

CİLT: 1 SAYI: 1

TİSK AKADEMİ

Değişiklik Feshi
Sarper Süzek

Sendikaların Tüzüklerini Serbestçe Düzenleme Hakkı
Kadir Arıcı

Sağlıkta Dönüşüm Projesi ve Genel Sağlık Sigortası
Ali Nazım Sözer

Türkiye’de Para İkamesi Altında Para Talebi:
1986-2005
Osman Aydoğuş/Nazif Çatık

Türkiye’de Emek Kalitesi
Muhteşem Kaynak

Kapitalizm, Kalvinizm ve İslami Kalvinistler
Mehmet Ali Kılıçbay

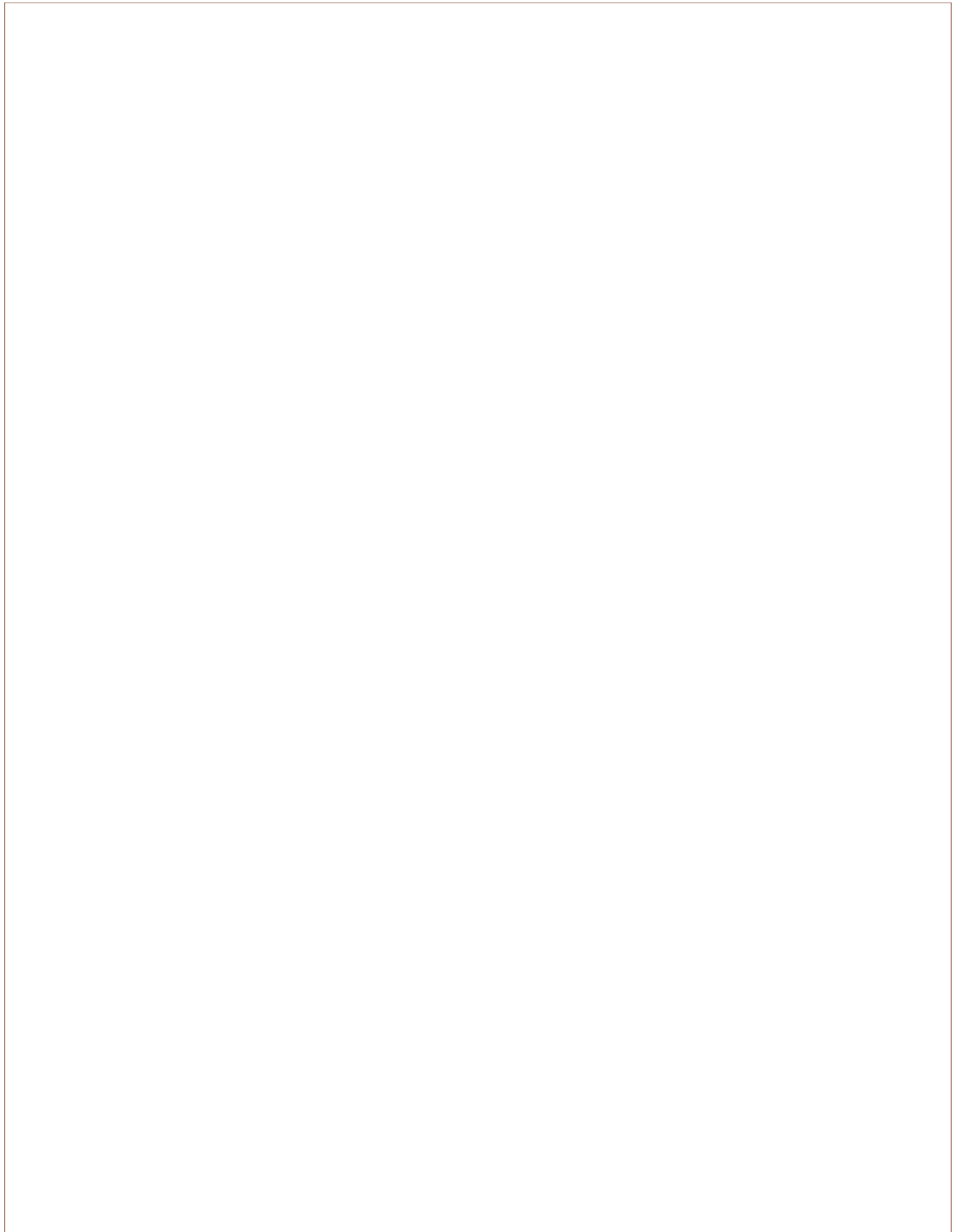
Bir Kalkınma Stratejisi Olarak Çin Halk
Cumhuriyeti Ekonomik Reformları: 1978-1990
Dönemi
İbrahim Tokathoğlu

Türkiye ve Avrupa Birliği’nin Jeo-Ekonomik Açından
Kullanılabilir Su Kaynaklarının Karşılaştırılması
Selahattin Bekmez/Muhammed Karataş

Kayıtdışı Ekonominin Bazı Mali Yönleri:
Türkiye Örneği
Mustafa Durmuş

2006 / I







Tuğrul KUDATGOBİLİK

Yalnız bilimsel çalışmalara yer veren “hakemli dergi” sizlerle...

Demokrasinin, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin ve sosyal adalete dayalı ahenkli çalışmanın yüzyılı diye tanımladığımız 21. yüzyılın ilk on yılını tamamlamak üzereyiz. Bu kısacık süreye pek çok değişimi ve dönüşümü sığdırdık, her gün bir öncekine göre bilgilerimizi eskittik, yenilerini öğrenmeye odaklandık.

Ancak küreselleşen dünyada bilgiyi üretmek, üretilen bilgiyi paylaşmak bunu başarabilen ülkelere ciddi avantajlar sağlamaktadır. Bilginin üretilmesi sürecinde, üniversiteler, bağımsız araştırma kurumları, devlet ve sivil toplum kuruluşlarının ortak paydalardan hareketle oluşturdukları birliktelikler bilgi üretimini ve üretilen bilginin kullanılabilir hale gelmesini sağlamaktadır.

