde <http://www.bumko.gov.tr/TR,164/merkezi-yonetim-butce-dengesi-donum-tablosu--2000-201-.html> adresinden erişildi.

MISSOC (2011). Comparative Tables on Social Protection.

22 Kasım 2011 tarihinde http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en adresinden erişildi.

Rodrigues, F (2001). Anti-Poverty Effectiveness and Efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal, 18-20.

12 Ağustos 2011 tarihinde <http://pascal.iseg.utl.pt/~depteco/wp/wp82001.pdf> adresinden erişildi.

Tapşın, G. (2007). Gelir Dağılımında En Yoksul %5’lik Dilim. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi

Şeker, S. D. (2008). *Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri*. Ankara: DPT Yayını

TÜİK (2011). *Hanehalkı Bütçe Araştırması Tüketim Harcamaları 2009*. Ankara: TÜİK: Yayını.

TÜİK (2012). Ulusal Hesaplar İstatistikleri.

21 Mart 2012 tarihinde <http://www.tuik.gov.tr/ulusalhesapapp/ulusalhesap.zul?tur=1> adresinden erişildi.

3/6/2011 tarihli ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

ÖZET

Türkiye’de İllerin Beşeri Sermayenin Unsuru Olan Temel Eğitim Göstergeleri Bakımından Sınıflandırılması

-Temel Bileşenler ve Kümeleme Analizi Uygulaması-

Beşeri sermayenin gelişimi işgücünün verimliliğinde artış yaratmakla birlikte diğer bütün üretim faktörlerinin üretkenliğine de katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle beşeri sermaye bir ülkenin ekonomik ve sosyal yönden gelişmesini etkileyen kritik bir faktördür. Beşeri sermayenin gelişimini etkileyen en önemli unsurlardan birisi ise temel eğitim düzeyidir. Bu nedenle Türkiye’de de temel eğitimin daha yaygın ve yeterli bir düzeyde verilebilmesi amaçlanmaktadır.

Ancak Türkiye’de temel eğitime yönelik yapılan yatırımlar sonucu coğrafi bölgeler veya iller bazında ulaşılan düzeyin çeşitli farklılık veya benzerlikler içerdiği görülmektedir. Bu çalışmada Türkiye’de beşeri sermayenin unsuru olarak temel eğitime yönelik uygulamalar sonucunda ulaşılan düzeyi temsil eden göstergeler kullanılarak, illerin sınıflandırılması amaçlanmıştır.

Yapılan Temel Bileşenler ve Kümeleme Analizleri sonucu illerin önemli ölçüde benzer şekilde sınıflandırıldığı ancak ilgili değişkenlere göre oluşturulan kümeler arasında anlamlı farklılıklar olduğu belirlenmiştir. Temel eğitimin geliştirilmesine yönelik yapılacak olan yatırımların iller arasındaki bu farklılık veya benzerliklerin dikkate alınarak yönlendirilmesinin rasyonel olacağı düşünülmektedir.

JEL Sınıflaması: C10, D24, E24, I21

Anahtar Kelimeler: Beşeri Sermaye, Temel Eğitim Göstergeleri, Temel Bileşenler Analizi, Kümeleme Analizi

ABSTRACT

Classification of Provinces in Turkey in Terms of Basic Education Indicators as a Factor of Human Capital

- Practices of Principal Components Analysis and Cluster Analysis -

Development of human capital increases efficiency of labor force and contributes to productivity of all the other factors of production as well. Therefore, human capital is a critical factor that has an influence on economic and social development of a country. One of the most important factors affecting development of human capital is the level of basic education. Thus, it is aimed to offer basic education in Turkey in a more widespread fashion and sufficiently.

However, the level attained as a result of investments in basic education in Turkey shows various differences or similarities in terms of geographical regions or provinces. This study aims at classifying provinces by the help of indicators representing the attained level as a result of basic education practices as a factor of human capital in Turkey.

The results of Principal Component Analysis and Cluster Analysis have shown that provinces are classified similarly to a great extent, but that there are significant differences among clusters created as per related variables. It is deemed rational to consider those differences or similarities among provinces while making investments to improve basic education.

JEL Classification: C10, D24, E24, I21

Keywords: Human Capital, Basic Education Indicators, Principal Components Analysis, Clustering Analysis

Türkiye’de İllerin Beşeri Sermayenin Unsuru Olan Temel Eğitim Göstergeleri Bakımından Sınıflandırılması

-Temel Bileşenler ve Kümeleme Analizi Uygulaması-



Doç. Dr. Nevin Uzgören *

Doç. Dr. Gülnur Keçek * *

Doç. Dr. Ergin Uzgören * * *

GİRİŞ
Gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlere katkı sağlayan bireylerdeki bilgi, beceri ve benzer nitelikler olarak tanımlanan beşeri sermaye, insana yapılan yatırımlarla artmakta ve üretim sürecinin vazgeçilmez bir girdisi olmaktadır (Çakmak ve Gümüş, 2005, s.60). Ekonomik büyümenin temel kaynağını oluşturan beşeri sermaye kavramı daha kapsamlı bir şekilde; kişinin ya da toplumun sahip olduğu bilgi, beceri, yetenekler, sağlık durumu, toplumsal ilişkilerdeki yeri ve eğitim düzeyi gibi kavramların tümünü ifade etmek için de kulla-

nılmaktadır. Beşeri sermaye kavramından ilk söz eden Adam Smith, J.Stuart Mill ve Alfred Marshall gibi klasik iktisatçılar olmakla birlikte, daha sonraları Denison, Schultz ve Becker gibi iktisatçıların Smith’in görüşlerinden hareketle beşeri sermaye kuramını geliştirmeye çalıştıkları görülmektedir. Örneğin Denison tarafından yapılan araştırmada eğitimin, işgücünün beceri ve üretkenlik kapasitesinin geliştirilmesi suretiyle ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde önemli katkı sağladığı sonucuna ulaşılmıştır (Taban ve Kar, 2006, s.161)

Özellikle 1980’li yılların sonlarından itibaren beşeri sermayeye dayalı olarak geliştirilen içsel büyüme teorileri ile birlikte iyi eğitilmiş ve nitelikli işgücü olarak ele alınan beşeri sermayenin, ekonomik gelişmenin itici gücü olarak kabul edilmeye başlandığı görülmektedir (Nesterov ve Sabirianova,

* Dumlupınar Üniversitesi İ.İ.B.F. İşletme Bölümü
nuzgoren@dumlupinar.edu.tr

** Dumlupınar Üniversitesi İ.İ.B.F. İşletme Bölümü
gulnurkecek@yahoo.com

*** Dumlupınar Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü
ergunuz@dumlupinar.edu.tr

1998, s.5). Özellikle Lucas (1988) ve Rebelo (1991) tarafından yapılan çalışmalarda beşeri sermayenin fiziki sermaye gibi mevcut üretim faktörlerinden birisi olarak dikkate alındığı görülmektedir. Lucas, gerçekte bireyin beşeri sermayesindeki artışın kendi verimliliğini arttırmasının dışında bütün üretim faktörlerinin üretkenliğine de katkıda bulunduğunu belirtmiş, hükümetlerin eğitime ve teknolojik altyapının geliştirilmesine yapacakları her türlü yatırımın beşeri sermaye birikimi üzerinde olumlu etkiler oluşturup büyümeyi fiziki sermayeye yapılan yatırımların etkisinden daha fazla etkileyeceğini vurgulamıştır. Bu durumda fiziki sermaye yatırımları gibi beşeri sermaye yatırımlarına da ihtiyaç duyulacağı açıktır (Eser ve Gökmen, 2009, s.45). Beşeri sermayenin gelişimine yönelik olarak yapılacak en önemli yatırım alanı ise “eğitim”dir. Dolayısıyla bir ülkenin sosyo-ekonomik açıdan gelişmişlik düzeyinin önemli göstergelerinden birisi olan beşeri sermayenin gelişimi için temel eğitim önem kazanmaktadır. Bu nedenle öncelikle temel eğitime önem verilmesi ve geliştirilmesine yönelik olarak alınacak rasyonel kararların uygulanabilmesi, o ülkenin sosyo-ekonomik gelişmesini olumlu yönde etkileyecektir. Çünkü beşeri sermayenin gelişimi için iyi bir temel eğitim verilmesi ve genel olarak eğitim seviyesinin yükseltilmesi, verimlilik artışına ve buna paralel olarak sağlıklı bir büyüme alt yapısı oluşmasına neden olacaktır. Dolayısıyla sosyo-ekonomik açıdan gelişmiş bir ülkenin bireyleri genellikle eğitim düzeyi yüksek ve buna paralel olarak yaşam standardı yüksek bireylerdir. Eğitim; toplum, devlet ve birey refahı için olumlu sonuçlar yaratan bir ortak payda konumundadır.

Türkiye’de beşeri sermayenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini belirlemeye yönelik olarak yapılan çeşitli çalışmalarda da özellikle eğitime yapılan yatırımların önemi ortaya konulmuştur. Örneğin; Kar ve Taban (2003) , içsel büyüme teorisi çerçevesinde yaptıkları ekonometrik çalışmada Türkiye’de eğitim ve sosyal güvenlik harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde pozitif, sağlık ve altyapı harcamalarının ise negatif etkili olduğunu belirlemiştir (Kar ve Taban, 2003, s.165). Bu sonuçlardan hareketle Türkiye’de eğitim ve sosyal güvenlik harcamalarında verimli, sağlık ve altyapı harcamalarında ise verimsiz bir dağılım ile karşılaşıldığı söylenebilir. Ayrıca Kar ve Ağır (2006) tarafından yapılan çalışmada ise, Türkiye’de sağlık harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde etkili olmadığı ortaya konulmuştur (Kar ve Ağır, 2006, s.62). Yumuşak ve Tuna (2002) beşeri sermaye ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi inceledikleri makalelerinde ise, beşeri kalkınma indeksi ve Türkiye’nin bu indekse ilişkin göstergelerini analiz etmişlerdir. Analiz sonuçlarına göre Türkiye orta derecede beşeri kalkınma düzeyine sahip 93 ülke arasında 39. sırada yer almakla birlikte benzer gelir seviyesindeki ülkelerle karşılaştırıldığında eğitim ve sağlık göstergeleri bakımından daha alt seviyelerde yer almaktadır (Yumuşak ve Tuna, 2002, s. 22). Eğitime yapılan yatırımların beşeri sermayenin geliştirilmesi suretiyle Türkiye’nin ekonomik gelişimine katkıda bulunacağı açıktır.

Türkiye’de temel eğitim sorunlarını çözmeye yönelik olarak gerçekleştirilen yatırımlar ülke genelinde yaygınlaştırılmış olmasına rağmen siyasi, kültürel, teknik ve

benzeri nedenlerle coğrafi bölgeler ya da iller arasında farklılıkların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Temel eğitimde ulaşılan düzey açısından coğrafi bölgeler ya da iller bakımından ortaya çıkan bu farklılık veya benzerliklerin belirlenmesi önem kazanmaktadır.

Araştırmanın amacı, 2010-2011 eğitim-öğretim yılına ait temel eğitim göstergelerini baz alarak Türkiye’deki 80 ili¹ temel eğitimde ulaşılan düzey bakımından sınıflandırmaktır. Böylece beşeri sermayenin gelişimine yönelik olarak yapılan temel eğitim yatırımları sonucunda ulaşılan düzey bakımından benzer ve farklı yapıda olan illerin belirlenmesi yoluyla, eğitim alanında izlenebilecek çeşitli politika alternatifleri için yardımcı olunabileceği düşünülmektedir.

1. KULLANILAN ANALİZ YÖNTEMLERİ

İstatistiksel analiz yöntemlerinde meydana gelen değişimlere paralel olarak tek değişkenli istatistiksel analizler yerine, incelenen konuyla ilgili olarak birden fazla özelliğin bir arada ele alınmasına olanak sağlayan çok değişkenli istatistiksel analiz yöntemleri yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır (Turanlı, Özden ve Türedi, 2006, s. 97). Bu çalışmada da temel eğitim göstergeleri yönünden illerin sınıflandırılmasında çok değişkenli istatistiksel yöntemlerden temel bileşenler ve kümeleme analizi yöntemleri kullanılmıştır. Çalışmanın ilk aşamasında veri setine temel bileşenler analizi uygulanarak değişkenler arasındaki bağımlılık yapısı ortadan kaldırılmış, ikinci aşamada ise temel bileşenler analizi ile elde edilen ve toplam varyansın %79.8’ini açıklayan ilk yedi temel bileşen skorları kullanı-

larak kümeleme analizi yapılmıştır. Kümeleme analizi sonucunda iller altı kümede sınıflandırılmıştır.

1.1.Temel Bileşenler Analizi

Doğrusal dönüşüm yöntemlerinden olan Temel Bileşenler Analizi (TBA)²; psikoloji, eğitim, kalite kontrol, fotoğrafik bilimler, market araştırmaları, ekonomi, anatomi, biyoloji, orman bilimleri, ziraat, kimya, haritacılık, genetik gibi birçok alanda gerçekleştirilen çalışmalarda kullanılan yöntemlerden birisidir (Çilli ve Arıtan, 2010, s. 4). Çok değişkenli istatistiksel analizde n tane bireye (nesneye) ilişkin p tane değişken (özellik) incelenmektedir. Bu değişkenlerden birçoğunun birbiriyle ilişkili (bağımlı) ve değişken (p) sayısının çok büyük olması analizde sorun yaratmaktadır. Böyle durumlarda başvurulacak tekniklerden en önemlisi TBA’dır. Genel olarak değişkenler arasındaki bağımlılık yapısının yok edilmesi ve/veya boyut indirgeme amacıyla kullanılan TBA başlı başına bir analiz olduğu gibi başka analizler için veri hazırlama tekniği olarak da kullanılmaktadır (Tatlıdil, 1992, s. 122). Bu yöntemde karşılıklı bağımlılık yapısı gösteren, ölçüm sayısı n olan p adet değişken; doğrusal, ortogonal ve p) tane bileşene (yeni değişkene) dönüştürülür. Toplam değişkenliğin önemli bir kısmı k bileşen tarafından açıklandığı durumlarda, k bileşen orijinal p değişkeni temsil edebilir, yani k sayıda bileşen ile sözkonusu oluşumu açıkla-

¹ Dumlupınar Üniversitesi İ.İ.B.F. İşletme Bölümü Sayısal Yöntemler ABD., nuzgoren@dumlupinar.edu.tr., Tel: 0274 265 21 93-2065

² Dumlupınar Üniversitesi İ.İ.B.F. İşletme Bölümü Sayısal Yöntemler ABD.,gulnurkecek@yahoo.com., Tel: 0274 265 21 93-2065

mak mümkün olabilir. Böylece n ölçümdeki p değişken, önemli bir bilgi kaybına neden olmaksızın, n ölçümdeki k değişkene indirgenmiş olur (Ersungur, Kızıltan ve Polat, 2007, s. 58).

TBA n sayıda gözlem ve p sayıda değişkenin ölçüldüğü bir A veri matrisinin ($A_{n \times p}$) eşitlik 1’de verildiği gibi temel bileşenlerine ayrıştırılması ile kurulur:

$$A = T \times B + E_A \quad (1)$$

Burada T matrisi $n \times q$ boyutlu skor matrisi ve B matrisi $q \times p$ boyutlu yükleme matrisi olup, q sayısı A matrisinin TBA çözümlemesi için gerekli minimum temel bileşen sayısına eşittir. E_A ise A veri matrisindeki toplam değişkenliğin açıklanamayan kısmını gösterir. T matrisinin her bir sütun vektörü ile B matrisinin her bir satır vektörü A matrisinin bir temel bileşeni olarak adlandırılır. Eşitlik 1’den anlaşılacağı gibi, TBA’nın temel prensibi A matrisinin kendisinden daha küçük iki matrise dönüştürülmesi işlemidir. Bu işlem tekil değerli ayrışmaya³ dayalı olarak yapılmaktadır. Ayrıca, T matrisindeki ilk iki sütun vektörünün (ilk iki temel bileşen, PC1 ve PC2) birbirine karşı grafiğe geçirilmesiyle, iki boyutlu düzlemde bütün değişkenlerin etkisi dahilinde bireylerin (nesnelerin) kümelendirilmesi de mümkün olabilmektedir. Eğer sistemdeki değişkenlerin dağılımına göre bir sınıflandırma istenirse bu durumda B matrisinin ilk iki satır vektörü birbirine karşı grafiğe geçirilir (Dıraman, Özdemir ve Hıslıl, 2009, s. 4-5).

TBA’nde ham veri matrisinin kullanılması durumunda temel bileşenlerin bulunmasında varyans-kovaryans matrisinden, standartlaştırılmış veri matrisinin kullanılması durumunda ise korelasyon matrisinden

yararlanılır. Oldukça farklı sonuçlar verebilen bu iki yoldan hangisinin seçileceği konusunda en önemli belirleyici verilerin ölçü birimleridir. Eğer değişkenlerin ölçü birimleri ve varyansları birbirlerine yakın ise varyans-kovaryans matrisinden, değilse korelasyon matrisinden yararlanılır. Değişkenlerin ölçü birimlerinin birbirine pek yakın olması pratikte pek mümkün olmadığından genel olarak korelasyon matrisinden yararlanılmaktadır (Tatlıldıl, 1992, s. 122).

1.2.Kümeleme Analizi

Araştırmada temel eğitim göstergeleri bakımından illerin sınıflandırılmasında son yıllarda en sık kullanılan çok değişkenli istatistiksel yöntemlerden biri olan kümeleme analizi kullanılmıştır. Kümeleme analizinin öncelikli amacı birey ya da nesnelerin temel özelliklerini dikkate alarak onları gruplandırmak ve böylece araştırmacıya özetleyici bilgiler sunmaktır (Kalaycı ve diğerleri, 2005, s. 349). Kümeleme analizi, tıp, biyoloji, psikoloji, sosyoloji ve arkeoloji gibi belirsizlik koşullarının ve karmaşık oluşumların bulunduğu bilim alanlarında ise daha yoğun olarak yararlanılan bir yöntemdir (Özdamar, 2002, s. 281). Ayrıca iktisat ve eğitim alanlarında da çeşitli amaçlara yönelik olarak kümeleme analizinin uygulandığı görülmektedir.

Kümeleme analizi, X veri matrisinde yer alan ve doğal gruplamaları bilinmeyen birimleri ya da değişkenleri birbirleri ile benzer olan alt kümelere (grup, sınıf) ayırmaya yardımcı olan yöntemler topluluğudur (Özda-

3 Dumlupınar Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü İktisat Teorisi ABD., ergunuz@dumlupinar.edu.tr Tel: 0274 265 21 93-2073

mar, 2002, s. 279). Kümeleme yöntemleri, uzaklık matrisinden yararlanarak, birimleri veya değişkenleri kendi içinde homojen ve kendi aralarında heterojen olacak şekilde gruplar oluşturmaya olanak sağlamaktadır (Koldere, 2008, s. 8). Amaç aynı grup içerisindeki birimlerin (değişkenlerin) birbirine benzer veya ilişkili olması; farklı gruptakilerin ise birbirinden farklı olması yada ilişkilerinin bulunmamasıdır. Aynı gruptakilerin birbirine benzeme oranı yada farklı gruptakilerin ise birbirinden farklı olma oranları kümelemenin ne kadar iyi olduğunun ya da kümelerin birbirlerinden ne kadar kesinlikle ayrıldıklarının göstergesidir (Takçı, 2008, s.83). Kümeleme analizinde verilerin normal dağılımlı olması varsayımı olmakla birlikte, uygulamalarda uzaklık değerlerinin normalliği yeterli görülmektedir. Ayrıca kümeleme analizinde kovaryans matrisine ilişkin bir varsayım bulunmamaktadır (Tatlıdil, 1992, s.252)

Kümeleme analizi yapmak için kullanılan çeşitli yöntemler vardır. Bu yöntemler genel olarak iki grupta toplanmaktadır (Cornish, 2007, s.3; Tatlıdil, 1992, s.255-259; Çakmak, Uzgören ve Keçek, 2005, s.19-22; Özdamar, 2002, s.294; Kalaycı ve diğerleri, 2005, s.358-359)

- Hiyerarşik yöntemler
 - Birleştirici (Toplamalı) yöntemler: Bu yöntemlerde kümeleme sürecinin başlangıcında her birim ayrı bir küme olarak düşünülür. Daha sonra en yakın (en benzer) iki birim bir küme oluşturur. Ardından bu kümeye değişik benzerlik düzeylerinde diğer birimler eklenerek birimlerin tümü bir kümede toplanacak biçimde birbirleriyle bağ-

lanırlar (birleştirilirler). Diğer bir ifadeyle birleştirici yöntemler, başlangıçta tüm birimlerin ayrı birer küme oluşturduğunu kabul ederek n birimi aşamalı olarak sırasıyla $n, n-1, n-2, \dots, n-r, \dots, 3, 2, 1$ kümeye yerleştirmeyi amaçlayan yaklaşımlardır.

- Ayırıcı (Bölünmeli) yöntemler: Her birim aynı küme içinde olacak şekilde işlemlere başlanan ayırıcı yöntemlerde ise yukarıdaki stratejinin tersine her birim ayrı bir küme oluşturuncaya kadar işlemlere devam edilir. Diğer bir ifadeyle ayırıcı yöntemler ise başlangıçta tüm birimlerin bir küme oluşturduğunu kabul ederek, n birimi aşamalı olarak sırasıyla $1, 2, 3, \dots, n-r, \dots, n-3, n-2, n-1, n$ kümeye ayırmayı amaçlayan yaklaşımlardır.

Uygulamalarda birleştirici yöntemler ayırıcı yöntemlere göre daha sık kullanılır.

- Hiyerarşik olmayan yöntemler: Hiyerarşik olmayan kümeleme başlığı altında pek çok yöntemden söz edilmektedir. Ancak bunlardan en çok kullanılanı Mac Queen tarafından geliştirilmiş olan **k-ortalamlar yöntemi**dir.

Her iki yaklaşımda da amaç kümeler arasındaki farklılıkları ve kümeler içi benzerlikleri en yüksek düzeye çıkarmaktır. Yani küme içi homojenliği artırırken, kümeler arası homojenliği azaltmaktır (Koldere, 2008, s.8). Bu iki yaklaşımın dışında ileri sürülmüş birtakım kümeleme prosedürleri olsa da bu yöntemler yaygın kullanımı olan yöntemler değildir (Özdamar, 2002, s.293). Yapılan uygulamada da yaygın olarak kullanılması sebebiyle k-ortalamlar yönteminin kullanılması tercih edilmiştir.

k-ortalamlar yöntemi

Küme sayısı konusunda ön bilgi var ise ya da araştırmacı anlamlı olacak küme sayısına (k) karar vermiş ise çok uzun zaman alan hiyerarşik yöntemler yerine hiyerarşik olmayan yöntemler kullanılmaktadır. Ayrıca bu yöntemlerin kuramsal dayanaklarının daha güçlü olması diğer bir tercih nedenidir. Hiyerarşik olmayan kümeleme yöntemleri içinde en çok bilinen ve tercih edileni ise yukarıda da belirtildiği gibi k-ortalamlar yöntemidir (Tatlıdil, 1992, s.258).

Bu yöntem büyük sayıdaki nesnelerden küçük sayıda kümeler oluşturmak için sıkça kullanılmaktadır. Yöntem kesikli değişkenler için de kullanılabilmesine karşın, aykırı değer bulunmayan sürekli değişkenler için daha uygundur. Bu yöntemin amacı, kümeler içi kareler toplamını minimize ederek, yani küme içi değişkenliği en aza indirgeyerek p boyutlu değişkene sahip nesneyi k kümeye bölmektir (Koldere, 2008, s.16-17). Bu amaçla, algoritma iteratif olarak küme ortalamalarını tahmin eder ve her bir birimi küme ortalamasına uzaklığı en küçük olan kümeye atar. Söz konusu algoritmada izlenecek aşamalar aşağıdaki gibi özetlenebilir (Norusis, 2007, s.362)

- İlk küme ortalamaları (küme merkezleri) belirlenir ve her bir birim merkeze olan uzaklığına göre en yakın kümeye atanır.
- Kümelere atanan birimler kullanılarak, küme ortalamaları tekrar hesaplanır.
- Yeni küme ortalamalarına dayalı olarak tüm birimler yeniden sınıflandırılır.
- Birbirini takip eden aşamalar arasında küme ortalamaları fazla değişmeyen-

ceye kadar bu aşama tekrar edilir.

- Sonuç olarak küme ortalamaları bir kez daha hesaplanır ve değişmeyen kümelerine birimler atanır.

k-ortalamlar yönteminin iki dezavantajı vardır: (1) Küme sayısını bilmek genellikle zordur ve bu nedenle analizi birkaç kez tekrarlamak zorunda kalınabilir. (2) Yöntem ilk küme merkezlerinin seçimine çok duyarlı olabilir (Cornish, 2007, s.4). Yine de, bunun ne tür etkiye sahip olduğunu görmek için farklı olanları denemeye değer olabilir.

k-ortalamlar yönteminde küme sayısı araştırmacı tarafından belirlenir. Her bir kümedeki üye sayısının eşit olması gerekli değildir. Ancak kümelerdeki üye sayıları arasında büyük farklar olması da arzu edilen bir durum değildir (Kalaycı ve diğerleri, 2005, s.361).

2.UYGULAMA

Analizde ilk olarak 30 değişken ele alınmıştır. Ancak değişkenler arasında yüksek derecede bağımlılık olması nedeniyle verilere ilk olarak TBA uygulanmıştır. TBA ile bağımlılık yapısı ortadan kaldırılmış ve söz konusu 30 değişken toplam varyansın % 79.8'ini açıklayan birbirinden bağımsız 7 değişkene (temel bileşene) indirgenmiştir. Çalışmanın son aşamasında elde edilen temel bileşen skorları kullanılarak kümeleme analizi yapılmıştır. İlgili analizlerde Minitab 14 ve SPSS 13 paket programları kullanılmıştır.

2.1.Araştırmada Kullanılan Değişkenler

Temel eğitim olanakları bakımından ulaşılan düzeyin iller bazında farklılık göstermesi eğitimde fırsat eşitsizliği olarak nitelendirilebilir. Ancak bu eşitsizlik sadece okul, derslik veya eğitici personelin yetersiz-

liği olarak değerlendirilmemelidir. Bilgi çağının yaşandığı dünyada teknolojideki hızlı gelişmelere uyum sağlayabilecek bir beşeri sermayenin oluşturulabilmesi için; eğitimin derslik, öğretmen ve sınıftan başka bilgisayar ve dil laboratuvarları, fizik, kimya, biyoloji laboratuvarları, atölyeler, kütüphane, özel derslikler gibi olanaklarla desteklenmesi de gerekmektedir. Ayrıca bu olanakların öğrenciler tarafından optimum şekilde kullanılmasının sağlanması önem kazanmaktadır (Koçberber ve Kazancık, 2010, s.165).

Bu kapsamda temel eğitim düzeyini belirlemeye yönelik olarak, Türkiye’deki 80 il bazında 30 adet değişken temel alınarak analize başlanmıştır. İlköğretimde ve ortaöğretimde net okullaşma ve devamsızlık oranları kız ve erkek öğrenciler için ayrı olarak analize alınmıştır. Çünkü sosyal, kültürel, ekonomik ve coğrafi farklılıklardan dolayı kız ve erkek öğrencilere yönelik okullaşma ve devamsızlık oranlarının farklılıklar gösterebileceği varsayılmıştır. Analizde aşağıda belirtilen 30 adet değişken kullanılmıştır:

- X1: Okulöncesi eğitimde (36-72 ay) okullaşma oranı %
- X2: Okulöncesi eğitimde (60-72 ay) okullaşma oranı %
- X3: İlköğretimde net okullaşma oranı (Kız) %
- X4: İlköğretimde net okullaşma oranı (Erkek) %
- X5: İlköğretimde devamsızlık oranı (Kız) %
- X6: İlköğretimde devamsızlık oranı (Erkek) %
- X7: Ortaöğretimde net okullaşma oranı (Kız) %
- X8: Ortaöğretimde net okullaşma oranı (Erkek) %
- X9: Resmi genel ortaöğretimde devamsızlık oranı (Kız) %

- X10: Resmi genel ortaöğretimde devamsızlık oranı (Erkek) %
- X11: Resmi meslek-teknik ortaöğretimde devamsızlık oranı (Kız) %
- X12: Resmi meslek-teknik ortaöğretimde devamsızlık oranı (Erkek) %
- X13: Okul öncesi ve ilköğretimde öğrenci başına düşen harcama (2010 fiyatlarıyla TL)
- X14: Genel ortaöğretimde öğrenci başına düşen harcama (2010 fiyatlarıyla TL)
- X15: Mesleki-teknik ortaöğretimde öğrenci başına düşen harcama (2010 fiyatlarıyla TL)
- X16: Okul öncesi eğitimde öğretmen başına öğrenci sayısı
- X17: İlköğretimde öğretmen başına öğrenci sayısı
- X18: Genel ortaöğretimde öğretmen başına öğrenci sayısı
- X19: Mesleki-teknik ortaöğretimde öğretmen başına öğrenci sayısı
- X20: İlköğretimde rehber öğretmen başına öğrenci sayısı
- X21: Genel ortaöğretimde rehber öğretmen başına öğrenci sayısı
- X22: Mesleki-teknik ortaöğretimde rehber öğretmen başına öğrenci sayısı
- X23: İlköğretimde derslik başına öğrenci sayısı
- X24: Genel ortaöğretimde derslik başına öğrenci sayısı
- X25: Mesleki-teknik ortaöğretimde derslik başına öğrenci sayısı
- X26: Bilgisayar başına öğrenci sayısı
- X27: İlköğretimde okul başına kütüphane sayısı
- X28: Ortaöğretimde okul başına kütüphane sayısı
- X29: İlköğretimde okul başına fen laboratuvarı sayısı
- X30: Ortaöğretimde okul başına kimya laboratuvarı sayısı

Öncelikle temel eğitim düzeyini belirlemeye yönelik olarak dikkate alınan 30 değişken ile ilgili bazı tanımlayıcı istatistikler elde edilmiş olup, aşağıdaki Tablo 1’de verilmiştir.

Tablo 1: Değişkenlere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler

Değişkenler	Mini- mum	Maksi- mum	Ortalama	Standard Sapma
1. Okul öncesi eğitimde okullasma % (36-72 ay)	12,9	59,2	33,768	8,8907
2. Okul öncesi okullasma % (60-72 ay)	28,2	100,0	76,509	17,1981
3. İlköğretimde net okullasma % (kız)	91,2	99,9	97,710	1,7045
4. İlköğretimde net okullasma % (erkek)	91,6	100,0	98,084	1,6302
5. İlköğretimde devamsızlık % (kız)	4,2	31,1	8,965	4,3403
6. İlköğretimde devamsızlık % (erkek)	5,8	30,6	11,425	4,2241
7. Ortaöğretimde net okullasma % (kız)	23,8	90,7	65,963	17,0920
8. Ortaöğretimde net okullasma % (erkek)	37,1	97,3	73,633	14,1102
9. Genel ortaöğretimde devamsızlık % (kız)	13,1	33,1	23,278	4,2163
10. Genel ortaöğretimde devamsızlık % (erkek)	25,3	46,8	35,479	4,6221
11. Mesleki-Teknik ortaöğretimde devamsızlık % (kız)	17,8	41,5	26,779	4,5742
12. Mesleki-Teknik ortaöğretimde devamsızlık % (erkek)	35,0	55,6	44,463	4,4116
13. Okul öncesi ve ilk. :Öğrenci başına düşen harcama (TL)	944	3166	1737,96	358,844
14. Genel ortaöğretim:Öğrenci başına düşen harcama (TL)	1443	4877	2758,68	725,564
15. Mesleki-Teknik ortaög.: Öğrenci başına düşen harcama (TL)	1645	5637	3098,66	712,973
16. Okul öncesi:Öğretmen başına öğrenci sayısı	15	48	22,54	4,971
17. İlköğretim:Öğretim başına öğrenci sayısı	10	34	19,04	4,138
18. Genel ortaöğretim:Öğretmen başına öğrenci sayısı	12	33	17,53	4,844
19. Mesleki-Teknik ortaög.:Öğretmen başına öğrenci sayısı	9	169	18,78	17,265
20. İlköğretim:Rehber öğretmen başına öğrenci sayısı	302	5745	1284,43	744,521
21. Genel ortaöğretim:Rehber öğretmen başına öğrenci sayısı	327	2319	586,11	274,068
22. Mesleki-Teknik ortaög.:Rehber öğretmen başına öğrenci sayısı	277	2242	745,94	315,549
23. İlköğretim:Derslik başına öğrenci sayısı	15	53	26,58	8,589
24. Genel ortaöğretim:Derslik başına öğrenci sayısı	13	57	28,10	9,152
25. Mesleki-Teknik ortaög.:Derslik başına öğrenci sayısı	22	54	34,18	7,002
26. Bilgisayar başına öğrenci sayısı	17	362	101,56	58,266
27. İlköğretim:Okul başına kutuphane sayısı	14	82	4229	18408
28. Ortaöğretim:Okul başına kutuphane sayısı	126	272	16191	25896
29. İlköğretim okul başına fen laboratuvarı sayısı	01	95	4746	22098
30. Ortaöğretim okul başına kimya laboratuvarı sayısı	06	40	2354	06782

2.2. Temel Bileşenler Analizi

2.2.1. Veri Setinin TBA İçin Uygunluğunun Değerlendirilmesi

Daha önceden belirtildiği gibi, çok değişkenli istatistiksel analizlerde değişkenler arasında bağımlılığın olmaması, yani aralarında anlamlı yüksek düzeyde korelasyonların bulunmaması arzu edilir. Eğer değişkenler birbirine bağımlı ise TBA gibi çeşitli yöntemler ile bağımlılık yapısının ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu nedenle ilk olarak veri setinin TBA için uygunluğunun değerlendirilmesi amacıyla Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) ve Barlett testleri uygulanmış olup elde edilen sonuçlar Tablo 2’de verilmiştir.

Test sonuçlarına göre, KMO katsayısı 0.758 (>0.5) gibi oldukça yüksek bir değer çıkmıştır. KMO katsayısının yüksek olması, veri setinin temel bileşenler analizi için oldukça uygun olduğunu göstermektedir. Barlett testi ise “H₀: R=I; korelasyon matrisi birim matristir” şeklinde tanımlanan sıfır hipotezinin testine yöneliktir.

Tablo 2: KMO ve Barlett Test Sonuçları

KMO örneklem yeterliliği ölçütü	0.758
Barlett küresellik testi	Ki-kare
	sd
	p - değeri
	2701.801
	435
	0.000

Tablo 3: Açıklanan Toplam Varyans

Bileşenler	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Özdeğer	10.841	4.259	2.648	2.100	1.576	1.317	1.200	0.981	0.673
Oran	0.361	0.142	0.088	0.070	0.053	0.044	0.040	0.033	0.022
Toplam	0.361	0.503	0.592	0.662	0.714	0.758	0.798	0.831	0.853

İlk 9 bileşenden sonra geri kalan 21 bileşen için özdeğerler 1’den küçük olduğu için tabloda yer verilmemiştir.

Bu teste ilişkin p-değeri = 0.000<0.05 olduğundan sıfır hipotezi reddedilerek, değişkenler arasında yüksek korelasyonların varlığına ve dolayısıyla veri setinin temel bileşenler analizi için uygun olduğuna karar verilmiştir.

2.2.2. TBA Uygulama Sonuçları

30 değişkenli veri setindeki değişkenlerin ölçü birimleri ve varyansları birbirlerinden oldukça farklı bulunduğundan standartlaştırılmış veriler üzerinden analiz yapılmıştır. Standartlaştırılmış veriler kullanıldığından analizde korelasyon matrisinden yararlanılmıştır.

Tablo 3 ilk 9 bileşene ilişkin özdeğerleri ve bu bileşenlerin toplam varyansı açıklama oranlarını göstermektedir. Özdeğerlerin bulunmasından sonra m (önemli özdeğer) sayısına karar vermek çok önemlidir. Bu amaçla birçok yöntem geliştirilmiştir. Bilinen en basit yöntemde standartlaştırılmış veri matrisi kullanıldığı durumlarda birden büyük özdeğerlerin sayısı m sayısı olarak kabul edilmektedir (Tatlıdil, 1992, s. 127).

Tablo incelendiğinde 1’den büyük 7 tane özdeğer olduğu görülmektedir. Bunun anlamı bağımlılık yapısı gösteren 30 değişkenin birbirinden bağımsız 7 bileşenle temsil edilebileceğidir. İlk yedi bileşen toplam varyansın %79.8’ini açıklamaktadır. Sadece %20.2’lik bir varyans kaybı söz konusudur. En önemli ilk bileşen toplam varyansın

%36.1’ini açıklarken yedinci bileşen sadece % 4’ünü açıklamaktadır.

Tablo 4’de ise ilk yedi bileşene ilişkin özvektörler matrisi gösterilmektedir. Tabloda yer alan özvektörler kullanılarak her bir birim (il) için **ana bileşen skorları** hesaplanmıştır. Çalışmanın bundan sonraki aşamasında ise ilk yedi bileşene ait ana bileşen skorları kullanılarak kümeleme analizi yapılmıştır.

Ayrıca ana bileşen skorlarına ait ilk iki sütun vektörünün (ilk iki temel bileşen, TB1 ve TB2) birbirine karşı grafiğe geçirilmesiyle, iki boyutlu düzlemde bütün değişkenlerin etkisi dahilinde illerin kümelendirilmesi de mümkün olabilmektedir. Aşağıda yer alan Şekil 1 bu amaçla çizilen skor vektörleri grafiğini göstermektedir. Toplam varyansın %50.3’ünü açıklayan ilk iki bileşene göre çizilen skor vektörleri grafiği muhtemel oluşabilecek kümelendirmeyi göstermektedir. Ayrıca yükleme vektörleri grafiği olan Şekil 2 ise illerin temel eğitim göstergelerine göre sınıflandırılmasında hangi değişkenlerin daha etkili olduğunu ve bu değişkenlerin hangi grubu açıklamaya yoneldiğini göstermektedir.

Örneğin; 4 (Ağrı), 21 (Diyarbakır), 27 (Gaziantep), 47 (Mardin), 49 (Muş), 56 (Siirt), 63 (Şanlıurfa), 65 (Van), 72 (Batman), 73 (Şırnak) ve 76 (Iğdır) illerinin bir küme oluşturduğu ve bunlar içinden 63 (Şan-

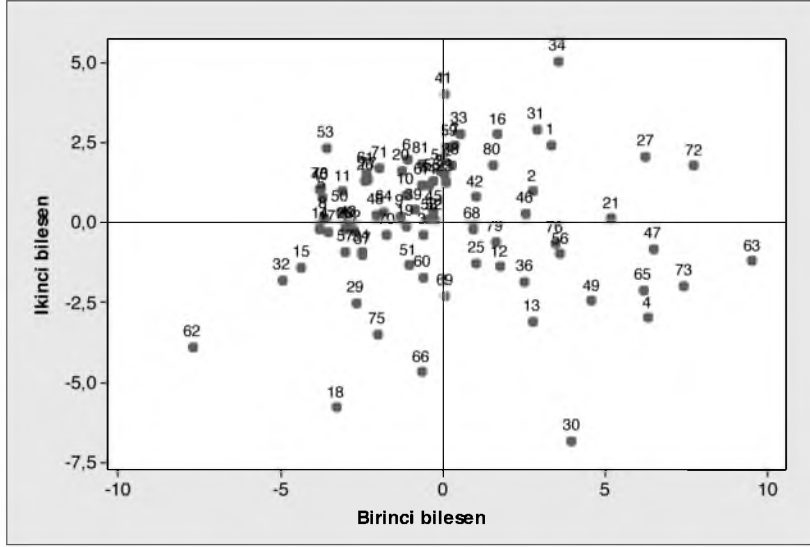
Tablo 4 : Özvektörler Matrisi

	TB1	TB2	TB3	TB4	TB5	TB6	TB7
$Z_{score}(X_1)$	-0,167897	0,009556	-0,127407	-0,481102	0,026274	0,089290	-0,115142
$Z_{score}(X_2)$	-0,200691	0,055049	-0,134507	-0,417235	-0,059002	0,000432	-0,084237
$Z_{score}(X_3)$	-0,042462	0,352842	0,139464	-0,150907	-0,097739	0,023160	0,423041
$Z_{score}(X_4)$	-0,045248	0,355951	0,116709	-0,181402	-0,153198	0,072255	0,394629
$Z_{score}(X_5)$	0,226422	-0,117892	0,139673	-0,256501	0,086423	0,145894	0,180275
$Z_{score}(X_6)$	0,211339	-0,099872	0,201605	-0,277937	0,073038	0,118995	0,215103
$Z_{score}(X_7)$	-0,242525	0,231232	0,104242	0,064018	0,013413	-0,028868	-0,074480
$Z_{score}(X_8)$	-0,239350	0,205219	0,094193	0,095757	-0,055162	-0,022678	-0,119076
$Z_{score}(X_9)$	-0,150794	-0,164042	0,386653	-0,030330	0,119104	0,208083	0,028317
$Z_{score}(X_{10})$	-0,127439	-0,240439	0,305028	0,011419	-0,066034	0,289815	0,104950
$Z_{score}(X_{11})$	-0,111693	-0,190291	0,380213	-0,055653	0,155794	0,085316	-0,136527
$Z_{score}(X_{12})$	-0,134044	-0,222322	0,226465	-0,182176	0,011643	-0,010385	-0,124468
$Z_{score}(X_{13})$	-0,228024	-0,210411	-0,159636	0,035461	-0,112196	0,092091	0,010829
$Z_{score}(X_{14})$	-0,227885	-0,186415	-0,135737	-0,081107	-0,123872	-0,032877	0,147210
$Z_{score}(X_{15})$	-0,150579	-0,270852	-0,083127	0,145232	0,061724	0,216855	-0,055497
$Z_{score}(X_{16})$	0,105940	0,102814	-0,180377	-0,455101	0,098161	-0,018804	-0,257588
$Z_{score}(X_{17})$	0,280898	0,007715	0,111619	-0,018041	0,057937	-0,007244	-0,039160
$Z_{score}(X_{18})$	0,279295	-0,078806	0,050796	0,020596	-0,022483	0,105684	0,015265
$Z_{score}(X_{19})$	0,107345	-0,007665	-0,027452	0,149090	0,049395	0,080269	0,284172
$Z_{score}(X_{20})$	0,186642	-0,102245	0,224621	-0,110223	-0,248882	-0,278352	-0,080427
$Z_{score}(X_{21})$	0,145059	-0,065322	0,048405	0,014704	-0,572168	0,196099	-0,119683
$Z_{score}(X_{22})$	0,104484	0,015885	0,222458	0,021728	-0,573172	-0,222200	-0,176209
$Z_{score}(X_{23})$	0,272827	0,082747	0,079165	0,023262	0,171308	0,102818	-0,019295
$Z_{score}(X_{24})$	0,261579	0,034508	-0,007224	0,106057	0,115288	0,112725	-0,049869
$Z_{score}(X_{25})$	0,176696	0,254585	0,024420	0,100170	0,150293	0,026067	-0,162109
$Z_{score}(X_{26})$	0,179431	0,045326	-0,071712	-0,184838	-0,063508	0,264308	-0,219590
$Z_{score}(X_{27})$	-0,171099	0,255602	0,268509	0,048078	0,049522	0,014729	-0,094806
$Z_{score}(X_{28})$	0,074399	-0,088786	0,216698	-0,082374	0,238062	-0,498356	-0,171506
$Z_{score}(X_{29})$	-0,176915	0,256541	0,285925	0,028981	0,090092	-0,002481	-0,156083
$Z_{score}(X_{30})$	0,028069	0,240154	0,004817	0,085708	-0,042429	0,482169	-0,367155

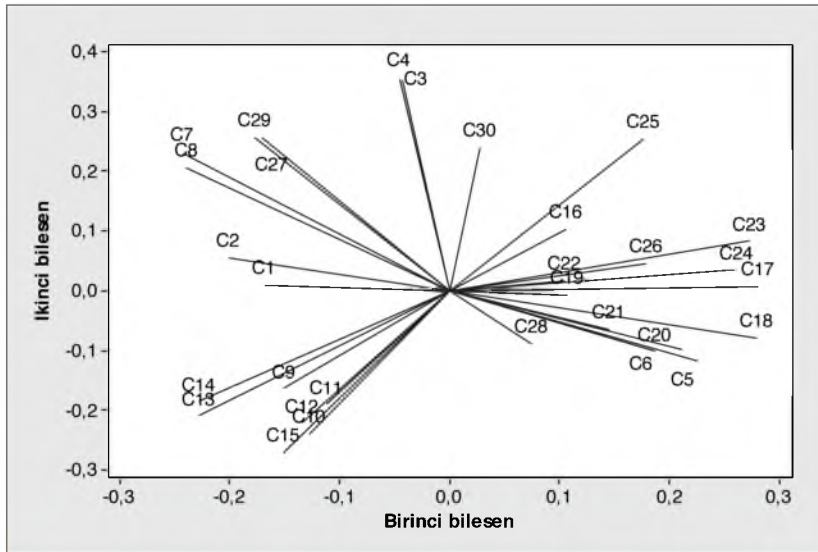
lurfa), 72 (Batman) ve 73 (Şırnak) illerinin merkeze daha uzak konumlandığı görülmektedir. Ayrıca iki grafik birlikte değerlendirildiğinde; 21 (Diyarbakır), 27 (Gaziantep) 72 (Batman) illerinin karakterizasyonunda 23 ve 24 nolu değişkenlerin, 63 (Şanlıurfa) nolu ilin karakterizasyonunda ise özellikle 17 ve 18 nolu değişkenlerin daha etkili olduğu görülmektedir. Tablo 1'den 23 ve 24 nolu değişkenlerin maksimum değerleri sırasıyla 53 ve 57 olarak belirlenirken, Diyarbakır, Gaziantep ve Batman illerinde bu değişken değerleri sırasıyla (44-56), (45-49) ve (44-57)

olarak gözlenmiştir. 17 ve 18 nolu değişkenlerin maksimum değerleri sırasıyla 34 ve 33 olarak gerçekleşirken, Şanlıurfa ilinin bu değişkenler için aldığı değerlerin sırasıyla 34 ve 33 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu sayısal değerler söz konusu değişkenlerin özellikle bu iller de daha baskın olduğunu farklı açıdan ifade etmektedir. Benzer şekilde 15 (Burdur), 18 (Çankırı), 24 (Erzincan), 29 (Gümüşhane), 32 (Isparta), 37 (Kastamonu), 51 (Niğde), 57 (Sinop), 60 (Tokat), 62 (Tunceli), 66 (Yozgat) ve 75 (Ardahan) illerinin bir küme oluşturduğu ve

Şekil 1: TB1 ve TB2 Skor Vektörleri Grafiği



Şekil 2: TB1 ve TB2 Yükleme Vektörleri Grafiği



bunlar içinden 18 (Çankırı), 62 (Tunceli) ve 66 (Yozgat) nolu illerin merkeze daha uzak konumlandığı belirlenmiştir. Ayrıca 62(Tunceli) nolu ilin karakterizasyonunda özellikle 13 ve 14 nolu değişkenlerin daha etkili olduğu görülmektedir. Grafikten ayrıca 30

(Hakkari) ilinin ise tek başına bir küme oluşturduğu; 13 (Bitlis), 18 (Çankırı), 30 (Hakkari), 51 (Niğde), 60 (Tokat), 66 (Yozgat) ve 69 (Bayburt) nolu illerin ise herhangi bir değişken ile önemli bir düzeyde karakterize olmadığı da görülebilir.