1962 yılında kurulan ve 43. yılını kutlayan Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, kurulduğu günden bugüne ülke ekonomisinin sorunlarına çözüm üretmekle kalmamış, aynı zamanda bir bilgi üreten kurum olması yönünde de önemli adımlar atmıştır. Bunun sonucunda TİSK taşıdığı sorumluluk alanlarının dışında aynı zamanda bir düşünce kuruluşu durumuna da gelmiştir. Nitekim kurulduğu yıldan itibaren yayınlanan İşveren Dergisi ülkemizde sosyal politika ve ekonomi alanında saygın bir yer edinmiştir. Diğer yandan yayınladığımız

araştırmalar, düzenlemiş olduğumuz seminer ve konferanslar toplumun tüm kesimlerince ilgiyle izlenmektedir.

TİSK yüklendiği bu işlevleri daha da yukarıya çekmek ve bilimsel temele oturtmak amacıyla elinizde tuttuğunuz TİSK AKADEMİ’yi yayınlamaya 2004 yılında karar vermiş, uzun bir hazırlık döneminin sonucunda dergi Nisan 2006 yılında yayın dünyasındaki yerini almıştır. Amacımız ülkemiz insanını aydınlatmak, ülkemizin gelişmesine katkıda bulunmak ve var olan sorunların çözümüne ışık tutmaktır. Çalışma hayatı başta olmak üzere ekonomik, sosyal ve hukuki alanlardaki araştırma, makale, inceleme ve raporlara yer verecek olan TİSK AKADEMİ’nin, mevcut akademik dergiler arasında saygın bir yer edinerek uluslararası kabul gören bir süreli yayın haline gelmesi ana hedefimizdir.

Türkiye’de ilk defa bir Konfederasyon böyle bir akademik dergiyi yayınlamaya başlamıştır. Akademik bir dergi çıkarmanın cesaret isteyen bir iş olduğunun farkındayız. Ancak bize bu cesareti veren TİSK’in sahip olduğu 43 yıllık birikimdir. TİSK AKADEMİ Dergisi’nin akademik dünya ve sosyal taraflara yeni açılımlar sağlaması umuduyla...

*Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
Yönetim Kurulu Başkanı tkudatgobilik@tisk.org.tr*