Ancak ilk iki bileşenin açıklama yüzdesi çok yüksek olmadığından (%50.3) ve birim sayısı (80) çok fazla olduğundan illerin kümelendirilmesinde daha objektif bir ölçüme ihtiyaç olduğu açıktır. Bu nedenle çalışmanın son aşamasında kümeleme analizi uygulanmıştır.

2.3.Kümeleme Analizi

Daha önce yapılan analizler ile başlangıçta 30 olan değişken sayısı TBA ile aralarında korelasyon bulunmayan 7 temel bileşene (değişkene) indirgenmiştir. Çalışmanın bu son aşamasında ise TBA sonucu belirlenen yedi bileşene ait ana bileşen skorları kullanılarak kümeleme analizi yapılmıştır. Analizde hiyerarşik olmayan kümeleme yöntemlerinden k-ortalamlar yöntemi kullanılmıştır. Ancak yapılan analizlerde 6. ve 7. bileşenlerin (değişkenlerin) kümeleme analizinde etkili olmadığı görüldüğünden, sadece ilk 5 bileşen ele alınmıştır.

Küme sayısının belirlenmesinde $k \cong (n/2)^{1/2}$ yaklaşımı benimsenmiş olup $k \cong (80/2)^{1/2}=6.3 \cong 6$ olarak belirlenmiştir. 6 küme oluşumu için yapılan analize yönelik bulgular aşağıda özetlenmiştir.

Kümeleme analizinde teoride normallik varsayımı aranmasına rağmen pratikte uzaklık değerlerinin normalliği yeterli görülmektedir. Bu nedenle ilk olarak uzaklık değerlerinin normal dağılıp dağılmadığı Kol-

mogorov-Smirnov testi ile araştırılmıştır:

H^0 : Uzaklık değerleri normal dağılmaktadır.

H^1 : Uzaklık değerleri normal dağılmamaktadır.

Tablo 5: Kolmogorov-Smirnov Normallik Testi Sonuçları

		Uzaklıklar
n		80
Ortalama		2,6573546
Standart sapma		1,16653239
Ekstrem uzaklıklar	Mutlak	0.141
	Pozitif	0.141
	Negatif	-0.78
Kolmogorov-Smirnov		1.264
p - değeri		0.082

Test sonuçlarına göre, p-değeri = 0.08>0.05 olduğundan sıfır hipotezi kabul edilmiş ve uzaklık değerlerinin normal dağılıma sahip olduğuna, yani normallik varsayımının geçerli olduğuna karar verilmiştir.

Aşağıda yer alan Tablo 6'da ise kümeleme analizinde işleme alınan ilk 5 bileşene (değişkene) ilişkin varyans analizi sonuçları verilmiştir. Elde edilen bulgular kümeleme analizinde kullanılan 5 bileşenin de etkili olduğunu, yani bu değişkenlere göre oluşturulan kümeler arasında anlamlı farklılıkların var olduğunu belirtmektedir (p-değeri<0.05).

Tablo 6: Varyans Analiz Tablosu

	Küme		Hata		F	p-değeri
	Kareler ortalaması	sd	Kareler ortalaması	sd		
TB1	140.554	5	2.077	74	67.685	0.000
TB2	26.291	5	2.727	74	9.8719	0.000
TB3	16.846	5	1.689	74	9.975	0.000
TB4	4.837	5	1.915	74	2.526	0.036
TB5	14.846	5	0.679	74	21.864	0.000

Yapılan kümeleme analizi sonucunda oluşan kümeler Tablo 7’de belirtilmiştir.

Tablo 7: Kümeleme Tablosu

Küme numarası	Kümelerdeki il sayısı	Küme elemanları
1	13	Adana, Ankara, Antalya, Bursa, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Zonguldak, Düzce
2	1	Bayburt
3	18	Adıyaman, Bingöl, Elazığ, Erzurum, Hatay, Mersin, Kars, Konya, Malatya, Kahramanmaraş, Ordu, Samsun, Siirt, Sivas, Tokat, Aksaray, Kilis, Osmaniye
4	10	Ağrı, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Muş, Şanlıurfa, Van, Batman, Şırnak, Iğdır
5	36	Afyonkarahisar, Amasya, Artvin, Aydın, Balıkesir, Bilecik, Bolu, Burdur, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Denizli, Edirne, Erzincan, Eskişehir, Giresun, Gümüşhane, Isparta, Kastamonu, Kırşehir, Kütahya, Manisa, Muğla, Nevşehir, Niğde, Rize, Sinop, Trabzon, Tunceli, Uşak, Yozgat, Karaman, Kırıkkale, Ardahan, Yalova, Karabük
6	2	Bitlis, Hakkari

Kümelerde yer alan birimler incelendiğinde elde edilen bulguların, Şekil 1’de verilen TB1 ve TB2 skor vektörleri grafiğinden elde edilen sonuçlara oldukça benzer olduğu, yani temel bileşenler ve kümeleme analizlerinin eğitim göstergeleri yönünden illeri önemli ölçüde benzer şekilde sınıflandırdığı belirlenmiştir. Üstelik ilk iki bileşen (TB1 ve TB2) toplam varyansı sadece %50.4 gibi ol-

dukça düşük bir oranda açıklarken, elde edilen sonuçların benzerliği oldukça ilginçtir.

Aşağıdaki Tablo 8’de ise küme merkezleri arasındaki uzaklıklar gösterilmektedir. Bu tabloya göre en çok birinci ve üçüncü kümenin birbirine yakın, en çok da ikinci ve altıncı kümelerin birbirinden uzak olduğu söylenebilir.

Tablo 8: Küme Merkezleri Arasındaki Uzaklıklar

Kümeler	1	2	3	4	5	6
1		9,574	3,687	6,773	4,392	8,074
2	9,574		9,305	10,424	8,992	10,908
3	3,687	9,305		5,847	4,286	7,021
4	6,773	10,424	5,847		9,012	6,172
5	4,392	8,992	4,286	9,012		8,266
6	8,074	10,908	7,021	6,172	8,266	

3. SONUÇ

Türkiye’de beşeri sermayenin bir unsuru olarak temel eğitim düzeyini tanımlayan göstergeler dikkate alınmış ve iller arasındaki benzerlik ve farklılıklar belirlenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla yapılan temel bileşenler ve kümeleme analizleri sonucunda benzer bulgulara ulaşılmıştır. İller toplam olarak altı farklı kümede sınıflandırılmıştır. 4. kümede daha çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki illerin yer aldığı, 5. kümede ise daha çok İç Anadolu Bölgesinden, Batı Karadeniz Bölgesinden, Ege Bölgesinin iç kısımlarından ve Marmara Bölgesinden bazı illerin yer aldığı görülmektedir. Yapılan çalışmada 1. küme (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Zonguldak, Düzce) ile 3. kümenin (Adıyaman, Bingöl, Elazığ, Erzurum, Hatay, Mersin, Kars, Konya, Malatya, Kahramanmaraş, Ordu, Samsun, Siirt, Sivas, Tokat, Aksaray, Kilis, Osmaniye) birbirine en yakın verilere sahip

olduğu, 2. küme (Bayburt) ile 6. kümenin (Bitlis, Hakkari) ise birbirine en uzak verilere sahip olduğu ortaya konulmuştur. Elde edilen bu sonuçlara göre uygulanan eğitim politikaları ve yapılan yatırımlar sonucu ulaşılan temel eğitim düzeyi bakımından iller arasında çeşitli kümelenmelerin olduğu belirlenmiştir. Kümelenmede daha çok bölgesel ortak özelliklere sahip illerin aynı kümede yer aldığı dikkati çekmektedir.

Türkiye’nin ekonomik gelişme sürecinde fiziki sermayesi ile birlikte beşeri sermayesini de geliştirmeye ihtiyacı vardır. Bu nedenle temel eğitimin nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesine yönelik yatırımların coğrafi bölgeler ve iller arasındaki farklılıkları da gidermeye yönelik olarak yapılması önem kazanmaktadır. Bu amaçla yapılacak olan yatırımların çalışma kapsamında belirlenen benzer özellikteki iller dikkate alınarak yönlendirilmesinin rasyonel olacağı değerlendirilmektedir.



KAYNAKÇA

Comish, R. (2007). *İstatistics*. Mathematics Learning Support Centre. 02.11.2012 tarihinde <http://mlsc.lboro.ac.uk/resources/statistics/Clusteranalysis.pdf> adresinden erişildi.

Çakmak, E. ve Gümüş, S. (2005). Türkiye’de Beşeri Sermaye ve Ekonomik Büyüme: Ekonometrik Bir Analiz (1960 - 2002). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 60/1, 59-72

Çakmak, Z. Uzgören, N. ve Keçek G. (2005). Kümeleme Analizi Teknikleri ile İllerin Kültürel Yapılarına Göre Sınıflandırılması ve Deği-

şimlerinin İncelenmesi. *DPÜ Sosyal Bilimler Dergisi*. 12, 15-36

Çilli, M. ve Arıtan, S. (2010). Temel Bileşenler Analizi Yardımı ile Elde Edilen Daha Az Sayıda Değişken Kullanılarak Farklı Hızlarda İnsan Koşusunun Fourier Tabanlı Modelinin Oluşturulması. *Hacettepe Üniversitesi Spor Bilimleri Dergisi*. 21 (1), 1-12

Dıraman, H. Özdemir, D. ve Hışıl, Y. (2009). Ayvalık Zeytin Çeşidinden Üretilen Erken Hasat Natürel Zeytinyağlarının Yağ Asitleri Bi-

- leşenlerine Göre Kemometrik Karakterizasyonu. *Gıda Teknolojileri Elektronik Dergisi*. 3. 1-11
- Ersungur, Ş. Kızıltan, A. ve Polat Ö. (2007). Türkiye'de Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması: Temel Bileşenler Analizi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 21(2), 55-66
- Eser, K ve Gökmen, Ç. E. (2009). Beşeri Sermayenin Ekonomik Gelişme Üzerindeki Etkileri: Dünya Deneyimi ve Türkiye Üzerine Gözlemler. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi (Online)*.1 (2), 41-56. 15-02-2013 tarihinde. http://www.sobiad.org/eJOURNALS/dergi_SBD/arsiv/sbd-2009/04kadir_eser.pdf adresinden erişildi.
- Kalaycı, Ş. ve diğerleri (2005). *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*. Asil Yayınevi
- Kar, M. ve Taban, S. (2003). Türkiye'de Kamu Harcama Türlerinin Ekonomik Büyümeye Etkileri. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 58 (3), 145-169
- Kar, M. ve Ağır, H. (2006). Türkiye'de Beşeri Sermaye ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Eşbütünleşme Yaklaşımı ile Nedensellik Testi, 1926-1994. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 6 (11), 51-68
- Koçberber, G. ve Kazancık, L.B. (2010). İlköğretim Olanaklarındaki Farklılıkların İncelenmesinde Yeni Bir Yaklaşım. *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*. 38, 165-176
- Koldere, A.Y. (2008). *Veri Madenciliğinde Kümeleme Algoritmaları ve Kümeleme Analizi*. (Basılmamış Doktora tezi)
- Lucas, R. (1988), On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*. 22(1), 342
- Nesterova, D. ve Sabirianova, K.Z. (1998). Investment in Human Capital Under Economic Transformation in Russia. *EERC Working Paper Serie*. 99 (04), 1-54
- Norusis, M.J. (2007). *IBM SPSS Statistics 19 Advanced Statistical Procedures Companion*. Prentice Hall. 02.11.2012 tarihinde http://www.norusis.com/pdf/SPC_v13.pdf adresinden erişildi.
- Özdamar, K. (2002). *Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi 2*. Kaan Kitabevi
- Rebelo, S. (1991). Longrun Policy Analysis and Longrun Growth. *Journal of Political Economy*. 99(3), 500-521
- Taban, S. ve Kar, M. (2006). Beşeri sermaye ve ekonomik büyüme: Nedensellik analizi 1969-2001. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 6 (1), 159-181
- Takçı, H. (2008). *Kümeleme Analizi: Temel Kavramlar ve Algoritmalar*. 02.11.2012 tarihinde htakci.sucati.org/datamining/seki-zinci_ders.pdf adresinden erişildi.
- Tatlıldil, H. (1992). *Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistiksel Analiz*. Ankara
- Turanlı, M. Özden, Ü.H. ve Türedi, S. (2006). Avrupa Birliği'ne Aday ve Üye Ülkelerin Ekonomik Benzerliklerinin Kümeleme Analiziyle İncelenmesi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 9, 95-108
- Yumuşak, İ. ve Tuna, Y. (2002). Kalkınmışlık Göstergesi Olarak Beşeri Kalkınma İndeksi ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. *İktisat Fakültesi Mecmuası*. 52, 1-26

ÖZET

İstanbul'un Küresel Finans Merkezi Olması Projesinin Ülke Örnekleri ve SWOT Analizi ile Değerlendirilmesi

İstanbul'un öncelikle bölgesel sonrasında küresel bir finans merkezi olması amacıyla hazırlanan projenin değerlendirilmesini amaçlayan çalışmamızda daha önce finans merkezi olmayı başaran Şanghay ve Dubai finans merkezleri örneklerinden faydalanılmış ve İstanbul'un finansal merkez olması sürecinde projenin SWOT analizi yöntemiyle sahip olduğu güçlü, zayıf noktaları ile karşılaşılabileceği fırsat ve tehditleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Yapılan analize göre söz konusu projenin, İstanbul'un jeostratejik ve jeoekonomik bir konuma sahip olması, birçok finansal kuruluşun merkezinin İstanbul'da kümelenmiş olması ve kamu bankaları ile finans alanında düzenleyici ve denetim kuruluşlarının merkezlerinin İstanbul'a taşınmalarının planlanmış olması gibi güçlü yönleri bulunmakla birlikte; Türk bankacılık sektörünün henüz küçük bir ölçeğe sahip olması, İstanbul merkezli büyümenin bölgesel ekonomik kutuplaşmaya neden olması, kaliteli işyeri ve konut arzının yeterli seviyede bulunmaması gibi zayıf noktalara sahip olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca, proje Türkiye'nin uluslararası imajına, ekonomik büyümeye ve istihdama sağlayacağı katkı ile piyasaların gelişimine paralel olarak finansal ürün çeşitliliğini arttırması gibi fırsatlar sunmakla birlikte; ekonomik ve finansal faktörlerden ziyade, İstanbul'un yapısal sorunlarının proje için daha fazla tehdit unsuru olarak öngörüldüğü sonuçlarına ulaşılmıştır.

JEL Sınıflaması: G15, G18, G21

Anahtar Kelimeler: İstanbul Finans Merkezi, İstanbul Finans Merkezi Projesi, SWOT Analizi İstanbul, Şanghay Finans Merkezi, Dubai Finans Merkezi

ABSTRACT

Assessing Project Of İstanbul's Becoming Financial Centre With Country Samples And SWOT Analysis

At this study aimed to assess the project prepared with the aim of İstanbul's becoming first regional after global financial center was utilized the sample of financial centers, Dubai and Shanghai, which have succeeded to become financial center previously and tried to determine strengths, weaknesses, opportunities and threats of the project in the process of İstanbul's becoming financial center by the method of SWOT analysis. According to the analysis of the project in question, although it has strong aspects including İstanbul's geostrategic and geoeconomic position, being clustered center of many financial institutions in İstanbul and having planned moving of some of financial regulating agencies and public banks to İstanbul, having diversified economic environment etc.; it has been determined weak aspects including having still a small scale of Turkish banking sector, causing regional economic polarization of İstanbul-based economic growth, lack of sufficient supply of quality office and residential etc.. In addition, although the project shall offer some opportunities including making contribution to the international image of Turkey, economic growth and employment, in parallel with the development of the markets increasing diversity of financial products etc., It has been reached the results that the structural problems of İstanbul are foreseen more as a threat rather than economic and financial factors for the project.

JEL Classification: G15, G18, G21

Keywords: İstanbul Financial Centre, Project of Financial Centre İstanbul, SWOT Analysis İstanbul, Shanghai Financial Centre, Dubai Financial Centre

İstanbul'un Küresel Finans Merkezi Olması Projesinin Ülke Örnekleri ve SWOT Analizi ile Değerlendirilmesi



Dr. İlhan Şahin*

GİRİŞ
İstanbul'un öncelikle bölgesel son-
rasında ise uluslararası bir finans
merkezi olması hedefini içeren projenin de-
ğerlendirilmesini amaçlayan çalışmamızda,
hem daha önce finans merkezi olmayı başa-
ran ülke deneyimlerinden faydalanılmış hem
de SWOT analiz yöntemi kullanılarak şehrin
finansal bir merkez olma sürecinde sahip
olduğu güçlü ve zayıf noktalar ile yakalaya-
bileceği fırsat ve karşılaşılabileceği tehdit ve
risklerin belirlenmesine çalışılmıştır.

Çalışmamızla söz konusu proje hedefi
doğrultusunda, projenin SWOT analizi yapı-
larak literatürde yer alan diğer çalışmaları ta-
mamlayıcı nitelikte bir katkı yapılması
hedeflenmiştir. Bu kapsamda, söz konusu

analiz yöntemi ile iç ve dış etkenler dikkate
alınarak var olan güçlü yönler ve fırsatlardan
en üst düzeyde yararlanılabilecek, tehditler
ve zayıf yönlerin etkisi ise asgari seviyeye
çekilmelerini mümkün kılabilen strateji ve
politikalar geliştirilerek azaltılabilecektir. Bu
şekilde projenin daha sağlıklı bir şekilde uy-
gulanması sağlanabilecektir.

Ayrıca, örnek ülke olarak alınan Çin ve
Birleşik Arap Emirliklerinde bulunan finan-
sal merkezlerden Şanghay ve Dubai şehirle-
rinin finans merkezi olma süreçlerinden
faydalanılarak analizimiz güçlendirilmeye
çalışılmıştır. Çalışmamızda Çin'in önemli iş
ve ticaret merkezlerinden Şanghay'ın örnek
alınmasının nedeni, bölgesel bir finans mer-
kezi olma sürecini tamamlamış olması ve
uluslararası finans merkezi olmak için 2020
yılına kadar bu hedefi gerçekleştirmeyi

* T. Vakıflar Bankası T.A.O.
ilhan.sahin@vakifbank.com.tr

amaçlamış olmasıdır. Birleşik Arap Emirliklerinin 7 eyaletinden biri olan Dubai'nin örnek alınmasının nedeni ise şehrin bölgesel finans merkez olma sürecini henüz tamamlamış olması ve dolayısıyla bölgesel nitelikteki finans merkezi olma yolundaki tecrübelerinden faydalanılmasının amaçlanmasıdır.

1. İstanbul'un Finans Merkezi Olma Projesi (İFM) İçin Hazırlanan Eylem ve Strateji Planının Genel Kapsamı

İstanbul bulunduğu konum itibarıyla gerek Türkiye gerekse diğer ülkeler için bir geçiş ve bağlantı noktasıdır. Bu konumun İstanbul'a sunduğu avantajlar, kenti diğer kentlere göre ekonomik açıdan daha üstün pozisyonlara taşımıştır. Türkiye'de reel ve hizmetler sektörünün ağırlıklı kısmı İstanbul'da odaklanmış ve diğer şehirlerde bulunan hemen hemen birçok sektörden İstanbul'a göç yaşanmıştır. Üretimin belirli bir bölge ya da şehirde yoğunlaşmasının ülke genelinde neden olduğu ekonomik kutuplaşmalardan doğan sakıncalar ve kendi içinde yarattığı sorunlar bir yana bırakılacak olursa, bu tür bir ortamın ölçek ve kapsam ekonomilerinden faydalanmayı sağlayan elverişli bir ekonomik ortamı sunduğundan da bahsedilebilmektedir. Esasen İstanbul tam da bu yaptığımız tasvire uymaktadır. Zira, İstanbul kendi içinde taşıdığı çoğu yapısal ve kemikleşmiş kabul edilebilecek sorunları yanı sıra, üretimin bu bölgede yoğunlaşması nedeniyle belli avantajlara sahip bir konuma ulaşmaktadır. Herşeye rağmen sunacağı avantaj ve fırsatların karşılaşılabileceği risklere göre daha fazla olduğu dikkate alınarak İstanbul'un finans merkezi olması hedefine ilk olarak 2007-2013 yıllarını kapsayan Do-

kuzuncu Kalkınma Planında yer verilmiş ve bu hedefin gerçekleştirilmesi amacıyla kısa sürede bir eylem planı hazırlanması için çalışmalarına başlanması öngörülmüştür.

Bu amaçla, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan "İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı" 29 Eylül 2009 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmış ve 2 Ekim 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, 2009). Söz konusu projeye ait bahsi geçen Eylem ve Strateji planında vizyon "İstanbul'un öncelikle bölgesel, nihai olarak da küresel bir finans merkezi olması" şeklinde belirlenmiştir. Bu çerçevede İstanbul'un 10 yıl içinde bölgesel, 30 yıl içinde de küresel bir finans merkezi olması için yola çıkılmıştır (DPT, 2009a, 2009b, 2011a).

Strateji ve Eylem Planında (DPT, 2009a), İstanbul'un finans merkezi olma hedefi doğrultusunda düzenleme yapılmasına ihtiyaç duyulan temel alanlar belirlenmiştir. Bunlar genel olarak ana başlıklar halinde aşağıda sıralanmıştır:

- Uluslararası standartlarda işleyen hukuki bir altyapının oluşturulması,
- Finansal ürün ve hizmet çeşitliliğinin artırılması,
- Basit ve etkin bir vergilendirme sisteminin oluşturulması,
- Düzenleyici ve denetleyici çerçevenin geliştirilmesi,
- Fiziksel ve teknolojik altyapının güçlendirilmesi,
- Nitelikli insan kaynağı ihtiyacını karşılayacak bir eğitim altyapısının oluşturulması,
- İFM projesinin tanıtımının yapılması ve imajının oluşturulması,

- Projenin yürütülmesi için koordinatörlüklerin ve alt çalışma komitelerinin teşkil edilmesi.

Türkiye’de yargı sisteminde çeşitli sorunların bulunduğu kamuoyunca bilinen ve çoğu zaman gündemde olan bir gerçektir. Özellikle dava süreçlerinin uzaması ve etkin bir şekilde çözüme kavuşturulamaması yargı sisteminin eksiklikleri arasındadır. İFM Strateji ve Eylem Planı’nda (DPT, 2009a) hukuki altyapının güçlendirilmesi amacıyla söz konusu ve benzer eksiklerin giderilmesi için yapılması gereken düzenlemelere yer verilmiştir. Bu çerçevede, hazırlanan Eylem ve Strateji Planı’yla İstanbul’da ulusal ya da uluslararası finansal kuruluşların ihtiyaçlarını karşılar nitelikte bağımsız ve özerk yapıya sahip tahkim merkezlerinin oluşturulması, arabuluculuk sisteminin etkin şekilde kullanılmasının sağlanması, uyuşmazlıkların kısa sürede çözümüne yönelik tedbirlerin alınması gibi yargı sisteminde önemli düzenleme ve iyileştirmelerin yapılması amaçlanmıştır.

Finansal bir merkezin etkin bir şekilde rekabet edebilmesinde önemli alanlardan biri de etkin, anlaşılır ve basit düzenlemeler içeren bir vergi sisteminin varlığıdır. Finans merkezinde faaliyet gösterecek kurumlar için vergi yükünün diğer finans merkezlerine göre rekabetçi seviyelerde olması gereklidir. Bu kapsamda, söz konusu Strateji ve Eylem Planı’nda (DPT, 2009a) vergi mevzuatının basit, anlaşılır, rekabetçi ve sürdürülebilir bir yapıya ulaşmasını sağlayıcı düzenlemeler yapılacağı vurgulanmıştır.

Uluslararası piyasalarla bütünleşmiş bir finansal merkez her türden finansal ürünün işlem görebileceği yetenekte olmalı ve geniş

bir hizmet çeşitliliğini içinde barındırmalıdır. Bu amaçla, Strateji ve Eylem Planı’nda (DPT, 2009a) Türkiye piyasalarında henüz sunulmayan veya yeterli işlem hacmine ulaşmamış, İstanbul’u cazip bir finans merkezi haline getirebilecek, gelişme potansiyeli yüksek finansal ürün ve hizmetler için gerekli altyapının oluşturulması; Türkiye’de mevcut olduğu halde, çeşitli nedenlerle rekabet üstünlüğü yurtdışı piyasalara kaymış olan finansal ürün ve hizmetlerin belirlenerek, bu durumun düzeltilmesine yönelik tedbirlerin alınması vb. düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

Finansal kuruluşların uluslararası alanda faaliyet gösterebilmeleri için uluslararası düzenleyici kuruluşların yayınladıkları düzenlemelere uyum sağlamış olmaları finansal merkez için önem taşıyan diğer unsurlar arasındadır. Bu çerçevede, İFM Strateji ve Eylem Planı’nda (DPT, 2009a) Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu, Rekabet Kurulu vb. düzenleyici ve denetleyici kuruluşların daha bağımsız ve özerk bir kurumsal yapıda teşkil edilmeleri; uluslararası standartların oluşum sürecinin yakından takip edilerek, bu standartlara uyum düzeyinin belirli aralıklarla gözden geçirilmesinin gerekliliğine yer verilmiştir.

Finansal merkez olmayı hedefleyen bir şehir, nefes alınabilen, her tür konut ve işyeri ihtiyacının karşılanabildiği, ulaşım ve fiziksel altyapısı gelişkin, insanların stres yaşamadığı, her türden yaşam alanını içinde barındıran bir kentsel yapıya sahip olmalıdır. İstanbul için bunların birçoğunun yeterli düzeyde olmadığından bahsedilmekle birlikte, söz konusu Strateji ve Eylem Planı’nda (DPT, 2009a) İstanbul’da yaşam kalitesinin yükseltilmesi,

ulaşım imkânlarının arttırılması ve finansal kuruluşların altyapı ihtiyaçlarını karşılayacak fiziksel koşulların sağlanmasına yönelik alınması gerekli tedbirlere yer verilmiş ve bu konuda hedefler belirlenmiştir.

Bilişim ve otomasyon çağında bir finans merkezinin her tür iletişim kanalının güvenilir, kesintisiz ve düşük maliyetli bir şekilde işlev göstermesi gereklidir. Bu amaçla teknolojik altyapının tesis edilmesinin önem taşımakta olduğu Strateji ve Eylem Planı'nda (DPT, 2009a) önemle vurgulanmıştır.

İnsan kaynakları ve entellüktüel sermaye bir ülkenin en önemli teminatıdır. Özellikle finans sektöründe bilgi birikimi ve mesleki donanım uluslararası arenada faaliyet göstermeyi hedefleyen bir şehir için kritik öneme haizdir. Söz konusu Strateji ve Eylem Planı'nda (DPT, 2009a) özetle finans alanında insan kaynakları ve eğitim politikalarının belirlenmesi ve gözden geçirilmesi, nitelikli işgücünün İstanbul'a çekilmesinin sağlanması vb. hususlarda uygulanması gerekli politikalar ve hedefler belirlenmiştir.

Bunların yanında, İFM projesinin uygulanması için koordinatif bir yapının tesis edilmesi, buna ilişkin koordinatörlükler ve alt çalışma komitelerinin teşkil edilmesi gerektiğine yer verilmiştir. Bir şehrin ya da ülkenin finans merkezi olabilmesinde tanıtım ve imajın taşıdığı önem dikkate alınarak, Strateji ve Eylem Planı'nda (DPT, 2009a) İFM Projesinin tanıtım ve reklam stratejisinin belirlenmesi, yurtdışında ve yurtiçinde Projeye dair kamuoyu algısının yönetilmesi hedeflenmiştir.

Ayrıca, proje çerçevesinde "İstanbul Uluslararası Finans Merkezi İdari Yapılanmasına" ilişkin Başbakanlık Genelgesi

1 Mayıs 2010 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu düzenleme kapsamında, "Strateji ve Eylem Planı" da dikkate alınarak "İstanbul Uluslararası Finans Merkezi" çalışmalarını koordine etmek, desteklemek ve yürütmek üzere; İFM Yüksek Konseyi (Yüksek Konsey), İFM Ulusal Danışma Kurulu (Ulusal Danışma Kurulu), İFM Koordinatörlüğü (Koordinatörlük), Çalışma Komiteleri ve Yüksek Konseye tavsiyede bulunmak üzere İFM Uluslararası Danışma Konseyi (Uluslararası Danışma Konseyi) kurulmuştur (Resmi Gazete, 2010).

Bunlara ilaveten, yayımlanan söz konusu Genelge'de (Resmi Gazete, 2010) İstanbul'un öncelikle bölgesel, nihai olarak da küresel finans merkezi olması vizyonunun gerçekleştirilmesi için yapılacak çalışmalara; kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının etkin bir şekilde katılım ve katkılarına ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır.

Yukarıda genel olarak hedef ve amaçları sunulan "İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı" incelendiğinde yapılması planlanan çoğu yasal düzenlemenin, sadece İstanbul'u ya da burada kurulması hedeflenen finans merkezini değil tüm Türkiye'yi yakından ilgilendirdiği görülmektedir. Dolayısıyla proje gerek uygulama sürecinde gerekse uygulamaya alındığında birçok alanda yasal ve düzenleyici altyapının Türkiye ekonomisine kazanımını sağlayacaktır. Söz konusu kazanımlar Türkiye'de finansal piyasaların, uluslararası finansal piyasalara entegrasyonunu daha da pekiştirecek ve arttıracaktır. Tüm bu gelişmeler Türkiye ve özünde İstanbul'un ekonomik gelişimine ivme katacaktır.

2. Bölgesel ve Uluslararası Finans Merkezlerine İlişkin Ülke Örnekleri

İstanbul'un finans merkezi olması projesine finansal merkez olma sürecinde gerçekleştirdikleri ve planladıkları faaliyetlerin referans teşkil edebilmesi amacıyla, çalışmamızda farklı iki ülkede bulunan iki finans merkezi örnek ülke uygulamaları olarak sunulmuştur. Bu kapsamda, Çin'in önemli iş ve ticaret merkezlerinden Şanghay'ın örnek alınmasının nedeni, bölgesel bir finans merkezi olma sürecini tamamlamış olması ve uluslararası finans merkezi olmak için 2020 yılına kadar bu hedefi gerçekleştirmeyi amaçlamasıdır. Dolayısıyla Şanghay'ın bölgesel finans merkezi olma yolunda edindiği tecrübeleri yanında, uluslararası finans merkezi olmak amacıyla planladığı faaliyetlerden faydalanılacaktır. Birleşik Arap Emirliklerinin 7 eyaletinden biri olan Dubai ise bölgesel finans merkez olma sürecini henüz tamamlamış bir merkez olması nedeniyle bu tecrübelerinden faydalanmak amacıyla örnek alınmıştır.

2.1. Şanghay

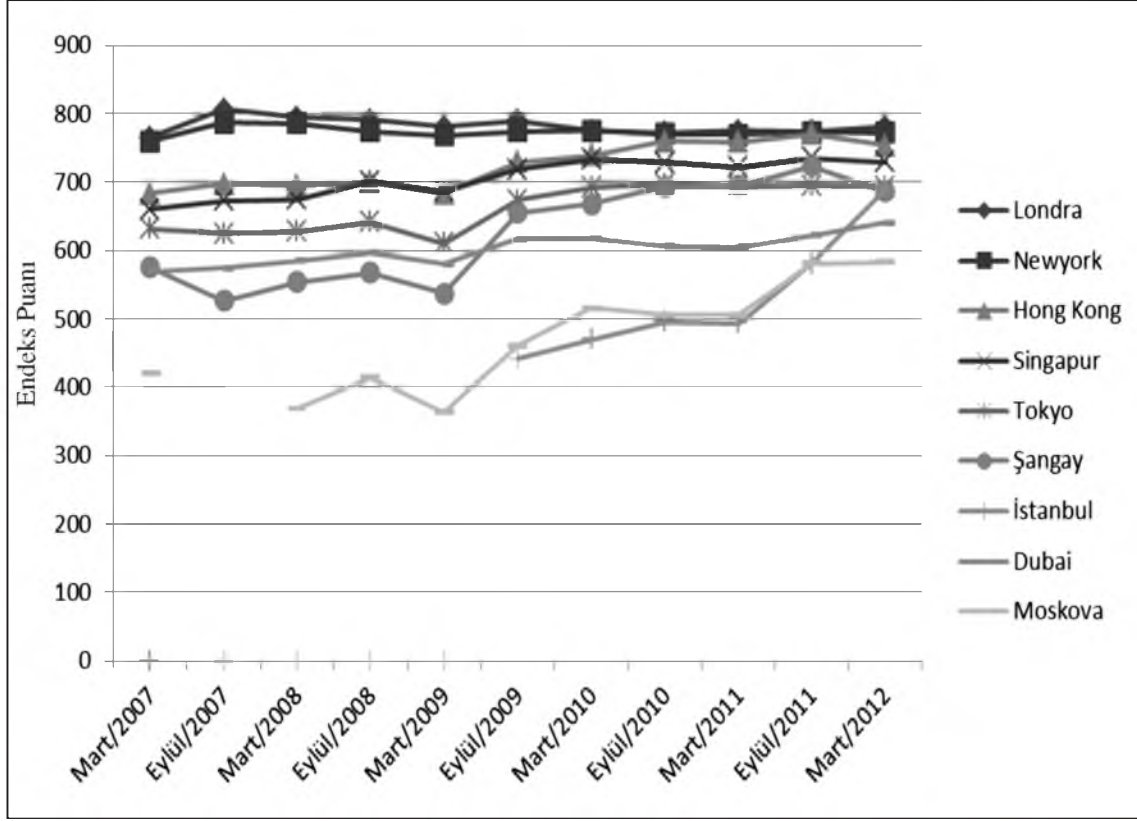
Şanghay, şimdiye kadar ulusal ve bölgesel bir finansal merkez olma hedefini tamamlamış ve halen uluslararası finansal merkez olma yolunda çalışmaların yoğun şekilde sürdürüldüğü bir şehirdir. Şanghay'ın bölgesel finans merkezi olma sürecini tamamlamış olması ve uluslararası finans merkezi olması hedefi doğrultusunda halen sürdürülen reform ve çalışmaların dikkate alınmasının, aynı süreci hedefleyen İstanbul'un finans merkezi olması projesine önemli ölçüde katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Şanghay'ın finansal merkez olma sürecini uzun yıllardır yaşayan bir şehir olduğu

söylenebilir. Şanghay, 1949 yılında içinde barındırdığı 24 devlet bankası, 200 özel kredi ve yatırım kuruluşu ve dünyanın üçüncü en büyük menkul kıymetler piyasası ile Asya'nın önde gelen finans merkeziydi. Bir yüzyılı aşkın süredir Şanghay, Çin'in modern bir bölgesi olarak dışa açık beş şehri arasında saygın bir yer almıştır (Jarvis, 2009, s.16). Günümüz itibarıyla ise Şanghay öteden beri dünya ticaret merkezlerinden biri olup, ticaret ve üretim merkezlerine yakın bir konuma sahip olmanın avantajlarını yaşamaktadır.

Uluslararası finans merkezi olma yolunda ilerleyen Şanghay ve beraberinde Pekin, Çin ana karasında ulusal, bölgesel ve küresel finansal merkez olma hedeflerine ulaşılması için temellerini attıkları finansal kurumları ile gelişmekte olan finansal merkezlere önemli örnek teşkil etmektedirler. Her iki merkez de 1990'lardan beri Çin'in dışa açık politikasından, düzenleme ve denetleme alanında yaptığı yeniliklerden ve olgunlaşan piyasa segmentlerinden faydalanarak küresel arenada aktif ve belirgin bir konuma ulaşmışlardır. Bu çerçevede, finansal hizmetlere karşı artan iç talep ve hükümetin reform politikası Çin finans sektörünün mevcut dinamizmini sürdüreceği ve küresel finans piyasasındaki payını artıracığı beklentisini hakim kılmaktadır (Kern, 2010, s.7).

Şanghay'ın "Uluslararası Finansal Merkezler Rekabet Endeksi"ndeki gelişimi yaşadığı hızlı değişim sürecini doğrulamaktadır. Şehrin Grafik 1 ve Tablo 1'de yer aldığı üzere kısa bir süre içinde endeks puan ve sıralamasını belirgin bir şekilde arttırdığı ve geleneksel finans merkezleri ile neredeyse

Grafik 1: Bazı Finansal Merkezlerin Uluslararası Rekabet Endeksi Puanlarının Gelişimi

Kaynak: Z/Yen Group, 2007a, 2007b, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2012

başabaş seviyeye ulaştığı görülmektedir. Şanghay'ın dört sene (Mart/2007-Mart/2012) gibi kısa bir süre içinde 30'lu sıralarda bulunan konumunu ilk 10 finansal merkez arasına taşıması, uluslararası finans merkezi olması amacıyla yapılan çalışma ve reformların ne denli başarılı olduğunu göstermektedir. Bu durum aynı zamanda Çin ve Şanghay'ın küresel ekonomik krizi fırsata çevirdiğini de teyit etmektedir.

Şanghay'ın, gelişimini bu şekilde sürdürmesi halinde 10 yıl içinde dünyada New York'tan sonra 2'nci sırada yer alabilecek

bir finans merkezi olacağı öngörülmektedir (Loechel ve Quelch, 2011). Esas itibarıyla, Şanghay'ın uluslararası finansal merkez olması sürecindeki gelişimi Çin'in yaptığı ekonomik reformlarla paralellik taşımaktadır. Zira, Çin hükümetinin para birimini uluslararasılaştırma projesinin önemli parçalarından biri, ana karada Şanghay'ın 2020 yılına kadar uluslararası finans merkezine dönüştürülmesidir. Küresel finans krizinden sonra dolarda yaşanan istikrarsızlıklar neticesinde Çin, para birimi RMB'nin dünya piyasalarında daha aktif bir rol almasını planlamakta

Tablo 1: Bazı Finansal Merkezlerin Uluslararası Rekabet Endeksinde Yer Alan Sıralamalarının Gelişimi

Finansal Merkez	Finansal Rekabet Endeksinde Yer Alan Sıralaması										
	Mart 2007	Eylül 2007	Mart 2008	Eylül 2008	Mart 2009	Eylül 2009	Mart 2010	Eylül 2010	Mart 2011	Eylül 2011	Mart 2012
Londra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Newyork	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Hong Kong	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3	3
Singapur	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	4
Tokyo	9	10	9	7	15	7	7	5	5	6	5
Şangay	24	30	31	34	35	10	11	6	5	5	8
İstanbul	—	—	—	—	—	72	74	70	71	62	61
Dubai	25	22	24	23	23	21	24	28	28	36	29
Moskova	45	—	56	57	60	67	68	68	68	61	65

Kaynak: Z/Yen Group, 2007a, 2007b, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2012

olup, bunun için derin ve gelişmiş finans piyasalarına ihtiyaç duyduğunu vurgulamaktadır. Şanghay'ın ise bu hedefe, uluslararası finans piyasası olma sürecini tamamlayarak hizmet etmesi planlanmıştır (Leung ve Yim, 2009). Dolayısıyla Şanghay'ın küresel bir finans merkezi olması sürecinin tamamlanması, Çin'in para birimini tam olarak uluslararasılaştırması hedefi için kritik bir önem taşımaktadır.

Şanghay, New York gibi bir şehirle rekabet edebilmek için yoğun bir şekilde eylemlere girişmiş ve Şanghay Borsası 2010 yılı itibarıyla ciro olarak Asya'da 2'nci, piyasa kapitalizasyonu açısından dünyada 4'ncü sıraya yerleşmiştir. Şanghay Altın Borsası dünyada kendi türünde en büyük borsa olup, finansal hizmetler sektörü 250.000 kişilik istihdama ulaşmış ve Hong Kong ile arasındaki açığı neredeyse kapatacak seviyeye erişmek üzeredir (Loechel ve Quelch, 2011). Şanghay, uygun hükümet politikaları ve arkasında bulundurduğu dünyanın en dinamik ekonomisi

ile bölgesel rakipleri arasında oldukça büyük avantajlara sahip bir şehir konumundadır. Uluslararası alanda öncü finansal merkezlerle arasındaki farkı, sermaye hareketlerine uygulanan kontrollerin kaldırılması ve RMB'nin tamamen konvertibl olması ile daha hızlı şekilde kapatacağı öngörülmektedir (Leung ve Yim, 2009). Ayrıca entellektüel anlamda finansal bilgi birikiminin oluşumu için üniversitelerde ileri düzeyde finansal enstitüler teşekkül ettirilmiş olup, buna benzer kuruluşların kurulması çalışmalarına devam edilmektedir. Bundan sonraki adımları, gelecekte yabancı şirketlerin borsalarında tamamen kote olarak işlem görmelerinin sağlanmasıdır (Loechel ve Quelch, 2011). Yabancı şirketlerin Şanghay'da bulunan borsalarda kote olması finans merkezinin uluslararasılaşma sürecinin en önemli ayağıdır. Böylelikle finans merkezinde bulunan sermaye piyasaları aracılığıyla ülkeye sermaye akımı kendi doğal sürecinde çok daha rahat bir şekilde gerçekleşecektir.

Tablo 2: *Şanghay'ın Uluslararası Finansal Merkez Olma Projesinin Çalışma Çerçevesi*

Çin hükümetinin temel hedefleri:
1. Güçlendirilmiş ekonomi ve uluslararası statüye kavuşmuş para birimi RMB ile 2020'ye kadar Şanghay'ın rekabet edebilir uluslararası finansal bir merkez olmasını sağlamak
2. Şanghay 2020'ye kadar,
• Çok fonksiyonlu ve yüksek derecede uluslararasılaşmış bir finansal piyasa sistemine, • Uluslararası arenada rekabet eden finansal kurumların ve, • Finans alanında ehil ve profesyonellerin bulunduğu bir havuza, • Rekabet edebilir vergi, kredi ve düzenleyici ve hukuk altyapısına sahip olmalıdır.

Kaynak: Leung ve Yim, 2009, s.2

Ayrıca, Şanghay'ın uluslararası bir finans merkezi olması için finans sektöründe hizmet veren nitelikli personel ve yöneticilerin gelirlerinden alınan verginin indirimi ve uluslararası rekabetçi seviyelere çekilmesi konusunda politika belirleyicilerin eylem planları bulunmaktadır. Yine, finansal sorunlarla ilgili ayrı ihtisas mahkemelerinin oluşturulması da planları dahilindedir. Buna ilaveten, mevcut olan serbest ticaret bölgesi alanının, finansal sektörün çeşitlendirilmiş ekonomik yapıyla ilişkilendirilmesi ve dışa açıklığın maksimum seviyeye ulaştırılması amacıyla genişletilmesi planlanmıştır (Loechel ve Quelch, 2011). Çin hükümeti Şanghay'ın 2020 yılına kadar uluslararası finansal bir merkez olması projesinin yanında, aynı zamanda şehrin bölgesinde denizcilik merkezi olmasını da hedeflemiştir. Her iki projenin gelişimleri açısından birbirlerine önemli avantajlar sağlayacağı öngörülmektedir (Leung ve Yim, 2009). Çin'in, Şanghay'ın uluslararası finansal merkeze dönüşümünde uyguladığı çalışma çerçevesi yukarıda yer alan Tablo 2'de sunulmuştur.

Finansal merkezin küresel sermaye akımlarını kendine çekmesi, gelişimi açısından önem taşımaktadır. Şanghay'ın kurulmuş finansal merkezler ile karşılaştırmalı en önemli avantajı, güçlü Çin ekonomisinin merkezine çok yakın olmasıdır. Şanghay'ın fırsatları, iş hayatı açısından mikroekonomik çevrenin oluşturulması ve finansal sistemin verimliliğinin artırılması faktörleri altında yatmaktadır. Her iki faktör aşağıdaki kriterler ile ölçülebilir (Loechel ve Quelch, 2011):

i- Müşteriler (kamu ve özel kuruluşların finansal merkezin içinde bulunup bulunmadığı):

Şanghay'ın merkezi Pekin'den olan yurtdışı büyük bankaların merkezlerini taşımak ya da delege etmek yoluyla, bir kısmını finansal merkez içine taşıması karşılaştırmalı bir üstünlük katacaktır. Aynı zamanda, yabancı bankaların bölgesel merkezlerini kendine çekmelidir. Çünkü çoğu yabancı bankanın merkezi Hong Kong ve Singapur'da bulunmaktadır.

Avrupa Birliği Ticaret Odası'nın¹ yaptığı bir çalışmaya göre çok uluslu şirketlerin (ÇUŞ) bölgesel merkezlerini Şanghay'a taşımaları için belirli engellerin bulunduğu belirtilmiş ve bunlar, düzenleyici çerçeve, vergi rejimi, uluslararası finansmana sınırlı ulaşım ve deneyimli insan kaynağının eksikliği olarak sıralanmıştır.

ii- Coğrafi erişim (finansal merkezin iş açısından ağırlıklı olarak yurtiçi, bölgesel ya da küresel nitelikte bir yapıya sahip olup olmadığı):

Rekabet endeksleri gözönüne alındığında off-shore merkezlerden Hong Kong ve Singapur'un, Şanghay'a göre üstünlüklerini korudukları gözlenmektedir (Z/Yen Group, 2011). Ayrıca, coğrafi konum olarak Şanghay hala Pekin ile rekabet halinde olan bir şehir görünümündedir. Bölgesel ve finansal merkez olma yolunda finansal merkezler ile başarılı şekilde rekabet edebilmek için uluslararasılaşma en fazla önem taşıyan husustur. Bu noktada, uluslararası kuruluşlar özellikle milli paranın tam olarak konvertibil olup olmadığını gözönünde bulundurmaktadır. Dolayısıyla RMB tam konvertibl olmadığı sürece Şanghay'ın ilk sıralara yükselmesi mümkün gözükmemektedir.

Prof. Zang Jun (2007) Şanghay'ın finansal merkez olması projesinde ilk olarak şehrin idari yapısının Hong-Kong gibi daha özel bir konumda olması gerektiğini, idari yapılanmanın finansal merkezin gelişiminde kolaylık yaratacağını vurgulamıştır. Ayrıca şehrin uluslararası finans merkezi konumuna ulaşmasının ekonominin bütününe pozitif etkide bulunacağı gibi, ülkenin diğer bölgelerine de daha iyi hizmet ulaşmasını sağlayacağını belirtmiştir (Liu, 2007).

iii- Ürün portföyü (sunulan finansal ürünlerin karmaşıklığı ve çeşitleri):

Uluslararası finansal bir merkez olabilmesi için Şanghay'ın finansal ürün portföyü karşılaştırmalı olarak hala dardır. Varlık yönetimi ve özel bankacılık, örneğin, yatırım bankacılığı faaliyetlerine henüz başlamış olup, bu alandaki işlem yoğunluğu Hong Kong'ta toplanmaktadır. Bundan başka, para, şirket tahvil ve döviz piyasası hala diğer uluslararası finansal merkezler kadar olgunlaşmamıştır.

Tüm bunlara rağmen, Şanghay Borsası dünyada işlem hacmi sıralamasında 3.ncü sıraya yükselmiştir (TSPAKB, 2010). Para ve sermaye piyasalarına bölgesel ve ÇUŞ'ların çekilmesi için daha hafif düzenlemeler (light regulatory) yapılmalı, döviz kuru ve faiz oranlarının oluşumunda tamamen liberal politikalar izlenmeli, dışa açıklık tam olmalı ve yabancı bankaların ülkede faaliyet göstermeleri önündeki tüm engeller kaldırılmalıdır.

iv- Katma değer zinciri (entellektüel alt-yapı dahil, gerekli arz kanallarının varlığı):

Şanghay finansal merkez olarak Çin ve yabancı ülkelere, paraya hükmeden brokerlar, muhasebeciler, aktüerler, hukukçular, finansal alandaki tüm profesyonel çalışanları kendine çekmek için cazip imkânlar oluşturmaktadır. Finansal eğitim sistemi tüm seviyelerde geliştirilmelidir (Loechel ve Quelch, 2011). Şanghay'ın uluslararası finansal merkez hedefine ulaşması için Çin hükümeti tarafından atılması gereken adımlar aşağıdaki

¹ Yazarın bahsettiği çalışma Avrupa Birliği Ticaret Odasının Pekin'de bulunan ofisi aracılığıyla yapılmıştır: EUCCC (European Union Chamber of Commerce in China), Asia-Pacific Headquarters Study, Beijing/China, 2011

Tablo 3’de detaylı olarak yer almaktadır. Söz konusu adımlar Türkiye için de örnek teşkil edebilir.

Asya’da finansal merkezler arasında birinci olunduğunda küresel finansal merkez olduğu anlamının doğduğunu belirten Loechel ve Quelch (2011), Şanghay’ın

RMB’nin konvertibilitesi arttığında Hong Kong ve Singapur’a karşı avantaj kazanacağını; Hong Kong ile arasındaki rekabette, Hong Kong’un yerini elde etmektense konumundan faydalanarak finansal merkezler arasındaki sıralamasını çok daha üst sıralara taşımasının daha anlamlı olacağını vurgulamaktadır.

Tablo 3: Çok Fonksiyonlu ve Uluslararasılaşmış Bir Finansal Sistem Kurmak İçin Atılacak Adımlar

• Yeni piyasa araçları ve çok fonksiyonlu bir piyasa sisteminin kurulması için alınması gereken tedbirler 1. Şirket tahvillerinin, varlığa dayalı menkul kıymetlerin, döviz cinsinden tahvillerin geliştirilmesi 2. Menkul kıymetler borsaları bazlı türev işlem araçlarının, döviz kuru, faiz oranı, tahvil, hisse senetleri, banka borç senetlerinin geliştirilmesi 3. Enerji ve metallerin geleceğe dayalı alım satımının yapılabileceği future işlem borsalarındaki işlemlerin yaygınlaştırılması 4. Borsaya kayıtlı şirketlerin kapsam ve ölçeklerinin genişletilmesi 5. Sigorta ve yatırım fonları gibi kıymetlere sahip kurumsal yatırımcıların piyasalara katılmasının sağlanarak piyasaların hacminin büyütülmesi 6. Yabancı yatırımcıların Şangay finans piyasalarına tedricen katılımını arttırmak, uluslararası kalkınma ajans, kuruluşlar ve şirketler tarafından RMB cinsinden borçlanma araçlarının çıkarılmasını sağlamak 7. Çin anakarası ile Hong Kong arasındaki işbirliğini güçlendirmek 8. Reasürans piyasalarını geliştirmek. Yerel ve uluslararası ortaklık türünde reasürans şirketlerinin Şangay piyasalarında işlem yapmalarını teşvik etmek, offshore reasürans iş alanının açılması için incelemeler yapmak
• Geliştirilecek finansal kuruluşlar ve iş sistemleri 1. Özellikle yatırım bankacılığı, fon ve varlık yönetimi şirketleri, leasing ve finansman şirketleri, para brokerları vb. 2. Girişim sermayesi ve çeşitli özkaynak yatırım fonları vb. 3. Özel bankacılık, Offshore finansman, güven ve inanç fonlarının yaygınlaştırılması, her tür araç kredisi ve ikincil piyasada işlem görmelerinin sağlanması 4. Birleşme ve satınalmalar için ticari bankacılığın finansmanının güçlendirilmesi

Kaynak: Leung ve Yim, 2009, s.3

Leung ve Yim (2009), 2020 yılına kadar öncü uluslararası finansal merkezleri yakalamayı hedefleyen Şangay için Çin ana karasının zayıflıkları ve kısıtlarını aşağıda yer alan Tablo 4 ile özetlemişlerdir. Tablo 4’den

görüldüğü üzere Çin’in daha liberal ve dışa dönük politikalar uygulamasının söz konusu hedefe ulaşılmasında kolaylık yaratacağı göze çarpmaktadır.

Tablo 4: Çin Ankarasının Finansal Merkez Olma Sürecinde Bazı Zayıflık ve Kısıtları

Kısıtları	Zayıflıkları
• Sermaye kontrolü • RMB'nin konvertibilitesinin yetersizliği • Bilgi kontrolü • Yabancıların piyasalara sınırlı katılımı • Faiz oranları ve borçlanma piyasalarındaki kontroller	• Nitelikli insan kaynağının mevcudiyeti • Risk yönetimi • Kurumsal yönetim • Uluslararası rekabet • Finansal altyapı

Kaynak: Leung ve Yim, 2009, s.7

Şanghai finansal merkezler içinde, hızlı bir şekilde uluslararası finans merkezi olmayı amaç edinmiş bölgesel bir finans merkezidir. Çin ana karasında bulunan finans merkezleri Çin'in genel ekonomik kalkınma ve gelişim politikalarından nasibini alarak diğer finans merkezlerine göre avantaj sağlamaktadır. Çin bugün her türden teknolojik ürünü imal eden ve bunları ihraç eden ülke konumuna ulaşmıştır. Çin'in İhracata dayalı ekonomik yapısı ister istemez bölgedeki finans merkezlerinin uluslararası işlemlerini arttırmakta ve uluslararasılaşması için itici bir güç oluşturmaktadır. Bu yönüyle, Şanghai da Çin'in hızlı ekonomik gelişiminden faydalanmaktadır.

Ayrıca, Uzak Doğu'da bulunan Hong Kong, Singapur vb. finans merkezlerinin geneline bakıldığında çoğunun teknolojik alandaki gelişiminin hat safhada olduğu göze çarpmaktadır. Bu merkezler sahip olduğu teknoloji ile şirketlerin ve burada yaşayan insanların ulaşım, altyapı, iletişim, ofis hizmetleri vb. her türden ihtiyacını karşılayacak seviyededir.

Şanghai'nın finans merkezi olma sürecinde yaşadığı tecrübeler bu hedefle yola çıkan şehir ve ülkeler açısından önemli referans noktaları oluşturmaktadır. Çin'in para birimi RMB'nin konvertibilitesinin artırıl-

masında finansal merkezler ihtiyacı duyulması ve bu yönde yaptığı çalışmalar önemli referans noktalarından biridir. Finansal merkezlerin uluslararası nitelik kazanması, ülke para birimlerine talebi arttırdığından konvertibilitesine de doğal bir katkı sağlamaktadır. Parası tam konvertibilite kazanmış ülkeler dış ticaretlerini daha ideal seviyelere taşıma imkânına kavuşmaktadırlar. Finansal merkezler ayrıca birçok finansal hizmet ve ürünü bir arada sunarken, ülkenin finansal derinliğine ilişkin göstergeleri de olumlu yönde etkilenmektedir. Dolayısıyla etkin işleyen bir finans merkezi ülkenin finansal sistemini doğrudan ve olumlu yönde etkilemektedir.

Şanghai'nın uluslararası finansal merkez olması sürecinde dikkati çeken bir diğer husus, finansal merkez için itici güç olacağı kabul edilen merkez niteliğinde diğer bir sektörün de burada kurulmasının planlanmış olmasıdır. Bu kapsamda, Şanghai'da diğer uluslararası merkezin denizcilik sektörü olması benimsenmiştir. Bu amaçla yapılan planlamanın hayatiyet kazanması halinde finans merkezi için fon kaynak ve kullandırım imkanı güçlenecek, denizcilik sektörünün dışa açık yapısından dolayı dış ticaret ve dolayısıyla kambiyo işlemleri finansal merkezde yoğunlaşacak, dolayısıyla tüm bunlar

finans merkezi ve beraberinde sektörün gelişimine ivme katacaktır.

İstanbul'un Şanghay ile ortak yönlerinin olduğundan bahsedilebilir. Bizans İmparatorluğu ve Osmanlı İmparatorluğu'na yıllarca başkentlik yapmış İstanbul yıllara uzanan tarihi geçmişi ve çağlar boyunca üstlendiği ticari ve ekonomik rolü ile Türkiye'nin en dışa açık şehri ünvanını almıştır. Aynı zamanda her iki şehir de limanlar şehri olma özelliğini taşımaktadır. Dolayısıyla yukarıda ifade edilenlerden yola çıkıldığında, İstanbul'un özellikle Uzak Doğu'da bulunan finansal merkezlerin yaşadığı hızlı teknolojik dönüşüm sürecini belirleyen etkenleri ve geleceğe dair yapılan planlamaları referans alıp kendi gelişim sürecine uyarlayarak finansal merkez olma yolunda attığı adımları doğru bir strateji ile pekiştirmesi mümkün olabilir.

2.2. Dubai

Birleşik Arap Emirlikleri'ni oluşturan 7 emirlikten önemli seviyede gelişme sağlayan emirliklerden biri Dubai'dir. Aynı zamanda, Dubai, bölgesel bir finans merkezi olma sürecini başarıyla tamamlayan ve bu konumunu halen sürdüren, uluslararası finans merkezi olma yolunda ilerleyen ve Orta Doğu coğrafyasında etkin bir rol alan finans merkezidir. Dubai modeli, İFM projesi için yapılması gerekenler konusunda referans teşkil edecek yeni bir örnek olarak kabul edilebilir.

Dubai, yaklaşık son 10 yıl içerisinde özellikle imaj konusunda gerçekleştirdiği yatırımlar paralelinde gittikçe güçlenen bir "finans merkezi" algısı yaratmakta ve sürekli artan "petrodolar" sermayesi sayesinde kısa ve orta vadede İstanbul için önemli bir rakip olma potansiyelini taşımaktadır (Apak ve Elverici, 2008). Dubai'nin, "Uluslararası Fi-

nansal Merkezler Rekabet Endeksi"ndeki gelişimi incelendiğinde, Grafik 1 ve Tablo 1'de görüldüğü üzere endeks sıralamasında genellikle 20 ila 30'lu sıralar arasında yer aldığı gözlemlenmektedir. Dubai'nin dört senelik (Mart/2007-Mart/2012) süre içindeki gelişiminin incelendiği söz konusu Grafik ve Tablo'da bulunduğu konumunu genel olarak istikrarlı bir şekilde koruduğu söylenebilir.

Dubai'de finans merkezinin kuruluşu sürecinde, şehirde öncelikle Dubai International Financial Centre (Dubai International Financial Centre-Dubai Uluslararası Finans Merkezi) adıyla bir bina kurulmuş ve burası finansal serbest bölge olarak ilan edilmiştir. DIFC, tam olarak 20 Eylül 2004'te faaliyete geçmiştir (TSPAKB, 2007, s.25). Stratejik konumu, bağımsız düzenlemeleri, hukuksal çerçevesi, dünya standartlarında altyapısı ve uygun vergi politikalarıyla DIFC, kendine üye olan şirketlere bölgede hızla artan finans ve işletme hizmetleri ile ilgili taleplerine erişmelerinde önemli fırsat ve imkânlar sağlamayı amaç edinmiştir. İşletme ve finansal hizmetler topluluğu olan ve finans sektöründe dünyanın önde gelen oyuncularını bünyesinde barındıran DIFC, aşağıda yer alan sektörlerde yoğunlaşmıştır (Al Tamimi&Company, 2011; 2011, Wikipedia):

- Bankacılık hizmetleri
- Sermaye piyasaları
- Sigorta ve reasürans
- Varlık yönetimi (yatırım fonları, ortaklıkları kuruluş ve yönetimi)
- Katılım bankacılığı (İslami finans)
- Profesyonel hizmetler (Danışmanlık ve operasyonel destek benzeri faaliyetler)

Finansal hizmetler dışında DIFC ayrıca petrokimyadan teknolojiye kadar birçok faa-

liyet alanında küresel ve bölgesel ölçekteki şirketlere ev sahipliği yapmaktadır. Bu şirketlerin çoğu DIFC'ı bölgesel merkezi olarak seçmekte ve burayı bölgesel genişleme noktası olarak kullanmaktadır (Wikipedia, 2011).

Belirtilen sektörlerde faaliyet gösteren kuruluşlar DIFC'de faaliyet göstermek için faaliyet belgesi (lisans) almak durumundadırlar (TSPAKB, 2007, s.25). DIFC'de faaliyet gösteren finansal kuruluş ve şirketlere önemli derecede avantaj ve cazip yatırım ortamı sunulmaktadır, bunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Al Tamimi&Company, 2011):

- Gelir ve kazanç üzerinden sıfır vergi
- % 100 yabancı ortaklığına izin
- Hiçbir kısıtlama olmaksızın kârı ve sermayeyi kendi ülkesine transfer edebilmek
- Döviz işlemleri ve sermaye hareketlerinde tam serbesti
- Modern ofis yerleşim ve kullanım imkânları ile operasyonel destek, iş sürekliliği desteği, düşük bir çevre maliyeti, nitelikli ve eğitimli işgücü varlığı
- Anonim şirketler için Birleşik Arap Emirlikleri'nin genelinde kapsamlı bir vergi anlaşması ağı
- Uluslararası alanda kabul gören hukuki ve düzenleyici çerçeve
- Küresel yargı çevrelerinde geçerli olan düzenleyici kurum
- Dolar para biriminin hakim olduğu iş çevresi
- Küresel bazda en iyi uygulamaların geçerli olduğu tamamen şeffaf işleyen operasyonel süreç
- Birinci ve ikinci derece piyasalarda işlem gören devlet iç borçlanma senet-

leri ile hisse senetlerinin işlem görebildiği uluslararası menkul kıymetler borsası (Dubai International Financial Exchange-DIFX)

- Sermaye yapılanmasında esnek olarak kullanılabilen çeşitli enstrümanlar

DIFC'da faaliyet göstermek isteyen finansal kuruluşların lisans belgesini almaları için DIFC Authority'e başvurmaları gerekmektedir. Kuruluşlar başvurularında, iş planları, çalışan personel listesi, şirketi kontrolünde bulunduran % 5'den fazla hisse sahibi ortakların isimleri ve iş çevresine uygunluklarının teyidi, kuruluşun organizasyonel yapısı, iç denetim ve yasal mevzuat uyum sistem ve fonksiyonları, karaparanın aklanmasının önlenmesi hakkındaki mevzuata ve düzenleyici çerçeveye uyumu hakkındaki geçmişlerini adı geçen otoriteye sunmaktadır. Bunun dışında, finansal alanda faaliyet gösteren şirketler bu alanda denetleyici ve düzenleyici kurum olan DFSA (Dubai Financial Services Authority) tarafından belirlenen yasal düzenlemeleri de karşılamalıdır. DFSA tarafından düzenlenen alan dışında faaliyet gösteren şirketler için söz konusu kurallar geçerli değildir (Al Tamimi&Company, 2011).

Özetlemek gerekirse, Dubai'de finansal bir serbest bölge kurulmuştur ve öncelikle bu serbest bölgede geçerli olacak yeni bir yasal altyapı oluşturulmuştur. Bunun için uluslararası uzman ve danışmanlardan oluşan bir ekip teşkil edilmiş ve ABD, İngiltere, Hong Kong vb. ülkelerin finans mevzuatı incelenmiştir. İncelemenin ardından, ortak iyi noktaları birleştiren yasal bir çerçeve oluşturulmuş ve bölgedeki işlemler tamamen vergiden muaf tutulmuştur. Daha sonra, aktif

tanıtım ve pazarlama stratejisi ile Londra, New York, Zürih gibi merkezlerdeki kurumların DIFC’de şube açmaları sağlanmıştır (TSPAKB, 2007, s.27-28).

Dubai, Orta Doğu ve körfez bölgesinde bugün adından sıkça söz ettiren bir finans merkezi haline gelmiştir. Dubai’nin, bölgede etkin bir rol alabilmesi için yoğun bir yatırıma girilmiş olup, bir finans merkezinin sahip olması gereken yasal düzenlemelerle beraber ofis, rezidans, ulaşım ve altyapı açısından mükemmel denilebilecek bir ortam yaratılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi, Dubai’de şirketlere kuruluşundan finans merkezine transferlerine kadar cazibesi olan birçok imkân sunulmuştur. Sermaye transferlerine her türlü serbesti tanınmış ve işlemlerinde sıfır vergi oranına yakın avantajlar sağlanmıştır. Bürokratik birçok işlem ise asgari seviyeye çekilmiştir. Ayrıca, Dubai katılım bankacılığı alanında Orta Doğu’da merkez olma rolünü üstlenmiştir. Dubai bu yönleriyle ve her türlü teknolojik imkânın var olduğu ve kullanılabilirdiği bir şehir imajına kavuşmuş olup, İstanbul’un finansal merkez olma sürecinde örnek alınabilecek birçok özelliğe sahiptir.

3. SWOT Analizi ile İstanbul’un Uluslararası Finansal Bir Merkez Olma Projesinin Değerlendirilmesi

3.1. SWOT Analiz Tekniğinin Tanım ve Kapsamı

SWOT analizi, incelenen konunun güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesi ve dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditlerin saptanmasında kullanılan bir tekniktir (Valentin, 2001, s.54). Söz konusu analiz tekniğiyle amaçlanan; iç ve dış etkenlerin dikkate alınarak var olan güçlü yönler ve fırsatlardan en üst

düzeyde yararlanılması, tehditlerin ve zayıf yanların etkisinin en aza indirilerek plan ve stratejilerin geliştirilmesinin sağlanmasıdır (Karppi, Kokkonen, Lahteenmaki-Smith, 2001, s.15; İBB, 2009, s.347). SWOT kısaltmasının açılımı ise strengths (üstünlükler), weaknesses (zayıflıklar), opportunities (fırsatlar), threats (tehditler) şeklindedir (Seltz, 2012).

SWOT analizi çoğu zaman bir kurum, kuruluş veya sektörün bulunduğu çevrenin değerlendirilmesi ile planlama ve organizasyon süreçlerinde kullanılmaktadır. Söz konusu analiz yöntemiyle incelenen kuruluşun, sektörün, projenin, sürecin veya durumun güçlü ve zayıf yönleri belirlenmekte ve dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditler saptanmaktadır (Karppi ve diğerleri, 2001).

SWOT analizi yapılmasının başlıca iki yararı vardır. Birincisi güçlü ve zayıf yönler ile karşılaşılan fırsatlar ve tehditler ortaya konmaya çalışılır. Bu yönü ile “mevcut durum” analizidir. Gelecekteki durumla ilgili tespit ve tahmin etmeye yarayan bir analiz olma yönüyle de “gelecek durum” analizidir. Kısaca SWOT analizi, yakını ve uzağı görmeyi sağlayan bir analiz tekniğidir (Büyükalaca, Gül, Efeoğlu, Ergün, Keleş, Sezgin, Aykut, 2009, s.28).

3.2. SWOT Analizinde Kullanılan Yöntem ve Metodoloji

Literatürde yapılan araştırmada bugüne kadar İstanbul’un finansal bir merkez olması projesini, SWOT analizi ile değerlendiren bir çalışma yapılmadığı görülmüştür. Çalışmamızla İstanbul’un finans merkezi olması hedefi doğrultusunda hazırlanan söz konusu projenin SWOT analizinin yapılarak bu alanda henüz yeni olduğu düşünülen literatüre katkı yapılması amaçlanmıştır.

SWOT analizi yöntemi ile İstanbul'un öncelikle bölgesel sonrasında ise uluslararası finansal bir merkez olmasını hedefleyen bahse konu projenin, mevcut durumunun tespit edilerek, "Güçlü" ve "Zayıf" yönleri ile "Fırsat" ve "Tehditlerinin" incelenmesi amaçlanmıştır.

Ayrıca, söz konusu analiz yönteminden İstanbul'un finansal bir merkez olmasını hedefleyen projenin, finansal sektörün bulunduğu çevre ve koşullar çerçevesinde değerlendirilmesi amacıyla da faydalanılmıştır.

Bu kapsamda, İstanbul'un finans merkezi olmasına ilişkin güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler ortaya konularak bu kriterler doğrultusunda izlenmesi gereken politikalara ilişkin ipuçları ve genel çerçevenin belirlenmesine çalışılmıştır.

SWOT analizinde bilgilerin seçimi nitel ve nicel verilerle desteklenmelidir. Nitel veriler, açık görüşmeler ve odak grup görüşmeleriyle elde edilebilmektedir. Nominal grup tekniği de kullanılan bir başka yöntemdir. Bu teknikte ilgili konuda bilgi sahibi uzman kişiler bir araya getirilerek fırsat, tehdit, üstünlük ve zayıflıklara ilişkin görüşleri yazılı olarak alınmakta ve sonrasında katılımcılardan bu görüşleri sıralama yaparak oylamaları istenmektedir. Nicel veriler ise ekonomik veriler ve anketlerden elde edilebilecek verilerle sağlanabilmektedir (Büyükalaca ve diğerleri, 2009, s.31).

Projenin çok büyük boyutlu ve birçok taraf ve paydaşı olması anakütleyi çok büyük bir hacime ulaştırdığından çalışmamızda, örnekleme yöntemiyle analize en uygun grubun tercih edilmesi yoluna gidilmiştir. Bu amaçla projenin odağında yer alan ve finans sektörünün en büyük ağırlı-

ğını bankacılık sektörünün oluşturduğu düşüncesinden hareketle, bu sektör çalışanları tercih edilmiş, ancak daha sonra çalışanlar arasında da ayrıştırma yapılmıştır. Ayrıştırma bilgi, birikim ve öğrenimleri dikkate alınarak sektörde uzman ve yetkisi belirli bir derecenin üstünde olan uzun süreden beri görev yapan çalışanlar tercih edilmiştir. Ayrıca, zaman ve maliyet kısıtları gibi nedenler ile ilgili tarafların bir araya getirilmesi mümkün olamadığından bunun yerine konuyla ilgili sorular hazırlanarak anket yönteminin uygulanmasına karar verilmiştir. Soruların hazırlanılmasında daha önce finans merkezi olmayı başaran Şanghay ve Dubai finans merkezleri örneklerinden ve Devlet Planlama Teşkilatı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Bankalar Birliği, TC Merkez Bankası ve İFM projesi için teşkil edilen çalışma grupları tarafından hazırlanan rapor ve diğer çalışmalardan faydalanılmıştır.

Tam sayım yönteminin uygulandığı ve birden fazla şikkın işaretlenebildiği anket sorularının anket katılımcılarına yüzyüze görüşülerek veya elektronik posta aracılığıyla cevaplandırılmaları sağlanmıştır. Toplam 110 çalışana uygulanan anketin 102'si cevaplandırılmıştır. Tablo 5'te sunulmuş olan İstanbul'un finans merkezi olması projesinin güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditleri, bankacılık sektöründe görev yapan uzman grubu personelin anket sorularına verdikleri yanıtlardan elde edilen verilerin sonuçlarına dayanmaktadır. Bu veriler, ankette verilen cevapların yüzdeliklerine göre en önemlisinden en önemsizine doğru sıralamaya tabi tutulmuş ve aynı zamanda güncel ekonomik göstergeler, Devlet Planlama Teşkilatı, Bankacılık Düzenleme ve

Denetleme Kurumu, Türkiye Bankalar Birliği, TC Merkez Bankası ve İFM projesi için teşkil edilen çalışma grupları tarafından hazırlanan

rapor ve diğer çalışmalardan elde edilen bilgi ve verilerden faydalanılarak ayrı bölümler altında değerlendirilmiştir.

3.3. İstanbul'un Finans Merkezi Olması Projesinin SWOT Analizi

Strengths (Güçlü Noktalar) • Kentin jeostratejik ve jeoekonomik konumu • Özel bankalar ve birçok finans kurumunun merkezinin İstanbul'da kümelenmiş olması ve kamu bankaları ile finans alanında düzenleyici ve denetim kuruluşlarının merkezlerinin İstanbul'a taşınmalarının planlanmış olması • İstanbul'un çeşitlendirilmiş ekonomik yapıya sahip olması • Güçlü tarihi ve kültürel mirası • Kentin gelişme potansiyeli yüksek olan bölgelere yakın olması • Türkiye'nin politik istikrarı • Türkiye'de liberal ekonomi politikalarının sürdürülmesi • İstanbul'un yetişmiş insan kaynağına sahip olması	Weaknesses (Zayıf Noktalar) • Türk bankacılık sektörünün henüz küçük bir ölçeğe sahip olması • İstanbul'a taşınan veya taşınacak banka ve kurumların taşınmalarının daha önce bulundukları bölgenin ekonomik faaliyetlerini negatif yönde etkilemesi ve bölgesel ekonomik kutuplaşmaya neden olması • İstanbul'da kaliteli işyeri ve konut arzının yeterli seviyede bulunmaması • Türkiye'de bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumların özerkliklerinin yeterince güçlü olmaması • Türkiye'de yürürlükte olan vergi politikalarının uluslararası alanda rekabet edilebilecek seviyede bulunmaması • İstanbul'da finansal serbest bölgenin kurulmamış olması • Türkiye'de kamu bankalarının ağırlığının fazla olması, özel bankalarla aralarındaki rekabetin özel bankaların gelişimini negatif yönde etkilemesi • İhtisaslaşmış finans mahkemelerine ihtiyaç duyulması • İMKB'nin özel olmaması • Vadeli İşlemler Borsası merkezinin İzmir'de bulunması
Opportunities (Fırsatlar) • Türkiye'nin uluslararası imajına katkı sağlaması • Türkiye'nin ekonomik büyümesine katkı sağlaması • 150.000 kişilik istihdam yaratması • Piyasaların daha fazla gelişmesini teşvik ederek finansal ürün çeşitliliğini artırması • Türkiye'de uluslararası finansal kurum ve kuruluşlara yönelik mevzuatın uluslararası standartlarla uyumlaştırılmasına yönelik çalışmaları teşvik etmesi • İstanbul'un gelişmiş üniversiteleri içinde barındırıyor olması ve yeni projelerle yüksek öğrenimi finans ile ilgili bölümlerde desteklemesi ve bu alanlarda uzmanlaşmayı artırması • Türk Lirasının gerçek anlamda konvertibl bir para birimi olmasına vesile olması	Threats (Tehditler) • İstanbul'un çarpık kentleşme sorununa sahip olması ve ulaşım altyapısının yetersiz oluşu • İstanbul'un deprem bölgesinde yer alması • Kente niteliksiz göçün önlenememiş olması, bunun kayıt dışı istihdamı artırması ve şehrin eğitim düzeyi ortalamasını düşürmesi • Artan uluslararası rekabet veya diğer nedenlerle elde edilen konumun muhafaza edilmesinde güçlük ve kaybedilme riski • Türkiye'de ve İstanbul'da kayıt-dışı ekonomik faaliyetlerin hacminin yüksek olması • Türkiye'de cari işlemler dengesinin ekonominin geneli üzerinde kırılgan bir algı yaratması • Küresel finans krizinin Türkiye ekonomisinde tahribat yaratma ihtimalinin bulunması • Uzakdoğu pazarının küresel firmalar için cazibe alanı olması

3.3.1. İstanbul'un Finans Merkezi Olması Projesinin Güçlü Yönleri

İFM projesinin güçlü yanları, anket katılımcılarının vermiş oldukları cevaplara göre en önemlisinden en önemsizine doğru aşağıdaki şekilde sıralanabilir. Buna göre, Tablo 6'dan da görüldüğü gibi projenin en güçlü yanları İstanbul'un jeostratejik ve jeoekonomik konumu, özel bankalar ve birçok finans kurumunun merkezinin İstanbul'da kümelenmiş olması ve finansal kümelenmenin yaratılabilmesi için çoğu finansal kurumun merkezinin İstanbul'a taşınmasının planlanmış olması ile İstanbul'un çeşitlendirilmiş ekonomik yapıya sahip olmasıdır. Diğer güçlü yanları ise kentin güçlü tarihi ve kültürel mirası, gelişme potansiyeli yüksek olan bölgelere yakın olması, politik istikrar, liberal ekonomi politikalarının izlenmesi ve İstanbul'da yeteri derecede yetişmiş insan kaynağının bulunmasıdır. Projeye ilişkin güçlü yönler ile ilgili detaylı bilgiler aşağıda verilmiştir.

Finans merkezi olması planlanan bir met-

ropolün coğrafi konumu hem ulusal hem de uluslararası rekabet açısından önemli bir unsurdur. New York ve Londra gibi küresel alanda rekabetçi metropollerin açık denizlere erişim imkânının bulunması hem sanayileşmede hem de ticaret ve finansal hizmetlerin gelişiminde ön plana çıkmalarını sağlamıştır (Akpınar ve Taşçı, 2011, s.14).

Bu kapsamda İstanbul, günümüzde içinde barındırdığı birçok sektör ve alt sektör grubuyla sahip olduğu çeşitlendirilmiş ekonomik yapısı ve potansiyeli ile bulunduğu bölgenin (Doğu Avrupa, Balkanlar, Kafkaslar, Kuzey Doğu Afrika, Orta Doğu) en büyük şehri konumunda olup, gelişme potansiyeli yüksek bölgelere yakınlığıyla avantajlı bir yere sahiptir (İBB, 2009).

İstanbul, Türkiye'nin doğal finans merkezi konumundadır. AB üyeliği yolunda ilerleyen Türkiye, bölgesel konumu itibarıyla Orta Doğu, Orta Asya, Kuzey Afrika ve Doğu Avrupa bölgeleri için de önemli ekonomik büyüklüğe sahip bir ülke konumundadır. Bölge finansal kaynaklarının top-

Tablo 6: *İstanbul'un Finans Merkezi Olması Projesinin Güçlü Yönleri*

Güçlü Yönler	Sayı	Yüzde
• Kentin jeostratejik ve jeoekonomik konumu	88	20,66
• Özel bankalar ve birçok finans kurumunun merkezinin İstanbul'da kümelenmiş olması ve kamu bankaları ile finans alanında düzenleyici ve denetim kuruluşlarının merkezlerinin İstanbul'a taşınmalarının planlanmış olması	65	15,26
• İstanbul'un çeşitlendirilmiş ekonomik yapıya sahip olması	59	13,85
• Güçlü tarihi ve kültürel mirası	51	11,97
• Kentin gelişme potansiyeli yüksek olan bölgelere yakın olması	48	11,27
• Türkiye'nin politik istikrarı	42	9,86
• Türkiye'de liberal ekonomi politikalarının sürdürülmesi	41	9,62
• İstanbul'un yetişmiş insan kaynağına sahip olması	32	7,51

lanması ve yine bu bölgelere yönlendirilmesi konusunda İstanbul'un önemli bir merkez olma potansiyeli bulunmaktadır (DPT, 2009a, s.3).

Bir şehir ya da metropolün finans merkezi olabilmesinde finansal kurum ve kuruluşların genel olarak o bölge merkezinde kümelenmesi ve yoğunlaşması uzmanlaşmayı ve ölçek ekonomilerinden faydalanmayı sağlayacağından önem arz etmektedir (Jarvis, 2009, s.5-8). Bu durum DPT-İFM-Düzenleyici ve Denetleyici Çerçeve Alt Çalışma Grubu tarafından hazırlanan Raporda, ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla oluşturulacak öneriler çerçevesinde düzenleyici otoritelerin merkezlerinin İstanbul'da konuşlandırılması ve kurumların ortak bir mekanda faaliyet göstermelerinin fayda sağlayacağı belirtilerek vurgulanmaktadır (DPT, 2009b). Bu amaçla, politika belirleyiciler tarafından kamu bankaları ve denetleyici ve düzenleyici kurumlardan merkezi Ankara'da olanların neredeyse tamamının İstanbul'a taşınması için planlamalar yapılmış ve İstanbul'da Ataşehir adlı bölgede yerleşimleri için projelendirmeler gerçekleştirilmiştir (DPT, 2011b, s.13). Projenin ilerleyen süreçlerinde Dubai örneğinde olduğu gibi İFM projesinin dış tanıtımının yapılarak uluslararası finansal kuruluşların finans merkezinde şubelerinin açılmasının teşvik edilmesi finans merkezinin bölgesel veya uluslararası nitelik kazanmasını sağlayacaktır.

Finansal merkezlerin rekabet indeksleri ve gelişimini inceleyen uluslararası araştırma şirketi Z/Yen Grup (2012, s.13) tarafından yapılan çalışmada İstanbul'un çeşitlendirilmiş ekonomik yapıya sahip ol-

duğu belirtilmektedir. İstanbul bugün Türkiye genelinde başta finansal hizmetler, tekstil, otomotiv, sağlık ve turizm olmak üzere birçok sektörün büyük bir oranını içinde barındırmaktadır. Finansal hizmetlerde bölgesel ve uluslararası arenada merkez olması hedeflenen İstanbul'un diğer sektörlerde de uzmanlaşarak bölgesinde veya uluslararası merkez olmasının sağlanması kentin finansal merkez olması sürecini olumlu yönde destekleyecektir. Şanghay'ın denizcilik alanında bölgesel veya uluslararası merkez olma hedefinin benzerleri İstanbul için de düşünülebilir.

Diğer yandan, Türkiye'de birçok ana ve alt sektörün toplandığı ve hatta aşırı derecede yoğunlaştığı bir kent olan İstanbul'un bu özelliği çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir. Altyapı, trafik, nitelsiz göç vb. söz konusu sorunlara çalışmamızda İFM projesinin zayıf yanları ile tehdit eden faktörlerinin değerlendirildiği bölümlerde yer verilmiştir.

Finans merkezi olmayı hedefleyen bir metropolün batı kültürüne hitap eden yaşam standardına sahip olması, kültürel zenginlikleri içinde barındırması, aynı zamanda Orta Doğu ve Orta Asya'da yaşayan insanların yaşam tarzlarına da hitap edebilmesi önem taşıyan hususlar arasındadır. Bir metropol global ölçekte bir şehir olmayı hedefliyorsa o şehrin nüfusunun % 20 - % 25'lik diliminin yabancılardan oluşmasının kültürel insan çeşitliliği açısından kentin dışardaki algısına olumlu etkisi olacağı kabul edilmektedir. İstanbul da bazı küçük düzenleme ve teşvik programları ile yabancıların rahatlıkla rahat edeceği ve yaşayabileceği bir merkeze dönüşebilir (Durmuş, 2009). Doğu ve Batının bu-

luşma ve kaynaşma noktası olan İstanbul, farklı uygarlıkların tarih boyunca oluşturduğu kültürel birikim ile renklenmiş bir uygarlıklar sentezine sahiptir (İBB, 2009). Bu açıdan, İstanbul güçlü tarihi ve kültürel mirası ile yaşayanlara elverişli ve çok yönlü yaşam ortamı sunan nadir kentlerden biridir.

Bir ülkenin içinde bulunduğu genel ekonomik ve politik şartlar da metropolün rekabet gücüne olumlu ya da olumsuz yönde etki etmektedir. Sanayileşme dönemini 19 uncu yüzyılda tamamlamış batılı ülkelerde kurumsallaşma düzeyinin yüksek olması, devletin piyasada düzenleyici ve denetleyici rol oynaması, demokratik değerlerin gelişmesi, bireysel hak ve hürriyetlerin anayasal güvenceye alınması gibi pek çok etken diğer bölgelerin olduğu kadar metropollerin de daha rekabetçi olmalarını sağlamıştır (Akpınar ve Taşçı, 2011, s.13-14).

Bu açıdan değerlendirildiğinde Türkiye, neredeyse yüzyılı aşkın bir süredir anayasal bir hukuk devleti olup, parlamenter sisteme sahip demokrasi ile yönetilen devlet yapısına sahip bir ülkedir. Ayrıca, Türkiye'de son 30 yıldır liberal politikalar izlenmekte, serbest piyasa mekanizmasının geliştirilmesine, rekabete dayanlı kurumların yaratılmasına çaba sarf edilmektedir. Dış ticaret ve sermaye hareketleri ise serbest olarak düzenlenmiştir (Özince, 2007).

Türkiye'nin ekonomik ve siyasi temeldeki bu özellikleri son yıllarda daha iyi anlaşılmasına gözlenmeye başlanmıştır. Son dönemde sürdürülen makro ekonomik dengesizliklerin giderilmesine yönelik uygulamalar, özel sektör öncülüğünde büyümenin hızlanması ve istikrar kazanması, kamu kesimi açığının azaltılması, enflasyonun düş-

mesi, dış ticaret hacminin artması, dinamik ve ehil işgücü yapısı ve kendine yeterli iç pazarı ile yabancı yatırımcıların ilgisi Türkiye'ye yönelmiştir. Bu dönemde hem finansal sektöre özel bir ilgi doğmuş, hem de finansal sektör daha özel bir konuma gelmiştir (Özince, 2007).

Dünyanın belli başlı ülkelerinin deneyimleri incelendiğinde, finansal merkezlerin rekabet ettikleri en önemli sahalardan birinin nitelikli insan kaynağı olduğu göze çarpmaktadır (DPT, 2009c, s.40). Bu açıdan, İstanbul'un uluslararası bir finans merkezi olabilmesi için genel olarak Türkiye'nin finansal hizmetler sektöründe istihdam edilen insan kaynağının nitelik ve nicelik açısından durumunun analizi önem arz etmektedir.

Bu kapsamda yapılan çalışmalara göz atıldığında, Deloitte (2010) tarafından finansal hizmetler sektörünün durumunun incelenmesi amacıyla Başbakanlığa hazırlanan raporda yer alan finans sektörüne ilişkin gerçekleştirilen SWOT analizinde iyi eğitilmiş işgücünün ülkede geniş çapta bulunduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte, DPT IFC-İnsan Kaynakları Çalışma Grubu (DPT, 2009c) tarafından İstanbul'un uluslararası finans merkezi olması projesinde insan kaynaklarının durumunu analiz etmek amacıyla hazırlanan raporda, Türkiye'nin oldukça gelişmiş bir insan kaynağına sahip olduğu dile getiriliyor olsa da, bu alanda gelişime ihtiyacı olan birçok hususun mevcut olduğu vurgulanmakta, bunlar ise genel olarak uzmanlaşma ve yabancı dil bilgisi olarak ifade edilmektedir.

Ayrıca, DPT IFC-İnsan Kaynakları Çalışma Grubu (DPT, 2009c) tarafından hazırlanan bahsi geçen raporda, yabancıların

Türkiye’de banka, aracı kurum ve sigorta şirketlerine yönelik satın alma ve ortaklık işlemlerinde uluslararası sertifika ve mesleki yeterliliğe sahip, yabancı dil bilen donanımlı ve nitelikli personel istihdamında zorlandıklarının gözlemlendiği vurgulanarak yukarıdaki durum teyit edilmektedir.

Finansal hizmetler sektöründe çalışanların nicelik açısından durumları incelendiğinde, Türkiye’de bu alanda 215.000 civarında kişinin çalıştığı gözlemlenmektedir. Bu sayı Rusya için 1.044.000, İspanya için 300.000, Singapur için 220.000 ve İsrail için 95.000 civarındadır. Sadece Londra’da bulunan finansal hizmetler sektörü çalışan sayısı 378.000, İngiltere toplamında ise 1 milyondan fazladır (DPT, 2009c). Dolayısıyla, Türkiye’nin mevcut yetişmiş insan kaynağına rağmen sahip olduğu potansiyeli dikkate alarak diğer finans merkezlerine göre insan kaynaklarını hem sayısal hem de nitelik açısından daha iyi bir seviyeye yükseltmesinin faydalı olacağı öngörülebilir.

3.3.2. İstanbul’un Finans Merkezi Olması Projesinin Zayıf Yönleri

İFM projesinin zayıf yönleri bakımından anket katılımcılarının özellikle üzerinde durdukları konular, Türk bankacılık sektörünün henüz küçük bir ölçeğe sahip olması, İstanbul’da finansal kurumların yoğunlaşmasının kurumların geldikleri bölgenin ekonomik faaliyetlerini negatif yönde etkilemesi ve bölgesel ekonomik kutuplaşmaya neden olması, kaliteli işyeri ve konut arzının yeterli seviyede bulunmamasıdır. Ayrıca, bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumların özerkliklerinin yeterince güçlü olmaması, vergi politikalarının uluslararası alanda rekabet edebilecek seviyede bulunmaması, finansal serbest bölgenin kurulmamış olması, kamu bankalarının ağırlığının fazla olması, ihtisaslaşmış finans mahkemelerine ihtiyaç duyulması, İMKB’nin özel olmaması, Vadeli İşlemler Borsası merkezinin İzmir’de bulunması İFM projesinin zayıf yönleri arasında son sıralarda yer alan faktörlerdir. Söz konusu hususlar aşağıda detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

Tablo 7: İstanbul’un Finans Merkezi Olması Projesinin Zayıf Yönleri

Zayıf Yönler	Sayı	Yüzde
• Türk bankacılık sektörünün henüz küçük bir ölçeğe sahip olması	55	17,63
• İstanbul’a taşınan veya taşınacak banka ve kurumların taşınmalarının daha önce bulundukları bölgenin ekonomik faaliyetlerini negatif yönde etkilemesi ve bölgesel ekonomik kutuplaşmaya neden olması	52	16,67
• İstanbul’da kaliteli işyeri ve konut arzının yeterli seviyede bulunmaması	39	12,50
Türkiye’de bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumların özerkliklerinin yeterince güçlü olmaması	30	9,62
• Türkiye’de yürürlükte olan vergi politikalarının uluslararası alanda rekabet edebilecek seviyede bulunmaması	28	8,97
• İstanbul’da finansal serbest bölgenin kurulmamış olması	26	8,33
• Türkiye’de kamu bankalarının ağırlığının fazla olması, özel bankalarla aralarındaki rekabetin özel bankaların gelişimini negatif yönde etkilemesi	23	7,37
• İhtisaslaşmış finans mahkemelerine ihtiyaç duyulması	21	6,73
• İMKB’nin özel olmaması	20	6,41
• Vadeli İşlemler Borsası merkezinin İzmir’de bulunması	18	5,77

Finansal merkezlerin rekabet indeksleri ve gelişimini inceleyen uluslararası araştırma şirketlerinin yaptığı çalışmalardan alınan veriler çerçevesinde hazırlanan Tablo 1 ve Grafik 1'e göre İstanbul'un diğer finansal merkezler arasındaki konumunun gelişimi incelendiğinde, projenin hayatiyet kazanması amacıyla son dönemde gösterilen çabaların sonuç verdiği görülmektedir. Genellikle 75 finansal merkez arasında Mart/2007 döneminden Mart/2009 dönemine kadar sıralamaya dahi girmeyen İstanbul'un Mart/2012 döneminde 61 inci sıraya yükselmesi kayda değer bir gelişmedir. Bununla beraber, İstanbul'un uluslararası rekabet endekslerinde sıralamasının daha üst seviyelere çıkabilmesi için karşılanması gereken çeşitli kriterlerin ve giderilmesi gereken bazı zayıf noktaların bulunduğu da bu alanda hazırlanan çeşitli rapor ve yapılan çalışmalardan tespit edilebilmektedir.