TİSK AKADEMİ

CİLT: 1 SAYI: 1

Sahibi

Türkiye İşveren Sendikaları
Konfederasyonu Adına
Tuğrul KUDATGOBİLİK

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Bülent PİRLER

Editör

Prof. Dr. Ömer Faruk ÇOLAK

Yayın Kurulu Sekreterleri

Emel ÇOPUR
Sibel TUĞ

İdare Yeri

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

Baskı Tarihi

31 Mart 2006

Tasarım

ÖYKÜ
Tel: (+90 312) 425 00 90

Baskı

TŞOF Plaka Matbaası
Tel: (+90 312) 267 08 97

ISSN: 1303-0418

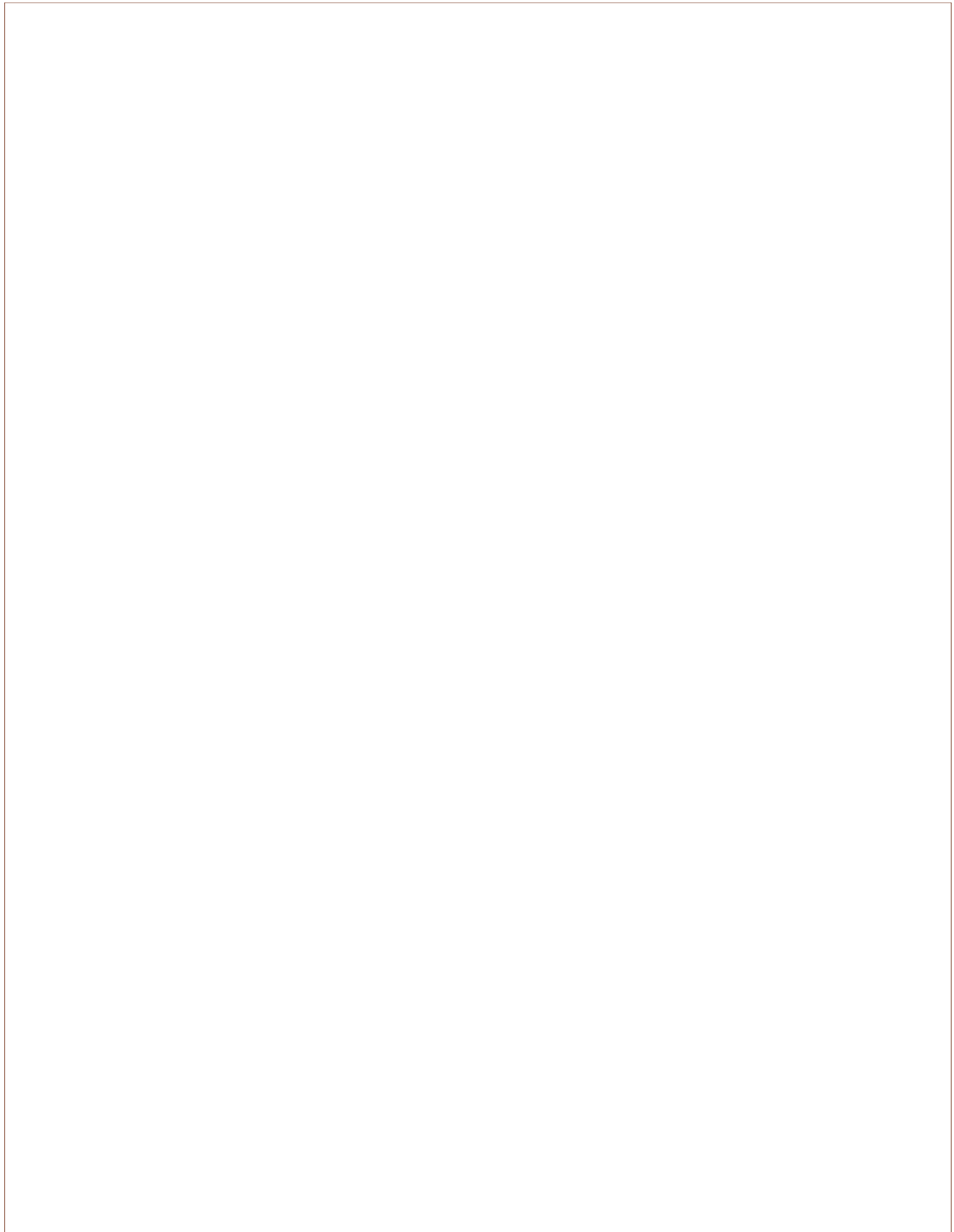
Yayın İlkeleri

TİSK AKADEMİ, yılda iki kez Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından yayınlanan, basın meslek ilkelerine uymayı taahhüt eden 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.

DANIřMA KURULU

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

Alfabetik olarak soyadı sırasına göre düzenlenmiştir.



İÇİNDEKİLER

☉ Değişiklik Feshi

Prof. Dr. Sarper Süzek 6
Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

☉ Sendikaların Tüzüklerini Serbestçe Düzenleme Hakkı

Prof. Dr. Kadir Arıcı 32
Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

☉ Sağlıkta Dönüşüm Projesi ve Genel Sağlık Sigortası

Prof. Dr. Ali Nazım Sözer 46
Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

☉ Türkiye’de Para İkamesi Altında Para Talebi: 1986-2005

Prof. Dr. Osman Aydoğuş / Arş. Gör. Nazif Çatık 58
Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

☉ Türkiye’de Emek Kalitesi

Prof. Dr. Muhteşem Kaynak 74
Gazi Üniversitesi Rektör Danışmanı

☉ Kapitalizm, Kalvinizm ve İslami Kalvinistler

Dr. Mehmet Ali Kılıçbay 90

☉ Bir Kalkınma Stratejisi Olarak Çin Halk Cumhuriyeti Ekonomik Reformları: 1978-1990 Dönemi

Yrd. Doç. Dr. İbrahim Tokatlıoğlu 100
Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

☉ Türkiye ve Avrupa Birliği’nin Jeo-Ekonomik Açıdan Kullanılabilir Su Kaynaklarının Karşılaştırılması

Doç. Dr. Selahattin Bekmez / Yrd. Doç. Dr. Muhammed Karataş 124
Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

☉ Kayıtdışı Ekonominin Bazı Mali Yönleri: Türkiye Örneği

Yrd. Doç. Dr. Mustafa Durmuş 140
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

ABSTRACT

Dismissal for Variation of Contract

One of the most significant innovations introduced by the Labour Act No. 4857 is a new method of termination resembling the dismissal for variation of contract that takes part in the Protection Against Dismissal Act of Germany. In accordance with the article 22 of the Labour Act, any essential change by the employer in working conditions based on the employment contract, on the regulations of workplace which are annexed to the contract, and on similar sources or workplace practices, may be made only after a written notice is served by him to the employee. Such changes that are not in conformity with this procedure and not accepted by the employee in written form within six working days shall not bind the employee. If the employee does not accept the offer for change with in this period, the employer may terminate the employment contract by respecting the term of notice, provided that he indicates in written form that the proposed change is based on a valid reason or there is another valid reason for termination. In this case the employee may file suit according to the provisions of articles 17 and 21. According to the mentioned system, if the employee does not accept any essential change offered by the employer, the employer either will not change the contract or will dismiss the employee. If the employer chose the second alternative, the employee will be entitled not only the severance payment but also all the other rights related to the termination. Beside that the employee is entitled to lodge an appeal against the termination and ask for invalidity of termination and reinstatement if he or she meets the provisions necessary in order to benefit from the employment protection provisions.

Anahtar Kelimeler: Çalışma Koşullarında Esaslı Değişiklik, Değişiklik Feshi, İş Güvencesi

Değişiklik Feshi



Prof. Dr. Sarper SÜZEK



EĞİŞİKLİK FESHİ KAVRAMI

4857 sayılı İş Kanununun 1475 sayılı yasaya göre getirdiği önemli yeniliklerden biri de Alman İşçileri Feshe Karşı Koruma Kanununda (Kündigungsschutzgesetz, 2) yer alan değişiklik feshine¹ benzer bir düzenlemenin hukuk sistemimize girmiş bulunmasıdır. Her ne kadar İş Kanununun 22. maddesinde getirilen bu düzenleme Alman hukukunda öngörülenden bazı farklılıklar² gösterse de, aralarındaki benzerlikler ve izledikleri amaçlardaki yakınlığı göz önünde tutarak, mevzuatımızda kabul edilen bu yeni hukuki müesseseyi “*değişiklik feshi*” olarak adlandırmayı uygun buluyoruz.³

İş Kanununun 22. maddesi uyarınca “*İşveren, iş sözleşmesiyle veya iş sözleşmesinin eki niteliğindeki*

personel yönetmeliği ve benzeri kaynaklar ya da işyeri uygulamasıyla oluşan çalışma koşullarında esaslı bir değişikliği ancak durumu işçiye yazılı olarak bildirmek suretiyle yapabilir. Bu şekle uygun olarak yapılmayan ve işçi tarafından altı işgünü içinde yazılı olarak kabul edilmeyen değişiklikler işçiye bağlamaz. İşçi değişiklik önerisini bu süre içinde kabul etmezse, işveren değişikliğin geçerli bir nedene dayandığını veya fesih için başka bir geçerli nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklamak ve bildirim süresine uymak suretiyle iş sözleşmesini feshedebilir. İşçi bu durumda 17 ila 21 inci madde hükümlerine göre dava açabilir”.