Bölgesel ya da uluslararası finans merkezi olmayı hedefleyen bir kent ya da ülkenin göstergeler itibarıyla yeterli büyüklükte olması diğer ülkelerle rekabet edebilmesi için önem arz eden bir husus olup, anket katılımcılarınca Türk bankacılık sektörünün henüz küçük bir ölçeğe sahip olması İFM projesinin en zayıf noktalarından biri olarak değerlendirilmiştir. Bankacılık sektörünün Türk finans sektöründeki ağırlıklı payı dikkate alınıp Türkiye bankacılık sistemi ile AB-15 ülkelerinin bankacılık sistemleri karşılaştırıldığında, Türkiye bankacılık sisteminin hemen hemen bütün göstergeler itibarıyla henüz küçük bir ölçeğe sahip olduğu ortaya çıkmakta ve bu da genel görünüm hakkında fikir vermektedir². Karşılaştırmalara bakıldığında şube ve per-

sonel sayısı gibi, hizmet kapasitesini doğrudan etkileyen göstergelerde Türk bankacılık sistemi geridedir. Toplam aktiflerin, kredi ve mevduat stoklarının hem mutlak büyüklükleri, hem kişi başına büyüklükleri, AB-15 ülkelerine kıyasla son derece düşüktür. Benzer şekilde bu büyüklüklerin milli gelire oranları incelendiğinde, Türkiye'nin yine AB-15 ülkelerinin oldukça gerisinde olduğu görülmektedir (DPT, 2007, s.17).

Finans ve özünde bankacılık sektörünün hissedilir derecede bir varlık ve büyüklüğe sahip olması İstanbul'un finansal bir merkez olarak bulunduğu bölgede kabul görmesi açısından çok büyük bir önem taşımaktadır. Zira, küçük çaplı bir bankacılık sektörünün gerek bölgesinde gerekse uluslararası alanda söz sahibi olamayacağı muhakkaktır. Bu kapsamda, proje hedefleri dikkate alınarak kısa bir süre içinde Türk bankacılık sektörünün büyümesine ve uluslararası ağlarının geliştirilmesine yönelik teşvik ve özendirici politikalar yürürlüğe konulmalıdır. Türk bankacılık sektörünün hacminin ve potansiyelinin büyütülmesine ilişkin politikalar belirlenirken sektöre yeni bankaların girişlerine izin verilmeli, kamu bankalarının özel bankaların büyümelerini negatif yönde etkileyen, pazar paylarını daraltan dışlayıcı davranış ve politikaları asgari seviyeye çekilmelidir. Ayrıca, özellikle Körfez Ülke-

2 Türk bankacılık sektörünün 2011 yılsonu dönem net karı yaklaşık 12,4 milyar dolar civarındadır. AB-15 ülkeleri ile Türk bankacılık sektörü çeşitli göstergeler itibarıyla kıyaslandığında Türk bankacılık sektörünün potansiyelini arttırması gerektiği göze çarpmaktadır. Bu oranlar kısaca özetlenecek olursa, Toplam Aktifler/GSYİH oranı AB-15' de % 345, Türkiye' de % 91; Kredi/GSYİH oranı AB-15 de % 144, Türkiye' de % 48' dir (TBB, 2012, s.I-47).

leri ve Orta Doğu coğrafyasında yoğunlaşan katılım bankacılığı havuzundan Türkiye'nin de pay almasına yönelik stratejiler geliştirilmesi İstanbul'un bulunduğu bölgede yer alan finans merkezleri arasındaki rekabet gücünü arttıracaktır.

İstanbul 12 milyonu aşkın nüfusu ile Türkiye'nin toplam ihracatının yaklaşık % 50'sini, ithalatın % 40'ını gerçekleştiren, toplam vergi gelirlerinin % 42'sini karşılayan ve Türkiye'de katma değer % 30'nun yaratıldığı bir kenttir (DPT, 2009c, s.88).

Bununla birlikte Altuğ (2011), söz konusu projenin İstanbul merkezli büyümeyi daha da arttıracak ve bu durumun dengesiz büyümeye sebep olacağını belirtmektedir. Altuğ (2011), bölgesel kalkınma olmadan Türkiye'nin büyümesini sağlıklı kılamayacağını savunarak, tarihten miras kalıp da halen sürmekte olan mevcut ekonomik gelişme anlayışına daha farklı bir açıdan bakmaktadır. Bu kapsamda Altuğ (2011), "İstanbul odaklı büyüme modelinin 1950'lerden bu yana sürdürüldüğünü ve geline aşamanın ideal bir seviyede olmadığını; bu şekilde sürdürülen büyümenin Türkiye'yi Batı standartlarına kavuşturamadığı ve İstanbul'a daha fazla yüklenilen bir büyüme modelinin Türkiye için uygun olmadığını" vurgulamaktadır.

Altuğ (2011), İstanbul odaklı büyüme modeli yerine, bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmasının daha yerinde olduğunu belirtmekte ve bölgesel kalkınma için yerel kalkınmanın önemli olduğuna işaret ederek, ABD'nin şimdiki seviyeye gelmesinde kasaba bankalarının büyük sorumluluk aldığını, benzer bir büyüme modelinin Anadolu için hayata geçirilebileceğini ifade etmektedir.

Ayrıca, Türkiye'nin doğu ve batısı arasında çok önemli gelir farklılıkları bulunmaktadır. Bu konu Türkiye'nin ekonomik gelişmesinde ve özellikle Avrupa ile bütünleşmesinde önemli sorun alanlarının başında gelmektedir. Türkiye'deki ortalama gelirin Avrupa Birliği ortalamasına göre düşük olması yanı sıra, gelirin dengesiz dağılımı da önemli bir engeldir. Devlet'in kaynaklarının kısıtlı olduğu dönemlerde ekonomik kalkınmanın sağlanması ve ulusal sanayinin geliştirilmesi amacıyla, yatırımların genellikle kaynakların bol ve ulaşım olanaklarının iyi olduğu batı yörelerine yönlendirilmesi sonucu ortaya çıkan bölgeler arası dengesizlik, başta İstanbul'un ve komşu illerinin çekiciliğiyle zaman içerisinde artmıştır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük illerden kopan kaynaklar, İstanbul ve Doğu Marmara Bölgesi önde gelmek üzere, ülkenin ekonomik yaşamı canlı ve gelişmişlik düzeyi yüksek illerine ve bölgelerine geçmişte yönelmiş olup, ülkenin kademeli yerleşim merkezleri arasındaki ölçülerin giderek kutuplaşmasına neden olmuştur (İBB, 2009, s.45-46). Bu durum, söz konusu projenin önem arz eden en zayıf noktalarından biri niteliğini taşımaktadır.

İstanbul'un finans merkezi olması projesine hayatiyet kazandırılırken kentin mevcut kalkınma stratejilerine, içinde bulunduğumuz bilgi çağına özgü yeni sektörel alanların dahil edilmesi kentin görünümünü ve dışarıdaki algısına olumlu katkıda bulunacaktır. Bu kapsamda, gelişmekte olan ülkelere özgü üretim yapısının geçerli olduğu İstanbul için sanayi üretimine dayalı sektörleri, zaman içinde ve tedricen ikame edecek teknoloji ve bilgi üretimine dayalı sektörlerin teşekkül et-

tirilmesi kentin daha modern ve çevreye duyarlı bir üretim yapısına kavuşmasını sağlayacaktır. Bu açıdan İFM projesi kentin çağa uygun değişim stratejilerinin tetikleyici bir başlangıç noktası olarak kabul edilebilir ve kent için zayıflık ya da tehdit olarak görülen unsurlar birer fırsata çevrilebilir.

İFM projesi çerçevesinde, birçok finansal kurum ve kuruluşun bulundukları şehirlerden İstanbul'a taşınması planlanmış ve bazı kuruluşların nakli gerçekleşmiştir. Finansal göç olarak tabir edilen bu olay sonucunda, kurum ve kuruluşların geldikleri şehir ve bölgelerde ister istemez gelir ve istihdam kaybı oluşmakta ve bu durum bölgeler arasındaki ekonomik kutuplaşmanın daha da artmasına neden olmaktadır. Bu nedenle gelir ve istihdam kaybının yaşandığı bölgelerde kayıpların ikame edilebileceği yeni kalkınma alanlarının teşekkül ettirilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, İstanbul gibi büyük ve sürekli göç alan bir metropolün bölgesinde ve uluslararası alanda bir finans merkezi olabilmesi için öncelikle yaşanabilir ve barınma imkânları geniş bir yapıya sahip olması gereklidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde İstanbul'un finans merkezi olması hedefi doğrultusunda önem arz eden konut ve ofis üretimi ile düzenli yapılaşma bakımından yeterli gelişimi sağlayamadığı ve ihtiyacı tam olarak karşılayamadığı anket katılımcılarınca diğerlerine göre daha zayıf noktalardan biri olarak değerlendirilmektedir. Özellikle tek merkezli bir yapıyla büyüyen İstanbul'da, çeperlerde konut alanları yayılmakla birlikte yeni alt-merkezler oluşturulmamış, hizmet alanları Avrupa Yakası'nda yoğunlaşmış, Anadolu Yakası'nın merkezi ise ekono-

mik fonksiyonlar açısından yeterince gelişmemiştir. Bu çerçevede, politika belirleyici kuruluşlarca İstanbul'da yaşam ve mekan kalitesi yüksek, sürdürülebilir ve çeşitlendirilmiş arsa, yeterli seviyede konut ve ofis üretim ve sunumu gerçekleştirmek, merkezi iş alanları oluşturarak kaçak yapılaşmanın önüne geçmek öncelikli hedeflerden biri olarak belirlenmiştir (İKA, 2010).

Yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde İstanbul'un mevcut kent yapılanması göz önüne alındığında, kentin çoğu yerinde çarpık, düzensiz ve sıkışık bir yapılaşmanın varlığından söz edilebilmektedir. Uzak Doğu'da ve Orta Doğu'da bulunan bazı finans merkezlerinin aynı zamanda bir teknoloji kenti imajı sundukları günümüzde, İstanbul'un kentsel dönüşüm planlarının yürürlüğe henüz konuyor olması ve giderilmeyi bekleyen birçok altyapı sorunlarının varlığı dikkate alındığında, bu gibi etkenlerin İstanbul'a diğer finans merkezlerine göre dezavantaj yarattığı açıkça görülmektedir.

Bu yönüyle son dönemde kentin modern bir görünüme ve imkanlara kavuşmasını sağlayacağı öngörülen kentsel dönüşüm projelerinin başlıyor olması isabetlidir. Günümüzde şehirlerin kültür, çevre, sağlık, ve eğitim altyapısına sahip olmalarının yanında teknolojik imkânlarla sahip olması da kentteki yaşam tercihini etkileyen faktörler arasındadır. Kentsel dönüşüm projeleri başlatılırken kentin teknolojik altyapı ve donanımının tesis edilmesi ve güçlendirilmesi İstanbul'a yepyeni bir vizyon kataracak, şu an itibarıyla zayıf olarak görülen yanlar böylelikle fırsata dönüştürülecektir.

Ayrıca, günümüz teknolojisinin geldiği noktada belirli bir teknolojik seviyeye ulaş-

miş ülkelerin çoğunda, devlet hizmetlerinin birçoğu kullanıcılarına sanal ortamda sunulmaktadır. Türkiye’de de her tür bilişim teknolojilerinden faydalanılarak tüm ülke genelinde birçok alanda kullanıcılarına sanal ortamda hizmet alabilecekleri ortamların geliştirilmesi, İstanbul’un söz konusu hedefine ulaşma amacına katkı sağlayacaktır.

İstanbul’un uluslararası bir finans merkezi olması için gerek finansal gerekse mali alanda Türkiye’nin çoğu uluslararası düzenleme ve uygulamalara uyum sağlaması gereklidir. Bu açıdan Türkiye’de yapılması gerekli öne çıkan unsurlar, denetim ve gözetim otoritelerinin özerkliklerinin ve çalışma kapasitelerinin güçlendirilmesi, bu kurumların kurumsallaşma süreçlerinin tamamlanması, risk odaklı bir gözetim anlayışının yerleştirilmesi, risk yönetimi sistemlerinin uluslararası kabul görmüş standartlara getirilmesi, yapılacak düzenlemelerin yerel finansal kuruluşlara uluslararası rekabette haksız bir avantaj/dezavantaj oluşturmaması, aracılık maliyetlerinin düşürülmesi ile suç gelirleri ve terörizmin finansmanı ile mücadelede etkin bir sistem oluşturulması olarak sıralanabilir (DPT, 2007, s.1-2). Birçok eylem ve strateji planında giderilmesi yönünde çeşitli politika tedbir ve önerileri sunulduğu halde, bir türlü ideal ve gerçek bir özerk yönetim yapısına kavuşamayan fakat, özerk olduğu kabul edilen çoğu denetleyici ve düzenleyici kurum ve kuruluşun mevcut yönetim yapısı ile atama şekil ve usulleri incelendiğinde politik etkinin hala yüksek seviyede olduğu gözlenmektedir.

İFM projesinin zayıf yönlerinden bir diğeri vergi politikalarının uluslararası alanda rekabet edilebilecek seviyede bulunmaması

dır. Bu kapsamda, İstanbul Finans Merkezi’nin oluşturulmasına ilişkin olarak belirlenen Genel Stratejik İlkeler ve Temel Hedefler kapsamında Türkiye’nin mevcut vergi uygulamalarındaki zayıf yönler ve aksaklıklar finans sektörü temsilcileriyle birlikte İFM-Vergi Çalışma Grubu tarafından detaylı bir şekilde irdelenmiş ve bu alanda bir dizi sonuca ulaşılmıştır (DPT, 2009d, s.5).

Bu çerçevede, basitleştirilmiş ve etkin uygulanabilen bir vergi sistemi oluşturulmasına yönelik temel strateji ve eylemleri ortaya çıkarılıp “*İstanbul 10 yıl içinde bölgesel 30 yıl içinde de küresel finans merkezi*” vizyonunun gerçekleştirilmesi için;

- Vergi mevzuatının sadeleştirilmesi,
- Vergide öngörülebilirliğin artırılması,
- Rekabet gücünün artırılması,
- İşlemler üzerindeki maliyet yaratıcı vergilerin kademeli olarak kaldırılması,
- Finansal kurumların benzer işlemlerine uygulanan farklı vergisel yüklerin eşitlenmesi,
- Uzun vadeli vergi politikalarının oluşturulması, temel ilkeler olarak benimsenmiştir (DPT, 2009d, s.5).

Söz konusu hedeflerin gerçekleştirilmesi için bankacılık sektöründe uygulanan vergileme politikalarında esaslı bir değişikliğe gidilmesi, sektörde aracılık ve dış kaynak maliyetlerinin düşürülmesi gerektiği yapılan çalışmada önemle vurgulanmıştır (DPT, 2009d).

Ayrıca, Dubai’nin finans merkezi olmasına çok önemli seviyede katkı sağlayan finansal serbest bölge benzeri bir yapılanmanın İstanbul için de teşkil edilmesi İFM projesinin katedeceği yolda önemli bir adım

olacaktır. Yine DIFC'de faaliyet gösteren kuruluşların faaliyetlerine ilişkin vergi oranlarının neredeyse sıfıra yakın seviyelerde belirlenmiş olması, sermaye hareketlerine tam serbesti getirilmesi de İstanbul için referans alınabilecek önemli noktalaradır.

Gelişmekte olan ekonomilerde devletin hem iktisadi hem de sosyal hayatta ağırlığını devam ettirmesi piyasa mekanizmalarının gelişmesine engel olmakta, bireysel girişimciliğe olumsuz etki yapmaktadır. Devletin düzenleyici ve denetleyici olmaktan ziyade bürokrasi yoluyla kısıtlayıcı olması ve ekonomi içerisinde bizzat yer alması hür teşebbüsün gelişmesini engellemektedir. Bu yapı kayıt dışı üretimi tetiklemekte, kurumsallaşma düzeyini düşürmektedir. Elbette bu durum öncelikle ülkelerin sosyo-ekonomik merkez üsleri olan metropollerini etkilemektedir (Akpınar ve Taşçı, 2011, s.15).

BDDK (2012, s.14) verilerine göre kamu bankalarının aktif toplamalarının bankacılık sektöründe yüzde % 28 olan payı, Akpınar ve Taşçı'nın (2011) vurguladığı yukarıdaki olgunun Türkiye'de de bulunduğu ihtimalini göstermektedir.

Finansal konularda hukuksal problemlerin çözülmesi uzmanlık gerektirmekte, yine bu alanda faaliyet sürdüren yatırımcı ve girişimciler açısından davaların kısa sürede sonuçlandırılması önem arz etmektedir. Bu nedenle finans alanında ihtisas mahkemelelerinin kurulmasına gerek duyulmakta olup, bu konu İstanbul Finans Merkezi Strateji ve Eylem Planı (DPT, 2009a) dökümanında çözüme kavuşturulmak üzere eylem planlarına dahil edilmiştir.

Finans merkezi projesinde menkul kıymetler borsasının çeşitli büyüklükler açısın-

dan genel görünümünün incelenmesi de önem arz etmektedir. İMKB, piyasa değeri açısından gelişmekte olan piyasalar arasında 308 milyar ABD doları ile 14. sırada bulunmaktadır. Özellikle bölgesinde gelişmiş ve likit borsa olma niteliğini devam ettiren İMKB, gelişmekte olan ülke borsaları arasında, hisse senetleri işlem hacmi açısından 6. sırada yer alırken, tahvil ve bono işlem hacmi açısından 3. sırada yer almaktadır (İMKB, 2010, s.11). Gelişmekte olan ülke borsaları içinde İMKB'nin gelişimi her ne kadar ortalama bir seviyede seyretmesine rağmen, hukuksal yapısı ile yönetim şeklinin özel statüye kavuşturulacağı düzenleme ve uygulamalara hayatiyet kazandırılmamıştır. Söz konusu düzenleme finans merkezi olmayı hedefleyen ülke ve şehirler için önemli kriterlerden biridir.

Diğer taraftan finansal hizmetler sektöründe yoğunlaşmayı, finansal kurum ve kuruluşları belirli bir bölgede toplayarak arttırmayı amaçlayan İstanbul finans merkezi projesine rağmen 2002 yılında faaliyete geçen Vadeli İşlemler Borsası faaliyet merkezinin fiziken İzmir'de bulunması analizimizde zayıf noktalar arasında yer almaktadır. Bununla beraber 17 Kasım 2012 tarihinde yürürlüğe giren İMKB Vadeli İşlem ve Opsiyon Piyasası (VİOP) Yönetmeliği (İMKB, 2012) ile İstanbul borsasında vadeli işlem ve opsiyon sözleşmeleri ile diğer türev araçların işlem göreceği bir piyasa teşekkül ettirilmiş ve söz konusu araçların alım-satımına başlanmıştır.

3.3.3. İstanbul'un Finans Merkezi Olması Projesinde Fırsatlar

İstanbul'un öncesinde bölgesel sonrasında uluslararası bir finans merkezi olma-

Tablo 8: *İstanbul'un Finans Merkezi Olması Projesinin Fırsatları*

Fırsatlar	Sayı	Yüzde
• Türkiye'nin uluslararası imajına katkı sağlaması	59	20,07
• Türkiye'nin ekonomik büyümesine katkı sağlaması	53	18,03
• 150.000 kişilik istihdam yaratması	51	17,35
• Piyasaların daha fazla gelişmesini teşvik ederek finansal ürün çeşitliliğini arttırması	48	16,33
• Türkiye'de uluslararası finansal kurum ve kuruluşlara yönelik mevzuatın uluslararası standartlarla uyumlaştırılmasına yönelik çalışmaları teşvik etmesi	34	11,56
• İstanbul'un gelişmiş üniversiteleri içinde barındırıyor olması ve yeni projelerle yüksek öğrenimi finans ile ilgili bölümlerde desteklemesi ve bu alanlarda uzmanlaşmayı arttırması	28	9,52
• Türk Lirasının gerçek anlamda konvertibl bir para birimi olmasına vesile olması	21	7,14

sını hedefleyen proje çeşitli fırsatları beraberinde sunmaktadır. Anket katılımcılarının verdikleri cevaplar yüzde oranlarına göre sıralandığında İFM projesinin en önemli fırsatları, Türkiye'nin imajına katkı sağlaması, ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilemesi ve istihdamı arttırmasıdır. Bunlara ilaveten İFM projesinin yürürlüğe alınması sürecinde, piyasaların daha fazla gelişmesine katkı sağlayarak finansal ürün çeşitliliğini arttırması, uluslararası mevzuata uyum sağlanması yönündeki çalışmaları teşvik etmesi, üniversitelerin gelişimine katkıda bulunması ile TL'nin konvertibl bir para birimi olmasına aracı olması gibi fırsatlar bulunduğu da anket katılımcılarınca öngörülmektedir.

Öncelikle böylesine büyük ve kapsamlı bir proje ile İstanbul ve Türkiye'nin adının birçok platformda daha çok duyuluyor olması projenin sunduğu önemli fırsatlardan biridir. İstanbul'un uluslararası finans merkezi olması Türkiye'nin basın-yayın kuruluşlarında, toplantı ve aktivitelerde daha sık gündeme gelmesine aracı olacağından bu durum ülkenin vizyon, uluslararası imaj ve tanıtımına olumlu yönde katkı sağlayacaktır (DPT, 2009a).

İstanbul'un uluslararası finans merkezi olma potansiyelinin değerlendirilmesi amacıyla Türkiye'de konunun araştırılmasına yönelik yapılan çalışmalardan biri de Türkiye Bankalar Birliği tarafından Deloitte adlı danışmanlık firmasına yaptırılan çalışmadır. TBB'ye rapor olarak sunulan çalışmada yer alan sonuçlardan bazıları çalışmamızda İstanbul Finans Merkezi Projesi ile sağlanabilecek fırsatları oluşturmakta olup, bunlar aşağıda belirtilmiştir (Deloitte, 2009):

- Finansal hizmetler sektöründe toplam çalışan sayısındaki artışın yaklaşık 150.000 kişi olacağı öngörülmüştür.

- Finansal hizmetler sektörünün GSYİH'ye (gayrisafi yurtiçi hasıla) katkısının 2025 yılında yaklaşık % 8'e yükseleceği öngörülmüştür (Raporda uluslararası finans merkezinin sağlayacağı ek katkının % 4 civarında olacağı tahminine yer verilmiştir).

- İlintili hizmetlerde büyümeye paralel olarak (ekonomik çarpan etkisi ile) ek faydalar sağlanmasının mümkün olabileceği vurgulanmıştır.

- Uluslararası işlemlerin artmasına ve finans piyasalarının gelişimine paralel olarak

finansal ürün çeşitliliğinde artış yaşanacaktır.

- Sonuç olarak hazırlanan raporda, İstanbul'un değer yaratan ve rekabetçi bir finans merkezi olabileceği, bu sayede uluslararası iş dünyasına hizmet eden ve finans piyasalarındaki katılımcıların ilgi odağında bir ülke konumuna gelerek yurtiçi piyasalarını daha da geliştirebileceği belirtilmiştir.

İFM projesi yüksek öğrenim bakımından da bölgeye çeşitli fırsatlar sunmaktadır. Bilgili (2012, s.77) İstanbul'da öğrenim görenlerin diğer bölgelere göre şehir kültür ilişkisi nedeniyle bizzat şehrin kendisinden kaynaklanan avantaja sahip olduğunu vurgulamaktadır. İstatistiksel açıdan incelenecek olursa bölgede 41 üniversite bulunmakta olup, bu üniversitelere devam eden 294.416 öğrenci Türkiye'deki yükseköğretim öğrencilerinin %16,9'unu oluşturmaktadır. Yükseköğretimde öğretim üyesi ve toplam öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayıları ise Türkiye'de sırasıyla 44,6 ve 17,7 iken, Bölge geneli Türkiye ortalamalarından daha iyi seyretmekte olup bu veriler sırasıyla 34,7 ve 14,8'dir (İKA, 2010, s.12). İFM projesine ilişkin strateji ve eylem planına göre İstanbul'da finans alanında enstitülerin kurulması, ihtisaslaşmanın sağlanması, bu alanda yeni bölümler kurulması gibi çeşitli projelerin geliştirilmesi planlamalara dahil edilmiş olup, projenin söz konusu bölgede yer alan yüksek öğrenime doğrudan katkısı olması beklenmektedir (DPT, 2009a, 2009c).

Ayrıca, küresel krizde yaşanan tecrübelerden yola çıkarak, finansal piyasalarda yeni uluslararası düzenleme ve denetleme standartlarının uygulanması hedeflenmiştir. Söz konusu düzenlemelerin uygulamaya alınması, daha küçük ölçekli finansal mer-

kezler için fırsatlar yaratmaktadır (Mersch, 2011). DPT IFC-Düzenleyici ve Denetleyici Çerçeve Alt Çalışma Grubu (DPT, 2009b) tarafından İstanbul'un uluslararası finans merkezi olması projesinde bu alanda geçerli olan uluslararası mevzuat ve kurumsal düzenlemelere uyumun durumunu incelemek amacıyla hazırlanan Raporda, Türk finans sektörünün düzenleme ve denetim otoritelerinin uluslararası standartlara uyum bakımından çok iyi bir yerde bulunduğu, dolayısıyla İstanbul Uluslararası Finans Merkezi oluşumu bakımından bu durumun bir avantaj olarak ortaya çıktığı hususu vurgulanmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'nin uluslararası düzenlemelere çoğu defa uyum sağlayacak tedbirleri gecikmeli olarak yürürlüğe aldığı görülmekte olup, uluslararası finansal bir merkez olmak gibi bir hedefe ulaşmanın uluslararası mevzuata uyum konusunda fırsat yaratacağı düşünülmektedir.

Bunlara ilaveten, yukarıda bahsi geçen finans merkezi örneklerinde belirtildiği gibi İstanbul'un finans merkezi olması için Türkiye'nin ekonomik koşulları ve göstergelerinin ülke dışındaki algısının iyi düzeyde olması önem taşıyan hususlar arasındandır. Bunlar arasında önem arz edenlerden biri, geçerli ve uluslararası alanda işlem yapılabilen alım-satım ve değişime konu bir para birimine sahip olunmasıdır. Çin'in para birimi RMB'nin konvertibilitesinin güçlendirilmesi ve rezerv para niteliği kazandırılması amacıyla kendi ana karasında kurulan uluslararası finans merkezlerinin hizmet edeceğinden bahsedilmişti. Bu düşünceden yola çıkıldığında konvertibl bir para birimine sahip olunması finans merkezinin konumunu güçlendireceği gibi, güçlü bir

finans merkezinin de ülke para biriminin konvertibilitesini güçlendireceğinden söz edilebilir. Bu durumda, ülke para biriminin konvertibilitesinin artışı ile finans merkezinin konumunun güçlenmesi arasında aynı yönde doğrudan bir etkileşim olduğu ortaya çıkmaktadır. İFM'nin etkin ve işlevli bir konuma sahip olması ile TL'nin gerçek anlamda konvertibl bir para birimi olması karşılıklı bir dönüşüm içinde birbirini olumlu yönde etkileyecek faktörlerdir. Dolayısıyla İFM projesinin hayatiyet kazanması Türk Lirası'nın gerçek anlamda konvertibl bir para birimi olmasına önemli ölçüde destek sağlayacaktır.

Referans ölçeği olarak bir ekonominin dünya ekonomisinde temel bir rol oynayıp oynamadığı, ülkenin dikkate değer mutlak bir ekonomik büyüklüğe, rekabet üstünlüğüne sahip yerli işletmelerin varlığına, diğer ülkeler karşısında göreceli üstün ekonomiye, mal ve sermaye hareketlerinde güçlü bir yapıya, uluslararası otoritelerde etkin rol alabilme yeteneğine ve uluslararası alanda kabul gören konvertibl bir para biriminden yeterli derecede para rezervine sahip olup olmadığı gibi kriterlere bağlı olarak değerlendirilmektedir (Kızıltan, 2004). Bu kriterlere göre değerlendirme yapıldığında İFM

projesinin Türkiye'nin dünya ekonomisinde daha farkına varılır bir konuma ulaşmasında önemli bir rol üstlenebileceği ortaya çıkmaktadır. Zira, söz konusu proje Türkiye'nin ekonomik hacmi ve büyüklüğüne katkıda bulunabilecek doğrudan finansal büyüklükleri ve değerleri etkileyecek nitelikte bir projedir. Ayrıca, proje finansal sektör ve özelinde banka ve kuruluşların rekabet güçlerinin artmasına aracı olacak birçok uygulamayı içinde barındırmaktadır. Finans merkezinin etkinliği arttığı ölçüde Türkiye'nin uluslararası kuruluşlarla ilişki kurma ve katılım seviyesini doğrudan etkileyecektir. Döviz işlemlerinin artışı ve yoğunluğu merkez bankası döviz rezervlerinin güçlenmesine katkıda bulunacaktır.

3.3.4. İstanbul'un Finans Merkezi Olması Projesinde Tehditler

İstanbul'un Finans Merkezi olması projesinin çeşitli fırsatlar yaratması söz konusu olmakla beraber karşılaşılabileceği risk ve tehditler de bulunmaktadır. Anket katılımcılarınca ekonomik ve finansal faktörlerden ziyade; İstanbul'un çarpık kentleşme, ulaşım, altyapı, deprem bölgesinde bulunması, sürekli niteliksiz göç alması vb. yapısal sorunlarının proje için daha fazla tehdit unsuru olarak öngörülmesi dikkat çekicidir.

Tablo 9: İstanbul'un Finans Merkezi Olması Projesinin Tehditleri

Tehditler	Sayı	Yüzde
• İstanbul'un çarpık kentleşme sorununa sahip olması ve ulaşım altyapısının yetersiz oluşu	74	23,79
• İstanbul'un deprem bölgesinde yer alması	53	17,04
• Kente niteliksiz göçün önlenememiş olması, bunun kayıt dışı istihdamı artırması ve şehrin eğitim düzeyi ortalamasını düşürmesi	44	14,15
• Artan uluslararası rekabet veya diğer nedenlerle elde edilen konumun muhafaza edilmesinde güçlük ve kaybedilme riski	38	12,22
• Türkiye'de ve İstanbul'da kayıt-dışı ekonomik faaliyetlerin hacminin yüksek olması	36	11,58
• Türkiye'de cari işlemler dengesinin ekonominin geneli üzerinde kırılğan bir algı yaratması	25	8,04
• Küresel finans krizinin Türkiye ekonomisinde tahribat yaratma ihtimalinin bulunması	21	6,75
• Uzak Doğu pazarının küresel firmalar için cazibe alanı olması	20	6,43

Diğer taraftan, sahip olduktan sonra finans merkezi ünvanının kaybedilme ihtimalinin bulunması, cari işlemler hesabındaki açık gibi ekonomide kırılabilirlik yaratabilecek faktörlerin de İFM projesini tehdit edebileceği anket katılımcılarınca öngörülmektedir. Küresel finans krizinin Yunanistan, İspanya ve İtalya gibi ülkelerde yarattığı tahribat göz önüne alındığında Türkiye’de de bu ülkeler kadar olmasa da ekonomide hasar yaratması anket katılımcılarınca ihtimal olarak öngörülmüştür. Söz konusu hususlar detaylı olarak aşağıda değerlendirilmiştir.

İstanbul’un finansal bir merkez olması için öncelikle kentin altyapısının iyileştirilmesine yönelik çalışmaların yapılmasına ihtiyaç bulunduğu açık bir şekilde görülmektedir. Zira, bir kent için planlanan ekonomik hedefler ne kadar büyük olursa olsun insan faktörünün göz önüne alınarak yaşanabilir olması da fazlasıyla önem taşıyan hususlardır. Bu açıdan bakıldığında, İstanbul’un en önemli sorunları trafik ve plansız yapılaşmadır. Bu iki sorun birbiriyle iç içe geçmiş durumdadır. Şehrin konut ve iş alanlarındaki plansız yapılaşma, trafik sıkışıklığına yol açmaktadır. Trafik sıkışıklığı ise iş aleminin açısından zaman kaybı anlamına gelmektedir. Zaman kaybı, verimlilik kaybı olduğundan, iş yapmanın maliyetini artıran bir faktördür. Örneğin, Londra’dan İstanbul’a müşteri ziyaretine gelen bir kurum, günde 6 görüşme yapabilmek yerine, şehir içi trafiğinden dolayı günde 3 müşteri görüşmesi yapabiliyorsa, bu önemli bir verimlilik kaybı ve maliyet anlamına gelmektedir. Altyapı ve ulaşım yetersizliğinden doğan verimlilik kaybı sadece örnek verilen müşteri ziyaret-

lerinde olmamakta, daha birçok alan ve açıdan negatif etkiler yaratmaktadır (TSPAKB, 2007, s.42). Benzer şekilde gelişmiş ülkelerin çoğunda trafik sorunu yaşanmaktadır. Ancak aynı ülkelerde ulaşım sorunu bulunmamaktadır. Doğru ve dengeli kurgulanmış arazi kullanım-ulaşım ilişkisi ve bunu destekleyen yüksek kapasiteli toplu taşıma sistemleri, özel otomobil kullanımının caydırıcı ve mevcut ulaşım altyapısının etkin kullanımı gibi politikalarla trafik sorunu bitirilemezse de önemli oranda ulaşım sorunları çözülebilmektedir. Benzer yöntemlerin İstanbul için de ivedi şekilde uygulanması gerekliliği bulunmaktadır (İBB, 2009).

İFM projesini tehdit eden ve katılımcılarca ağırlıklı olarak öngörülen tehditlerden bir diğeri de İstanbul’un yıkıcı bir deprem yaşama ihtimalinin bulunmasıdır. İstanbul’un Finans Merkezi olması projesini sektöre uğratabilecek başta deprem ve sel gibi çeşitli olası afetlerin afetlerin etkilerinin azaltılmasına yönelik çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmektedir (DPT, 2011b, s.13).

İstanbul Türkiye ekonomisinin temelini oluşturmakta, aynı zamanda vasıfsız işgücü için de çekim merkezi olmaktadır. Bu nedenle, göçle kente gelenlerin iş bulamaması kayıt dışı istihdamı arttırmakta ve zaten var olan kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin boyutlarını iyice büyütmektedir (İBB, 2009). Kalabalıklaşan kent yaşanabilir olmaktan çıkmakta ve finans merkezinde görev yapan veya ziyaretlere gelen kişiler için çeşitli zorlukları beraberinde getirmektedir.

Yaşanan son finansal krizin küresel finansal sistemi temelinden sarsıntıya uğrattığı gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. Birçok finansal kuruluştaki önemli ve büyük

kayıplara neden olan finansal kriz, reel ekonomiye de yansımış ve tüm bunlar piyasa yapısının değişimini tetiklemiştir. Kriz öncesinde risk alma iştahı ile küresel finansal sistem içerisinde yaşanan rekabet şiddetlenmiştir (Mersch, 2011). Bu şartlarda elde edilen konumun muhafaza edilmesi için çaba sarf edilmesi ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması önem arz eden bir konuya dönüşmüştür. Özellikle, Grafik 1 ve Tablo 1'den de görüldüğü üzere Uzakdoğu'da bulunan finans merkezleri son dönemde konum itibarıyla çok iyi bir gelişim sergilemekte ve gerek finansal gerekse diğer alanlarda küresel firmaları ve yatırımları kendine çekerek konumlarını güçlendirmektedir.

Bu kapsamda, İstanbul'un Finans Merkezi olması projesi ile Türkiye'de büyük bir bölümünün finansal sisteme dayandığı bir yapılanmanın teşkil edilmesi yerine, diğer sektörlerin de finans sistemi kadar güçlendirilip finans sektörünün büyümesine dolaylı katkı sağlayacak bir yapının oluşturulması daha yararlı bulunmaktadır.

Bu konuyla ilgili Altuğ (2011), finans sektörüne dayalı büyümenin ancak belirli bir süre sürdürülebileceğini, finansal odaklı büyüme sonrasında meydana gelen küresel kriz neticesinde oluşan yeni dünya düzeninde eski büyüme rakamlarına ulaşmanın mümkün olmayacağını belirterek, birçok sektörün (otomotiv, tekstil, sağlık sektörü, tarım, turizm vb.) yer aldığı çeşitlendirilmiş ekonomik yapıdan yana olduğunu ve ABD gibi göreceli üstünlüklerin ön plana çıkarılarak gelişim sağlanmasının daha doğru olacağını ifade etmektedir.

Metropollerin insan sermayesinin gelişmişlik düzeyi de, rekabet gücünü doğrudan

etkilemektedir. İşgücü verimliliğinin yüksek olmasında bölgedeki insan kaynaklarının eğitim düzeyinin önemli bir payı bulunmaktadır. Londra, Oslo, Madrid, Stockholm gibi eğitim düzeyi yüksek insan kaynaklarına sahip metropollerde verimliliğin de yüksek olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, Meksiko City, İstanbul gibi çalışma çağındaki nüfusun eğitim düzeyi düşük olan ve kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu metropollerde verimlilik oranları da düşük düzeylerde seyretmektedir (Akpınar ve Taşcı, 2011, s.7).

Ayrıca, ekonomik açıdan güçlü konumu İstanbul'u 1950'li yıllardan bu yana nüfus hareketlerinin yöneldiği ana merkez haline getirirken, doğal olarak bu hızlı nüfus artışına koşut olarak ekonomik faaliyetlerin artırılması gereklidir. Ancak tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de ve İstanbul'da yeni istihdam olanakları yaratmak çok pahalı hale gelmiştir. Bu nedenle yeterli iş yaratılamamakta ve İstanbul'da ulaşılan ortalama gelir ve refah düzeyinde düşüşler yaşanmaktadır. Ekonomik faktörlerin en önemli etken olduğu göç eğilimi verilerine göre, Türkiye ve İstanbul'un durumu AB genelinden oldukça farklı bir boyuttadır. İstanbul 1000 kişiye 100 ile 200 arasında göç alma oranı ile en çok göç alan bölgeler arasında yerini almaktadır. İstanbul, Avrupa'nın büyük metropoliten bölgelerine benzer şekilde nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu bir merkezdir. Bu özelliği ile diğer büyük yerleşme odaklarına benzese de, hızlı nüfus artışının sürmesi ve özellikle ağırlıklı olarak niteliksiz göç almaya devam etmesi ile farklı bir özellik göstermektedir (İBB, 2009, s.36).

Bunlara ilave olarak, TCMB (2011, s.2) verilerine göre 2011 yılında GSYİH'ye oranı

% 9,7 olarak gerçekleşen cari işlemler dengesinin, ekonominin geneli üzerinde kırılğan bir görünüm sergilediği gözlenmektedir. Küresel finansal krizin halen sürdüğü ve bu nedenle söz konusu oranın daha fazla hassasiyet yarattığı dikkate alınarak oranın optimal bir seviyeye çekilmesi yönünde politika önlemlerinin yürürlüğe alınması yararlı olacaktır.

Analizimizde tehdit olarak görülen unsurların, İstanbul için yapılacak çalışmalarla fırsata çevrilmesi mümkün olabilir. Kentsel dönüşüm sürecini yaşamaya başlayan şehir, yeniden yapılandırılırken teknolojik donanımına tabi tutulabilir. Çevreci ve yenilikçi bir anlayışla tarihsel dokusunu kaybetmeden yepyeni ve modern bir görünüme kavuşabilir. Türkiye'nin diğer bölgelerinde yapılacak yatırımlar ve özendirici çalışmalarla niteliksiz göç engellenebilir ve böylece kentin gelecekte daha sıkışık bir vaziyet almasının önüne geçilebilir. Özellikle İstanbul'a göç veren kırsal bölgelerde buralara özgü kırsal kalkınma planlarının hazırlanması ve bunlara ivedilikle hayatiyet kazandırılması İstanbul'un gelecekteki demografik yapısını etkileyecektir. Bu kapsamda, yapılacak bu ve benzeri türden çalışmalar İstanbul'un finansal merkez olması hedefine daha kısa vadede ulaşılmasına imkân yaracaktır.

SONUÇ

Türkiye, küresel ekonomik kriz sürecinde İstanbul'un öncelikle bölgesel sonrasında ise küresel bir finans merkezi olmasını amaçlayan önemli ve uluslararası vizyonu olan projeye hayatiyet kazandırmayı hedeflemektedir. Söz konusu proje ile finansal kurum ve kuruluşların İstanbul merkezli kümelenmesi ve yoğunlaşması sağlanarak, maliyet vb.

avantajlarla ölçek ekonomileri ve uzmanlaşmadan daha fazla faydalanılması ve böylece Türkiye ekonomisine önemli derecede katkı sağlanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, böylesine büyük ve iddialı bir projenin, finansal bir merkez olma sürecinde sahip olduğu güçlü ve zayıf noktalar ile yakalayabileceği fırsat ve karşılaşılabileceği tehdit ve risklerin belirlenmesi önem arz etmektedir.

Bu çerçevede, çalışmamızda daha önce finansal merkez olmayı başaran ülke örneklerinden faydalanılarak yapılan tespitler, güncel ekonomik göstergeler, DPT ve İstanbul'un finans merkezi olması için teşkil edilen çalışma gruplarına ait raporlardan elde edilen verilerden yola çıkılarak İFM projesinin SWOT analiz tekniğiyle analiz edilip değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Yapılan analizler sonucunda İFM projesinin, İstanbul'un jeostratejik ve jeoekonomik konumu ile bulunduğu coğrafyada her iki kıta arasında köprü vazifesi görmesi, özel bankalar ve birçok finans kurumunun merkezinin bu şehirde bulunması ayrıca, finansal kümelenmenin yaratılabilmesi ile uzmanlaşmadan yeterince faydalanılması için çoğu finansal kurumun merkezinin İstanbul'a taşınmasının planlanmış olması, çeşitlendirilmiş ekonomik yapıya sahip olması, zengin tarihi ve kültürel mirası ile sunduğu yaşam ortamı, gelişen ekonomik merkezlere yakınlığı, dışa açık ve liberal ekonomi politikalarının uygulanması, politik ve ekonomik istikrarın mevcudiyeti gibi güçlü yönlerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte, analizimizde İstanbul'un yetişmiş insan kaynağına sahip olduğu hususu her ne kadar güçlü yönler arasında yer alsada da, mevcut yetişmiş insan kaynağına

rağmen sahip olunan potansiyel dikkate alınarak diğer finans merkezlerine göre insan kaynaklarının hem sayısal hem de nitelik açısından daha iyi bir seviyeye yükseltilmesinin faydalı olacağı öngörülmektedir.

İFM projesinin güçlü yönlerine karşın zayıf yönleri de bulunmaktadır. Bunlar, Türk bankacılık sektörünün henüz küçük bir ölçeğe sahip olması, İstanbul merkezli büyümenin bölgesel ekonomik kutuplaşmaya neden olması, kaliteli işyeri ve konut arzının yeterli seviyede bulunmaması, Türkiye’de bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumların özerkliklerinin yeterince güçlü olması, vergi mevzuatının uluslararası rekabet gözönünde bulundurularak yeniden düzenlenmesine ihtiyaç duyulması, finansal serbest bölgenin kurulmamış olması, kamu bankalarının ağırlığının fazla olması ve finans alanında uzmanlaşmış mahkemelerin teşkil edilmemiş olmasıdır.

Bunların yanında İFM projesinin, Türkiye’nin uluslararası imaj ve tanıtımına katkı yapması, ekonomik büyüme ve istihdama katkı sağlaması, piyasaların gelişimine paralel olarak finansal ürün çeşitliliğini arttırıyor olması, birçok alanda uluslararası mevzuata ve standartlara uyum sağlanmasına vesile olması, nitelikli insan kaynağı ihtiyacını karşılayacak bir eğitim alt yapısına katkı sağlaması ve Türk parasının gerçek anlamda konvertibl bir para birimi olmasına aracı olması gibi fırsatlar sunduğu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte projenin İstanbul’un çeşitli altyapı eksiklikleri ile kentleşme sorunları gibi çeşitli tehditleri içerdiği sonuçlarına da ulaşılmıştır. Analizimize göre

ekonomik ve finansal faktörlerden ziyade; İstanbul’un çarpık kentleşme, ulaşım, altyapı, deprem bölgesinde bulunması, sürekli niteliksiz göç alması vb. yapısal sorunlarının proje için daha fazla tehdit unsuru olarak öngörülmesi dikkat çekici bulunmuştur.

Ülke örneklerinden yola çıkılarak değerlendirme yapıldığında, Şanghay ve Dubai gibi finans merkezlerinin finansal merkez olma sürecinde gerçekleştirdikleri ve uluslararası finans merkezi olma yolundaki hedeflerinde örnek alınabilecek önemli noktalar bulunduğu görülmektedir. Söz konusu noktalar analizimizde de dikkate alınmış olup kısaca bunlar, milli paranın gerçek anlamda konvertibl bir para birimi olmasına ve finansal sektörün derinleşmesine finansal merkezin katkısı, finansal serbest bölgenin kurulması, finans alanında uzmanlaşmış mahkemelerin teşkili, vergi mevzuatının uluslararası rekabet gözönünde bulundurularak düzenlenmesi, denetleyici ve düzenleyici kurumların özerkliklerinin güçlendirilmesi veya farklı bir şekilde yapılandırılmaları olarak belirtilebilir.