Bu düzenleme getirilmeden önce 1475 sayılı İş Kanunu döneminde işveren çalışma koşullarında işçi aleyhine esaslı değişiklik yaptığında, işçi ya bu değişikliği açık veya örtülü rızasıyla kabul ediyor ya da iş akdini haklı nedenle feshedebiliyordu. Ancak iş

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

* Bu makalenin bilgisayarda yazılmasını özenle gerçekleştiren Sayın Fatma Başterzi'ye teşekkürlerimi sunarım.

1 Alman hukukunda değişiklik feshi için bkz. Géa vd., 2000, 39 vd.; Alp, 2005, 125 vd., 156 vd.; Yenisey, 2005, 109-111.

2 Bu konuda bkz. Güzel, 2004, 118-119; Engin, 2003a, 99; Yenisey, 2005, 110; Alpagut, 2006, 52-53; Alp, 2005, 125 vd., 128-130.

3 Fransız ve İsviçre hukukundaki durum için bkz. Durand-Vitu, 1950, 785 vd.; Pélissier vd., 2002, 459 vd., 467 vd.; Couturier, 1975, 222-223; Dogan, 1999, 41 vd.

akdini feshettiği takdirde kıdem tazminatına hak kazanmakla birlikte sözleşmeyi kendisi sona erdirdiğinden ihbar tazminatı talep edemiyordu.⁴

4857 sayılı yeni İş Kanununda öngörülen 22. madde hükmüyle işçinin çalışma koşullarında esaslı değişikliği kabul etmemesi halinde işveren ya bu değişikliği yapmamak ya da iş aklını feshetmek zorunda kalmaktadır. Böylece işçi sadece kıdem tazminatı değil sözleşmenin işverence feshine bağlanan bütün hakları isteyebilmekte, iş güvencesi hükümlerinden yararlanarak koşulları varsa feshin geçersizliğini ve işyerine iadeyi talep edebilme olanağını elde etmektedir.⁵ Başka bir anlatımla, işverenin iş akdinde esaslı bir değişiklik yapmak istediği durumlarda işçinin feshe zorlanması yerine sözleşmeyi fesih riski işverene yüklenmektedir.⁶

İş Kanununda kabul edilmiş bulunan iş güvencesi hükümlerinin (İK 18 vd.) gerçek anlamda yaşama geçirilebilmesinin bir koşulu da işverenin iş akdinde yapacağı tek taraflı değişikliklere karşı işçinin korunmasıdır. Aksi takdirde, geçerli bir neden bulunmadığı için iş aklını feshedemeyecek olan işveren, tek taraflı bir biçimde işçinin aleyhine sözleşmede esaslı değişiklik yaparak işçiyi feshe zorlayacak diğer deyişle iş güvencesi hükümlerini dolanma olanağını elde etmiş olacaktır. Bu nedenle, iş akdinde aleyhe esaslı değişiklik yoluyla sözleşmeyi feshe zorlanan işçiyi koruyacak bir düzenlemeye ihtiyaç vardır.

İş Kanununun değişiklik feshine ilişkin hükmünün gerekçesinde “*Madde ile amaçlanan, belirli olumsuz koşulların varlığında, işçinin sözleşmesinin doğrudan feshedilmesi yerine, çalışma koşullarında belirli değişiklikler yapılması yoluyla, iş ilişkisinin sürdürülmesinin sağlanmasıdır*” denilmiştir. Gerçekten hükümde, işverenin fesih için geçerli nedenleri de olsa, ilk aşamada iş aklının sona erdirilmesi değil çalışma koşullarında değişiklik yapılarak sözleşmenin devamının sağlanması amaçlanmaktadır. Başka bir deyişle, iş aklının geçerli bir nedenle işverence feshinin mümkün olduğu bir durumda da, çalışma koşullarında esaslı değişiklik yoluyla sözleşmenin sona ermesi engellenmeye çalışılmaktadır.

Öte yandan, değişiklik feshi iş güvencesi sisteminin temel esaslarından birini oluşturan feshin son çare (ultima ratio) olması ilkesine uygun düşer. İş güvencesi kapsamındaki iş ilişkilerinde, sürekli feshi önleyebilecek daha hafif önlemlere başvurulması ve bunun yetersizliği halinde feshin son çare olarak uygulanması gerekir.⁷ Bu ilkeye göre, işveren sürekli fesihte bulunmadan önce, mümkünse feshe göre daha hafif bir önlem olan çalışma koşullarında değişiklik yoluyla iş aklını ayakta tutabilir.

DEĞİŞİKLİK FESHİNE İLİŞKİN HÜKÜMLERİN KAPSAMI

İş Kanununun 22. maddesinde düzenlenen değişiklik feshi hükümleri sadece iş güvencesinin kapsamına giren (İK 18) iş ilişkilerine değil iş güvencesinin kapsamı dışında kalan İş Kanununa tabi iş ilişkilerine de uygulanır.⁸ Başka bir deyimle, işverenin iş güvencesi hükümlerinden yararlanamayan işçilerin de çalışma koşullarında esaslı bir değişiklik yapabilmesi için İK 22’de yer alan kurallara uygun davranması gerekir. Buna karşılık, İK 22 İş Kanununa tabi olmayan iş ilişkilerinde uygulanmaz.

Gerçi, yasanın anılan maddesinde yer alan işverenin “*fesih için ... geçerli bir nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklama*”sı hükmü, fesih nedeninin açıklanmasını gerektirmeyen iş güvencesinin kapsamı dışındaki iş ilişkilerinde uygulama alanı bulmaz. Ancak, iş güvencesinin kapsamı dışında kalan işçilerin de İK 22’nin koruyucu alanı içinde olduğunu kabul etmek gerekir.

Çünkü herşeyden önce, İK 22’de herhangi bir istisna öngörülmemiş, değişiklik feshinin sadece iş güvencesinin kapsamına giren diğer deyişle otuz veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde uygulanabileceği yolunda bir ifade yer almamıştır.

4 Ekonomi, 1987, 201-202; Sütçek, 2002, 502 vd.

5 İş aklının işverence feshedilmesine bağlanan hukuki sonuçlar ve iş güvencesi hükümleri hakkında geniş bilgi için bkz. Sütçek, 2006, 406 vd.; 430 vd.; Çelik, 2005, 174 vd.; Eyrenci-Taşkent-Ulucan, 146 vd.; Güzel, 2004, 15 vd.; Mollamahmutoğlu, 2005, 537 vd.; Akıyigit, 2006, 596 vd., 776 vd.

6 Ulucan, 2003, 86; Alp, 2005, 58; Engin, 2003b, 325.

7 Son çare ilkesi konusunda geniş bilgi için bkz. Géa, 2000, 267 vd., 275-276; Silhol, 1998, 373 vd., 432-434; Zimmermann, 2000, 118-119; Güzel, 2004, 75 vd.; Ekonomi, 2005, 50-51; Sütçek, 2006, 449 vd., 497; Ulucan, 2003, 43 vd.; Taşkent, 2002, 37; Engin, 2003a, 60-65.

8 Çelik, 2005, 195; Sütçek, 2006, 499; Alp, 2005, 59-60; Alpagut, 2006, 53-55; Yenisey, 2005, 110-111. Aksi görüşte, Eyrenci-Taşkent-Ulucan, 2005, 170; Mollamahmutoğlu, 2005, 237; Şen, 2005, 186 Kış. Engin, 2003b, 324-325.

Bunun gibi, İş Kanununa tabi olan ancak iş güvencesinin kapsamına girmeyen işçilerin rızaları olmaksızın çalışma koşullarında esaslı bir değişiklik yapılması halinde yararlanabilecekleri haklar konusunda 4857 sayılı İş Kanununda ayrı bir düzenleme getirilmemiştir. 4857 sayılı İş Kanununun 24. maddesi düzenlenirken, 22. maddede değişiklik feshi getirildiği için, 1475 sayılı yasanın 16/II, e maddesinde yer alan “iş şartları esaslı bir tarzda değişir”se işçinin haklı nedenle fesih hakkını kullanabileceği yolundaki hüküm 24. maddenin II. bendine konulmamıştır. Çünkü bu yapılırken iş güvencesinin kapsamı dışında kalanların da değişiklik feshine ilişkin İK 22’den yararlanacakları düşünülmüştür.

Bu itibarla, işverenin çalışma koşullarında esaslı değişiklik yapmak istemesi halinde İK 22 hükmü - fesih durumunda geçerli nedenin yazılı olarak açıklanması dışında- iş güvencesinin kapsamı dışında kalan işçilere de aynen uygulanmalı, sözleşmenin işverence feshi halinde ise İK 18-21 değil, İK 22’de belirtildiği gibi İK 17’de yer alan hükümler uygulama alanına girmelidir. Böylece bu işçiler de çalışma koşullarının esaslı şekilde değiştirilmesi halinde iş akitlerini feshetmek zorunda kalmayacaklar, bunlara da İK 22’deki kurallar uygulanacak, esaslı değişikliği kabul etmezlerse ve sözleşmeleri işveren tarafından sona erdirilirse koşulları varsa kıdem tazminatı yanında İK 17’ye göre ihbar tazminatı, kötüniyet tazminatı, maddi ve manevi tazminat talep edebileceklerdir.

İş Kanununun 116. maddesi ve Basın İş Kanununun 6. maddesinin son fıkrasına göre “İş Kanununun 18, 19, 20, 21 ve 29 uncu maddesi hükümleri kıyas yoluyla” basın işçilerine de uygulanır. Bu hükmün açıklığı karşısında Basın İş Kanununa tabi iş ilişkilerinde İK 22 diğer deyişle değişiklik feshi hükümleri uygulanmayacak ancak söz konusu işçiler sözleşmenin feshi halinde iş güvencesi hükümlerinden yararlanacaklardır.

Ekleyelim ki, değişiklik feshi hükümleri belirli süreli iş akitlerinde uygulanmaz.⁹ Nitekim İş Kanununun bu maddeye ilişkin gerekçesine göre de “belirli süreli bir iş sözleşmesi söz konusu olduğunda, işverenin çalışma koşullarında değişiklik yapma, dolayısıyla bu nedenle sözleşmeyi feshetme hakkı olmayacaktır”.

DEĞİŞİKLİK FESHİNİN KOŞULLARI

Çalışma Koşullarında Değişiklik Yapılması

İşverenin değişiklik feshine ilişkin İş Kanununun 22. maddesinin uygulama alanına girmesi için herşeyden önce “iş sözleşmesiyle veya iş sözleşmesinin eki niteliğindeki personel yönetmeliği ve benzer kaynaklar ya da işyeri uygulamasıyla oluşan çalışma koşullarında esaslı bir değişikliği” yapmak istemesi gerekir. Görüldüğü gibi, işverence değiştirilmesi istenen çalışma koşulu iş akdinden (sözleşmesinden), iç (personel) yönetmelikten veya benzeri bir kaynaktan ya da işyeri uygulamasından doğmuş olabilir. Esasen usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş (BK 315) iç yönetmelikler iş akdinin eki niteliğinde olduğu¹⁰ gibi hukuka uygun bir biçimde oluşmuş işyeri uygulamaları da iş akdi hükmü haline gelirler.¹¹ Bu nedenle İK 22’de esas itibarıyla iş akdinde değişiklik yapılmasının düzenlendiği söylenebilir.¹²