Sonuç olarak, İstanbul bulunduğu konum itibarıyla ayrıcalıklı bir yere sahip olup, değer yaratan ve rekabetçi bir finans merkezi olabilmesinin öncelikle bölgesel sonrasında ise küresel bazda sağlanabilmesinin projenin sunduğu fırsatlar dikkate alınarak, ancak zayıf noktaların giderilip, tehdit olarak görülen özellikle çarpık kentleşme, altyapı, ulaşım, niteliksiz göç vb. yapısal sorunlarının çözülüp gerekli kriterlerin karşılanmasıyla mümkün olabileceği ortaya çıkmaktadır. 

KAYNAKÇA

- Akpınar, R. ve Taşcı, K. (2011). Metropoli-ten Bölgelerin Rekabet Gücünü Etkileyen Faktörlere Teorik Bir Bakış. Akademik Bakış. 26. *Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*. Eylül-Ekim. 7-15. 21 Kasım 2011 tarihinde <http://www.akademik-bakis.org> adresinden erişildi.
- Al Tamimi&Company (2011). Setting Up in Dubai International Financial Centre. 11 Ekim 2011 tarihinde <http://www.iicuae.com/externals/altamimi/Setting%20up%20in%20DIFC.pdf> adresinden erişildi.
- Altuğ, S. (2011). Rantı Bırak Bilgiye Bak. *KobiEfor*. 141. Ege Basım. Haziran. İst. 90-91
- Apak, S. ve Elverici, G. (2008). İstanbul'un Finans Merkezi Olması Projesinin Değerlendirilmesi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*.38. Nisan. 9-20
- BDDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu) (2012). *Türk Bankacılık Sektörü Genel Görünümü*. 2012/2. Mart, Ankara
- Bilgili, A., E. (2012). İstanbul İçin Küresel Bir Enderun Hayali. *İtovizyon*. (10)112. Mayıs. İstanbul. 76-77
- Büyükalaca, O., G., Aykut, Efeoğlu, İ. E., Ergün, B., Keleş, C., Sezgin, A. A., Aykut, E. (2009). *Osmaniye İli SWOT Analizi*. Osmaniye: Osmaniye Korkut Ata Ün. Aralık. 28-31
- Deloitte (2009). İstanbul'un Uluslararası Finans Merkezi Olma Potansiyelinin Değerlendirilmesi. Mayıs. Türkiye Bankalar Birliği tarafından Deloitte Danışmanlık A.Ş'ye Hazırlatılan Rapor. 2 Temmuz 2011 tarihinde <http://www.tbb.org.tr> adresinden erişildi.
- Deloitte (2010). Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Finansal Hizmetler Sektörü Raporu. Ekim. Ankara
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) *Finansal Hizmetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2009a). *İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı*. Ekim. Ankara
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2009b). *İstanbul Finans Merkezi Projesi Düzenleyici ve Denetleyici Çerçeve Alt Çalışma Grubu Raporu*. Ankara
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2009c). *İstanbul Finans Merkezi Projesi İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu*. Mayıs. Ankara
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2009d). İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Strateji Belgesi Hazırlık Çalışmaları. *İFM Vergi Çalışma Grubu Raporu*. 15 Mayıs. Ankara
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2011a). *İstanbul Finans Merkezi Projesi-Altyapı Komitesi Arama Konferansları Özet Raporu*. Şubat. Ankara
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2011b). *İstanbul Finans Merkezi Projesi-Altyapı Komitesi, Finans Zirvesi Sunumu*. 17 Aralık

2011 tarihinde <http://ifm.ibb.gov.tr> adresinden erişildi.

Durmuş, A. (2009). Türkiye'nin Görünümü Pozitif. *Çerçeve Dergisi*. Yıl:17. Sayı:50. Mart. MÜSİAD. İstanbul

İBB (İstanbul Büyükşehir Belediyesi) (2009). *1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu*. İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı. Şehir Planlama Müd., İstanbul

İKA (İstanbul Kalkınma Ajansı) (2010). *2010-2013 İstanbul Bölge Planı*. İstanbul

İMKB (İstanbul Menkul Kıymetler Borsası) (2010). *İMKB 2010 Faaliyet Raporu*. İstanbul

İMKB (İstanbul Menkul Kıymetler Borsası) (2012). *İMKB Vadeli İşlem ve Opsiyon Piyasası İşleyiş Esasları Hakkında Genelge*. 30.11.2012. 1 Şubat 2013 tarihinde <http://www.imkb.gov.tr/Regulations/Circulars.aspx> adresinden erişildi.

Jarvis, D.S.L. (2009). Race For The Money: *International Financial Centres In Asia*. Research Paper Series: LKYSPP09-012-CAG005. Lee Kuan Yew School of Public Policy. National University of Singapore. June. Singapore. 5-8

Kern, S. (2010). Global Financial Centres After The Crisis. *Deutsche Bank Research*. August 2. Frankfurt. 7

Karppi, I., Kokkonen, M., Lahteenmaki-Smith, K. (2001). SWOT-Analysis As A Basis Of Regional Strategies. *Nordregio (The Nordic Centre for Spatial Development)*, Working Paper:4. Sweden

Kızıltan, Alaattin (2004). Tek Kutuplu Bir Dünyada Çin Halk Cumhuriyeti'nin Süper Güç Olabilirliği. *Cumhuriyet Üniv. İktisadi ve*

İdari Bilimler Dergisi. Cilt:5. Sayı:1. Sivas

Leung B. ve Yim, J. (2009). Shanghai's Future As An International Financial Centre. *Economic Focus*. Treasury Division. Hang Seng Bank.24 June. China, 1-8

Liu, J. (2007). *Shanghai: Another Hong Kong?*, 6 January 2 Temmuz 2011 tarihinde <http://josieliu.blogspot.com/2007/01/shanghai-another-hong-kong.htm> adresinden erişildi.

Loechel, H. ve Quelch J. A. (2011). The Transformation of Shanghai into an International Financial Centre- Challenges and Strategy, 1-5, 2 Temmuz 2011 tarihinde <http://www.frankfurt-school.de/.../Transformation> adresinden erişildi.

Mersch, Y. (2011). International financial centers after the crisis Speech by Mr Yves Mersch, Governor of the Central Bank of Luxembourg, at a Lunch-Conference of the BLC (Business Club Belgo-Luxembourgeois en Suisse), 23 May, Zurich, 1-6

Özince, E. (2007). Uluslararası Finans Merkezi. *Bankacılar Dergisi*. 63. Aralık. İstanbul. 3-5

Resmi Gazete (2009). İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Strateji Belgesi. Yüksek Planlama Kurulu Kararı. 29.09.2009/200931, Resmi Gazete Tarih: 02.10.2009. Sayı: 27364

Resmi Gazete (2010). İstanbul Uluslararası Finans Merkezi İdari Yapılanması. Başbakanlık Genelge:2010/11, Resmi Gazete Tarih: 01.05.2010, Sayı:27568

Seltz, G. (2012). What is The Meaning of SWOT. 2 Ocak 2012 tarihinde http://www.ehow.com/about_6130366_meaning-swot_.html adresinden erişildi.

TBB (Türkiye Bankalar Birliği) (2012). *Bankalarımız 2011*. Yayın No:284, Mayıs, İstanbul, I-47

TCMB (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası) (2011). *Ödemeler Dengesi Raporu 2011-IV*, Ankara, 11 Şubat 2012 tarihinde <http://www.tcmb.gov.tr> adresinden erişildi.

TSPAKB (Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği) (2007). *Global Finans Merkezleri ve İstanbul*. İstanbul: Printcenter, Şubat

Valentin, E. K. (2001). Swot Analysis From A Resource – Based View. *Journal of Marketing Theory and Practice*. (9) 2, Spring, 54-69

Wikipedia (2011). Dubai International Financial Centre. 23 Kasım 2011 tarihinde [http://en.wikipedia.org/wiki/Dubai International Financial Centre](http://en.wikipedia.org/wiki/Dubai_International_Financial_Centre) adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2007a). The Global Financial Centres Index 1. March. City of London. London. 10 Haziran 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2007b). The Global Financial Centres Index 2. September. City of London. London. 12 Haziran 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2008a). The Global Financial Centres Index 3. March. City of London. London. 12 Haziran 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2008b). The Global Financial Centres Index 4. September. City of London. London. 14 Haziran 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> ad-

resinden erişildi.

Z-Yen Group (2009a). The Global Financial Centres Index 5. March. City of London. London. 14 Haziran 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2009b). The Global Financial Centres Index 6. September. City of London. London. 21 Temmuz 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2010a). Global Financial Centres 7. March. City of London. London. 21 Temmuz 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2010b). The Global Financial Centres Index 8. September. Long Finance. London. 27 Temmuz 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2011a). The Global Financial Centres Index 9. March. Long Finance. London. 5 Ağustos 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2011b). The Global Financial Centres Index 10. September. Long Finance. London. 7 Kasım 2011 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

Z-Yen Group (2012). The Global Financial Centres Index 11. Marc. Long Finance. London. 10 Nisan 2012 tarihinde <http://www.zyen.com/activities/gfci.html> adresinden erişildi.

ÖZET

Türkiye’de Konut Talebinin Belirleyenleri: Dinamik Bir Analiz

Konut sadece bir mal değil aynı zamanda bir yatırım aracıdır. Bu karakteristik özelliğinden dolayı konut sektörü ekonomide önemli bir yer tutar. Ayrıca tüketim harcamaları ve toplam refahın da önemli bir göstergesidir. Konut ve barınma maliyeti, hane içi harcamaların büyük bir bölümünü oluşturur. Türkiye’de 1986 ve 2010 yılları arası incelendiğinde, yüksek enflasyon, Güney Doğu Asya Ekonomik krizi, Marmara depremi ve 2001 ve 2008 krizleri dolayısıyla sektörde büyük oranda dalgalanmalar olmuştur. Çalışmada, konut talebi ile konut talebi değişkenleri arasındaki ilişki analiz edilmiştir. Konut talebi belirleyicisi olarak “Yapı Kullanım Belgeleri” belirlenmiştir. Bağımsız değişkenler ise şunlardır: enflasyon, faiz oranı, işsizlik oranı, kişi başına milli gelir ve borsa endeksidir. Veriler Türkiye İstatistik Enstitüsü (TÜİK), IMF ve Dünya Bankası’ndan alınmıştır. Belirtilen değişkenler kullanılarak, modelde uzun dönemli ilişkiyi analiz etmek amacıyla Eş bütünleşme testi yapılmıştır. Analizin diğer aşamasında ise Granger Nedensellik Testi ve Vektör Otoregresiv Model (VAR) uygulanmıştır.

JEL Sınıflaması: O18

Anahtar Kelimeler: Konut Talebi, VAR Analizi, Türkiye

ABSTRACT

Determinants of Housing Demand in Turkey: A Dynamic Analysis

Unlike many other markets, housing is not only a good asset, but also an investment asset. Because of this characteristic, housing market constitutes a significance in general economy. It is also important indicator of consumer spending and total welfare. Housing and sheltering cost is an essential part of household expenditure. When housing market in Turkey is examined between 1986 and 2010, significant number of volatilities occurred because of high inflation, the South East Asian economic crisis, the Marmara Earthquake, 2001 and 2008 crisis. In the study, the dynamic relationship between the housing demand and variables determining the housing demand in will be analyzed. The number of “occupancy permit” was considered as housing demand. Independent variables are determined as inflation, interest rate, unemployment rate, GDP per capita and Stock Market Index. The data were obtained from Turkish Statistics Institute, IMF and World Bank. By using the variables above, long term relationship between the series was analyzed with Cointegration Tests. Vector Autoregressive Model and Granger Causality test applied the second stage of the study.

JEL Classification: O18

Keywords: Housing Demand, VAR Analysis, Turkey

Türkiye’de Konut Talebinin Belirleyenleri: Dinamik Bir Analiz



Prof. Dr. Selahattin Bekmez *

Öğr. Gör. Aslı Özpolat **

GİRİŞ
Konutun, hem mal hem de yatırım aracı olması dolayısıyla konut piyasası diğer piyasalara göre bazı farklılıklar arz etmektedir. Bu farklılıklar, konut arzının çok maliyetli olması, konutun devamlı ve sürekli olması, heterojen olması, sabit olması, ikincil piyasalarda büyümeye neden olması ve teminat olarak kullanılması şeklinde sıralanabilir. Bu özelliklerinden dolayı konut piyasaları bölünmüş ancak birbirine bağlı piyasalar olarak nitelendirilebilir (Iacoviello, 2000, s. 8).

Konut sektörünü lokomotif bir sektör olarak da tanımlamak mümkündür. Çünkü sek-

törün önemli oranda yerli sermayeye dayanması ile birlikte istihdam potansiyeli de yüksektir. Bununla birlikte katma değer yaratma bakımından üstünlüğü ve başta imalat olmak üzere diğer sektörlerle bir girdi-çıkı ilişkisi içerisinde olması sektörün önemini artırmaktadır. Ayrıca konut harcamalarının çarpan etkisinin yüksek olması dolayısıyla konut harcamalarında ortaya çıkan bir artış, beyaz eşya, mobilya ve ev tekstili gibi konut ile ilgili mallara olan talebin de artmasına yol açmaktadır (Öztürk, 2009, s.23).

Konut piyasası ekonomide önemli bir ağırlık oluştururken aynı zamanda tüketici harcamaları ve toplam refahın da önemli bir göstergesidir. Konut ve barınma için yapılan harcamalar hane halkının giderlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Chetty

* Gaziantep Üniversitesi İİBF, İktisat Bölümü
sbekmez@gantep.edu.tr

**Gaziantep Üniversitesi Oğuzeli MYO
ozpolat@gantep.edu.tr

ve Szeidl (2004), hane halkı harcamalarının %20'sinin konut harcamalarından meydana geldiğini ve konut harcamalarının ekonomide meydana gelen şoklara kısa dönemde cevap vermediğini belirtmektedir.

Konut piyasasındaki gelişmeler ekonomik konjonktürü etkilemekte, reel ekonomideki parasal etkilerin aktarımında önemli rol oynamakta ve elverişsiz durumlarda bile finansal sistemin dengesine etki etmektedir. Bunun ilk nedeni, konutun ekonomik aktörlerde görece olarak önemli bir yer tutması ve böylece diğer makroekonomik değişkenlere göre ekonomide daha önemli bir etkisinin bulunmasıdır (Brandt ve diğerleri, 2010). Buna göre; Euro bölgesinde bulunan 4 büyük ülkenin (Almanya, Fransa, İtalya ve İspanya) milli gelirinin %13 ile %19'u konut yatırımı ve konut harcamalarına ayrılmaktadır (Iacoviello, 2010, s.15).

İkinci neden, konutun borçlanmak için önemli bir araç olmasıdır. Üçüncü neden ise şu şekilde ifade edilmektedir: Konut inşaat yapım süresi veri iken, konut arz ve talebinde meydana gelen uyumsuzluk süresi uzadığında, konut fiyatlarında meydana gelen kısa dönemli dalgalanmalar konut fiyat değişikliklerini sonraki bir döneme erteleyebilir. Böylece konut sektörünü etkileyen makroekonomik bileşenler, milli gelirde yer alan konut bileşenlerinin payını uzun dönemde aşabilir. Dolayısıyla konut piyasasında meydana gelen bir şok ekonomide büyük bir etkiye neden olabilmektedir (Brandt ve diğerleri, 2010).

Ekonominin hükümet politikaları aracılığıyla yönlendirilmesi gerektiğine inanan birçok ekonomist, bu süreçte konut piyasalarının önemli bir vasıta olacağını be-

lirtmektedir. Konut, parasal unsurlara duyarlı olması nedeniyle ekonominin bütününi etkilemek açısından önemli bir sektördür. İşgücü, büyüme, enflasyon, faiz oranları gibi makroekonomik değişkenler hem ulusal hem de bölgesel olarak konut talebi ve arzı üzerinde açıklayıcı bir rol oynamaktadır (Baffoe,1998, s.181).

Baffoe-Bonnie (1998), ABD için işgücü büyüme oranı, enflasyon, faiz oranı ve para arzının konut fiyatları üzerinde belirleyici bir rol oynadığını bulmuştur. Apergis (2003), Yunanistan'da konut kredi oranlarında meydana gelen pozitif bir şokun, reel konut fiyatlarını düşürdüğünü ve bunun sonucunda konut talebinde de bir düşüş olduğunu belirtmiştir. Aynı çalışmaya göre ayrıca; enflasyon ve işgücü oranında meydana gelen bir artış konut fiyatlarını arttırmaktadır. Iacoviello'ya göre (2010, s.14) konut fiyatlarındaki bir düşüş işgücünün hareketliliğini engellemekte ve düşük işgücü hareketliliği verimlilik üzerinde etkili olmaktadır.

Konut sektörü üzerinde enflasyonun etkisini araştıran bazı çalışmalarda farklı sonuçlar da elde edilmiştir. Buna göre; Feldstein (1992), enflasyonun konut talebi üzerinde pozitif etki yarattığını bulurken; Kearn (1979), enflasyonun konut talebini düşürdüğünü belirtmiştir.

Muellbauer (2008)'e göre, konut fiyatlarının yükselmesi potansiyel müşterilerin azalmasına yol açacak ve konut talebini düşürecektir. Bununla birlikte kira ya da konut sahipliği eskiye oranla daha da sınırlı hale gelecektir. Dolayısıyla bu durum özel tüketimi azaltacak ve nihayetinde toplam büyümede düşüşe neden olacaktır. Fakat konut fiyatlarında meydana gelecek değişiklikler

arz ve talebin yanı sıra ağırlıklı olarak konut sahipliği ile konut kiralama arasındaki orana ve özellikle kredi arzı olmak üzere finansal sistemin yapısına bağlıdır.

Konut piyasasında fiyatlar kısa dönemde oluşmamaktadır. Bu nedenle konut talebi herhangi bir dönemdeki mevcut konut stoğuna eşittir. Dolayısıyla konut piyasası genellikle etkin bir piyasa değildir ve çok yavaş bir şekilde dengeye gelmektedir (Rid-del, 2004, s.121). Bununla birlikte; etkin piyasa hipotezi¹ konut piyasaları üzerinde test edilmiş ve konut fiyatları ve konut talebi arasında kısa dönemde pozitif serisel korelasyon, uzun dönemde ise negatif serisel korelasyon bulunduğu sonucuna varılmıştır (Hamilton ve Schwab, 1985). Literatürde ayrıca; konut piyasalarında yüksek işlem maliyetinin olması dolayısıyla normal ve yüksek getirinin de sürekli olarak elde edilemeyeceği de belirtilmektedir (Cho, 1996, s.146).

Bu çalışmada ilk olarak Türkiye’de konut sektörünün genel yapısı hakkında bilgi verilmiş, dünyada ve Türkiye’de yaşanan krizlerin sektöre etkisi analiz edilerek mevcut durum ortaya konmuştur. İkinci olarak, konut piyasasının belirleyicileri üzerine bir regresyon analizi yapılmıştır. Regresyon analizi Etki-Tepki ve Varyans Ayırıştırmasını kapsayan Vektör Otoregresiv Modeldir (VAR). Buna göre; 1986 ile 2009 arasında kapsayan çalışmada, kişi başına milli gelir, enflasyon, işsizlik oranı, borsa endeksi ve faiz oranı bağımsız değişkenlerdir. Bağımlı değişken ise; konut talebinin göstergesi olarak kullanılan yapı kullanım belgeleridir. Analizde kullanılan veriler, TÜİK, Dünya Bankası ve IMF’den elde edilmiştir.

1. TÜRKİYE’DE KONUT SEKTÖRÜNÜN YAPISAL ÖZELLİKLERİ VE KONUT TALEBİ

Türkiye’de son yıllarda yıldızı parlayan sektörlerden biri olan konut sektöründe, konut arz ve talebi, 1980 yılından günümüze oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir. 1997 Asya Krizinden olumsuz etkilenen sektörde, 1999 yılında Marmara Depremi ile konut talebi önemli ölçüde artırmış ancak bu artış eğilimi 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte tekrar azalmıştır.

Sektör, 2004 yılında başlayan ekonomideki görece iyileşmeye paralel olarak büyüme eğilimine girmiştir. Son dönemde, TOKİ evlerinin yapımı, 2B ve Kentsel Dönüşüm Yasaları ve yabancılara gayrimenkul satışının önünün açılması ile ilgili yapılan hukuki çalışmalar sektörde canlanma sağlamıştır (Bekmez ve Özpolat, 2012b, s.3). Sektöre yapılan bu destekler Türkiye konut sektörünün Avrupa’nın en değerli konut sektörleri arasında yer almasını sağlamıştır. Bu değer artışını sağlayan diğer nedenler arasında, 2008 yılında yaşanan finansal kriz, Türkiye mortgage sektörünün hâlâ gelişmekte olan bir sektör olması, konut maliyetlerinin görece olarak düşüklüğü, milli gelirin ve nüfus oranının hızlı bir şekilde artması sayılabilir (Turkey Report, 2010, s.11). Bununla birlikte, uzmanlara göre (Mortgage Raporu, 2012) konut arzında önemli rol oynayan markalı konut üreticileri, kârlarını minimize ederek, dünya piyasalarındaki dalgalanmalara rağmen yeni projeler üret-

¹ Etkin Piyasa Hipotezi: Piyasalarda var olan fiyatlar her türlü bilgiyi içermektedir. Dolayısıyla bu bilgileri kullanarak normalüstü getiri sağlamak mümkündür (Çelik: 2007, s.13).

Tablo 1: Konut Sektörünün GSMH İçindeki Payı (%)

Dönemler	GSMH Payı (%)	Dönemler	GSMH Payı (%)	Dönemler	GSMH Payı (%)	Dönemler	GSMH Payı (%)
1999Q1	11,0	2002Q1	9,5	2005Q1	10,0	2008Q1	10,3
1999Q2	10,1	2002Q2	9,1	2005Q2	9,7	2008Q2	10,2
1999Q3	8,6	2002Q3	8,4	2005Q3	9,0	2008Q3	9,2
1999Q4	9,9	2002Q4	9,7	2005Q4	10,1	2008Q4	10,1
2000Q1	10,5	2003Q1	9,7	2006Q1	10,8	2009Q1	10,0
2000Q2	9,9	2003Q2	9,3	2006Q2	10,5	2009Q2	9,0
2000Q3	8,7	2003Q3	8,3	2006Q3	10,0	2009Q3	7,9
2000Q4	10,4	2003Q4	9,6	2006Q4	11,2	2009Q4	9,0
2001Q1	10,2	2004Q1	9,9	2007Q1	11,3	2010Q1	9,7
2001Q2	9,2	2004Q2	9,5	2007Q2	10,9	2010Q2	9,8
2001Q3	7,3	2004Q3	8,7	2007Q3	10,2	2010Q3	9,3
2001Q4	8,2	2004Q4	9,8	2007Q4	10,7	2010Q4	9,8

Kaynak: TÜİK: 2010

meye devam etmektedirler. Bu yeni projelerin üretilmesinde daha önce de belirtilen yabancılara gayrimenkul satışı gibi talebin canlanmasını sağlayan teşviklerin katkısı büyüktür. Konut arzında meydana gelen bu artış, konut talebinin de artmasında etkili olmuştur.

Konut sektörünün gelişimi incelendiğinde; 1997 Güneydoğu Asya ve Rusya krizi, 1999 yılında yaşanan Marmara depremi ve 2001 krizinin etkileri net bir biçimde görülmektedir. Konut sektörünün GSMH içindeki payı belirtilen krizlerin etkilerini net bir şekilde ortaya çıkarmaktadır. Konut sektörünün ekonomik gelişmelere tepki veren yapısal özelliği nedeniyle sektörün GSMH içindeki payı önemli bir göstergedir. Buna göre, konut sektörünün GSMH içindeki payı 1999 yılında yıllık 9,8 oranında iken 2001 yılında yıllık 8,9 oranına düşmüştür. Sektörün GSMH içindeki payı yıllar itibarıyla önemli oranda değişmemekle birlikte 2011 yılı rakamlarına göre milli gelir içindeki

payı yıllık 9,8 oranındadır. Tablo 1, 1998 ve 2011 yılları arasında konut sektörünün GSMH içindeki payını göstermektedir.

Konut sektörü istihdam yaratma potansiyeli bakımından da çok önemli bir sektördür. Tablo 2’de toplam istihdam ve konut sektörü istihdam rakamlarına yer verilmiştir. Buna göre, 2000 yılından itibaren konut sektöründeki istihdam oranları azalmıştır. Ancak toplam istihdam rakamlarında meydana gelen azalma dikkate alındığında, sektörde meydana gelen istihdam düşüşünün de ekonomik kriz nedeniyle olduğu görülmektedir. Özellikle 2001 yılından sonra istihdam önemli oranda azalmıştır. 2004 yılından itibaren ise ülke ekonomisindeki görece büyüme paralel olarak gelişen konut sektöründe istihdam rakamları da artış göstermektedir. 2002 yılında toplam istihdam rakamları içinde %4.27 paya sahip olan sektör, 2004 yılında %4.92’lik bir paya sahiptir. 2009 yılında ise bu pay %5.87 oranına yükselmiştir.

Tablo 2: Toplam İstihdam ve Konut Sektörü İstihdam Rakamları (Bin Kişi)

Dönemler	Toplam	Konut
2000	21.580	1.364
2001	21.524	1.110
2002	21.354	913
2003	21.147	965
2004	19.632	966
2005	20.067	1.107
2006	20.423	1.196
2007	20.738	1.231
2008	21.194	1.241
2009	21.277	1.249

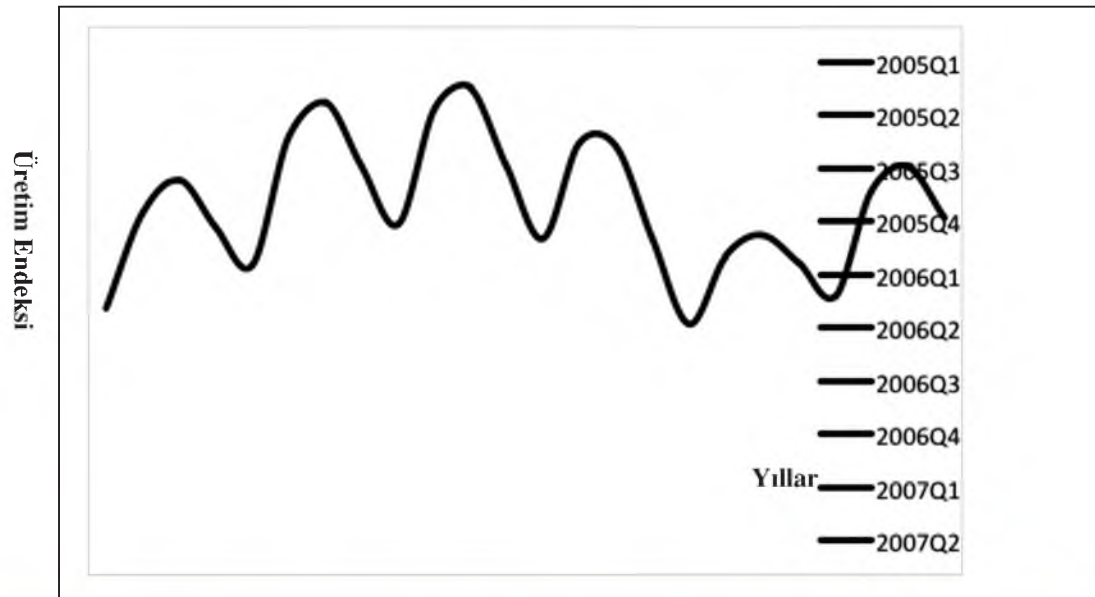
Kaynak: TÜİK: 2010

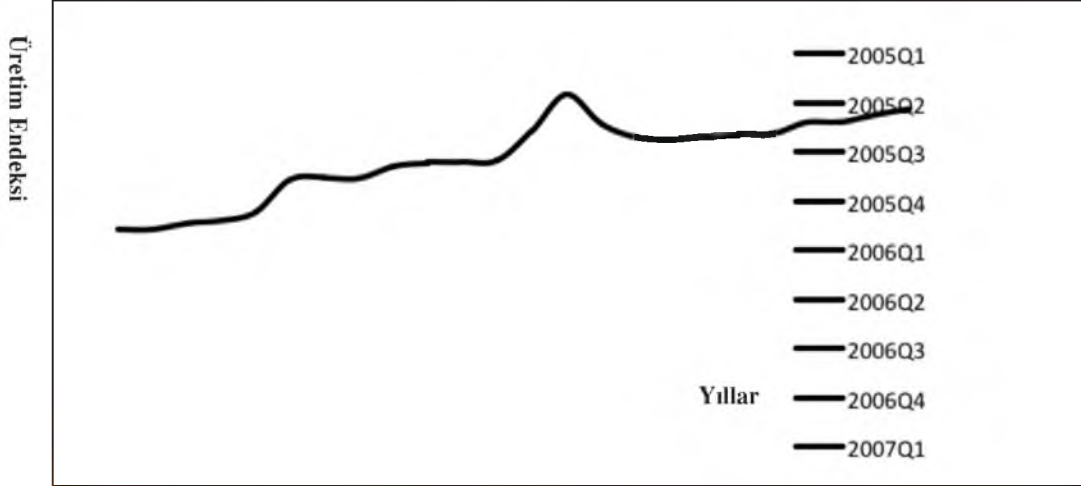
Grafik 1’de 2005-2010 yılları arası konut sektörü üretim endeksi gösterilmektedir. Buna göre endeks oldukça dalgalı bir seyir izlemektedir. 2005 yılında yıllık ortalama 100 olan endeks 2007 yılında yıllık ortalama 125,1 oranıyla en yüksek üretim değerine ulaşmıştır. Endeks 2010 yılında ortalama

104,2 değerine düşmüştür.

Konut sektörünün yapısal özellikleri incelenirken maliyetlerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. 2005 yılı temel alınarak oluşturulan 2005-2010 yılları arası “Bina İnşaatı Maliyet Endeksi” aşağıdaki grafikte gösterilmektedir. 2005 yılının birinci çeyreğinde 98,44 olan bina inşaatı maliyet endeksi 2009 yılının ilk çeyreğinde 135,44 olmuştur. Çok önemli dalgalanmalar yaşanmamakla birlikte, maliyetler artmaktadır. 2010 yılının son çeyreğinde endeks değeri 147,81 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3’de konut talebinin göstergesi olarak kullanılan “Yapı Kullanım İzin Belgeleri”nin yıllara göre dağılımı gösterilmiştir. 1997 yılından 2009 yılına kadar olan veriler konut sektöründe meydana gelen dalgalanmalara karşılık, konut talebini ifade etmesi açısından önemlidir. Buna göre, “Yapı Kullanım İzin Belgeleri” 1997 yılından 100.446

Grafik 1: Konut Sektörü Üretim Endeksi (TÜİK)

Grafik 2: Bina İnşaatı Maliyet Endeksi (TÜİK)

iken, 1998 yılında %13 oranında azalarak 86.770'e düşmüştür. Bu dönemde konut talebinin bu kadar azalmasının nedeni Güneydoğu Asya ve Rusya'da yaşanan ekonomik krizinin ülkeye yansıttığı olumsuz etkidir.

1999 yılından yaşanan büyük "Marmara Depremi"nin etkileri ise konut talebinde bir artışın meydana gelmesine neden olmuştur. Buna göre; 1999 yılından 82.849 olan kullanım belge sayısı 2000 yılında 86.279'dır. Konut sektöründe, Türkiye'nin yaşadığı en büyük kriz olarak nitelendirilen Kasım 2001 krizinin etkileri de görülür. Yaşanan bu krizle birlikte konut talebi önemli ölçüde azalmıştır. Buna göre 2001 yılında 81.568 olan kullanım belge sayısı 2002 yılında %53 oranında azalarak 37.943'e düşmüştür. 2001 krizinin etkileri konut sektöründe yoğun bir şekilde kendini göstermiştir. 2004 yılına kadar azalan konut talebi, ülke ekonomisinde meydana gelen rahatlamayla birlikte artmaya başlamıştır. Enflasyondaki azalış, ekonomik büyüme ve kişi başına milli gelirden meydana gelen görece artışla bir-

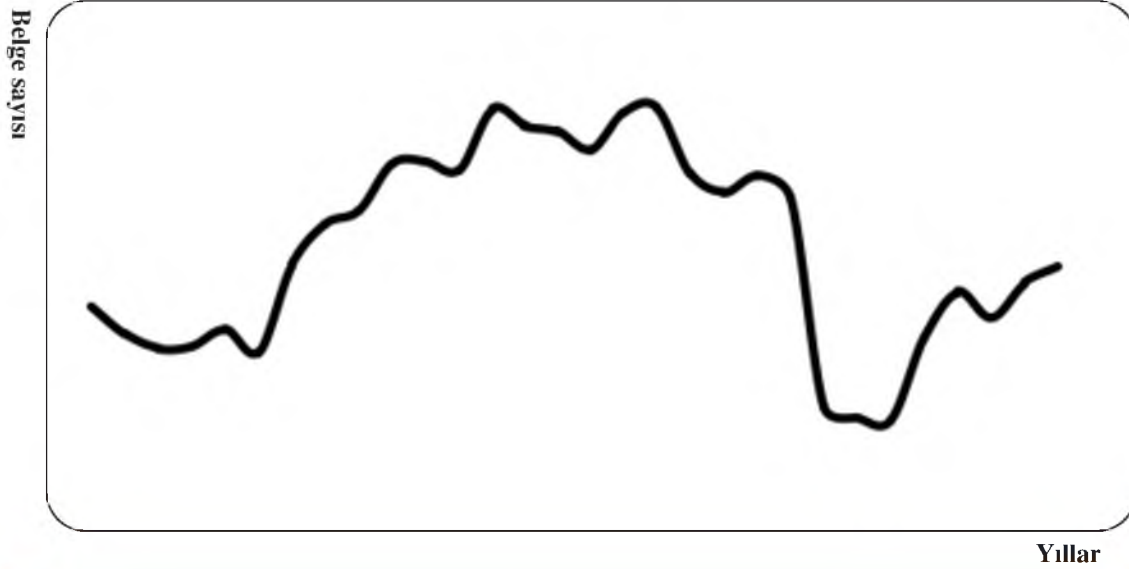
likte konut talebi de yükselmeye başlamıştır.

Veriler incelendiğinde konut sektörü 2008 yılında meydana gelen krize 1997 ve 2001 yıllarında yaşanan kriz gibi anında tepki vermemiştir. 1997 yılında yaşanan kriz sonrası yapı kullanım belgeleri yaklaşık 20.000 adet düşerken 2001 krizinde yaklaşık

Tablo 3: Alınan Konut Kullanım İzin Belgeleri (Adet)

Dönemler	Konut Kullanım İzin Belgeleri
1997	100.446
1998	86.770
1999	82.849
2000	86.279
2001	81.568
2002	37.943
2003	35.635
2004	35.101
2005	52.372
2006	61.860
2007	56.548
2008	63.851
2009	67.228

Kaynak: TÜİK: 2010

Grafik 3: Yapı Kullanım İzin Belgelerine Göre İkamet Amaçlı Konut Sayısı (TÜİK;2010)

50.000 adet azalma olmuştur. Ancak, 2008 ve 2009 yıllarında konut kullanım belge sayısı artmıştır.

Grafik 3’de 1980-2009 yılları arasında ikamet amaçlı kullanılan konut sayıları görülmektedir. Konut talebi bu dönemler arasında oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir. En önemli azalma 2001 yılında meydana gelmiş ve bu yıl konut talebinde dip noktaya erişildiği bir yıl olmuştur. Daha sonraki dönemlerde artan konut talebi 2004 yılında 2001 yılı sonrası zirve noktasına ulaşmıştır.

Konut talebinin göstergesi olarak kullanılan “Yapı Kullanım Belgeleri” incelendikten sonra konut talebinin belirleyicilerinden olan konut fiyatları ve konut kredisi faiz oranlarına yer verilecektir.

Konut talebinin önemli göstergelerinden bir olan konut fiyat endeksi Türkiye’de 2008 yılından itibaren hesaplanmaya başlamıştır. Dolayısıyla 2008 yılından 2011 yılının son

çeyreğine kadar olan dönemler bu göstergeler ışığında daha ayrıntılı olarak analiz edilecektir.

Tablo 4’de 2008 yılından itibaren Türkiye genelinde ve İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere 3 büyük ilde konut fiyat endeksi gösterilmektedir. Tabloya göre; Türkiye’de 2008 yılının 4. çeyreğinden itibaren azalmaya başlayan fiyatlar 2009 yılının ilk çeyreğinden itibaren tekrar artmaya başlamıştır. Bununla birlikte İstanbul’da 2008 yılının 2. çeyreğinde meydana gelen düşüşler 2010 yılının 2. çeyreğinden itibaren tekrar artmaya başlamıştır. Ankara’da konut fiyatları oldukça dalgalı bir seyir izlemesine rağmen artma eğilimini korumuştur. İzmir’de ise 2009 yılının 3. ve 4. çeyreğindeki fiyat artışları daha sonra azalmış ve 2011 yılının 3. çeyreğine kadar bu trendi korumuştur. Fiyatlarda meydana gelen dalgalanmalara karşın konut fiyatları İstanbul ve İzmir’de meydana gelen kısa dönemli artışlar dışında genel ola-

Tablo 4: Konut Fiyat Endeksi 2007=100

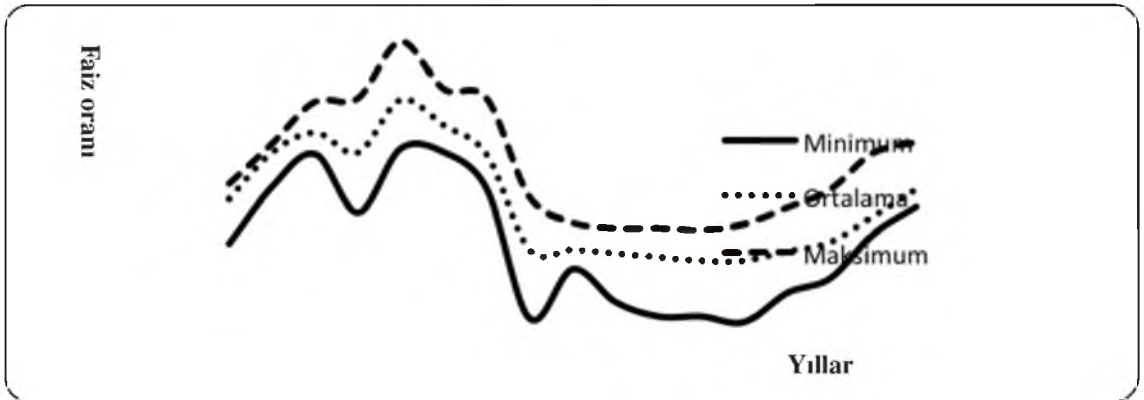
Dönemler	Türkiye	İstanbul	Ankara	İzmir
2008Q2	98,0	101,6	88,1	93,7
2008Q3	94,8	96,2	87,6	94,6
2008Q4	88,0	87,8	82,9	92,5
2009Q1	85,3	83,4	82,6	89,2
2009Q2	88,7	85,8	86,8	97,0
2009Q3	90,8	87,5	88,1	99,9
2009Q4	91,1	88,4	88,2	100,8
2010Q1	92,0	89,9	89,1	100,2
2010Q2	92,1	91,2	89,2	96,7
2010Q3	92,6	91,7	90,1	97,0
2010Q4	93,5	93,3	90,3	97,3
2011 Q1	95,2	95,5	92,9	97,5
2011Q2	96,4	96,5	94,2	97,8
2011Q3	98,4	99,0	96,7	101,7

Kaynak: Garanti Bankası Mortgage Reidin Emlak Endeksi:2010

rak 2007 yılındaki fiyatlardan düşüktür.

Grafik 4’de konut kredisi faiz oranları yer almaktadır. Buna göre; 2009’un 2. çeyreğinden itibaren azalan faiz oranları 2011 yılının 3. çeyreğinden itibaren artma eğilimine girmiştir. Bu artışın nedeni olarak bankaların kredi fonlama maliyetlerindeki artışları konut kredisi faiz oranlarıyla elimine etmeye çalışmaları gösterilebilir.

Son olarak, Türkiye’nin 2012 yılı konut sektörü beklentilerine göz atıldığında iyimser bir tablo ile karşılaşılmaktadır. Konut sektörünün 2012 yılında da ekonomik büyümeye paralel bir seyir izlemesi beklenmektedir. Ancak dünyada yaşanan ekonomik krizlerin ülkeye yansımaları kaçınılmazdır. Buna rağmen %4 civarında beklenen büyüme oranlarının ve konut talebindeki artışın sektöre

Grafik 4: Konut Kredileri Faiz Oranları (TCMB)

olumlu bir şekilde yansımaları düşünölmektedir (Bekmez ve Özpölat, 2012a, s.8).

2. MODEL

Genel olarak makroekonomik değışkenlerin konut talebi ve konut fiyatları üzerindeki etkileri incelenirken yapısal modeller analiz edilmektedir. VAR modeli bu yapısal modeller için ağırlıklı olarak kullanılan dinamik bir analizdir. VAR modelinde tüm değışkenler eşanlı olarak analize alınırlar ve tüm değışkenlerin gecikme değeri eşittir (Pindyck and Rubenfeld, 1991, s.354). Aynı zamanda her içsel değışken gecikmeli ya da geçmiş değeriyle açıklanır ve modeldeki tüm değışkenlerin gecikmeli değeri kullanılır. Dolayısıyla VAR modellerinde dışsal değışken yoktur (Gujarati, 2004, s.837).

VAR modelinin birçok uygulaması vardır. Bu uygulamalar her içsel değışkende zamanla meydana gelen şoklara diğeri her içsel değışkenin nasıl cevap verdiğini açıklar (Baffoe, 1998, s.183). N tane zaman serisi değışkeni için $y_t = (y_{1t}, y_{2t}, \dots, y_{nt})'$, VAR modeli p (VAR(p)) şu şekilde yazılır (Enders, 2003, s.301):

$$y_t = A_1 y_{t-1} + A_2 y_{t-2} + \dots + A_p y_{t-p} + u_t \quad (1)$$

Model 1986 ile 2009 yılları arasındaki yıllık veriler kullanılarak tahmin edilmiştir. VAR modelinde yer alan değışkenler; konut talebi göstergesi olarak kullanılan “Yapı Kullanım Belgeleri”, enflasyon oranı, işsizlik oranı, faiz oranı, kişi başına milli gelir ve borsa endeksidir. Değışkenler Türkiye İstatistik Enstitüsü (TÜİK), IMF ve Dünya Bankası’ndan elde edilmiştir.

Analize göre, (t) belirli bir dönemde, (i) belirli bir konut piyasasında talep fonksiyonu şu şekildedir:

$$Q_{i,t}^D = D(\pi_{i,t}, PY_{i,t}, R_{i,t}, U_{i,t}, SM_{i,t})$$

$\pi_{i,t}$ = Enflasyon Oranı

$PY_{i,t}$ = Kişi Başına Milli Gelir

$R_{i,t}$ = Reel Faiz Oranı

$UN_{i,t}$ = İşsizlik Oranı

$SM_{i,t}$ = Borsa Endeksi

Buna göre, HD konut talebini ifade etmek üzere model şu şekilde belirlenmiştir:

$$HD_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 UNP_{i,t} + \beta_2 R_{i,t} + \beta_3 \pi_{i,t} + \beta_4 PY_{i,t} + \beta_5 SM_{i,t} + \varepsilon_T \quad (2)$$

Modelde yer alan değışkenlerin öncelikle durağan olup olmadıkları test edilmelidir. Durağanlık testi ise birim kök testi ile yapılmaktadır (Gujarati, 2004, s.814). Modelde yer alan her değışken Dickey-Fuller birim kök testiyle analiz edilmiştir. Test sonuçları Tablo 3 (Log değeri) ve Tablo 4’de (Log fark değeri) gösterilmektedir.

Değışkenler durağan olabilir ya da olmayabilir. Aynı zamanda değışkenler durağan olsalar bile, aralarında eştümleşme bulunabilmektedir. Bazı iktisatçıların görüşüne göre; eğer değışkenler arasında eştümleşme varsa, VAR modeli tahmin edilirken, değışkenlerin birinci derece farklarının alınması uygun olmaz. Çünkü birinci derece farkla ortak trend içeren değışkenlerin davranışı hakkındaki önemli bilgileri ortadan kaldırır. Ancak bazı iktisatçılara göre ise; değışkenlerin birinci derece farklarının alınarak VAR analizine dâhil edilmeleri daha uygundur. Çünkü aksi durumda modelde sahte regresyon meydana gelir (Baffoe, 1998, s.185).

Değışkenler arasındaki ilişkinin varlığı ise Johansen Eştümleşme testi yardımıyla analiz edilmiştir. Bu analizin sonuçları ise Tablo 5’de yer almaktadır.

Johansen Testinin genel formu şu şekildedir (Turner,2009, s.825):

$$\Delta x_t = \alpha(\beta' x_{t-1} - \beta_0 - \beta_1 t) - \gamma_0 - \gamma_1 t + \sum_{j=1}^k \tau_j \Delta x_{t-j} + \varepsilon_t \quad (3)$$

Konut talebinde meydana gelen politika şokları ise etki-tepki fonksiyonu ve Varyans ayrıştırması yapılarak test edilmiştir.

Modelde yer alan değişkenlerin hata terimlerinde meydana gelen şokların diğer değişkenler üzerindeki etkisi Etki-Tepki fonksiyonu ile belirlenmektedir (Enders, 2003, s.310). Varyans Ayrıştırması ise hata terimlerinde meydana gelen şokların diğer değişkenler tarafından açıklanma yüzdesini göstermektedir (Baffoe, 1998, s.188).