Buna karşılık, toplu iş sözleşmesinden doğan çalışma koşulları işçi ve işverenin anlaşmasıyla değiştirilemez ve böyle bir değişiklik İK 22’nin uygulama alanına girmez.¹³ Nitekim toplu iş sözleşmeleri İK 22’de işverence değiştirilmesi istenebilecek hukuk kaynakları arasında sayılmamıştır. Toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan çalışma koşulları ancak bu sözleşmenin taraflarınca diğer deyişle işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren (TSGLK 2/1) tarafından değiştirilebilir.¹⁴

Değişikliğin Esaslı Olması

Ahde Vefa İlkesi ve Değişiklik İhtiyacı

İş Kanununun 22. maddesinde düzenlenen değişiklik feshi hükümlerinin uygulanması için işverence tek taraflı yapılan değişikliğin işçinin aleyhine ve esaslı

⁹ Bu konuda bkz. Alpagut, 2006, 59.

¹⁰ Verdier vd., 2002, 21; Esener, 1978, 73; Ekonomi, 1987, 30; Soyer, 1987, 71-72.

¹¹ Camerlynck, 1982, 40; Mazeaud, 1998, 38 vd.; Teyssié, 1992, 70; Pelissier vd., 2002, 131-132; Ekonomi, 1987, 28-29; Süzek, 1997, 152.

¹² Alp, 2005, 102-103; Yenisey, 2005, 113.

¹³ Çankaya vd., 2005, 59-61. Aksi görüşte, Akyiğit, 2006, 860.

¹⁴ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Çelik, 2005, 538 vd.

olması zorunludur. Çalışma koşullarında değişiklik rejimi düzenlenirken iki farklı menfaat arasında bir dengenin sağlanması gerekir. Hukukun bir genel ilkesi olan ahde vefa ilkesi (pacta sunt servanda) gereğince bir sözleşme ilişkisinin aksine bir anlaşma olmadıkça aynı koşullarla sürdürülmesi zorunludur. İşçinin iş ilişkisindeki menfaati, bu ilişkinin sürekliliğinin sağlanması ve iş akdinin içeriğinin işverenin değişiklik taleplerine karşı korunmasıdır. İşçinin bu menfaati hukukun genel ilkesi olan ahde vefa ile örtülür.¹⁵

Buna karşılık, iş akdi sürekli borç ilişkileri yaratan bir sözleşmedir. Ani edimli borç ilişkilerinden farklı olarak iş ilişkisinde tarafların karşılıklı edimleri zaman içinde tekrarlanarak devam eder. Sürekli borç ilişkilerinde ani edimli borç ilişkilerinden farklı olarak değişiklik ve uyarlama gereği ortaya çıkabilir. Çünkü zaman içinde devam eden iş ilişkilerinde sözleşmenin tarafları, sürekli değişen ekonomik, teknik, sosyal koşullar, çalışma yaşamını dinamik niteliği, üretim ve verimlilik gerekleri, iş piyasasının gelişimi, farklı coğrafi alanlarda faaliyette bulunma zorunluluğu gibi nedenlerle başlangıçta öngörülmemeyen çok farklı koşullarla karşılaşabilirler.

Bu ilişkilerin geleceğe dönük belirsizliği gereği çalışma koşullarında bazı değişiklikler yapma ihtiyacı ortaya çıkabilir. Bu nedenle de hukuk düzeninin belirli koşullar altında sözleşmeyi değiştirme araçlarını sağlaması gerekmektedir.¹⁶ Bu durumda ahde vefa kuralı ile -işçinin korunması ilkesi de gözetilerek- sözleşmede değişiklik rejimi arasında bir dengenin kurulması zorunludur.

Esaslı Değişiklik Kavramı (ve Yönetim Hakkı İle İlişkisi)

Herşeyden önce belirtelim ki, işverence çalışma koşullarında yapılan değişiklikler onun yönetim hakkı¹⁷ çerçevesinde kalıyorsa esaslı değişiklik sayılmazlar ve İK 22'nin uygulama alanına girmezler. Başka bir deyimle, işveren yönetim hakkının kapsamında bulunan konularda tek taraflı değişiklik yapılabilir.¹⁸

Burada yanıtlanması gereken soru işverenin yönetim hakkının çerçevesini aşan her değişikliğin İK 22

anlamında esaslı bir değişiklik olup olmadığıdır. İş Kanununun 22. maddesinde “iş sözleşmesiyle ... oluşan çalışma koşullarında esaslı bir değişikliği”n anılan maddedeki esas ve usule tabi olacağı öngörülmüştür. Bu hükmü karşıt kavramından hareketle “iş sözleşmesinde belirlenen çalışma koşullarında esaslı olmayan değişikliklerin” İK 22'ye tabi tutulamayacağı şeklinde de okumak mümkündür.¹⁹ Bu bağlamda çalışma koşullarında esaslı olmayan değişiklik ile yönetim hakkını aynı kapsama sahip kavramlar olarak düşünmemek gerekir. Esaslı olmayan değişiklik, yönetim hakkına ilişkin talimatları da kapsayan ancak onun kapsamını da aşan daha geniş bir kavramdır. Başka bir deyişle, işverence yapılan bir değişikliğin yönetim hakkının çerçevesine girmeyen, onu aşan ancak yine de esaslı sayılamayacak bir değişiklik oluşturması mümkündür. Çünkü yönetim hakkı iş akdinde ve diğer hukuk kaynaklarında düzenlenmemiş, işçinin işgörme ediminin veya işyerindeki davranışlarının ayrıntılarının belirlenmesi ve somutlaştırılması ile sınırlıdır.²⁰ Buna karşılık İK 22 anlamında esaslı olan değişiklik kavramı bu maddede açıkça öngörüldüğü gibi iş akdinde (veya bu nitelikteki kaynaklarda) yer alan, oluşmuş olan çalışma koşullarının esaslı bir şekilde değiştirilmesi ile ilgilidir. Ancak iş akdinin objektif esaslı unsurlarına müdahale oluşturan, bu sözleşme ile kurulan denge ve düzen ilişkisini belirli ölçüde bozan değişiklikler esaslı değişiklik olarak kabul edilebilir.²¹