3. VERİ ANALİZİ

1986 yılı ile 2009 yılları arasında tahmin edilen VAR modelinde bağımlı değişken konut talebi göstergesi olarak kullanılan yapı kullanım belgeleridir (YKB). Bağımsız değişkenler ise sırasıyla şunlardır: Kişi başına milli gelir (PY), faiz oranları (R), enflasyon oranı (π), borsa endeksi (SM) ve işsizlik oranları (UNP).

Modelde yer alan değişkenlerin özellikleri, tahmin edilecek modelliğin uygunluklarının belirlenebilmesi için kontrol edilmelidir. Öncelikle, değişkenlerin fark durağan mı yoksa trend durağan mı oldukları belirlenmelidir. Null hipotez testi yardımıyla yapılan bu sınama, modelde yer alan değişkenlerin birim kök içerip içermediklerini göstermektedir. Eğer değişkenler fark durağansa, VAR modelinde tahmin edilecek değişkenlerin 1. derece farklarının alınması gerekmektedir. Eğer değişkenler trend durağansa, VAR modeli deterministik trendden

kalıntıların alınmasıyla tahmin edilebilir (Baffoe, 1998, s.185). Buna göre, serilerin durağanlıklarını incelemek amacıyla Dickey-Fuller Birim Kök (ADF) testi yapılmıştır. Test sonuçları Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 5: ADF Test (Düzye Değerler)

Değişkenler	Test İstatistiği
YKB	-1,56
PY	-1,27
UNP	-1,05
SM	-2,76
π	0,27
R	- 0,26

Kritik değerler : -3.75 (%1), -2.99 (%5), -2.63 (%10)

Tablo 6: ADF Testi (Birinci Derece Fark)

Değişkenler	Test İstatistiği
YKB	-3,60
PY	-4,89
UNP	-3,90
SM	-5,17
π	-3,47
R	-4,49

Kritik değerler : -3.75 (%1), -2.99 (%5), -2.63 (%10)

İkinci olarak, değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin olup olmadığı test edilmektedir. Bir görüşe göre; eğer değişkenler arasında uzun dönemli ilişki varsa, VAR analizinde değişkenlerin farklarının alınması uygun olmayabilir. Çünkü böyle bir durumda uzun dönemli ilişki yok edilmektedir. Ancak bu görüş hâlihazırda tartışılmaktadır. Diğer bir görüş ise; durağanlaştırmadan kullanılan serilerin sahte regresyon oluşturduğu yönündedir. Her ne kadar, durağanlaştırılmamış serilerde daha iyi sonuçlar elde edilse de, sahte regresyon riski bulunduğu için modelde serilerin birinci derece farkları alınmıştır.

Tablo 7: Johansen Eştümleşme Testi

Sıfır Hipotez	Öz Değerler	İz Değerler	0.05 Kritik Değerler	Maksimum Öz Değerler	0.05 Kritik Değerler
$r=0$	0.978759	157.3986	95.75366	84.73999	40.07757
$r \leq 1$	0.749075	72.65858	69.81889	30.41721	33.87687
$r \leq 2$	0.555773	42.24136	47.85613	17.85122	27.58434
$r \leq 3$	0.471756	24.39014	29.79707	14.04033	21.13162
$r \leq 4$	0.372001	10.34981	15.49471	10.23477	14.26460
$r \leq 5$	0.005216	0.115042	3.841466	0.115042	3.841466

Modelin tahmininde değişkenler arasında uzun dönemli ilişkinin tespiti için Johansen eştümleşme testi yapılmış ve değişkenler arasında uzun dönemli ilişki bulunmuştur. Ancak daha önce de belirtildiği gibi VAR analizinde sahte regresyon ihtimali bulunmaması için seriler birinci derece fark alınarak kullanılmıştır. Tablo 7 Eştümleşme Testinin sonuçlarını göstermektedir.

4. AMPİRİK SONUÇLAR

VAR analizi için gecikme sayısının, veriler yıllık olarak alındığı için Schwarz Kriterine belirlenmesi daha uygundur. Buna göre model için belirlenen gecikme sayısı 1’dir.

4.1. Granger Nedensellik Testi

Granger Nedensellik Testi, kısa dönemde değişkenler arasındaki nedenselliği göstermektedir. Tablo 8’de gösterilen sonuçlara göre konut talebini en çok etkileyen faktörler sırasıyla şöyledir: Kişi başına milli gelir, iş-

sizlik oranı, enflasyon, faiz oranı ve borsa endeksidir.

Tablo 8’de sütunlar etkileyen, satırlar ise etkilenen değişkenleri göstermektedir. Örneğin 3. sütun 4. satır kişi başına milli gelirdeki değişimin işsizlik oranı üzerinde etkisini göstermektedir. Buna göre kişi başına milli gelir %37 oranında işsizlik üzerinde etkilidir.

Tabloya göre; konut talebi göstergesi olarak kullanılan yapı kullanım belgeleri üzerinde kısa dönemde kişi başına milli gelir, işsizlik oranı ve enflasyon etkilidir. Kişi başına milli gelir, konut talebi üzerinde %42 oranında etki gösterirken, işsizlik %30, enflasyon ise %33 oranında konut talebini etkilemektedir. Faiz oranının kısa dönemde etkisi %19 oranında olurken, borsa endeksinin etkisi oldukça düşük seviyededir.

Granger nedensellik testi ile değişkenler arasındaki kısa dönemli ilişki tespit edilebi-

Tablo 8: F Testi Sonuçları

Değişkenler	YKB	PY	UNP	SM	π	R
YKB		4,16**	3.05*	0.53	3,32**	1.88
PY	4.16**		0.0021	0.592	2.36	2.33
UNP	3.05*	3.71**		0.028	0.22	0.01
SM	0.53	0.086	4.29**		0.202	0.036
$\dot{I}$	4.07**	2.74	3.07*	0.790		0.893
R	5.95***	2.16	0.69	0.876	0.007	

* %10, ** %5, *** %1

lirken, uzun dönemde değişkenlerin birbirine etkisini analiz etmek için etki tepki ve varyans ayrıştırması yöntemleri kullanılmaktadır.

Tablo 8’de sütunlar etkileyen, satırlar ise etkilenen değişkenleri göstermektedir. Örneğin 3. sütun 4. satır kişi başına milli gelirdeki değişimin işsizlik oranı üzerinde etkisini göstermektedir. Buna göre kişi başına milli gelir %37 oranında işsizlik üzerinde etkilidir.

Tabloya göre; konut talebi göstergesi olarak kullanılan yapı kullanım belgeleri üzerinde kısa dönemde kişi başına milli gelir, işsizlik oranı ve enflasyon etkilidir. Kişi başına milli gelir, konut talebi üzerinde %42 oranında etki gösterirken, işsizlik %30, enflasyon ise %33 oranında konut talebini etkilemektedir. Faiz oranının kısa dönemde etkisi %19 oranında olurken, borsa endeksinin etkisi oldukça düşük seviyededir.

Granger nedensellik testi ile değişkenler arasındaki kısa dönemli ilişki tespit edilebilirken, uzun dönemde değişkenlerin birbirine etkisini analiz etmek için etki tepki ve varyans ayrıştırması yöntemleri kullanılmaktadır.

4.2. Etki-Tepki Analizi

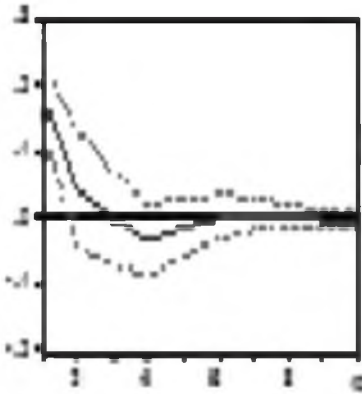
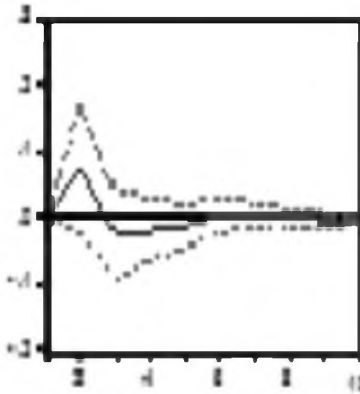
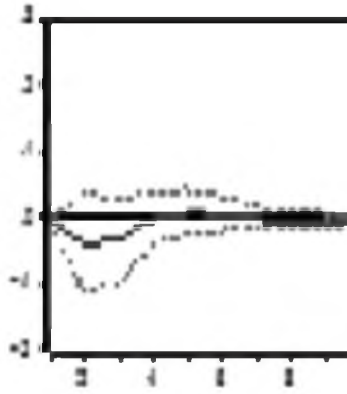
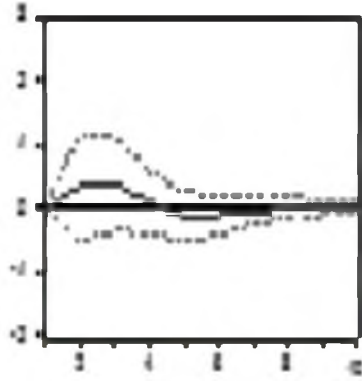
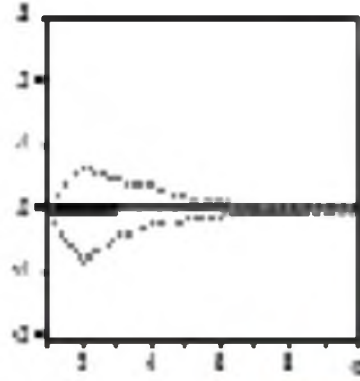
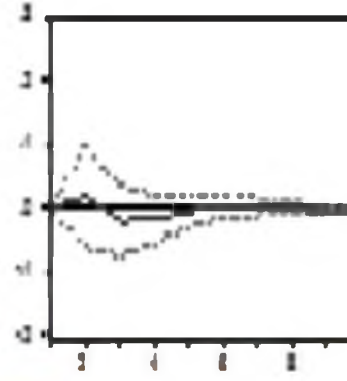
F testi sonucunda modelin dinamik yapısını tam olarak ortaya koymak mümkün değildir. Modeldeki değişkenlerin kendi ve diğer değişkenlerin şoklarına karşı gösterdiği tepkiler önemlidir. Sistemde n tane değişken varsa n^2 kadar etki tepki değeri oluşur (Tarı, 2006, s.433-457).

İki değişken arasında değişkenlerin birinin diğerine neden olduğu yorumuna dayalı olarak yapılan etki analizi sonuçları Grafik 5’te verilmektedir. Etki Tepki analizinde

kullanılan Cholesky sıralaması F testi sonuçlarına göre belirlenmiştir. Buna göre sıralama şu şekildedir: Kişi başına milli gelir, enflasyon, işsizlik, faiz oranı ve borsa endeksi.

Grafik 5’te konut talebinin, değişkenler üzerinde meydana gelen 1 birimlik şoklara verdiği tepkiyi göstermektedir. Birinci grafik konut talebinin kendinde meydana gelen şoklara verdiği tepkiyi göstermektedir. İkinci grafik konut talebinin diğer değişkenler sabitken, *ceteris paribus*, kişi başına milli gelirden meydana gelen 1 birimlik şokun konut talebine olan etkisini göstermektedir. Buna göre, konut talebi ilk dönemde hemen tepki vermekte ve artmaktadır. Uzun dönemde ise azalarak sönmektedir. 2. dönem sonunda konut talebinin tepkisi zirve noktasına ulaşmaktadır. Bireyler kişi başına milli gelirden meydana gelen 1 birimlik şok karşısında ilk önce pozitif yönde tepki vermekte ancak daha sonra konut talebi azalmaktadır. Bu durumda ise bireyler milli gelir artışı nedeniyle oluşan harcamalarını konut talebinden diğer malların talebine yönlendirmektedir.

Üçüncü grafik enflasyon oranında meydana gelen 1 birimlik şoka karşılık konut talebinde meydana gelen tepkiyi göstermektedir. Buna göre; konut talebi enflasyona karşı da hemen tepki vermekte ve daha sonra giderek azalmaktadır. Bu sonuçlara göre bireyler konutu bir korunma aracı olarak görmekte ve enflasyon oranı arttıkça konut taleplerini artırmaktadırlar. Dördüncü grafik, konut talebinin işsizlik oranında meydana gelen 1 birimlik şok karşısındaki tepkisini vermektedir. Konut talebi ilk dönem, işsizlik oranında meydana gelen 1

Grafik 5: Etki-Tepki AnaliziYKB’nin YKB’ye
TepkisiYKB’nin PY’ye
TepkisiYKB’nin π ’ye
TepkisiYKB’nin UNP’ye
TepkisiYKB’nin R’ye
TepkisiYKB’nin SM’ye
Tepkisi

birimlik şok karşısında pozitif tepki vermektedir. Yani işsizlik oranının artması ilk 5 dönem konut talebini artırmaktadır. Ancak 5. Dönemden sonra tepki negatif olmakta ve daha sonra giderek sonlanmaktadır. Beşinci grafikte faiz oranına olan tepki yer almaktadır. Faiz oranına olan tepki oldukça düşüktür. Türkiye’de konut kredisi faiz oranları 2001 yılından itibaren kullanılmaya başlanmıştır.

Faiz oranının etkisinin yok denecek kadar az olmasının nedeni, analizde reel faiz oranlarının kullanılması olabilir. Altıncı grafikte ise, ikame malların fiyatlarını göstermek amacıyla kullanılan borsa endeksi ile konut talebi arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Konut talebi borsa endeksinde meydana gelen 1 birimlik şoka karşılık hemen tepki vermemektedir. Konut talebi şoka karşılık

ilk iki dönem pozitif tepki verirken diğer tüm dönemlerde negatif tepki vermektedir. Buna göre, konut ile ikame mallar arasında ters yönlü bir ilişki mevcuttur. Diğer değişkenler sabitken, ceteris paribus, kişi başına milli gelir artışına konut talebinin 2. dönemden sonra negatif tepki vermesi bireylerin borsa gibi ikame yatırım araçlarına yönelmesi öngörüsü ile açıklanmıştır. Borsa endeksine karşı konut talebinin verdiği tepki bu öngörüğü destekler niteliktedir. Etki-Tepki analizi sonuçları işsizlik oranı ile konut talebi arasındaki ilişki dışında literatür tarafından desteklenmektedir. Buna göre; Goetzmann ve Volaitis (2006) yaptıkları çalışmada uzun dönemde konutun enflasyona karşı koruyucu bir nitelik taşıdığını bulmuşlardır. Baffoe (1998), iş gücünün konut talebi üzerinde etkili olduğu sonucuna ulaşmıştır.

4.3. Varyans Ayırıştırması

Varyans ayırıştırması, modelin ne kadarının bağımlı değişken ne kadarının diğer değişkenler tarafından açıklandığını göstermektedir.

Varyans ayırıştırması, bir içsel değişken-deki değişimi, tüm içsel değişkenleri etkileyen ayrı ayrı şoklar olarak ayırmaktadır. Bu yönüyle varyans ayırıştırması, sistemin dinamik yapısını analiz etmektedir (Özgen ve Güloğlu, 2004).

Varyans ayırıştırması analizi Tablo 9’da gösterilmektedir. Bu bulgulara göre; konut talebi en çok kişi başına milli gelir seviyesinden etkilenmektedir. Kişi başına milli gelirin konut talebi üzerindeki etkisi %13’dür. Diğer önemli değişkenler, işsizlik ve enflasyon oranıdır. Enflasyon oranının konut talebi üzerindeki etkisi %5 oranında iken, işsizlik %6 oranında etki göstermektedir.

Faiz oranının etkisi ise az olmaktadır. Bu durumun nedeni, daha önce de belirtildiği gibi regresyona Mortgage oranlarının alınmaması olabilir. Zira Mortgage oranları ülkemizde son yıllarda kullanılmaktadır. Ancak genel olarak bakıldığında, faiz oranı konut talebini negatif etkilemektedir. İkame malların fiyatını ifade eden borsa endeksinin konut talebi üzerindeki etkisi ise az olmakla beraber uzun vadede artmaktadır. Buna göre

Tablo 9: Varyans Ayırıştırması

Periyot	S.E.	DYKB	DPY	DI	DUNP	DR	DSM
1	0.175566	100.0000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000
2	0.202065	79.94010	12.98578	3.069145	2.950209	0.115313	0.939450
3	0.211257	73.13641	13.33565	5.530514	6.298741	0.107263	1.591422
4	0.215452	72.57853	13.52579	5.317266	6.298595	0.178360	2.101461
5	0.216663	72.21525	13.58418	5.442990	6.501691	0.176377	2.079511
6	0.217089	71.93860	13.55395	5.551710	6.677285	0.175767	2.102681
7	0.217336	71.89210	13.58668	5.539382	6.674285	0.178110	2.129448
8	0.217410	71.87280	13.58704	5.549085	6.684674	0.178099	2.128298
9	0.217437	71.85588	13.58496	5.554849	6.696043	0.178070	2.130198
10	0.217451	71.85327	13.58705	5.554138	6.695782	0.178150	2.131609

uzun vadede bireyler konut yerine ikame mallara da yönelmektedirler. Sonuç olarak; varyans ayrıştırması ve etki tepki analizi sonuçları, nedensellik analizi ile uyumludur.

SONUÇ

Çalışmanın temel noktası, yapısal olmayan modelleri kullanarak konut talebi üzerinde makro değişkenlerin dinamik etkisini ortaya koymaktır. Analiz sonuçları, konut talebine ekonomik bileşenlerin nasıl cevap verdiğini ifade etmektedir. Bu çalışmanın sonuçlarına göre, bireylerin konut talebini etkileyen en önemli değişken kişi başına milli gelirdir. Hem kısa vadede hem de uzun vadede etkili olan bu değişken, konut talebi ile doğru orantılıdır. Kişi başına milli gelir arttıkça, bireyler daha fazla konut talep etmektedirler.

Konut talebi üzerinde etkili olan bir diğer değişken işsizlik oranıdır. İşsizlik oranı arttıkça konut talebinin azalması beklenirken, Türkiye’de işsizlik oranı ile konut talebi arasında kısa dönemde doğru orantı bulunmuştur. Ancak uzun dönemde aradaki ilişki değişmekte ve işsizlik oranı konut talebini negatif yönde etkilemektedir. Kısa dönemde meydana gelen bu durumun nedenini şu şekilde açıklamak mümkündür. Bireyler işsizlik dönemlerinde korunma amacıyla konut harcamalarını artırmak istemektedirler. Ancak hane halkı geliri uzun vadede işsizlikten önemli derecede etkileneceği için, bu dönemde konut talebi giderek azalmakta ve nihayet sönükleşmektedir.

Enflasyon oranı ile konut talebi arasındaki ilişki literatürde farklılık göstermektedir. Enflasyon oranı ile konut talebi arasında negatif ilişki bulunan çalışmalar yanında pozitif ilişki bulunan çalışmalar da mevcuttur. Bu çalışmada yapılan analiz sonucunda ise Türkiye’de konut talebi ile enflasyon arasında pozitif yönlü ilişki bulunmuştur. Uzun yıllar yüksek enflasyonla mücadele eden ülkede konut, enflasyona karşı bir güven aracı niteliği kazanmıştır. Aynı zamanda bu dönemlerde konut, büyük oranda getiri sağlayan bir yatırım aracı olarak da kullanılmıştır.

Faiz oranının konut talebi üzerinde önemli bir etkisi bulunmamakla beraber faiz oranı konut talebini negatif etkilemektedir. Değişkenin talep üzerinde beklenenden az etkisinin bulunması analizde Mortgage oranlarının kullanılamaması olabilir. Zira 1986-2002 yılları arasında Mortgage oranları henüz Türkiye’de kullanılmamaktadır.

Son olarak, ikame malların etkisini değerlendirmek amacıyla analize dâhil edilen borsa endeksi, kısa vadede talep üzerinde önemli bir etki yaratmamakla beraber uzun dönemde etkisini artırmaktadır. Borsa endeksi ile konut talebi arasında negatif bir ilişki vardır. Bunun nedeni konut ile borsanın ikame yatırım araçları olmasından kaynaklanmaktadır.



KAYNAKÇA

- Apergis, N. and Rezitis, A. (2003). Housing Prices and Macroeconomic Factors in Greece: Prospects Within The EMU. *Applied Economics Letters*.10:561-565
- Baffoe-Bonnie, J. (1998). The Dynamic Impact of Macroeconomic Aggregate on Housing Prices and Stock of Houses: A National and Regional Analysis. *Journal of Real Estate Finance and Economics*. 17: 179-197
- Bekmez, S. ve Özpolat, A. (2012a). Kentsel Dönüşüm ve Sosyo-Ekonomik Adalet. *İktisat ve Toplum Dergisi*. Sayı:23
- Bekmez, S. ve Özpolat, A. (2012b). Konut Fiyatlarındaki Yükseliş Devam Edecek mi? *İktisat ve Toplum Dergisi*. Sayı:18
- Brandt and the others (2010). *Housing Markets in Europe: A Macroeconomic Perspective*. Spring Publisher
- Chetty and Szeidl (2004). Consumption Commitments and Asset Prices. *The Quarterly Journal of Economics*. MIT Pres.122(2):831-877
- Cho, M. (1996). House Price Dynamics: A Survey of Theoretical and Empirical Issues. *Journal of Housing Research*. 7(2)
- Çelik, T. ve Taş, O. (2007). Etkin Piyasa Hipotezi ve Gelişmekte Olan Hisse Senedi Piyasaları. *İTÜ Dergisi*. 4(2):11-22
- Enders, W. (2003). *Applied Econometric Time Series*. Haboken NJ: J Wiley. 2nd ed.
- Feldstein, M. S. (1992). Comment on James M. Poterba's Paper, Tax Reform and The Housing Market in The Late 1980s: Who Knew What, and When Did They Know It? *Federal Reserve Bank of Boston Conference Series*. 36: 252-257
- Goetzmann N. and Volatis E. (2006). Simulating Real Estate in the Investment Portfolio: Model Uncertainty and Inflation Hedging. *Yale International Center for Finance Working Paper*. 06-04:1-39
- Gujarati, D.N. (2004). *Basic Econometrics*. New York: McGraw Hill, Inc.
- GYODER. (2010). *Türkiye ve Dünya Gayrimenkul Sektör Raporu*. 4. Çeyrek
- Kearl, J. H. (1979). Inflation, Mortgages and Housing. *Journal of Political Economy*. 87: 1-29
- Hamilton, B. and Schwab, R. (1985). Expected Appreciation in Urban Housing Markets. *Journal of Urban Economics*. 18(1):103-118
- Iacoviello, M. (2000). House Prices and The Macroeconomy in Europe: Results from a Structural VAR Analysis. European Central Bank. *Working Paper* No:18
- Iacoviello, M. (2010). Housing in DSGE Models: Finding and New Directions. *Housing Markets in Europe: A Macroeconomic Perspective*, Brandt, O. ve Knetsch, T. (Ed). Spring Publisher

- Mortgage Raporu. (2012). *Capital Dergisi*. Sayı:3
- Muellbauer, J. (2008). Housing, Credit and Consumer Expenditure. *CEPR Discussion Papers* 6782
- Riddel, M., (2004). Housing-market Disequilibrium: an Examination of Housing-Market Price and Stock Dynamics. *Journal of Housing Economics*. 13:120–135
- Pindyck, R. and D. Rubinfeld, (1991). *Econometric Models and Economic Forecasts*. New York: McGraw-Hill, Inc.. 3rd ed.
- Tarı, R. (2006). *Ekonometri*. 4. Baskı. İstanbul: Avcı Ofset
- Turkey Report: Europe’s Best Residential Property Investment. *Global Propert Guide*. (2010)
- Turner, P. (2009). Testing for Cointegration Using the Johansen Approach: Are We Using The Correct Critical Values?. *Journal of Applied Econometrics*. 24:825-831
- Türkiye İstatistik Enstitüsü (TÜİK). (2010). *İstatistikî Göstergeler 1923-2009*. TÜİK Yayınları. Ankara
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB). Elektronik Veri Dağıtım Sistemi. (10.12.2011)
- Özgen, F.B. ve Güloğlu, B. (2004). Türkiye’de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniği ile Analizi. *ODTÜ Gelişme Dergisi*. 31:93-114
- Öztürk, N. ve Fitöz, E. (2009). Türkiye’de Konut Piyasasının Belirleyicileri: Ampirik Bir Uygulama. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*. 5(10):21-46

ÖZET

Türkiye Ekonomisi için Büyüme Beklentisi Kendi Kendini Besleyen Bir Süreç mi? Neo-Wicksellyen Bir Bakış Açısı

Finansal piyasaların egemen olduğu ekonomilerde, faiz oranlarındaki değişim bir risk unsuru yaratarak fayda fonksiyonu çerçevesinde toplam talebi etkilemektedir. Bu ise Neo-Wicksellyen analiz açısından “toplam talep beklentisinin belirleyicisi sadece finansal piyasalardaki risk mi yoksa toplam talep beklentileri kendi kendini besleyen bir denge mi yaratıyor” tartışmasını gündeme getirmektedir. Bu çalışma Neo-Wicksellyen analiz çerçevesinde bu soruya Türkiye açısından cevap vermeyi hedeflemiştir. Çalışma sonucu karar alıcı iktisadi birimlerin büyüme beklentisini kısa vadede finansal piyasaların, döviz kurunun ve gerçekleşen büyümenin etkilediğini, uzun vadede ise büyüme beklentisini etkileyen tek değişkenin gerçekleşen büyüme olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer bir ifade ile iktisadi birimlerin büyüme beklentisini etkileyen temel değişken finansal piyasalar değil, kendi geçmiş deneyimleridir.

***JEL Sınıflaması:** E10, E43, E50*

***Anahtar Kelimeler:** Neo-Wicksellyen Analiz, Finansal Piyasalar, Para Politikası*

ABSTRACT

Is The Growth Expectation a Self-Fulfilling Process for Turkey? From The Point of Neo-Wicksellian's View

The economies dominated by the financial markets, affect the total demand within the framework of the utility function by creating a risk due to change in interest rates. In that case, it brings the question of whether is it the risk in financial markets that affects total demand expectation or is that total demand expectation creates self-fulfilling equilibrium in terms of Neo-Wicksellian analysis. This study aims to answer this question within the framework of the Neo-Wicksellian analysis for Turkey. The results shows that financial markets; exchange rates and actual growth rate affects the growth expectation of decision makers in the short term, while actual growth rate is the only factor in affecting growth expectation in the long run. In other words, it is not the financial markets but it is the past experience that effects the growth expectations of economic agents.

***JEL Classification:** E10, E43, E50*

***Keywords:** Neo-Wicksellian Analysis, Financial Markets, Monetary Policy*

Türkiye Ekonomisi için Büyüme Beklentisi Kendi Kendini Besleyen Bir Süreç mi? Neo-Wicksellyen Bir Bakış Açısı



Doç. Dr. Bora Süslü*



İRİŞ

Yaşanan son ekonomik kriz, finansal piyasaların toplam talep üzerindeki etkinliğini bir kez daha net bir şekilde gösterirken, aynı zamanda bankaların rezerv ihtiyaçlarını klasik yaklaşımda ileri sürüldüğü gibi mevduatlardan değil, varlık temelli menkul değerlerden karşıladıklarını da ortaya koymuştur. Bu durum para politikasının daha karmaşık ve belirsiz hale gelmesine neden olmuştur, çünkü iktisadi birimlerin ekonomik beklentilerindeki olumlu seyir varlıkların değerini artırırken, aynı zamanda bankaların kar marjını da yükseltip kredi miktarının artmasına neden olmuştur; öte yandan aksi durum da geçerlidir. Böyle bir ekonomik ortam reel ve finansal sektör ara-

sında çift yönlü bir etkileşim ortaya çıkarmakta, risk algılayışları belirsizleşmektedir. Ortaya çıkan belirsizlik, iktisadi birimlerin ekonomik beklentilerini daha karmaşık hale getirmektedir.

Rasyonel Beklentiler Hipotezi bağlamında, ekonomi politikasının sonuçları bireylerin beklentilerine bağlıdır, fakat beklentiler öngörülere dayalı bir durumdur ve öngörüler politika sonuçlarının değişmesine neden olmaktadır. Ekonomi politikası sonuçlarının değişmemesi, ekonomi otoritesinin sistematik bir politika takip edip etmediğine dayanmaktadır. İzlenilecek ekonomi politikası tutarlı ise, ekonomide optimal denge oluşacaktır.

İktisadi birimlerin öngörülleri mükemmel olsa bile tahmin edilemeyen olasılıklar ekonomide sub-optimal dengenin oluşmasına neden olabilir. Bireylerin verdikleri yanlış

* Muğla Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü
suslubora@gmail.com

kararlar genel bilgi haline gelir ki, bir bireyin verdiği karar diğer bir bireyin verdiği karar haline gelerek tutarlı yapı oluşturur ve kendi kendini besleyen bir süreç ortaya çıkar. Kendi kendini besleyen süreç, finansal piyasaların doğru çalışmadığı bir durumda paranın işlem ve likit olma özelliği kayb olduğunda daha net olarak ortaya çıkaracaktır.

Kendi kendini besleyen dalgalanmalardan kaynaklı sub-optimal bir denge ortaya çıkmış ise, merkez bankası politikalarının yeni denge noktasını etkileyip etkileyemediği önemli bir sorun haline gelmektedir. Bu tür bir denge altında modern merkez bankalarının en önemli yetkisi olan son borç verme yetkisi, finansal piyasalarda istikrarsızlığı ortadan kaldırma konusunda tartışmalı bir konuma gelmektedir. Bu durumda merkez bankaları rüzgara karşı durarak temel dengeyi korumak veya piyasada oluşan türetilmiş dengeyi baz almak ikilemi ile karşı karşıya kalacaklardır.

Benzer biçimde, Neo-Wicksellyen çerçevede fiyat hareketlerinin ve buna bağlı olarak kullanılan enstrümanların temelini toplam talep beklentileri oluşturduğundan, toplam talep önemli bir değişken haline gelmektedir. Buna karşılık toplam talep beklentilerindeki dalgalanmaların finansal piyasalardaki istikrarsızlıktan mı kaynaklandığı, yoksa dışsal bir süreç mi olduğuna dair karar verilmesi de giderek güçleşmektedir. Böyle bir süreç içerisinde geleneksel araçların etkinliği azalmakta, aynı zamanda geleneksel faiz politikası kredi arzındaki dalgalanmalara yeterli tepkiyi verememektedir.

Bu çalışmanın amacı, bireylerin toplam talep beklentilerindeki dalgalanmaların fi-

nansal piyasalardaki istikrarsızlıktan mı kaynaklandığı, yoksa dışsal tesadüfi süreç mi (kendi kendin besleyen denge) olduğunu analiz etmektir. Analiz için kullanılan modelde risk yaratan kurumun finansal piyasalar olduğu ve finans dışı kurumların rasyonel beklentilere sahip olduğu varsayılmaktadır. Çalışmada Adrian ve Shin (2011)'deki gibi interbank faiz oranlarının finans piyasalarındaki riski gösterdiği varsayılmaktadır. Faiz oranlarındaki yükselme finans piyasalarında riskin arttığını, faiz oranlarındaki düşüş ise finans piyasalarında riskin azaldığını göstermektedir.

1. NEO WICKSELLEN SÜREÇ VE KENDİ KENDİNİ BELYEN DENGE

Neo-Wicksellyen analiz, Yeni Klasik ve Yeni Keynesyen düşüncenin sentezinden ibaret olup, nakit modelin geçerli olmadığı ve finansal sektörün egemen olduğu bir ekonomide çıktı açığı ile faiz açığı arasındaki dinamik ilişkiye dayanmaktadır. Neo-Wicksellyen analizin temeli kredi ekonomisine dayanmakta olup, rasyonel beklentiler ve yapışkan fiyat altında dönemler arası fayda fonksiyonu çerçevesinde bireysel faydayı maksimize eden toplam talep kararlarının incelenmesinden oluşur. Neo-Wicksellyen analizde toplam talepteki dalgalanmalar, ekonomideki karar alıcı bireylerin dönemler arası fayda maksimizasyonu çerçevesinde aldığı kararlar tarafından belirlenir. Bu açıdan merkez bankaları pasif konumda olup, karar alıcı bireylerin beklentileri çerçevesinde para politikasını şekillendirebilirler. Bu açıdan Neo-Wicksellyen analizin en önemli konularından biri de kendi kendini besleyen denge sürecidir (Boianovsky ve Trautwein, 2006).

Kendi kendini besleyen denge, bireylerin karar alma sırasında ekonominin kendi dinamiklerinden kaynaklanmayan dışsal tesadüfi dalgalanmalardır. Bir başka deyişle, ekonomide dışsal olarak ortaya çıkan dalgalanmaların kendi kendini besleyerek dalgalanmaları daha da arttırdığı bir süreçtir. Bu sayede, bireylerin beklentileri rasyonel olsa bile ekonomide ortaya çıkan aşırı dalgalanmalar açıklanabilmektedir. Kendini doğrulayan süreç, geçmişteki karar alma sürecinin yanlış tanımlamasından yola çıkılarak yanlış olan durumun zaman içerisinde kendi dengesini yaratmasıdır.

Kendi kendini besleyen süreç içerisinde Pareto optimal dangeden uzaklaşılır ve optimal olmayan yeni bir denge ortaya çıkar. Bu durum optimal olmayan dengenin bir sonraki döneme aktarılmasına neden olur, dönemler arası fayda fonksiyonu maksimize olmaz. Bundaki en büyük etken beklentilerin zamanla rasyonel beklentilerden adaptif beklentilere dönüşmesidir (Evans ve McGough, 2002). Buna karşılık, Woodford (1990)'a göre bireylerin olası dışsal şoklar karşısında öngörülerindeki değişimin istikrarlı olup olmaması tek bir dengenin ortaya çıkıp çıkmamasında etkilidir. Bireyler olası dışsal şoklar karşısında öngörülerindeki değişimi doğru tespit ederlerse; kendi kendini besleyen bir denge ortaya çıkar, aksi durumda kendi kendini besleyen dengesizlik durumu söz konusu olur.

Kendi kendini besleyen denge veya dengesizliğin ortaya çıkmasında en büyük etken karar alıcı bireylerin karar alma süreçlerinde bilgileri farklı yorumlamasıdır. Bundaki en büyük etken, karar alıcı bireylerin risk tercihleridir. Gelecekle ilgili bilgilerin farklı

olasılıklara dayanmasının en temel nedeni karar alıcı bireylerin sonsuz zaman ufkuna sahip olmayışıdır (Woodford, 1987). Buna karşılık, Azariadis (1981)'e göre bireyler rasyonel beklentilere sahip olsalar bile sonsuz sayıdaki fiyat dışsal bir belirsizlik yaratarak bireylerin doğru karar almasını engellemekte, kendi kendini besleyen süreç yaratmaktadır.

Kendi kendini besleyen sürecin ortaya çıkmasında bireylerin farklı olasılıkları yer alıyor ise, bireylerin kararlarını farklılaştıracak politikalardan uzak durmak gerekmektedir. Bu doğrultuda faiz enstrümanı en ideal politik araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Goodhart (2000), Cecchetti ve diğerleri (2000) gibi yazarlar faiz enstrümanının tek bir denge ortaya çıkartarak bireylerin daha uzun vadeli karar almasını sağlayacağını savunurken, finansal piyasaların gelişmesi ve varlıkların çeşitlenmesi faiz enstrümanının sağladığı tek denge şartını ortadan kaldırmakta, süreç yine kendi kendini besleyen denge halini almaktadır (Shell, 1989; Woodford, 1986).

Hem gelişmekte olan ülkelerde hem de gelişmiş ülkelerde finansal piyasalara dayalı kredi mekanizması ekonomik gelişmenin kaynağı haline gelmiştir. Neo Wicksellyen analizde ekonomide temel piyasa finansal piyasalar olduğundan, bireylerin beklentilerini etkileyen değişkende finansal piyasalardan kaynaklanan balon ekonomileridir. Aynı zamanda son uluslararası kriz finansal piyasalardaki istikrarsızlıkla toplam talep dalgalanması arasında yüksek bir ilişki olduğunu göstermiştir. Bilhassa Bernanke ve Gertler (1999), Japon ve ABD ekonomisi üzerine yaptıkları çalışmalarda varlık fiyat-

larındaki balonların finansal piyasaların dalgalanmasına ve toplam talebin kısılmasına neden olduğunu ortaya koyarken, Kiyotaki ve Moore (2005) yaptıkları analitik çalışmada parasal istikrarsızlığın finansal piyasalarda istikrarsızlığa ve toplam talep de dalgalanmalara yol açtığını göstermişlerdir. Gerek Gertler ve Kiyotaki (2011) gerekse Adrian ve Shin (2011) finansal piyasalardaki belirsizliğin, bireylerin risk algılayışını ve toplam talep beklentilerini doğrudan etkilediğini ortaya koymuşlardır.

Buera ve diğerleri (2010)'ne göre finansal kısıtlardaki artış sermayenin firmalar arasında yanlış dağılmasına, bu durum da ekonomik dalgalanmalara neden olmakta, finansal kısıtlar Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran daha çok bozulmaya yol açmaktadır. Mendoza (2010) ve Airaudo ve diğerleri (2011) ise, finansal piyasalarda ortaya çıkan dalgalanmaların kendi kendini besleyen bir süreç yaratarak toplam büyüklüklerde şoklara neden olduğunu ve merkez bankalarının katı enflasyon hedeflemesi politikalarının ortaya çıkan şokların artarak devam etmesine neden olduğunu ortaya koymuşlardır. Yazarlara göre merkez bankaları finansal piyasalardan kaynaklı kendi kendini besleyen şoklara karşı durabilecek para politikası setine sahiptir. Gali (2013)'de bu tür bir çıkarsamayı doğrulamaktadır. Gali çalışmasında dönemlerarası fayda fonksiyonundan yola çıkarak finansal piyasalarda ortaya çıkan balon ekonomileri ile toplam talep arasındaki bağı ve merkez bankasının politikalarının etkilerini incelemiştir. Gali'ye göre finansal piyasalarda ortaya çıkacak balonlar öngörülebildiği takdirde, merkez bankalarının izlediği pozitif

tif faiz politikasının finansal piyasalardaki şokları engelleyebilecek güce sahip olduğuna değinmiştir.

Woodford (2010)'a göre toplam talep beklentilerindeki dalgalanmaların nedeni esnek fiyat modeli olsa dahi, asıl neden toplam talep ve ekonomide belirsizliktir. Ekonomide rasyonel beklentiler veri olsa bile, karar alma süreci uzadıkça toplam talep dalgalanmaları kendini tekrar eder hale gelmektedir. Weder (2006) de Woodford gibi toplam talepteki dalgalanmaların nedenini eksik rekabet altında ekonomideki belirsizliğe bağlamıştır. Belirsizlik arttıkça toplam talep dalgalanmaları kendi kendini tekrar eden bir hale gelmektedir. Bilbiie (2005), Neo-Wicksellyen çerçevede kredi ekonomisinin önemli olduğu bir durumda, para politikasının şoklar üzerindeki etkinliğini araştırmıştır. Bilbiie'ye göre, finansal piyasaların rasyonel olduğu durumda dışsal olarak ortaya çıkan şoklar kendi kendini tekrar eden bir süreç yaratmakta, dolayısıyla para politikası pasif kalmaktadır. Bu durumun tek istisnası finansal piyasalardaki oyuncuların fiyatları etkileyemediği durumdur.

Bernanke ve Gertler (1999) ile Kiyotaki ve Moore (2005)'a göre riski yaratan finans dışı piyasaların bilanço yapılarıdır. Bu risk, finans piyasasında kredi miktarındaki azalma ile birleşerek toplam talepte dalgalanmaya yol açmaktadır. Buna karşılık Gertler ve Kiyotaki (2011), Carlstrom ve Fuerst (1997), Adrian ve Shin (2011) riski yaratan ve toplam talep dalgalanmasına yol açan unsurun doğrudan finans piyasaları olduğunu göstermektedirler.

Canzoneri ve diğerleri (2008) çalışmaları bankacılık sektörünün kontrol edildiği

bankacılık modeli ile faiz enstrümanının kullanıldığı Neo-Wicksellyen modeli, finansal ve kendi kendini besleyen şoklar için kıyaslamışlardır. Hem finansal piyasa kaynaklı şokların hem de kendi kendini besleyen şokların toplam talebi etkilediğini, ancak faiz enstrümanının kullanılması durumunda toplam talepteki dalgalanmaların daha da arttığını etki-tepki analizi ile ortaya koymuşlardır. Watchel (2010)'de Canzoneri ve diğerleri (2008) gibi finansal piyasalarda ortaya çıkan balonların öngörülemeyeceğini dolayısıyla varlık fiyatlarındaki dalgalanmaları toplam talepteki dalgalanmaları daha da artırdığı görüşünü ileri sürmüştür. Gilchrist ve Saito (2008), finansal piyasalarda ortaya çıkan dalgalanmaların kısa vadede toplam talebi artırdığını ancak uzun vadede etkisini kaybettiğini, dolayısıyla merkez bankalarının varlık fiyatlarındaki dalgalanmalara karşı para politikası duruşunun sadece fiyat beklentilerini artıracığını ortaya koymuşlardır. Dewachter ve Lyrio (2008), Gilchrist ve Saito gibi uzun dönemli makroekonomik dalgalanmaların sebebinin rasyonel beklentiler altında öğrenme modelleri çerçevesinde, geçmiş deneyimlere bağlamışlardır. Karar alıcı iktisadi birimlerin geçmiş deneyimleri, ardışık bağımlılığa neden olarak uzun vadeli dalgalanmalara yol açmaktadır.

Evans ve McGough (2005) çalışmalarında Neo-Wicksellyen çerçevede para politikası ile kendi kendini besleyen ekonomik dalgalanmalar arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Çalışmasında para politikası olarak Taylor kuralının hem geleceğe dönük hemde geçmişe dönük versiyonlarını dikkate almıştır. Evans ve McGough'a göre Taylor kuralının geleceğe dönük olarak kullanılması

kendi kendini besleyen dalgalanmaları ortadan kaldırmaktadır. Woodford (2003), ve Weder (2006)'de Evans ve McGough gibi Taylor tarzı faiz enstrümanının geleceğe dönük kullanılmasının kendi kendini besleyen süreçte dengeyi yaratabileceğini, ancak bunun koşulunun politikanın istikrarı olduğunu savunmuşlardır. Buna karşılık, geriye dönük Taylor modelleri kendi kendini besleyen şok durumunda istikrarsızlığı daha da artırmaktadır.

Goodfriend ve McCallum (2007), Neo-Wicksellyen çerçevede finansal araçların değil mevduat toplayan ve kredi veren bankacılık sektörünün reel sektör üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Bu çalışmanın diğer çalışmalardan farkı ise paralı bir ekonomide para politikasının etkinliği üzerinde durmasıdır. Çalışmaya göre bankacılık sektöründe meydana gelen finansal bir daralma, reel sektörün sermaye stokunda önemli miktarda azalmaya yol açmakta; Taylor tipi tepki fonksiyonları ile toplam talep arasında anlamlı ilişkiler ortaya çıkmaktadır.

Literatürde Neo-Wicksellyen bir çerçevede bankacılık sektörünün faiz marjının daralması, finansal piyasalar kaynaklı riskin göstergesi olarak alınmıştır. Buna karşılık faiz marjının göstergesi konusunda tam bir görüş birliği yoktur. Canzoneri ve diğerleri (2008) ve Adrian ve diğerleri (2009), hazine bonusu getirisi ile kredi faizinin faiz marjını gösterdiğini, bu durum da finansal riski yarattığını belirtmektedirler. Adrian ve Shin (2011) bankalararası faiz oranının makro risk algılayışını gösterdiğini vurgularken, Ai-raudo ve diğerleri (2011) ise interbank faiz oranı ile kredi faizi farkından oluşan faiz marjının risk algılayışını gösterdiğini ifade

etmişlerdir. Buna karşılık, Gertler ve Kiyotaki (2011)'nin çalışmalarında, interbank piyasasındaki faiz, finansal piyasalarda oluşan makro risk algılayışını göstermektedir.

Türkiye ekonomisi üzerine yapılan çalışmalara bakıldığında ise, Acaravcı ve diğerleri (2007) Türkiye'de finansal piyasalar ile uzun vadede ekonomik büyüme arasında ilişki bulamadığı, buna karşılık finansal piyasalar ile ekonomik büyüme arasında kısa vadeli tek yönlü ekonomik ilişki tespit ettiği görülmektedir. Diğer taraftan Dişbudak (2010) ve Tunay (2012) yaptıkları çalışmalarda finansal piyasaların ve bankaların Türkiye'de ekonomik büyüme üzerinde etkili olduğunu ortaya koymuşlardır. Ancak hem Dişbudak hem de Tunay bu etkinin değişken olduğunu vurgulamışlar, bilhassa Dişbudak aşırı finansallaşmanın yaşandığı 2003 sonrası bu etkinin negatife döndüğü üzerinde durmuştur. Toplam talebin etkinliği konusunda yapılan bir başka çalışma ise, Süslü ve Dişbudak (2012)'in çalışmasıdır. Çalışmaya göre toplam talebin kısa ve uzun vadedeki temel belirleyicisi döviz kuru iken, finansal piyasalar sadece kısa vadede etkili hale gelmektedir.

2. MODEL VE TAHMİNİ

Çalışmada, Champ ve diğerleri (2011), Airaud ve diğerleri (2011) ve Canzoneri ve diğerleri (2008)'inden faydalanarak karar alıcı bireyler için risk algılayışlarını içeren basit bir model oluşturulacaktır. Oluşturulan model ARDL yöntemi yardımı ile test edilecek, toplam talep beklentisinin belirleyicisi kısa ve uzun vadede bulunmaya çalışılacak ve bu sayede toplam talep beklentisinin belirleyicisi sadece finansal piyasalardaki risk mi yoksa toplam talep beklentileri kendi ken-

dini besleyen bir denge mi yaratıyor sorusunun cevabı aranacaktır.