Bu nedenle, değişiklik feshi ile ilgili uyuşmazlıklarda öncelikle yapılan değişikliğin yönetim hakkının kapsamına mı girdiği yoksa sözleşme değişikliğinin mi söz konusu olduğu belirlenmelidir. Yönetim hakkı kapsamındaki değişikliklerde esaslı değişiklik incelemesine hiç girmemek gerekir. Ancak değişikliğin yönetim hakkının kapsamına girmeyen bir sözleşme değişikliği olduğu belirlendikten sonra bunun esaslı

¹⁵ Alp, 2005, 23 vd.; Yenisey, 2005, 104; Alpagut, 2006, 50.

¹⁶ Camerlynck, 1982, 408; Mollamahmutoğlu, 2005, 234; Akı vd., 2005, 184; Alp, 2005, 36 vd.; Alpagut, 2004, 59; Yenisey, 2005, 104, 119.

¹⁷ İşverenin yönetim hakkı ve bunun sınırları konusunda bkz. Rehbinden, 1979, 48 vd.; Vischer, 1982, 67 vd.; Verdier vd., 2002, 111-113; Taşkent, 1981, 9 vd., 17 vd., 81 vd.; Ekonomi, 1987, 32-33, 125; Çelik, 2005, 104-105; Süzek, 1998, 226 vd. ¹⁸ Pellissier vd., 2002, 472; Akı vd., 2005, 184; Mollamahmutoğlu, 2005, 235; Akyiğit, 2006, 865; Engin, 2003b, 316; Yenisey, 2005, 113-114; Başterzi, 2006, 60-61. ¹⁹ Alp, 2005, 111-112.

²⁰ Vischer, 1982, 67; Taşkent, 1981, 9 vd.; Süzek, 1998, 225-227. ²¹ Alpagut, 2004, 56; Alp, 2005, 114.

bir değişiklik olup olmadığının incelenmesine geçilmelidir.²²

Çalışma koşullarında işçinin yararına değişiklik yapılması halinde İK 22 uygulanmaz.²³ Çünkü kural olarak böyle bir değişikliği reddetmek iyi niyet kurallarına aykırıdır.²⁴ Bununla beraber belirtelim ki, daha üst düzeyde veya daha fazla ücret ödenen bir iş her zaman işçinin bunu değerlendirmesi açısından onun lehine sayılmayabilir. Örneğin böyle bir değişiklik çalışma koşullarını ağırlştırıyor veya işçiye daha fazla sorumluluk ya da risk yüklüyorsa, bu durum İK 22 anlamında aleyhe esaslı değişiklik oluşturabilir ve işçi bu işte çalışmaya zorlanamaz.²⁵

Belirtelim ki, işçinin durumunu ağırlştırdığını düşünebileceğimiz bir değişikliğin, somut olayda işçiye sağlanan bazı karşılıklar ve ikame değerler ile dengeleniyorsa esaslı olmadığı sonucuna varılabilir. Örneğin, işçilere işverence sağlanan servisin kaldırılması halinde, bu işyerine toplu ulaşım araçları varsa ve işçilere servis yerine bir ulaşım zammı ödeniyorsa değişiklik esaslı sayılmaz.²⁶

Bunun gibi, işçiye bir edimin sağlanmasına neden olan ihtiyacın objektif bir değerlendirmede ortadan kalktığı sonucuna varılıyorsa, bu yönde bir değişiklik esaslı değişiklik kabul edilmez. Örneğin, belirli bir işle bağlantılı risk ve güçlük, yeni bir teknoloji sayesinde veya işçiye bu konuda sağlanan bir eğitimle giderilmişse, işçiye o iş için ödenen iş riski veya güçlüğü zammının nedeni ortadan kalkar.²⁷ Aynı şekilde, işyerinin taşınması sonucunda yeni işyerinin konumu dikkate alınarak servis aracı konulmuş buna karşılık işyerinin eski yerine dönmesi ile bu ihtiyaç ortadan kalkmışsa, servis aracı uygulamasına son verilmesi aleyhe değişiklik sayılmaz.²⁸

Esaslı Değişiklik Halleri

Genel Olarak

Çalışma koşullarında esaslı değişiklik oluşturan haller konusunda kesin ve mutlak ölçütlerin belirlenmesi mümkün değildir. Bu durumda her somut olayın özelliği göz önünde tutulmak suretiyle işçi

aleyhine esaslı değişiklik olup olmadığının saptanması gerekir. Yargıtay kararlarına bakıldığında esaslı değişiklik kavramının temel ölçütü olarak genellikle çalışma koşulları açısından “işçinin durumunun ağırlştırılması”nın esas alındığı gözlenmektedir.²⁹

Çalışma koşullarına esaslı değişiklik konusunda 1475 sayılı İş Kanunu döneminde işçinin haklı nedenle fesih hakkı (m.16/II, e) bağlamında zengin bir yargısal içtihat oluşmuştur. Yargıtayın esaslı değişikliği belirleyen söz konusu kararları kural olarak 4857 sayılı İş Kanununun 22. maddesi açısından da geçerlidir.³⁰ Bu kararlara bakıldığında genellikle işçinin ücretinin (ücret eklerinin), gördüğü işin niteliğinin, çalıştığı işyerinin, çalışma sürelerinin değiştirilmesinin esaslı değişiklik halleri olarak ortaya çıktığı gözlenmektedir.³¹