2.1. Makro Model

Model Neo-Wicksellyen bir bakış açısıyla oluşturulduğu için, faiz oranlarının fayda fonksiyonunu doğrudan etkilediği, buna karşın parasal büyüklüklerin etkili olmadığı yani saf kredi ekonomisinin geçerli olduğu varsayılmaktadır. Bu varsayım aynı zamanda finansal sistemde tek bir faiz oranının geçerli olduğunu ifade etmektedir.

Ekonomide karar alıcı üç birimin olduğu varsayılmaktadır; bunlar hane halkı, firmalar ve finansal kurumlardır. Kolaylık sağlaması açısından toplam talep kararını veren sadece firmalar olacaktır. Her kurum rasyonel beklentiler varsayımı altında dönemler arası fayda fonksiyonu çerçevesinde hareket etmekte olup, model Neo-Wicksellyen çerçevede finansal piyasalar ile reel sektör arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Hane halkının iki dönem yaşadığı ve dönem başına YA gibi bir parasal gelire sahip olduğu varsayılmaktadır.

$$U_t = \sum \beta_H^{j-1} \{c_t + v_t m_t + r^d d_t - Y_{At-1}\} \quad (1)$$

$$Y_A = 1/\beta^t (v_{t+1}/v_t m_t, r^d d_{t+1}) \quad (2)$$

$$d_t = v_{t+1}/v_t m_t + r^d \quad (3)$$

$$c_t + v_t m_t + r^d d_t \leq v_t/v_{t+1} m_t + r^d d_{t-1} \quad (4)$$

(1) nolu denklem hane halkının fayda fonksiyonunu ifade etmekte olup, cari dönemdeki tüketime (c_t), nakite ($v_t m_t$), mevduata ($r^d d_t$) ve bir dönem önceki gelirine (Y_{At-1}) bağlıdır. Hane halkı bir dönem önceki parasal gelirini bir dönem sonraya nakit ya da mevduat olarak aktaracaktır. (r^d) ile gösterilen mevduat faizi arttıkça hane halkı gelirinin daha fazlasını mevduat olarak tuta-

caktır. (2) nolu denklem hane halkının parasal gelirini ifade etmektedir. Denklemde de gösterildiği gibi hane halkının bir sonraki döneme aktardığı parasal gelir ya nakit şeklindedir (m_t) ya da banka mevduatı (d_{t+1}) şeklindedir. Hane halkının parasal gelirini nakit olarak tutması paranın satın alma gücüne (v_{t+1}/v_t), yani enflasyona bağlıdır. Denklemde ($1/\beta^t$) değişkeni indirgeme fonksiyonunu ifade etmekte olup gelecekteki değişkenlerin alacağı değerlerin bugünkü değerler cinsinden ifadesidir. (3) nolu eşitlik hane halkının mevduat miktarını ifade etmekte olup, mevduata talep ettiği faiz oranı (r^d) ve paranın değeri (v_{t+1}/v_t) tarafından belirlenecektir. Hane halkı dönemler arası faydasını (4) nolu kısıt denklemine göre maksimize etmek isteyecektir. (4) nolu denkleme göre, bireyin geliri nakit ve mevduat olup, birey bu gelirin ya bugünkü faydasını maksimize edecek yani tüketim için kullanacak ya da gelecekteki faydasını maksimize etmek için mevduat ve/veya nakit şeklinde geleceğe transfer edecektir.

Fayda fonksiyonu, kısıt denklemi altında tekrar düzenlenir ise (5) nolu eşitliğe ulaşılır.

$$I_c = \beta E (\lambda_t + 1/\lambda_t) \quad (5)$$

(5) nolu eşitlik, hane halkının dönemler arası faydasını (I_c) göstermektedir. Hane halkının dönemler arası faydası, parasal gelirinin dönemler arası değerine ($\lambda_t + 1/\lambda_t$) bağlıdır.

Çalışma Neo-Wicksellyen çerçevede oluşturulduğu için, finansal kurumlar sadece finansal araçlar olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla finansal kurumlar firmalara kredi veren kurumlar haline gelmektedir. Finansal kurumların varlıklarını ise, mevduatlar (var-

sayım olarak finansal kurumların varlıklarının temelini interbank piyasasından sağladığı fonlar oluşturmaktayken mevduatların önemi yoktur) ve interbank piyasasından sağladığı fonlar oluşturmaktadır ($i_t + r^d d_t$).

$$U_t = \sum_B \beta^{j-t} \{r^k l_t + X_t^b R_t - (i_t + r^d d_t)\} \quad (6)$$

$$r^k l_t = i_t + r^d (I_c) - X_t^b R_t \quad (7)$$

(6) nolu denklem finansal kurumların dönemler arası fayda fonksiyonunu vermektedir. Finansal kurumların yükümlülükleri firmalara kredi vermek (l_t) ve rezerv (R_t) tutmaktır. Denklemdeki (X_t^b) değişkeni bankacılık sektöründeki risk algılayışını göstermektedir. Eğer risk artar ise rezerv oranı artmakta, kredi miktarı azalmaktadır. (7) nolu eşitlik finansal kurumların kredilerinin bağlı olduğu değişkenleri göstermektedir. Denklemdeki (i_t) terimi interbank faiz oranını ifade etmektedir. Denklem yeniden düzenler ise,

$$l_t = i_t/r^k - X_t^b \{r^m/r^k ((I_c^{-1}) - R_t/r^k)\} \quad (8)$$

(8) nolu denkleme ulaşılır¹. Denklemde de görüldüğü gibi finansal kurumun reel sektöre yönelik kredi miktarı hem (i_t/r^k) ile gösterildiği gibi faiz marjına hem de (X_t^b) ile gösterildiği gibi finansal riske (istikrarsızlığa) bağlıdır. Finansal kurumların gelecek ile ilgili beklentileri bozuldukça faiz marjı daralacak, bu da finansal istikrarsızlığı artıracaktır. Finansal istikrarsızlık firmaların

¹ $r^m/r^k ((I_c^{-1}) - R_t/r^k)$ terimi Z_B ile ifade edilecektir. Bu terim finansal piyasalardaki belirsizlik sonrası ortaya çıkan risk algılayışını göstermektedir. Burada finansal istikrarsızlık olarak Minsky'nin finansal istikrarsızlık hipotezi geçerlidir. Bu konuda daha detaylı bilgi için, Bocuoglu (2010) ve Bhattacharya (2010)'a bakılabilir.

varlık değerini azaltarak borçlanma sürecinin bozulmasına veya daha maliyetli hale gelmesine yol açacaktır (Bhattacharya, v.d., 2011).

Ekonomide karar alıcı son birim ise firmalardır. Kolaylık sağlaması açısından firmaların üretimlerini sadece banka kredileri ile finanse ettikleri varsayılmaktadır ve bu durumda üretim denklemi,

$$\varepsilon Y_{t+1} = -r^k L_t - \alpha X_t^y Y_t \quad (9)$$

(9) nolu denklemde görüldüğü gibidir. Firmaların üretim beklentisi banka kredilerine (L_t) ve kendi kendini besleyen toplam talep şoklarına bağlıdır ($X_t^y Y_t$). (8) nolu eşitlik (9) nolu eşitlikte yerine konulup yeniden düzenleme yapıldığında

$$\Sigma Y_{t+1} = -i_t - X_t^b Z_B - \alpha X_t^y Y_t \quad (10)$$

(10) nolu toplam talep denkleminde ulaşılar. (10) nolu denklemde görüldüğü gibi toplam talep beklentisi, öngörülmeleyen iki risk algılayışı tarafından etkilenmektedir; ekonominin temelinden kaynaklanan riskler ($X_t^b Z_B$) ve “kendi kendini besleyen” riskler ($\alpha X_t^y Y_t$). ($X_t^b Z_B$) hem hane halkının fayda fonksiyonundan hem de finans sektöründen kaynaklanan risklerdir. Buna karşılık ($\alpha X_t^y Y_t$) ise ortaya çıkan toplam talep şoklarından kaynaklanan risklerdir. Hem toplam talep şoku hemde finansal riskler toplam talebin azalmasına neden olmaktadır.

2.2. Ekonometrik Yöntem ve Modelin Tahmini

Bu çalışmada, toplam talep beklentilerindeki dalgalanmaların cari dönemdeki büyümeden mi yoksa finansal piyasalardaki istikrarsızlıktan mı kaynakladığını bulmak için, önceki kısımda elde edilen (10) nolu denklem aşağıdaki ekonometrik denklem

yardımı ile test edilecektir.

$$Y_{t+1}^e = \alpha_0 - \alpha_1 i_t + \alpha_2 Y_t + \alpha_3 X_t + v_t \quad (11)$$

(11) nolu denklemde Y_{t+1}^e iktisadi birimlerin toplam talep beklentilerini temsil eden reel GSYH beklentilerini, i_t finansal piyasalardaki riskin göstergesi olarak bir haftalık repo faiz oranlarını ve Y_t kendi kendini besleyen denge süreci için gerçekleşen Reel GSYH'yı göstermektedir. Ayrıca X_t kontrol değişkeni olarak TL cinsinden dolar kuru eklenmiştir. Analizde kullanılan bütün değişkenler yıllık yüzde değişme olarak ele alınmıştır. 2003 yılının Ocak ayından 2011 yılının Aralık ayı dönemine kadar olan kapsayan üçer aylık veriler kullanılmıştır. Veriler TCMB'nin veri dağıtım sisteminden alınmıştır.

Çalışmada (11) nolu modeli test etmek için ARDL sınır testi yaklaşımı kullanılmıştır. ARDL sınır testi yaklaşımı da değişkenlerin uzun dönemli ilişkisini açıklamak için kullanılan eşbütünleşme testidir². Bu yöntemin eşbütünleşme yaklaşımında, bütün değişkenlerin aynı dereceden durağan (örn. I(1) gibi) olması gerekmemekte ve değişkenlerin farklı dereceden durağan olmaları halinde de kullanılabilir. Ayrıca değişkenlerin önceden birim kök testlerinin yapılması da gerekli değildir. Bu yöntemin başka önemli bir avantajı ise, “Hata Düzeltme Modelinin” (ECM) basit bir doğrusal transformasyonla ve eşanlı olarak elde edile-

2 M. H. Pesaran ve Y. Shin, “An Autoregressive Distributed Lag Modelling Approach to Cointegration Analysis”, *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century*, Der: S. Storm, Cambridge, Cambridge University, 1999; M. H. Pesaran ve diğerleri, “Bound Testing Approaches to the Analysis of Long Run Relationships”, *Journal of Applied Econometrics*, No: 16, 2001, ss. 289-326.

bilmesidir. Son olarak, diğer eşbütünleme yöntemleri daha uzun dönemli ya da çok sayıda zaman serisi verileri gerektirirken, ARDL yaklaşımı daha az sayıda veri içeren zaman serileri için daha güvenilir sonuçlar vermektedir. Zaman serisi analizinde kullanılan veriler sınırlı bir döneme ait ise, tüm verilerin I(1) olması durumunda eş bütünleşme olmama riski de söz konusudur. Bütün bu nedenlerden dolayı ARDL Sınır Testi yaklaşımı en uygun yöntem olarak öne çıkmaktadır. Bu yöntemde verilerin I(0) veya I(1) olması önemli değildir, ancak kullanılan tüm verilerin I(2) olmaması gerekmektedir. Bunun için durağanlık sınaması yapılmıştır.

Durağanlık sınaması için Augmented Dickey-Fuller (ADF) ve Philips Peron (PP) testleri uygulanmıştır. ADF ve PP trendli ve sabit olarak yapılmıştır. Durağanlık test sonuçlarına göre bütün değişkenler I(1) seviyesinde durağandır.

Birim kök testleri sonucunda serilerin I(2) olmadığının anlaşılmasından sonra, değişkenlerin aralarındaki nedenselliğin belir-

lenmesi için öncelikle eşbütünleşme analizi yapılarak değişkenler arasında uzun dönemli ilişkilerin olup olmadığının kontrol edilmesi gerekmektedir.

$$\begin{aligned} d(\text{GSYHB}) &= \beta_1 \text{GSYHB}_{t-1} + \beta_2 \text{ON}_{t-1} + \\ &\beta_3 \text{GSYH}_{t-1} + \beta_4 \text{DK}_{t-1} + \\ &\sum_{i=1}^n \varphi d(\text{GSYH})_{t-i} + \sum_{i=0}^n \mu d(\text{ON})_{t-i} + \\ &\sum_{i=0}^n \mu d(\text{GSYH})_{t-i} + \sum_{i=0}^n \mu d(\text{DK})_{t-i} \end{aligned} \quad (12)$$

Yukarıdaki (12) nolu eşitlik, bağımlı ve bağımsız değişkenlerin gecikmelerinin farkını ve açıklayıcı değişkenlerin bir gecikmesini içermektedir. Bağımlı ve bağımsız değişkenlerdeki her bir gecikmenin farkı kısa dönem dinamiklere işaret etmektedir. Bunlar, bağımlı değişkende ortaya çıkabilecek değişimleri göstermektedir. Her bir gecikme değerinin katsayılarının bağımlı değişkenin katsayısına oranları, uzun dönem dinamiklerini ifade etmektedir.

Tablo 1 : Serilerin Birim Kök Testleri

Değişkenler	ADF	PP
Döviz Kuru (DK)	I(0) 3,19 (0,10) I(1) 7,075 (0,00) ^(a)	I(0) 4,74 (0,0025) -
Gecelik Faizler (o/n)	I(0) 1,855 (0,65) I(1) 5,91 (0,001) ^(a)	I(0) 1,835 (0,66) I(1) 5,94 (0,001) ^(a)
GSYH	I(0) 2,91 (0,17) I(1) 5,15 (0,001) ^(a)	I(0) 2,72 (0,23) I(1) 5,14 (0,001) ^(a)
GSYHB	I(0) 2,14 (0,50) I(1) 5,70 (0,002) ^(a)	I(0) 2,31 (0,41) I(1) 5,75 (0,002) ^(a)

% 1 ve % 5 anlamlılık düzeyinde birim kök testinin McKinnon kritik değerleri sırasıyla 4,23 ve 3,54'dür.^(a) Durağanlaştırılmış değerleri göstermektedir.

Tablo 2 : Sınır Testi İçin Uygun Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi

Gecikme Sayısı	SC	X ² BG
1	3,48	1,5 (0,22)
2	3,43	1,3 (0,27)
3	3,41	0,17 (0,84)
4	3,41	0,94 (0,41)
5	2,42	0,28 (0,85)
6	2,37	0,97 (0,40)

X²BG, Breusch-Godfrey otokorelasyon test istatistiğidir.

Öncelikle, uygun modeli seçebilmek amacı ile ARDL modelinin en uygun gecikme uzunluğu bulunmuştur. Modelimizdeki veriler üç aylık olarak yer aldığından, bütün farklara en fazla 6 gecikme verilmiş ve Schwartz Criteria (SC)'ye göre uygun gecikme seçilmiştir. Bununla beraber seçilen modelde otokorelasyon probleminin olup olmadığını kontrol etmek amacıyla Breusch-Godfrey Otokorelasyon Testi uygulanmıştır³. Modelde % 1, % 5 önem düzeyinde otokorelasyon probleminin olmadığı, en uygun gecikme uzunluğunun 6 olduğu (i=6) bulunmuştur.

ARDL yönteminde iki aşama söz konusudur. Öncelikle eş bütünleşme olmadığına işaret eden boş hipotez, eş bütünleşme olduğuna işaret eden alternatif karşısında test edilmektedir. Bu hipotezler aşağıda gösterilmektedir:

$H_0: \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = 0$ vs $H_1: \beta_1$ 'lerden en az biri sıfırdan farklı hipotezlerin sınanması için F-test veya Wald testi kullanılabilir. Ancak, F istatistiği standart olmadığı için Pesaran vd.'nin (2001) hesapladığı kritik de-

ğerlerin kullanılması gerekmektedir⁴. Bu kritik değerler iki kısımdan oluşmaktadır: Birincisinde bütün değişkenlerin I(1) olduğu varsayılırken diğerinde bütün değişkenlerin I(0) olduğu varsayılmaktadır. Bu durumda, söz konusu değerler arasında bir bant oluşmaktadır. Eğer hesaplanan F-istatistiği üst sınır değerinin üzerinde kalıyorsa, boş hipotez reddedilir. Aksi durumda, yani hesaplanan değer alt sınır değerinin altında kalıyorsa boş hipotez kabul edilir. Hesaplanan değer bandın arasında kalıyorsa herhangi bir sonuca ulaşmak mümkün değildir. Eğer, eş bütünleşme olduğuna ilişkin bir sonuca ulaşılabılırsa, bir başka deyişle hesaplanan değer üst sınır değerinin üzerinde kalıyorsa, ikinci aşamaya geçilir. Bu aşamada Hata Düzeltme terimi tanımlanmaktadır.

Yapılan tahmin sonucunda, Tablo 3'de görüldüğü gibi, F-istatistiği 7,20 olarak bulunmuştur. Kritik değerler ise Narayan (2005)'te alt sınır 3,20 ve üst sınır 4,54 olarak verilmektedir. Hesaplanan F-değeri kritik değerinin üst-sınırından daha yüksek olduğu için eş bütünleşme % 1 düzeyinde desteklenmektedir. Eş-bütünleşmenin varlığına ilişkin elde edilen bu sonuçtan sonra uygulanan regresyon tahmininden elde edilen kısa dönem ve uzun dönem katsayı büyüklükleri sunulmaktadır.

3 Modelde bağımlı değişkenin gecikmeli değeri de yer aldığı için otokorelasyon için DW testi yerine, B-G otokorelasyon testi kullanılmıştır.

4 Pesaran vd.'deki (2001) kritik değerler büyük örnekler için üretilmiştir. Buna karşın Narayan (2005) kritik değerleri küçük örnekler için daha uygundur. Bu nedenle bu çalışmada F-testi için kritik değerler Narayan'dan (2005) alınmıştır.

Tablo 3 : Eş bütünleşme Testi Sonucu

k	F-ist	Kritik Değerler (%5)	
		Alt Sınır	Üst Sınır
3	7,201	3,20	4,54

Kritik değerler Narayan.(2005)'deki C(iii)'den alınmıştır.

Yapılan regresyona otokorelasyon, fonksiyonel biçim, normallik, değişen varyans ve yapısal istikrar testleri eklenerek modelin iyiliği ve uyumu kontrol edilmiştir. Model tahmin edildikten sonra uygulanan otokorelasyon ve hata terimlerinin normalliği testleri modelin yeterince güçlü olduğunu göstermektedir. Breusch-Godfrey seri otokorelasyon LM testi sonucunda otokorelasyon olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Jarque-Berra normallik testi sonucunda da hata terimlerinin normallik testini geçtiği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca, CUSUM ve CUSUMQ testleri de modelin istikrarlı olduğuna işaret etmektedir. Değişkenler arasında eşbütünleşme olduğu ve birbirlerinden bağımsız olarak hareket etmedikleri, hem PSS testi hem de hata terimi testi ile güçlü bir şekilde desteklenmektedir⁵.

Modelin kısa dönem dinamikleri Tablo 4'te sunulmaktadır. Kısa dönem sonuçlarına göre bireylerin toplam talep beklentisini; toplam talep beklentisinin kendi, gecelik faizin iki, gerçekleşen toplam talebin bir ve döviz kurunun bir gecikmesinin etkilediği görülmektedir.

Bu sonuçlara göre, ekonomide karar alıcı bireylerin kısa dönemde toplam talep beklentilerini, modele konu olan bütün değişkenler anlamlı bir biçimde etkilemektedir. Katsayı-

lara bakıldığında toplam talep beklentisini etkileyen en güçlü değişkenin döviz kuru olduğu göze çarpmaktadır. Döviz kurunun değeri arttıkça bir dönem sonraki toplam talep beklentisi artmaktadır. Bireylerin toplam talep beklentilerini etkileyen bir diğer değişken ise, finansal piyasalardaki istikrarsızlıktır. Finansal piyasalardaki istikrarsızlık faizlerin artmasına bu da toplam talep beklentisinin azalmasına neden olmaktadır. Kısa dönem sonuçlarına göre bireylerin toplam beklentisi kendi kendini besleyen bir süreç yaratmaktadır. Bir dönem önceki gerçekleşen toplam talep, toplam talep beklentisini etkilemektedir. Dolayısıyla Acaravcı ve di-

Tablo 4 : ARDL (1,4,1,1) Hata Düzeltme Modeli Sonuçları (Bağımlı Değişken: $\Delta GSYHB$)

Değişken	Katsayı	Std Hata (Olasılık)
GSYHB(-1)	0,413	0,013(0,001)
dON	0,054	0,079(0,501)
dON(-1)	0,030	0,073 (0,680)
dON(-2)	-0,228	0,067 (0,002)
dON(-3)	-0,135	0,058 (0,29)
dGSYH	-0,006	0,066(0,91)
dGSYH(-1)	0,203	0,633(0,04)
dDK	-0,040	0,022(0,88)
dDK(-1)	0,520	0,202(0,016)*
dC	2,36	0,693(0,02)
ECM(-1)	-0,586	-0,113(0,00)

* % 5'de anlamlı

ğerleri (2007) Süslü ve Dişbudak (2012)'ın çalışmalarında olduğu gibi kısa dönemde toplam talep beklentisi hem içsel hem de dışsal şokların bir sonucudur.

Hata Düzeltme Katsayısı (ECM(-1)) ise istatistiksel olarak % 1 düzeyinde anlamlıdır ve katsayı değeri yüksektir. ECM(-1) katsayısının negatif ve anlamlı olması modeldeki eş-bütünleşme ilişkisini de desteklemektedir. Bu durum uyarlanma sürecinin altı aylık bir gecikme ile olduğunu ifade etmektedir.

Modelin uzun dönem katsayıları incelendiğinde ise, bireylerin toplam beklentisini sadece gerçekleşen toplam talebin etkilediği görülmektedir. Finansal piyasaların riskini temsil eden kısa vadeli faizler ve döviz kuru, uzun dönemde toplam talep beklentisini etkilememektedir. Bu sonuca göre uzun dönemde toplam talep beklentisi kendi kendini besleyen sürece konu olmakta, yani uzun vadede toplam talep beklentisi cari büyümenin bir fonksiyonu haline gelmektedir.

3. Sonuç ve Değerlendirme

Finansal piyasaların egemen olduğu ekonomilerde, faiz oranlarındaki değişim bir risk unsuru yaratarak fayda fonksiyonu çerçevesinde toplam talebi etkileyen temel büyüklük haline gelmektedir. Finansal piyasalarda yaşanan krizler çerçevesinde, Neo-Wickselleyen

analiz ve dolayısıyla para politikası açısından “toplam talep beklentisinin belirleyicisi sadece finansal piyasalardaki risk mi yoksa toplam talep beklentileri kendi kendini besleyen bir denge mi yaratıyor” tartışmasını gündeme getirmektedir. Bu çalışma Neo-Wickselleyen analiz çerçevesinde bu sorulara cevap vermeyi hedeflemiştir.

Varlık fiyatlarındaki beklenmeyen dalgalanmalar yatırımlara etki ederek çıktı dalgalanmalarına neden olmaktadır. Ancak burada temel problem, uzun vadede bu tür bir etkinin varlığını koruyup koruyamadığıdır. Neo-Wickselleyen analiz, finansal piyasalarda ortaya çıkan dalgalanmaların kısa vadede büyüme üzerinde etkisinin olacağını, uzun vadede ise firmaların dışsal finansmanlarının öne çıkacağını savunmaktadır. Bu durum, bir yandan karar alıcı iktisadi birimlerin fiyatlama kararlarında finansal piyasaları kısa vadede önemli hale getirirken, öte yandan uzun vadede öğrenme modelleri çerçevesinde aktörlerin kendi deneyimleri öne çıkmakta ve dolayısıyla iktisadi dalgalanmalar kendi kendini besleyen bir süreç haline gelmektedir.

Yukarıda ortaya konulan argüman Türkiye için analiz edildiğinde, karar alıcı iktisadi birimlerin büyüme beklentisini kısa vadede finansal piyasaların, döviz kurunun ve gerçekleşen büyümenin etkilediği, uzun vadede ise büyüme beklentisini etkileyen tek değişkenin gerçekleşen büyüme olduğu ortaya çıkmıştır. Türkiye ekonomisi için büyüme beklentisi, karar alıcı iktisadi birimlerin kendi deneyimleri çerçevesinde, kendi kendi türeten bir sonuç olarak görülmektedir.

Bu durumda, TCMB'nin enflasyon hedeflemesi çerçevesinde uzun vadede fiyat istikrarı izlemesi iktisadi birimlerin beklen-

Tablo 5 : ARDL(1,4,1,1) Uzun dönem Sonuçları (Bağımlı Değişken GSYH)

Değişken	Katsayı	Std Hata (Olasılık)
ON	-0,009	0,0446(0,827)
GSYH	0,334	0,0783(0,000)
DK	0,020	0,0339(0,551)
C	4,0243	0,8769(0,000)

tilerini etkilemesi açısından önemli bir politikadır. Curdia ve Woodford (2009)'un gösterdiği gibi merkez bankalarının finansal piyasalardaki kredileri düzenlenmesi enflasyon hedeflemesinin etkinliğini artırmaktadır. Nitekim TCMB'de bu doğrultuda 2010 yılından itibaren finansal piyasaları gözetten bir politika uygulamaktadır.

Buna karşılık, küçük dışa açık bir ülke olan Türkiye ekonomisinin katı enflasyon hedeflemesi izlemesi, dışsal şoklar ve arz şokları karşısında toplam talebin dalgalanmasını artırmakta, bu da ekonomik büyümede daha büyük dalgalanmalara neden olmaktadır. Nitekim gerek Bernanke ve Gertler (1999) gerekse Woodford (2003)'a göre katı enflasyon hedeflemesi varlık fiyatlarındaki dalgalanmaları artırmaktadır, aynı zamanda Süslü ve Dişbudak (2012)'in gösterdiği gibi katı enflasyon hedeflemesi Türkiye gibi dışa açık ekonomilerde döviz kurunun aşırı değerlendirilmesine yol açarak varlık fiyatlarında dalgalanmayı artırmaktadır. Baydur ve Süslü (2010)'nünde belirttiği gibi katı enflasyon hedeflemesi kısa vadede fiyat istikrarını sağlasa bile hem finansal piyasalarda hemde reel kesimde ortaya çıkacak dalgalanmalar uzun vadede fiyat dalgalanmaları artıracak ve

ekonomi kendi kendini türeten bir istikrarsızlık içine girecektir.

Kısa vadede döviz kurunun, uzun vadede iktisadi birimlerin büyüme beklentisi gerçekleşen büyümenin bir fonksiyonu olduğuna ve dışa açık ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de faiz enstrümanının etkinliği azaldığına göre, merkez bankasının tamamen fiyat istikrarına odaklı bir para politikası yerine, gerek Orphanides (2011) gerekse Frenkel (2013)'in de belirttiği gibi fiyat istikrarı yanında toplam talep gibi reel değişkenlere de odaklanan aktivist para politikası uygulanması gerekmektedir⁶. Bunun için merkez bankasının daha esnek enflasyon hedeflemesi izleyerek fiyat istikrarı yanında rekabetçi döviz kuru politikası ile uzun vadeli nominal gelir değişimlerine odaklanmalıdır, bu durum merkez bankasının hem daha anlaşılır hemde daha etkin bir para politikası yürütmesini sağlayarak toplam talep dalgalanmalarını minimize edecektir.



⁶ Buna karşılık yukarıda da vurgulandığı gibi, Gali (2013) faiz enstrümanının tek başına yeterli olacağını savunmuştur. Ancak Gali'nin çalışmasında finansal piyasalar rekabetçi bir piyasa olup, ekonomiyi yönlendirme gücüne sahip değildir.

KAYNAKÇA

- Acaravi, A., İ. Öztürk, ve S. K. Acaravi (2007). Finance-Growth Nexus: Evidence From Turkey. *Journal of Finance and Economics*. No: 11. ss. 30-40
- Adrian, T., E. Moench, ve H.S. Shin (2009). Macro Risk Premium and Intermediary Balance Sheet Quantities. *Federal Reserve Bank of New York Staff Report*. No: 421
- Adrian, T. ve H. S. Shin (2011). Financial Interbank and Monetary Economics. *Handbooks in Economics*. Der: B. Friadman ve M. Woodford. Londo., North-Holland
- Airaud, M., R. Cardani, ve J. Lansing, Monetary Policy and Asset Prices with Belief-Driven Fluctuations. http://www.be.wvu.edu/econ_seminar/documents/11-12/airaud.pdf, Erişim Tarihi (22.02.2012).
- Azariadis, C. (1981). Self-Fulfilling Prophecies. *Journal of Economic Theory*. No: 25. ss. 380-396
- Baydur, C.M., B. Süslü (2010). Türkiye Açısından Likidite Tuzağının Tanımlanması ve Çözümlemesi. *Tisk Akademi*. No.5(9). ss.112-135
- Bernanke, B. ve M. Gertler (1999). Monetary Policy and Asset Volatility. *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*. No: 84(4). ss. 17-52
- Bhattacharya, S., C. A. E. Goodhart, , D. Tsomocos, ve A. Vardoulakis. Minsky's Financial Instability Hypothesis and the Leverage Cycle. Seminars at University of Paris 10. The Toulouse School of Economics-Banque de France Seminar <http://www2.lse.ac.uk/fmg/workingPapers/specialPapers/PDF/SP202.pdf>, Erişim Tarihi (28.03.2012).
- Bilbiie, F, Limited Asset Markets Participation. Monetary Policy and (Inverted) Keynesian Logic. www.nuffield.ox.ac.uk/economics/papers/2005/w9/LAMP_theory.pdf, Erişim Tarihi (12.03.2012).
- Bocutoğlu, E., Hyman P. (2010). Minsky'nin Konjonktür Teorisi 2007-2010 Heterodoks Bir Değerlendirme. *Bankacılar*. No: 75. ss. 3-33
- Boianovskya, M. ve H.M. Trautwein (2006). Wicksell after Woodford. *Journal of the History of Economic Thought*. No: 28(2). ss. 171-185
- Buera, F.J., J.P. Kaboski, ve Y. Shin (2010). Finance and Development: A Tale of Two Sectors. *NBER Working Paper*. No: w14914
- Canzoneri, M., R. Cumby, B. Diba, ve D. Lopez-Salido (2008). Monetary Aggregates and Liquidity in a Neo-Wicksellian Framework. *NBER Working Paper*. No: w14244
- Carlstrom, C.T. ve T.S. Fuerst (1997). Agency Costs, Net Worth and Business Fluctuations: A Computable General Equilibrium Analysis. *American Economic Review*. No: 87. ss. 893-910
- Cecchetti, S., H. J. Genberg, ve S. Wadhvani (2000). Asset Prices and Central Bank Policy. *International Center for Monetary and Banking Studies*. London
- Champ, B., S. Freeman, ve J. Haslah (2011). *Modeling Monetary Economies*. 3rd Edition. USA Cambridge University
- Curdia, V., M. Woodford (2009). Credit Spreads and Monetary Policy. *Columbia University Discussion Paper Series*. No.0901-01
- Dewachter, H. ve M. Lyrro (2008). Learning Macroeconomic Dynamics and Interest Rates. *Asset Prices and Monetary Policy*. Der: J. Campbell. The University of Chicago. USA.
- Dişbudak, C. (2010). Analyzing the Bank Credit-Economic Growth Nexus in Turkey. *Journal of Economics Finance and Administrative Sciences*. No: 23. ss. 34-48
- Evans, G. W. ve B. McGough (2002). Monetary Policy, Indeterminacy and Learning. *Journal of Economic Dynamic and Learning*. No: 28(11). ss. 1809-1840

- Evans, G.W. ve B. Mcgough (2005). Indeterminacy and the Stability Puzzle in Non-Convex Economies. *Contributions to Macroeconomics*. No: 5(1). ss. 1-42
- Frenkel, J., Time for Nominal Targets. <http://www.project-syndicate.org/commentary/mo-netary-policy-should-target-nominal-gdp-growth-by-jeffrey-frankel>, Erişim tarihi (25.01.2013).
- Gali, J. (2013). Monetary Policy And Rational Asset Price Bubbles. *NBER Working Paper Series*. No.w18806
- Gertler, M. ve N. Kiyotaki (2011). Financial Intermediation and Credit Policy in Business Cycle. *Handbooks in Economics*. Der: B. Friadman ve M. Woodford. London. North-Holland
- Gilchrist, S. ve M. Saito (2008). Expectations, Asset Prices, and Monetary Policy The Role of Learning. *Asset Prices and Monetary Policy*. Der: J. Campbell. The University of Chicago. USA
- Goodhart, C. (2002). Asset Price and the Conduct of Monetary Policy. *Working Paper London of School*. <http://repec.org/res2002/Goodhart.pdf>. Erişim Tarihi (15/02/2012).
- Goodfriend, M. ve B. Mccallum (2007). Banking and Interest Rates in Monetary Policy Analysis: A Quantitative Exploration. *Journal of Monetary Economics*. No: 54(5). ss.1480–1507
- Kiyotaki, N. ve J. Moore (2005). Liquidity and Asset Prices. *International Economic Review*, No:46. ss. 317-349
- Mendoza, E. G. (2010). Sudden Stops, Financial Crises, and Leverage. *American Economic Review*. No: 100(5). ss. 1941–66
- Narayan, P.K. (2005). The Saving And Investment Nexus For China: Evidence From Cointegration Tests. *Applied Economics*. No: 37(17). ss. 1979-1990
- Orphanides, A., New Paradigms in Central Banking?. *Central Bank of Cyprus Working Paper*. No. 2011-6, http://www.centralbank.gov.cy/media/pdf/NPWPE_No6_112011.pdf, Erişim Tarihi (11.02.2012).
- Pesaran, M. H., Y. Shin, ve R. J. Smith (2001). Bound Testing Approaches to the Analysis of Long Run Relationships. *Journal of Applied Econometrics*. No: 16. ss. 289-326
- Pesaran, M.H. ve Y. Shin (1999). An Autoregressive Distributed Lag Modelling Approach to Cointegration Analysis. *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century*. Der: S. Storm. Cambridge. Cambridge University
- Shell, K. (1989). Sunspot Equilibrium. *The New Palgrave: General Equilibrium*. Der: J. Eatwell. M. Milgate ve P. Newman. New York. Macmillan
- Süslü, B. ve C. Dişbudak (2012). TCMB'nin Para Politikası Duruşunun Alternatif Açıklaması: Parasal Durum Endeksi (MCI). *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*. No.19(2). ss.67-85
- Tunay, K. B. (2012). Türkiye'de Bankacılık Sektörünün Ekonomik Büyümeye Olan Etkileri. *Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar*. No: 49(564). ss. 23-36
- Weder, M. (2006). Taylor Rules and Macroeconomic Instability or How the Central Bank Can Preempt Sunspot Expectations. *Journal of Money, Credit and Banking*. No: 38. ss. 655-678
- Woodford, M. (1986). Stationary Sunspot Equilibria In A Finance Constrained Economy. *Journal of Economic Theory*. No: 40. ss. 128-37
- Woodford, M. (1987). Three Question About Sunspot Equilibria As An Explanation Of Economic Fluctuations. *The American Economic Review*. No: 77(2). ss. 93-98
- Woodford, M. (1990). Learning to Believe in Sunspots. *Econometrica*. No: 58(2). ss. 277-307
- Woodford, M. (2003). Interest and Prices. USA. Princeton University
- Woodford, M., Principled Policymaking in an Uncertain World <http://capitalism.columbia.edu/files/ccs/WOODFORD%20session%206%202010-11-17.pdf>, Erişim Tarihi (08.02.2012).
- Watchel, P., Central Banking for the 21st Century: An American Perspective. http://www.oenb.at/de/img/ok_wachtel_101108_paper_tcm14-212635.pdf, Erişim Tarihi (01.02.2012).

ÖZET

Sosyal Güvenlik Suiistimallerinin Tespiti ve Önlenmesi için Risk Analizi ve Sürekli Denetim Yöntemleri

Günümüzde ekonomik faaliyetlerdeki artış ve teknolojiye bağlı olarak, kurum ve kişilere ait verilerin hacimleri çok hızlı bir şekilde artmakta, hatta kontrol edilemez bir noktaya doğru ilerlemektedir. Bu gelişme ve veri hacmindeki artışlara paralel olarak da suiistimal yöntem ve araçları da çeşitlilik arz etmektedir. Bütün bu gelişmelere bağlı olarak, çeşitlilik arz eden suiistimallerin tespiti ve önlenmesinde etkin bir denetimin önemi her geçen gün artmaktadır. Klasik denetim yaklaşımı, akademik ve teknolojik gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan güncel risk analizi ve sürekli denetim yöntem ve araçlarının da etkisiyle proaktif bir denetim yaklaşımı yönünde sürekli gelişme göstermektedir. Bu makalede önümüzdeki dönemde Sosyal Güvenlik Kurumunda uygulanacak olan suiistimali tespit ve önlemeye yönelik proaktif risk analizi ve sürekli denetim metodları genel hatlarıyla incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Yolsuzluk, Suiistimal Denetimi, Sosyal Güvenlik, Risk Analizi, Sürekli Denetim, Skorkart, Bilgisayar Destekli Denetim Araç ve Teknikleri, CAATTs, BDDAT, Teftiş*

ABSTRACT

Risk Analysis and Continuous Auditing Methods to Detect and Prevent Social Security Frauds

Nowadays; depending on the increase in economic activities and the dizzying developments in technology, the volume of institutional and personal data is increasing very quickly, even moving towards a point that can not be controlled. In parallel with this development and increases in the volume of data, the variety of methods and tools used in frauds is show. Associated with these developments, the significance of effective supervision in detecting and preventing multidimensional frauds is increasing day by day. . In line with technological developments and current risk analysis and continuous auditing methods emerging via academic and technological events, classical audit approach has been developing in the direction of proactive audit approach. In this article, risk analysis and continuous auditing methods, which will be implemented in Social Security Institution to prevent misconducts, are examined in general terms.

Keywords: *Corruption, Fraud Control, Social Security, Risk Analysis, Continuous Auditing, Scorecard, Computer Assisted Audit Tools and Techniques, CAATTs, BDDAT, Inspection*

Sosyal Güvenlik Suiistimallerinin Tespiti ve Önlenmesi için Risk Analizi ve Sürekli Denetim Yöntemleri



Dr. Sıddık Topaloğlu*



İRİŞ

Çalışma hayatındaki değişiklikler, toplumsal gelişmeler, teknolojik yenilikler ve uluslararası düzeyde alınan yeni kararlar ve artan rekabet koşulları sonrasında kurum ve kuruluşların uyması gereken standartlar her geçen gün artmış ve hemen her konuda yeni düzenlemeler yapılması zorunlu hale gelmiştir. İş süreçlerinin karmaşık yapısı ve işlem hacimlerinin ciddi şekilde artışına bağlı olarak, klasik yöntemler kullanılarak denetim ve kontrol faaliyetlerinin yerine getirilmesiyle etkin sonuç alınması her geçen gün daha da güçleşmiştir. Bütün bu gelişmelere bağlı olarak artan iş yükünün herhangi bir birikmeye ve aksak-

lığa meydan verilmeden karşılanabilmesi, teknolojik yeniliklerin azami ölçüde kullanılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Klasik denetim ve kontrol yöntemleri genel anlamda; “sondajlama” veya “sondaj usulü” de denilen “iradi” örnekleme yöntemine dayalı, örneklem seçiminin tamamen denetim elemanlarının iradesine bırakıldığı, mümkün olduğu kadar çok iş ve işlemin tef-tiş ve kontrolünü amaçlamaktadır. Denetim elemanları, zaman zaman katma değeri yüksek çalışma ve sistem denetimine odaklanmaları konusunda yönlendirilmektedir, ancak bu durum kurumsal bir yaklaşım olmaktan uzak olduğu gibi herhangi bir sistematığa de dayanmamaktadır. Bu yaklaşımın doğal bir sonucu olarak da, denetim ve kontrol çalışmalarında objektiflikten uzak, her bir denetim elemanına göre değişen önem ve

* Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanı
stopaloglu1@hotmail.com

düzeyde seçim ve önceliklerin belirlendiği görülmektedir¹.

Denetim faaliyetlerinin standartlaştırılmaması genel olarak bütün teftiş kurullarının öncelikli problemlerinden biri olarak ortaya çıkmaktadır. Birçok teftiş kurulunda farklı müfettişlerin benzer soruşturma ve teftiş konularında benzer suiistimallerle karşılaşmalarına ve aynı soruşturma ve teftiş yöntemini uygulamalarına rağmen, soruşturma sonucunda farklı sonuçların çıkması göze batan en önemli problemdir. Teftiş kurulları bunun için yönetmeliklerinde ve iç emirlerinde olabildiğince standartlaşmaya gitmektedirler. Bu da zaman zaman müfettişlerin soruşturmalarına yönetimin karıştığı iddiasını gündeme getirmektedir. Teftiş kurulu yöneticileri, soruşturma ve teftişlerde benzer olaylar karşısında benzer sonuçları beklerken (bunu kendilerinde hak olarak görürken), müfettişler de bireysel olarak soruşturma ve teftiş yöntemini seçmeyi ve sonucunu kendi sübjektif kanaatlerine göre sonuçlandırmayı bir hak gibi görmektedirler. Teknolojinin bu kadar geliştiği ve yönetimin içine girdiği bir ortamda soruşturma ve teftişlerin bilişim sistemleri kullanılarak yapılan risk analizi çalışmalarına dayalı olarak yürütülmesi bu ihtilafı büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

Sosyal Güvenlik Kurumu, gerek bütün vatandaşlara doğrudan ve hayati hizmet vermesi gerekse işlem yoğunluğu ve çeşitliliği açısından Türk devlet yapısında büyük önem arz etmektedir. Türkiye bütçesinden almış olduğu pay , Sosyal Güvenlik Kurumuna ayrı bir önem katmakta ve makro ekonomik göstergeler açısından da farklı bir konuma getirmektedir. Yapılan işlemlerin insan odaklı,

yoğun, yanlış yapmaya çok müsait ve anlık oluşu; karmaşık ve dağınık yapıda hizmet verilmesinin de etkisi ile Kurum her zaman çeşitli suistimal riskleriyle karşı karşıya bulunmaktadır. 2000’li yıllarda hizmet sunumunun kapsamının genişlemesi ile beraber Kurumun teknolojik altyapısı genişlemiştir. Bu durum bir yandan klasik teftiş yöntemi ile teftiş etmeyi zorlaştırırken diğer yandan da teknolojinin imkanlarından faydalanarak suiistimallerin tespitini kolaylaştırmaktadır.

Günümüzde kurumsal yapılarıdaki yüksek işlem hacminin karmaşık ve dağınık yapısı, anlık olarak gerçekleşmesi, kurumsal olarak teknolojinin bütün imkânlarından yararlanılmasını, özellikle de denetim hizmetlerinde etkin olarak kullanmasını zorunluluk haline getirmiştir. Bu durumda, bugüne kadar geliştirilmiş en etkin, pratik ve temel yöntemin “Bilgisayar Destekli Denetim Araç ve Teknikleri (CAATTs)” nin kullanılması olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Bilgisayar temelli uygulamaların yaşamın her alanında kullanılması ve bilgisayar ağlarının artık bütün dünyayı sarmasıyla birlikte, internet kullanımı yaygınlaşmış ve suistimal açısından bakıldığında, teknolojik imkanlar kullanılarak işlenen suçlarda, bir başka deyişle bilişim alt yapılarına bağlı suçlarda, ciddi artışlar meydana gelmiştir². Neredeyse, hemen her finansal suistimalin oluşumunda muhakkak bir bilgisayar veya

1 Siddık TOPALOĞLU, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Risk Odaklı ve Sürekli Denetim Modeli”, *İşveren*, Cilt 50, Sayı 6, Kasım-Aralık 2012, s. 97.

2 Oğuz TURHAN, *Bilgisayar Ağları ile İlgili Suçlar (Siber Suçlar)*, T.C. D.P.T. Müsteşarlığı Hukuk Müşavirliği Yayınlanmamış Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara, Nisan 2006, s.30 - 33.

dijital dünyanın sunduğu bir enstrüman olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır³. Bilgisayar ortamında işlenen suçlar esas itibariyle ikiye ayrılabilir. Bunlar bilgisayarın “hedef olduğu” ve “araç olduğu” durumlar olarak sınıflandırılabilir. Bilgisayarın hedef olduğu suçlarda doğrudan yerel ağa veya bilgisayara saldırılar düzenlenir, çökmesine sebebiyet verilirken; bilgisayarın araç olduğu durumlarda bilgisayarlar kullanılarak bilgisayar içerisinde yer alan gizli verilerin elde edilmesi veya çıkar amaçlı kullanılması amaçlanır⁴. CAATTs’in (Computer Assisted Audit Tools and Techniques) yani bilgisayar destekli denetim teknikleri değişik tanımları yapılmakla birlikte, genel anlamda iç veya dış denetimler boyutunda bilgi sistemlerinde yer alan verilerin denetlenmesi süreçlerinde kullanılan bilgisayar temelli araç ve teknikler olarak ifade edilmesi mümkündür⁵.

Bilgi teknolojisinin kullanımındaki yaygınlaşmaya paralel olarak ortaya çıkan fonksiyonel ve ekonomik gelişim, globalleşen açık ekonomiler ve rekabetçi piyasa şartlarına bağlı olarak bir döngü etkisiyle bilgi teknolojilerinin kullanımını daha da artırmış, buna bağlı olarak bilgi teknolojileri daha hızlı gelişmiş ve bilgisayar destekli denetim otomasyonlarının kullanımı zorunlu hale gelmiştir⁶.

1. Sosyal Güvenlik Sisteminde Risk ve Risk Analizi

Risk kavramı çoğunlukla tehlike, belirsizlik, şüphe, kayıp olasılığı ve zarar ihtimali gibi ifadelerin yerine kullanılmaktadır. Bir başka deyişle, risk; bir organizasyonun stratejik, mali ve operasyonel hedeflerine ulaşmasını engelleyecek her tür olay ve durumun

gerçekleşme olasılığı olarak tanımlanabilir⁷. Riskler gerçekleşme olasılığı ve risklerin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkacak sonuçların etkileri göz önünde bulundurularak ölçülür.

Risk analizi ise; stratejik, mali ve operasyonel kararların alınması ve uygulanması süreçlerinde ele alınan değişken ve/veya değişkenlerle ilgili olan riskin kapsamlı olarak anlaşılmasını ve tespitini sağlayan yöntemlerin bütünü olarak ifade edilebilir⁸. Daha teknik bir ifadeyle risk analizi, risklere karşı olasılık dağılımı hesaplamasıdır⁹.

Sosyal güvenlik sisteminde oluşabilecek riskler çok çeşitli olmakla birlikte, bunları;

3 G. Stevenson Smith, “Computer Forensics: Helping to Achieve The Auditor’s Fraud Mission?”, *Journal of Forensic Accounting*, 2005, Cilt: VI, Sayı: 1, s. 119-134.

4 Linda VOLONINO, Reynaldo ANZALDUA, Jana GODWIN, *Computer Forensics: Principles and Practices (Prentice Hall)*, 1.Basım, Upper Saddle River, New Jersey, 2007.

5 Pearson, TA & Singleton, TW, “Fraud and Forensic Accounting in The Digital Environment”, *Issues in Accounting Education*, Cilt: 23, Sayı: 4, 2008, s. 545-559, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/217589.pdf>, Erişim Tarihi: 30.06.2013.

6 Abdel-Hamed, Sengupta, K. & Sweet, (1999), “The Impact of Goals on Software Project” *Management: An Empirical Investigation*, *MIS Quarterly*, Cilt:23, Sayı:4, s. 531-555.

7 <http://www.isletmeportali.com/konular/risk-yonetimi/risk-nedir-risk-yonetimi-nedir.html>, Erişim Tarihi: 31.07.2013

8 EÖzden AKTAŞ, İbrahim SOGUKPINAR, “Bilgi Güvenliğinde Uygun Risk Analizi ve Yönetimi Yönteminin Seçimi İçin Yaklaşım,” http://www.emo.org.tr/ekler/3defc0c23b6686f_ek.pdf Erişim Tarihi: 01.08.2013.

9 Risk Analizi kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için artan risk, güvenlik, zayıflık, saldırı, saldırgan, değer (kıymet), açıklık (güvenlik açığı), tehdit gibi ilgili kavramların açıklanmasında yarar bulunmaktadır. Bu kavramlarla ilgili açıklamalara <http://www.belgelendirme.com.tr/belgelendirme-standartlari/ssms-5188-standart/365-risk-analizi-nedir> adresinden ulaşılabilir.

suiistimal riski, itibar riski, kayıtdışı istihdam riski ve yersiz ödeme ve tahsilat riski olmak üzere şimdilik dört ana başlıkta gruplandırmak mümkündür.

Suiistimal Riski; Sosyal Güvenlik Kurumunun, sağlık, sigorta, emeklilik, muhasebe, tahsilat, ödeme ve insan kaynakları uygulamalarıyla ilgili bütün iş ve işlemler üzerinde usulsüzlük meydana gelme ihtimallerini içermektedir¹⁰.

İtibar Riski; Kurumun, iş ve işlemlerinde suiistimallerin meydana gelmesi nedeniyle toplum ve paydaşlar nezdinde kaybedeceği güven ve itibarın belirlenmesi amacıyla gerçekleştirilen tahminlerden oluşmaktadır¹¹.

Kayıtdışı İstihdam Riski; kayıtdışı çalışan işyerleri, kayıtdışı çalışanlar ve devletin kayıtdışılık neticesinde karşı karşıya kaldığı ekonomik ve sosyal zararın tespitini içeren tahminlerden oluşmaktadır¹².

Yersiz Ödeme ve Tahsilat Riski; Kurumun gelir ve giderlerinde meydana gelebilecek usulsüzlüklerin belirlenmesi, usulsüzlükler neticesiyle oluşabilecek Kurum ve paydaş zararlarının tahmin edilmesini içerir¹³.

Sosyal Güvenlik Kurumu neredeyse ülke nüfusunun tamamına hizmet vermektedir. Ülkenin her bir noktasında, sosyal güvenlik kapsamında 7/24 hizmet verilmektedir. Kişilere verilen bu hizmetler hem sağlık hizmetlerini hem de sigorta hizmetlerini içermektedir. Söz konusu hizmetler yaklaşık 143-Milyar TL gelir ve 160-Milyar TL gider bütçesiyle idare edilmektedir. Kurumun bütçesi, hizmet kapsamı, işlemlerinin çeşitliliği ve yoğunluğu nedeniyle karşı karşıya bulunduğu çeşitli riskler (gelir kaybı ve gider usul-

süzlüğü riski) etkin ve sürekliliği sağlanmış bir risk analiz sisteminin kurulmasını zorunluluk haline getirmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunda karşılaşılan ve gelecekte karşılaşılabilecek risklerle mücadele, yapılması gerekli bir dizi sistematik operasyon ve bunların çıktılarının bileşiminden oluşmaktadır. Bu operasyonlar ve sonuçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

- Kurum risk haritasının çıkartılması¹⁴,
- Risklerin tespit edilmesi,
- Risk analizine dayanak teşkil edecek risk kriterlerinin tespit edilmesi,
- Risklerin analiz edilmesi,
- Risk analiz modellerinin oluşturulması,
- Risklerin azaltılmasına yönelik çalışmaların yapılması ve çalışmaların sürekli takip edilmesi,
- Oluşturulan risk modellerinin sürekli olarak izlenmesi ve güncellenmesi.
- Risklerin tanımlanması, risklerin sıralanması, olasılık ve etki analizi ile yapılan risk haritaları oluşturulması, hedefler veya birimler bazında risk haritaları oluşturulması, risk korelasyonlarının tanımlanması yöntemleri ile yapılan risk analizleri

Risk analizine dayalı denetim yaklaşımı; organizasyonların risk profillerinin belirlenmesi, denetim süreçlerinin belirlenen risk sü-

¹⁰ TOPALOĞLU, a.g.e. s. 98

¹¹ TOPALOĞLU, a.g.e., s.98

¹² TOPALOĞLU, a.g.e., s.98

¹³ TOPALOĞLU, a.g.e., s.98

¹⁴ Risk haritaları, risklerin tanımlanması, sıralanması, olasılık ve etkilerine göre ya da hedefler ya da organizasyonun birimleri bazında yapılabilir.

reçleri dikkate alınarak şekillendirilmesi ve denetim kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması ve koordinasyonu ile denetimin etkinliğini arttırmayı hedeflemektedir¹⁵. Risk analiziyle ilgili sürecin en kritik aşaması şüphesiz risk kriterlerinin belirlenmesidir. Sektörel ve kurumsal risklerin tespitine yönelik analizler incelendiğinde, risk kriterlerinin belirlenmesinde geleneksel yöntemlerin kullanıldığı, bunun da daha çok kişilerin bakış açısı, bilgi ve deneyimine dayandığı, genellikle analitik bulguları ya içermediği ya da çok az içerdiği görülmektedir¹⁶. Bu tür bir belirleme tamamen sübjektif değerlendirmelere dayandığı gibi çoğunlukla sistematik bir nitelik de göstermemektedir¹⁷. Halbuki, günümüzde risklerin analizinde sayısal yöntemler, olasılık ve güvenilirlik teorileri sıklıkla kullanılmakta, bunun yanı sıra çağımızın teknolojik imkanlarına bağlı olarak simülasyon modelleri gibi son derece gelişmiş analitik risk değerlendirme yöntemleri kullanılabilmektedir¹⁸.

Risk analizinde sağlıklı sonuçlara ulaşılabilmesi için ilk aşama olarak, risk kriterlerinin belirlenmesinde ağırlıklı olarak analitik yöntem ve tekniklerin kullanılarak risk karnelerinin oluşturulması yoluna gidilmelidir¹⁹. Risk karnelerinin oluşumu kişi ve organizasyonların geçmiş bilgi birikiminden yararlanmayı gerektirdiği gibi, aynı zamanda geçmişe dönük verilerin analiz edilerek olası suiistimal riskini belirleyici olan etmenleri, kriterleri istatistiksel önemlilik derecelerine göre risk analiz modeline dahil etmeyi içermektedir. Risk karnesi yönteminin uygulamaya bağlı olarak aşağıdaki aşamalardan oluştuğu söylenebilir:

- Risk analizine tabi tutulacak geçmiş dönemlere yönelik veri kümelerinin oluşturulması,
- Veri kümesi üzerinden istatistiksel sınıflandırmaların yapılması,
- İyi/kötü tanımlamalarının yapılması,
- İstatistiksel olarak önemlilik derecelerine göre risk kriterlerinin belirlenmesi,
- İş mantığının kurulan risk modeline aktarılması,
- Risk modeline nihai şeklinin verilmesi,
- Risk modelinin test edilmesi ve onaylanması.

Risk karnesi yöntemiyle, risk kriterleri belirlenirken geçmiş bilgi ve deneyimlerin kullanılmasının yanı sıra, aynı zamanda veriye dayalı suiistimal tespit ve önleme sistemi de getirilmiş olmaktadır. Risk modelinin doğru bir şekilde oluşturulabilmesi önemli olmakla birlikte, risk modelinin

15 Mehmet Tahir ÖZSOY, "Risk Odaklı Denetim, ABD Uygulaması ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi" *Active Dergisi*, Mart-Nisan 2004, s.1.

16 Hüseyin CEYLAN, *İmalat Sistemlerindeki İş Kazalarının Tahmini İçin Ağırlaklandırılmış Ortalamalardan Sapma Tekniği*, Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2000, s. 18.

17 Hüseyin CEYLAN, Volkan Ş. BAŞHELVACI, "Risk Değerlendirme Tablosu Yöntemi ile Risk Analizi: Bir Uygulama", *International Journal Of Engineering Research and Developmend*, Cilt:3, Sayı:2, Haziran 2011, s.27-28.

18 Hüseyin CEYLAN, Volkan Ş.BAŞHELVACI, a.g.e., s.27.

19 Kürşat TAŞKIN, "Yolsuzluğun Tespit ve Önlenmesinde Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri", *3.Ulusal Kurumsal Yönetim, Yolsuzluk, Etik ve Sosyal Sorumluluk Konferansı*'nda bildiri olarak yayımlanmıştır. <http://www.slideshare.net/kursattaskin/kursat-taskin-yolsuzluk-onlemede-bdd-teknikleri>, Erişim Tarihi: 05.08.2013 .

her geçen gün gerek iç değişiklikler gerekse dış faktörler nedeniyle değişebileceği unutulmadan, sürekli olarak güncellenmesi gerekmektedir²⁰.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nda risk analizi çalışmalarından öncelikli olarak sorumlu birim Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Risk Analizi ve Sürekli Denetim Grup Başkanlığı'dır. İlgili başkanlık tarafından risk analizi konusu çok yönlü olarak ele alınmaktadır. Öncelikli olarak; işlem, kurum, kişi, doktor, eczacı, vb. aktörler bazında riskli olanların tespitine yönelik risk karneleri ulusal ve uluslararası en iyi uygulama örnekleri baz alınarak istatistiksel teknikler ve veri madenciliği teknikleri kullanılarak geliştirilmektedir. Daha sonra, ortaya çıkan her bir risk başlığı alt segmentlere bölünerek ele alınmakta ve suüstimal meydana gelme ihtimali olan riskli alanlara dönük tedbirler önerilmektedir. Böylece riskli konularda meydana gelebilecek suüstimallerin ortaya çıkmadan önlenmesi düşünülmektedir.

2. Veriye Dayalı Suüstimal Tespit ve Önleme

Günümüz organizasyonlarında gündelik yaşamın her adımına bağlı olarak milyarlarca satır veri üretilmekte ve bütün veriler yığınlar halinde saklanmaktadır. Üretilen verilerin işlenmesi, tasnifi ve saklanması gibi işlemlerin maliyeti de yine organizasyonlar tarafından karşılanmaktadır. Verilerin hacmindeki büyümeye bağlı olarak, verilerin işlenmesi, tasnifi ve saklanması gibi işlemlerden kaynaklı maliyet artmakta ve bir noktadan sonra durum veri hamallığına dönüşmektedir. Verilerin saklanması, işlenmesi ve kullanımıyla ilgili maliyetlerin azaltılmasına yönelik birtakım adımlar atılmasına rağ-

men, elde edilen verilerin doğru yorumlanarak değere dönüştürülmesi sağlanmadığı sürece bu çabalar yeterli olmayacaktır. Teknolojik gelişmelere paralel olarak artan işlem hacimleri ve karmaşıklığın ürettiği bu maliyetin altından kalkabilmenin tek yolu ise, veriyi sistematik bir şekilde ve en kısa sürede bilgiye dönüştürebilmekten geçmektedir²¹.

Sahip olduğu verileri yönetemeyen hiçbir kurum ya da kuruluş bugün ve gelecekte ayakta kalamayacaktır. Kurum ve kuruluşlar veri yönetim ilkelerine sadık kalmalı ve geleceğe dair stratejilerini de bu yönde belirlemelidirler. DAMA (Data Management International) çerçevesinde belirtildiği gibi iyi bir veri yönetiminin oluşturulabilmesi; aşağıda belirtilen ihtiyaçların giderilmesi, gerekli her türlü alt yapı yatırımlarının yapılması ve kurum ya da kuruluşların gelecek stratejilerinin bu yönde belirlenmesine bağlıdır²². DAMA çerçevesi etkin bir veri yönetiminin oluşturulmasına yönelik aşağıdaki modelleme doğrultusunda bir sistem sunmaktadır^{23, 24}:

- Veri mimarisi,
- Veri modellemesi ve tasarımı,
- Veri saklama ve operasyonları,

²⁰ TAŞKIN, a.g.e. s.6-11.

²¹ TAŞKIN, a.g.e., s. 4-5.

²² Yılmaz ARGÜDEN, Burak ERŞAHİN, *Veri Madenciliği*, Arge Danışmanlık A.Ş., 2008, 1.Basım, Yayın No:10, s.20-25.

²³ Haldun AKPINAR, "Veri Tabanlarında Bilgi Kefi ve Veri Madenciliği", *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, C:29, s:1, Nisan 2000, s.1-22.

²⁴ Şühedanur KAVURAKCI, Zeynep GÜRKAŞ AYDIN, Rüya ŞAMLI, "Büyük Ölçekli Veri Tabanlarında Bilgi Kefi", <http://ab.org.tr/ab11/bildiri/76.pdf>, Erişim Tarihi: 10.07.2013.

- Veri güvenliği,
- Veri entegrasyonu,
- Doküman ve içerik yönetimi,
- Master veri yönetimi,
- İş zekası ve veri analizi,
- Meta verinin yönetimi,
- Veri kalitesi.

Kurum ve kuruluşların ciddi büyüklükte maliyetlere katlanarak toplayıp sakladıkları verileri değere dönüştürmeleri yukarıdaki süreçleri içeren modelleme sistemini kurmalarına bağlıdır. Denetim açısından bakıldığında ise; etkin bir veri analizi sayesinde çok hızlı ve etkin denetimlerin yapılabileceği, kurumların risklere karşı korunabileceği, zamanında müdahale ile zararın en aza indirilebileceği ya da zararın tamamen önlenebileceği söylenebilir. Bu durumda, uygulanacak en etkin ve doğru yöntem ise; bilgisayar destekli denetim araç ve tekniklerinin kullanıldığı, sürekli risk analizlerinin yapıldığı, işlemler gerçekleşmeden ya da gerçekleştikten hemen sonra analizlerin yapılarak gerekli müdahalelerin yapılabildiği “Sürekli Denetim Sistemi” dir.

Sosyal Güvenlik Kurumu reformdan sonra veri ve veri analizi üzerine birçok başarılı çalışma gerçekleştirmiş ve gerçekleştirmeye devam etmektedir. Veri güdümlü bir organizasyon olma yolunda hızla ilerleyen, stratejik kararlarını verme ve doğru analiz edebilme noktasında veriye daha çok önem veren bir kurum haline gelmiştir. Hâlihazırda Kurum, birçok veriyi çeşitli uygulamalar yoluyla veritabanlarına kaydetmektedir. Bu uygulamalar ana başlıklar halinde şöyledir:

- Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Yürütülen Uygulamalar(MEDULA-Has-

tane, MEDULA-Eczane, İlaç Takip Sistemi, SPAS, E-Optik, vb.)

- Sosyal Sigorta Kapsamında Yürütülen Uygulamalar (Sigortalı Hizmet Dökümü Kayıt Uygulamaları, İşveren Tescil ve Takip Uygulamaları, E-Haciz, E-Bildirge, E-Ödenek, Gelir ve Aylık Takip Uygulamaları vb.)
- Kurum İçi İşleyişe Dönük Uygulamalar (Personel Uygulaması, İnternet, MEYES-Merkezi Yetkilendirme Sistemi, HİTAP-Hizmet Talep ve Takip Uygulaması, E-Posta Uygulaması vb.)
- Kurumun Uygulamalarına Esas Çatı Uygulamalar(MOSİP-Muhasebe Otomasyon Uygulaması, Kimlik Paylaşım Sistemi, vb.)

Bu uygulamalarla beraber Sosyal Güvenlik Kurumu Türkiye’nin en büyük, Dünya’nın ise sayılı bilişim alt yapılarından birini oluşturmuş durumdadır. Kurum ilgili altyapı çalışmaları için ciddi yatırımlar yapmıştır ve yapmaya da devam etmektedir. Dolayısıyla böyle bir Kurumun denetimi ancak “Sürekli Denetim Sistemi” yaklaşımıyla mümkündür.

3. Sürekli Denetim Sistemi

Sürekli denetim sistemi (Continuous Audit), teknolojik imkânlardan faydalanarak otomatik yöntemlerle belirli bir aralıkta düzenli ve sürekli olarak bilgi sistemlerinin, mali verilerin oluşumunu sağlayan en detay işlemlerin ve süreçlerin izlenmesi, kontrol ve risk değerlendirmelerinin yapılması olarak tanımlanmıştır²⁵. Tanımdan da anlaşıla-

²⁵ Abdullah SEVİMLİ, “Sürekli Denetim: Dünü Anla, Bugünü Değerlendir, Geleceği Denetle”, *İç Denetim Dergisi*, 2009, S.24, s.30.

çağı üzere sürekli denetim; kurum içi ve dışı verilerin kullanılarak, teknolojik imkanlardan faydalanmak suretiyle, sürekli olarak risk analizlerinin yapılması, riskli noktaların belirlenmesi ve takip edilmesi süreci olarak da ifade edilebilir. Sürekli denetim sisteminde; internete bağlı olarak oluşmuş süreçlerin sorgu araçları, istatistik ve veri analizi, veri tabanı yönetim sistemleri, veri bankaları, yapay zekâ, iliştilirilmiş denetim modülleri, çeşitli bilgileri bir arada tutan network teknolojisi kullanılması gereklidir.²⁶

Sürekli denetim, kâğıtsız ve gerçek zamanlı muhasebe ortamında hazırlanmış finansal tablolara uygun görüş verebilmek için elektronik denetim kanıtlarının toplanması süreci olarak tanımlanabilir²⁷. Yine diğer bir tanımda sürekli denetim; müfettiş tarafından sürekli bilgiye ilişkin güvence verilmesini sağlayan kapsamlı bir elektronik denetim süreci olarak ifade edilmiştir²⁸.

Sürekli denetim geniş anlamıyla, fiziki belgeler olmaksızın gerçek zamanlı muhasebe bilgi sisteminde üretilmiş olan finansal tablolardaki finansal karakterli bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin görüş ve raporlar oluşturmak amacıyla bilgisayar destekli denetim teknikleri ve analitik prosedürler kullanılarak elektronik denetim kanıtlarını toplamaya ve toplanan kanıtlardan hareketle ulaşılan görüşü bir denetim raporu ile kullanıcılara sunmaya yönelik sistematik bir süreçtir²⁹.

Sürekli denetimin, sürekli kontrol değerlendirmesi (constinuous control assessment) ve sürekli risk değerlendirmesi (constinuous risk assessment) olmak üzere iki ana bileşeni bulunmaktadır. Sürekli kontrol değerlendirmesi, kontrol sistemleri üzerinde mümkün

olabildiğince hızlı denetim yapılabilmesini; sürekli risk değerlendirmesi ise, beklenen risk düzeyinin üzerindeki sistem ve süreçlerin belirlenmesini ifade etmektedir³⁰.

Sürekli denetim sistemi dünya literatüründe yeni bir kavram olmamakla birlikte ülkemizde uygulanması geç kalınmış bir modeldir. Özellikle son yıllarda bu alanda hızlı ve etkin yatırımlar yapılmasına rağmen, bu konuda istenilen düzeye ulaşıldığını söylemek güçtür. Bunun birçok nedeni olmakla birlikte, öncelikle yasal düzenleme yapılmasındaki gecikmeler, denetim anlayışının değişiminde gösterilen direnç, klasik yöntemlerle etkin ve hızlı bir denetimin sürdürülemediğinin anlaşılmasındaki güçlük önemli nedenler olarak sayılabilir.

Sürekli denetim sisteminde anormallik ve suiistimallerin birbirinden ayrıldığı, ancak her ikisinin de sisteme dâhil edildiği proaktif

26 Saime ÖNCE, Burcu İŞGÜDEN, "İç Denetim Faaliyetinin Gelişen ve Değişen Bilgi Teknolojileri Ortamı Açısından Değerlendirilmesi: İMKB-100 Örneği", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 17 (2012), s.48.

27 Zabihollah REZAEI, Rick ELAM, Ahmad SHARBATOGHLIE, "Continuous Auditing: The Audit Of The Future", *Managerial Auditing Journal*, 2001, Cilt: 16, Sayı:3, s.150-158.

28 Zabihollah REZAEI, Ahmad SHARBATOGHLIE, Rick ELAM, Peter L. MCMICKLE "Continuous Auditing: Building Automated Auditing Capability", *Auditing: A Journal Of Practice and Theory*, 2002, Cilt: 21, Sayı:1, s.147-164.

29 Seval Kardeş SELİMOĞLU, "Denetim Olgusunun Kurumsal Kaynak Planlaması (ERP) Sistemiyle Bütünleştirilmesi", *7.Türkiye Muhasebe Denetimi Sempozyumu*, Antalya, 2005, s.9.

30 İsa CANKAR, "Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim", *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Nisan-Haziran 2006, Sayı 61, s.71.

bir denetim sistemine yönelik veri analizlerinde aşağıdaki süreçlerin izlenmesi gereklidir^{31, 32}:

- Faaliyet alanının anlaşılması,
- Olası suiistimal vakalarının belirlenmesi,
- Olası suiistimal belirtilerin dokümanite edilmesi,
- Teknolojik imkanları kullanarak olası suiistimal ve suiistimal belirtilerin tespiti,
- Sonuçların değerlendirilmesi,
- Olası suiistimal belirtilerinin araştırılması.

Yukarıda belirtilen süreçlere göre oluşturulacak veri analizlerinin sonucunda kurulacak sürekli ve proaktif denetim sistemiyle, kurum ve kuruluşlar suiistimal riski ile etkin ve hızlı bir şekilde mücadele edebilirler.

Sürekli denetim sistemi çeşitli alanlarda kullanılabilirlikle birlikte, kullanım alanı özellikle aşağıdaki şekilde özetlenebilir³³:

- Gelir, mali raporlama, şüpheli alacak başta olmak üzere risk tabanlı süreç denetimleri,
- Giriş-Çıkış Kayıtları (Log) analizleri,
- Sahtecilik yada suistimal (Fraud) Denetimleri,
- Özellikle mantıksal erişim kontrolleri, uygulama kontrolleri (application control) ve veri tabanı yönetimi kontrolleri başta olmak üzere bilişim sistemleri denetimleri,
- Veri kalitesinin iyileştirilmesi projeleri.

Sürekli denetim sisteminin organizasyonlar açısından çok çeşitli yararları bulunmaktadır. Sistemin yararları esas itibarıyla aşağıda belirtilmiştir³⁴.

- Denetime esas riskli alanların tespit edilmesi,
- Denetim faaliyetlerinin geniş kapsamlı olarak yapılabilmesi,
- Off-line çalışan sistemlerin, birbirleriyle iletişim halinde bir yapıya getirilmesi,
- Süreçlerdeki kontrol mekanizmalarındaki iyileşmelerin veya bozulmaların etkin ve anlık olarak izlenebilmesi,
- Risklerin realize olması halinde ortaya çıkan zararın matematiksel büyüklüğünün ortaya konulması,
- Finansal verilerin güvenilirliğinin artırılması,
- Potansiyel yolsuzlukların ve finansal hataların azaltılması,
- Yasal uyumluluğun sağlanmasına katkıda bulunulması,
- Erken uyarı sistemi olarak kullanılabilmesi,
- Denetçilerin yetkinliklerinin artırılması,
- Gelecekte yaşanabilecek olumsuzlukların bugünden öngörülebilmesi,
- Yılsonu denetimlerinden yılı içi denetime geçilmesinin sağlanması,
- Gerçek zamanlı gerekli bütün veriler ile çalışılması,
- Örneklem seçimine bağlı risklerin ortadan kaldırılması,

31 Serkan SAVAŞ, Nurettin TOPALOĞLU, Mithat YILMAZ, "Veri Madenciliği ve Türkiye'deki Uygulama Örnekleri", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*, Yıl:11, Sayı:21, Bahar 2012, s.1-23.

32 Kürşat TAŞKIN, a.g.e. s. 5 – 11.

33 Abdullah SEVİMLİ, "Sürekli Denetim Dünyası Anlatıyor", *Dünya Gazetesi*, 20/08/2009 tarihli nüshasında yayımlanmıştır.

34 SEVİMLİ, a.g.e.

- Denetim ve kontrollerin otomatikleştirilmesi,
- Hızlı kurulum ve kısa süre içerisinde yapılan yatırımların geri dönüşünün sağlanması,
- Hızlı, doğru ve anlamlı sonuçlar üreterek zaman, personel ve maliyet tasarrufu yapılması,
- Sorunların tespiti ve çözüm önerilerinin hızla geliştirilmesi, alınan aksiyon planlarının sonuçlarının takip edilmesi ve izlenmesi.

Genel bir kabul risk analizi ve sürekli denetim sisteminin birbirinin ayrılmaz iki parçası olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu iki farklı yöntemin bir arada kullanılması denetim sürecinde kesin bir başarıyı beraberinde getirecektir. Günümüzde sürekli denetim sistemlerinin kullanılması kurum ve kuruluşların denetim birimleri için kaçınılmaz hale gelmiştir. Elde etmiş olduğu verilerle ilgili suiistimalleri tam olarak tespit edemeyen, analiz edip gerekli denetimleri yapmayan ve bu yönde gerekli adımları atmayan kurum ve kuruluşlar ile özellikle de denetim birimlerinin görev ve sorumluluklarını eksiksiz yerine getirmesi düşünülemez³⁵. Bu nedenlerle, ülkemizdeki kurum ve kuruluşların bünyelerinde ve özellikle de denetim birimlerinde sürekli denetim sisteminin kurulmasına yönelik hızlı ve ciddi adımlar atması gerekmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nda hâlihazırda sürekli denetim sistemi kurulması çalışmaları hızla ilerlemektedir. Bu kapsamda çeşitli denetim faaliyetlerine başlanmıştır. Bu denetim faaliyetleri veri analizi çalışmalarına dayanmaktadır. Kurumca 2013 yılı itibarıyla sağlık alanında ve sigorta alanında veri analizi çalışmaları alanında veri analizi

zine dönük çalışmalar yürütülmekte, beri taraftan muhasebe alanında yapılacak veri analizlerinin ise ön çalışmaları yürütülmektedir.

Kurumda Sürekli Denetim Sistemi kapsamında sağlık ve sigorta alanında yürütülmekte olan veri analizlerine ilişkin çalışmalar şu şekilde örneklendirilebilir:

- Bazı ilaçların kullanım seyrinde anormal bir durum ortaya çıktığında, öncelikle il bazında bu seyrin değişimi, sonrasında il içinde semt ve eczane bazında bu seyrin değişiminin kaynağı analiz edilmekte ve bu değişimin oluşmasında suiistimal kaynaklı bir durum olup olmadığı ortaya konmaktadır.
- Hastanelerce yürütülmekte olan işlemlerde; hastane bazında işlem hacminde değişiklik olan hastanelerin geçmiş dönem işlemleri veri analizi ile incelenmekte suiistimale açık işlemler incelemeye alınmaktadır.
- Geçmiş yıllar itibarıyla sigortalı işlemleri incelenen işverenin diğer kayıtları incelemek, ilgili dönemler itibarıyla sigortalı işlemleri ile paralellik arz etmeyen işlemler takibe alınmaktadır.
- Sektörel veri analizleri ortaya konularak, her sektörün normal dağılımlı risk haritaları oluşturulmakta, normal dağılımın dışına düşen işyerleri kayıtdışı istihdam yönüyle incelemeye alınmaktadır.

4. Bilgisayar Destekli Denetim Yaklaşımı (CAATs)

Bilgiyi yaratma, değiştirme, saklama, kullanma, çoğaltma, paylaşma, geliştirme, bü-

³⁵ Serkan TERZİ, "Hile ve Usulsüzlüklerin Tespitinde Veri Madenciliğinin Kullanımı", *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Nisan 2012, s. 51-63.

tünleştirip ve etkileşimli hâle getirmeye yönelik karmaşık yapının hepsi; bilgisayar temelinde işlev gören bilgi teknolojilerini oluşturmaktadır³⁶. Günümüzde bilgisayar destekli denetim araç ve teknikleri kurum ve kuruluşlar tarafından suistimallerin en yaygın kullanılan enstrümanlar haline gelmeye başlamıştır. Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri (CAATTs) araç ve teknikleri denetçiler tarafından yapılacak işlemlere yönelik yöntemler bütünü olup, analiz konusu farklı kaynak veya yapılarda olan verilere doğrudan erişimin sağlanması, analiz konusu verilerin analiz edilebilir hale getirilerek doğrudan analistin karşısına konulması amaçlarına yöneliktir³⁷.

Denetçiler tarafından kullanılan Bilgisayar Destekli Denetim Tekniklerini (CAATTs'i); elektronik çalışma kağıtları, suistimal tespit, bilgi edinme ve analizi, ağ güvenliği, sürekli gözetim, denetim raporlanması, denetim geçmişinin tutulduğu bir veri tabanı, elektronik ticaret ve internet güvenliği başlıkları altında sınıflandırmak mümkündür³⁸. Bilgisayar Destekli Denetim Tekniklerinin (CAATTs'in) temelinde esas itibariyle üç aşama yaklaşımı vardır. Bu aşamalar aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

- Herhangi bir veri kaynağına doğrudan ve salt okunur olarak erişim,
- Denetime yönelik geliştirilmiş analiz araç ve tekniklerinin kullanılarak analizlerin gerçekleştirilmesi,
- Elde edilen denetim sonuçlarının denetime yönelik olarak raporlanması, çalışma ve bulgu kağıtlarının oluşturulması.

Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri ile (CAATTs'in) , yapılan analizin temelinde denetçinin herhangi bir veri kaynağına

ulaşarak verileri doğrudan denetçinin karşısına getirme, denetçinin bu veriler üzerinde aradığı sonuçları kolayca analiz edebilmesini sağlama ve her türlü raporlamayı sağlama yatmaktadır. Bilgisayar Destekli Denetim Tekniklerinin (CAATTs'in) çalışması yine üç aşamalı analiz yöntemlerine dayanmaktadır. Bu analiz yöntemleri; enteraktif analiz, tekrarlayan analiz ve sürekli analiz şeklinde adlandırılır.

• Enteraktif analiz

Enteraktif analiz, denetçinin herhangi bir ön bilgi ve senaryo gereksinimi duymaksızın doğrudan eldeki veriler üzerinden sorularını sorması, aldığı cevaplara göre analizlerini yönlendirmesi işlemidir. Bu sayede denetçi tarafından herhangi bir ön hazırlık yapılmadan ve herhangi bir model oluşumuna ihtiyaç duyulmadan doğrudan veriler üzerinden analiz yapılarak, çıktılar raporlanabilmektedir. Bu durumda denetçinin, çalışma ve analiz özgürlüğü kısıtlanmamakta, o ana kadar akla gelmemiş bir takım sonuçlar dahi elde edilebilmektedir. Burada hedeflenen, denetçinin bağımsızlığı prensibine göre rahatça analiz yapabilmesini sağlamaktır. CAATTs araç ve teknikleri, bilgisayar teknolojisine ilişkin bilgi birikimi olmayan denetçilerin de

36 Melih ERDOĞAN, Nurten ERDOĞAN, Nuran CÖMERT, Ali Kamil UZUN, Münevver YILANCI, *Denetim, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını, Yayın No:1586, Eskişehir, 2012, s.105-137.*

37 Lütfiye Defne YALKIN (DEMİR), *Bilgi Teknolojileri Denetimi -Kavramsal Çerçeve, Aşamaları, Sınırları, Sorunları-*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2011, s. 15-25.

38 GRAND, C.L., "Use of Computer-Assisted Audit Tools and Technique (CAATTs) Part 1 - Part 2", *IT Audit*, Cilt 4, 1-15 Ekim, The Institute of Internal Auditor, 2001.

kolayca analizler yapmasını sağlayacak basit ve kullanışlı ara yüzler sunmaktadır.

• Tekrarlayan analiz

Enteraktif analizlerin sonucunda elde edilen yöntemler tekrarlanan hale getirilebilmektedir. Bunun sonucunda denetçinin aynı enteraktif süreçlerden tekrar tekrar geçme zorunluluğu ortadan kalkmakta ve daha önceden keşfettiği analizleri kullanarak dönemsel incelemelerini gerçekleştirebilmesi mümkün olmaktadır.

• Sürekli analiz

Tekrarlanan analizler bu aşamada sürekli hale getirilmekte ve denetim yazılımlarının aynı işleri belirlenen zaman aralıklarında kendi başına yapması sağlanmaktadır. Bunun sonucunda denetçilere yönelik olarak sistem alarm üretmekte ve denetçi; aynı işlerin tekrar yapılması hamallığından kurtulmakta, emek ve zaman tasarrufu sağlamakta, daha fazla enteraktif analiz yaparak yeni analizler geliştirme şansına kavuşmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Risk Analizi ve Sürekli Denetim Grup Başkanlığı bünyesinde kurulan sistem sayesinde; Kurum içi ve kurum dışından elde edilen veriler merkezi denetim veri ambarında toplanmakta, sadece denetim hizmetlerinde kullanılmak amacı ile modellenen bu veri ambarı üzerinden en son teknolojinin sunduğu araçlarla değerlendirme, analiz ve kontrol işlemleri yapılmaktadır. Bu kapsamda, öncelikle yerli uzmanlardan destek alınmakta ve sürekli denetim modeli oluşturulmaktadır. Oluşturulan bu model sayesinde toplanan bütün veriler, denetime uygun hale getirilip analiz edilmektedir³⁹.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde oluşturulan sistemde bütün risk analizleri; geliştirilen risk analiz modelleri, veri madenciliği ve en önemlisi denetim elemanlarının standardı haline getirilecek bilgisayar destekli denetim araç ve teknikleri aracılığıyla yürütülmektedir. Bu amaçla, tek bir araç ve kaynaktan ziyade her konuda uzmanlaşmış en iyi ve en doğru çözümü sunan araçlar kullanılmaktadır⁴⁰.

Kurumun bilgisayar destekli denetim olarak ortaya koyduğu projelere örnek olarak “Muvazaalı İşverenlik Denetimi Projesi” örnek gösterilebilir. Bu proje kapsamında belirli sektörlerde, herhangi bir malvarlığı veya ödeme imkânı olmayan kişilerin esas işveren yerine tescil ettirilerek, birçok kişinin sigorta primleri ödenmeden haksız biçimde sigortalılık imkânlarından faydalanmalarının sağlandığı tespit edilmiştir. Bu yolla gerçekleştirilen suiistimalin denetimi sürekli analiz yöntemi ile yürütülmektedir. Bu projede öncelikle Kurumun konuyla ilgili zaafırları çıkarılarak, söz konusu bu zaafırlar eğer yapısal değilse bunların çözümü için öneriler getirilmektedir. Ancak zaafırların kaynağı yapısal ise bunlar sürekli denetimde risk faktörü olarak dikkate alınmaktadır. Daha sonra bu risk faktörünü suiistimal etmeye elverişli işveren profilleri ortaya konmakta ve sonuçta muvazaalı işveren olma ihtimali yüksek işyerleri ortaya konmaktadır. Belirli periyotlarla sürekli gerçekleştirilen bu ve benzeri denetimler risk oranı Kurumca belirlenen anlamlı bir değerin altına inene kadar devam ettirilmelidir.

³⁹ TOPALOĞLU, a.g.e., s.99.

⁴⁰ TOPALOĞLU, a.g.e., s.99.

5. Sonuç

Bilgisayar destekli denetim araç ve tekniklerinin kullanıldığı risk analizi ve sürekli denetim sistemlerinin oluşturulması ve faaliyete geçirilerek alınacak kararlara kaynak teşkil etmesi kaçınılmaz olmuştur. Birbirinden ayrılmaz parçalar olarak bu iki olgunun birleştirilmesi ile etkin ve sürekli bir denetim alt yapısı oluşturulabilecektir.

Sosyal güvenlik sisteminde bir yenilik olarak risk analizi ve sürekli denetim modeli; sağlık, sigorta, emeklilik, muhasebe, gelir ve gider hesapları ile insan kaynakları alanlarının herbirinde ayrı ayrı sürekli denetim modelleri geliştirilerek, sosyal güvenlik sistemi üzerinde etkin, verimli ve hızlı bir denetim ve kontrol işlemleri gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.

Bu hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik çalışma ise, doğrudan Kurumun karşı karşıya bulunduğu “risklere karşı “sürekli” denetimin sağlanması amacı ile veri güdümlü ve “bilgisayar destekli denetim araç ve tekniklerini” kullanmak şeklinde özetlenebilir. Bu, bir bütün olarak yeni denetim anlayışı kültürü ve alt yapısını oluşturmaktadır.

Yapılan her bir çalışmanın başarısı kadar sürdürülebilirliği de büyük önem arz etmektedir. Sürdürülebilir olmayan her başarılı uygulama, etkinliğini ve yetkinliğini kaybetmeye muhtaçtır. Maliyet, zaman ve kaliteye ek olarak sürdürülebilirliğin sağlanması, hızlı ve sürekli geri dönüşlerin alınabilmesi için “sürekliliğe” önem verilmesi gerekmektedir.

Günümüzde hızlı, nesnel, sürekli, suiistimalleri önleyici, caydırıcı ve belirli standartlara sahip bir denetim yapısı ancak risk analizi ve sürekli denetim yaklaşımı ile mümkündür. Teknolojinin imkânlarının geldiği seviye, sosyal güvenlik işlemlerinin kapsamının genişliği ve de Sosyal Güvenlik Kurumunun hâlihazırda bilgi teknolojilerini en yaygın ve yoğun kullanan Kurum olması Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde böyle bir denetim yaklaşımının uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Türkiye böyle bir denetim yapısı ile; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir ve de çağdaş standartlarda bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma hedefine ulaşma fırsatını yakalayacaktır. 

KAYNAKÇA

Abdel-Hamed, S, K. & Sweet (1999). The Impact of Goals on Software Project. *Management: An Empirical Investigation*. MIS Quarterly. Cilt:23. Sayı:4 s. 531-555

Aktaş F. Özden, Soğukpınar İ., Bilgi Güvenliğinde Uygun Risk Analizi ve Yönetimi Yönteminin Seçimi İçin Yaklaşım.

http://www.em.o.org.tr/ekler/3defc0c23b6686f_ek.pdf Erişim Tarihi:01.08.2013.

Akpınar H. (2000). Veri Tabanlarında Bilgi Keşfi ve Veri Madenciliği. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*. Cilt:29. Sayı:1. Nisan

Argüden Y., ERŞAHİN B. (2008). *Veri Madenciliği*. Arge Danışmanlık A.Ş. 1.Basım. Yayın No:10

Cankar İ. (2006). Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim. *Sayıştay Dergisi*. Ankara. Nisan-Haziran. Sayı: 61

Ceylan H. (2000). İmalat Sistemlerindeki İş Kazalarının Tahmini İçin Ağırlıklandırılmış Ortalamalardan Sapma Tekniği. *Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi*. Ankara

Ceylan H., Başhelvacı V. Ş. (2011). Risk Değerlendirme Tablosu Yöntemi ile Risk Analizi: Bir Uygulama. *International Journal Of Engineering Research and Development*. Cilt:3. Sayı:2. Haziran

Erdoğan M., Erdoğan N., Cömert N., Uzun A.K., Yılandı M. (2012). *Denetim*. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını. Yayın No:158., Eskişehir.

Grand, C.L. (2001). Use of Computer-Assisted Audit Tools and Technique (CAATs) Part 1 - Part 2. IT Audit. Cilt: 4. Ekim 1-15. The Institute of Internal Auditor

<http://www.isletmeportali.com/konular/risk-yonetimi/risk-nedir-risk-yonetimi-nedir.html>, Erişim Tarihi: 31.07.2013.

<http://www.belgelendirme.com.tr/belgelendirme-standartlari/ssms-5188-standart/365-risk-analizi-nedir>, Erişim Tarihi:31.07.2013.

Kavurakcı Ş., Gürkaş Aydın Z., Şamlı R. Büyük Ölçekli Veri Tabanlarında Bilgi Keşfi.

<http://ab.org.tr/ab11/bildiri/76.pdf> Erişim Tarihi: 10.07.2013.

Önce S., İşgüden B. (2012). İç Denetim Faaliyetinin Gelişen ve Değişen Bilgi Teknolojileri Ortamı Açısından Değerlendirilmesi: İMKB-100 Örneği. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. s.17.

Özsoy M. T. Risk Odaklı Denetim, ABD Uygulaması ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi. *Active Dergisi*. Mart-Nisan 2004

Pearson, TA & Singleton, TW. (2008). Fraud and Forensic Accounting in The Digital Environment. *Issues in Accounting Education*. Cilt: 23. Sayı: 4., s. 545-559, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/217589.pdf>, Erişim Tarihi: 30.06.2013.

Rezaee Z., Sharbatoghlie A., Elam R., McMickle P. L. (2002). Continuous Auditing: Building Automated Auditing Capability. *Auditing: A Journal Of Practice and Theory*. Cilt: 21. Sayı:1

- Savaş S., Topaloğlu N., Yılmaz M. (2012). Veri Madenciliği ve Türkiye'deki Uygulama Örnekleri. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*. Yıl:11. Sayı:21. Bahar
- Selimoğlu S. K. Denetim Olgusunun Kurumsal Kaynak Planlaması (ERP) Sistemiyle Bütünleştirilmesi. 7. *Türkiye Muhasebe Denetimi Sempozyumu*. Antalya. 2005
- Sevimli A. (2009). Sürekli Denetim: Dünyü Anla, Bugünü Değerlendir, Geleceği Denetle. *İç Denetim Dergisi*. s.24
- Sevimli A. Sürekli Denetim Dünyü Anla, Bugünü Değerlendir, Yarını Denetle. *Dünya Gazetesi* 20/08/2009 Tarihli Nüsha.
- Smith G. S. (2005). Computer Forensics: Helping to Achieve The Auditor's Fraud Mission? *Journal of Forensic Accounting*. Cilt VI. Sayı: 1 eLearning@UOW, Erişim Tarihi: 29.04.2010
- Taşkın K. Yolsuzluğun Tespit ve Önlenmesinde Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri. 3. Ulusal Kurumsal Yönetim, Yolsuzluk, Etkik ve Sosyal Sorumluluk Konferansı'nda bildiri olarak yayımlanmıştır. <http://www.slideshare.net/kursattaskin/kursat-taskin-yolsuzluk-onlemede-bdd-teknikleri>, Erişim Tarihi: 05.08.2013
- Terzi S. (2012). Hile ve Usulsüzlüklerin Tespitinde Veri Madenciliğinin Kullanımı. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*. Nisan
- Topaloğlu S. Sosyal Güvenlik Sisteminde Risk Odaklı ve Sürekli Denetim Modeli. *İşveren* Cilt: 50. Sayı: 6. Kasım-Aralık 2012.
- Turhan O. (2006). Bilgisayar Ağları ile İlgili Suçlar (Siber Suçlar). T.C. D.P.T. Müsteşarlığı Hukuk Müşavirliği Yayınlanmamış Planlama Uzmanlığı Tezi. Ankara. Nisan
- Volonino L., Anzaldúa R., Godwin J. (2007). *Computer Forensics: Principles and Practices*. Prentice Hall. 1. Basım. Upper Saddle River. New Jersey
- Yalkın (Demir) L. D. (2011). Bilgi Teknolojileri Denetimi –Kavramsal Çerçeve, Aşamaları, Sınırları, Sorunları. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara
- Zabihollah R., Rick E., Ahmad S. (2001). Continuous Auditing: The Audit Of The Future. *Managerial Auditing Journal*. Cilt: 16. Sayı:3

“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 alınan 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:

NOTLAR:

NOTLAR:

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
Hoşdere Caddesi, Reşat Nuri Sokak No: 108 06540 Çankaya-ANKARA
www.tisk.org.tr • tisk@tisk.org.tr