Ücret Değişikliği

İş akdinin esaslı unsurlarından biri olan ve işçinin iş görme ediminin sinallagmasını oluşturan ücrete ilişkin her türlü işçi aleyhine değişiklik esaslı değişiklik niteliği taşır.³² Nitekim Yargıtay da yeni İş Kanunu döneminde verdiği kararda işçinin ücretinde ve gördüğü işin niteliğinde işveren tarafından tek taraflı aleyhe değişiklik yapılamayacağını hükme bağlamıştır. Bu karara göre: “*Davanın normatif dayanağı 4857 Sayılı Yasanın 22. maddesidir. Söz konusu madde çalışma koşullarında esaslı değişikliği esas almıştır. Mahkemeye doğru bir sonuca varılabilmesi için davacının son işinin önceki işle aynı değerde olup olmadığı, görev, unvan kariyerinde ücretlerinde bir olumsuzluk olup olmadığı belirlenmelidir*”.³³

22 Alp, 2005, 112.

23 Bu yöndeki bir Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararı için bkz. 3.5.1975, 9-76/478, İsv., Mart 1976, 23-25.

24 Mollamahmutoğlu, 2005, 235; Çankaya vd., 2005, 61; Şen, 2005, 118.

25 Ekonomi, 1987, 118-119; Süzek, 2006, 497; Akyiğit, 2006, 865; Yenisey, 2005, 121.

26 Alp, 2005, 117. Ortadan kaldırılan hakla onu ikame eden hakkın aynı nitelikte veya birbiriyle ilişki içinde olması gereği, buna aykırı bir Yargıtay kararı (Y9HD, 5.3.1987, 2175/2649) ve bu kararın haklı eleştirisi için bkz. Alp, 2005, 117-118 ve orada belirtilen yazarlar.

27 Alp, 2005, 121-122.

28 Y9HD, 13.1.1997, 17046/77, Tekstil İsv., Kasım 1997, 13; Alp, 2005, 119.

29 Y9HD, 16.10.1996, 8637/19593. Bkz. Engin, 2003b, 317; Şen, 2005, 108 Alp, 2005, 114.

30 Çelik, 2005, 223; Akyiğit, 2006, 864; Engin, 2003b, 316-317. Bununla beraber bu konuda bkz. Alp, 2005, 114-115.

31 Bkz. Yenisey, 2001a, 120 vd.; Alp, 2005, 113 vd. Franztz, Alman ve İsviçre hukukundaki durum için bkz. Pélissier vd., 2002, 462 vd.; Yenisey, 2005, 115 vd.

32 Taşkent, 1981, 13; Yenisey, 2005, 122; Güler, 2004, 121.

33 Y9HD, 20.12.2004, 14805/28304, Çankaya vd., 2005, 600.

Aynı şekilde yüksek mahkeme tarafından ücretinde bir indirim söz konusu olmamakla birlikte yapılan işyeri değişikliğinde yol ücretlerini işçinin karşılamak zorunda bırakılması da aleyhe esaslı bir değişiklik olarak nitelendirilmiştir. Yargıtayın bu kararı uyarınca “Davacının önceki işyerinden 35 km uzakta bir işyerine kendi ücretinden fedakarlık yaparak yol parasını karşılaması beklenemez ... Davacının Pınarbaşına yol parası verilmediğinden iş şartlarında ağırlaşma olduğu kabulü gerekir”.³⁴ Bunun gibi, yüksek mahkemeye göre ödenmekte olan kira parasına son verilmesi işçi aleyhine esaslı değişikliktir.³⁵

Kuşkusuz sadece nakdi ödemelerin değil her türlü aynı ek ücret ödemelerinin (örneğin öğle yemeği veya servis sağlanması) kaldırılması veya azaltılması da aleyhe esaslı değişiklik niteliği taşır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, hangi ad altında olursa olsun işçinin eline geçen toplam ücrette eskisine göre bir azalma olmasıdır.³⁶

Ücretsiz İzin Uygulaması

Ülkemizde son yıllarda özellikle ekonomik nedenlerle işçilerin ücretsiz izine çıkarılması uygulamaları yaygınlaşmıştır. İşverence yapılan ücretsiz izine çıkarılma önerisi işçiler tarafından kabul edildiği takdirde iş akdi tarafların anlaşmasıyla askıya alınmış olur. Ancak, ücretsiz izine çıkarılma, bu dönemde işçilere ücret ödenmemesi nedeniyle çalışma koşullarında işçi aleyhine esaslı bir değişiklik yapılması anlamına geldiğinden, bu durumda İş Kanununun 22. maddesinin uygulanması gerekir. Başka bir deyişle, İK 22’deki koşulların uygulanması, işverenin bu yöndeki önerisini yazılı bir şekilde yapması, işçinin de bu öneriyi süresi içinde yazılı olarak kabul etmesi zorunludur.³⁷

İşverenin İK 22’ye uygun olarak yaptığı ücretsiz izin önerisini işçiler kabul etmiş ancak bu yolla iş akdinin askıya alınması belirli bir süreye bağlanmamışsa kanımızca bunun sınırsız bir süre devam edeceği düşünülemez. Bu durumda işçilerin olayın özelliğine göre dürüstlük ve iyi niyet kurallarının gerektirdiği bir süre kadar bekleyecekleri,³⁸ bundan

sonra iş akitlerini haklı nedenle feshedebilecekleri ve kıdem tazminatı isteyebilecekleri kabul edilmelidir.³⁹ Ne var ki, böyle bir durumda haklı nedenle de olsa sözleşme kendileri tarafından feshedildiğinden işçiler kıdem tazminatı alabilecekler ancak ihbar tazminatı talep edemeyecekleri gibi iş güvencesi hükümlerinden de yararlanamayacaklardır.

1475 sayılı İş Kanunu döneminde Yargıtay bu konuyu ele aldığı kararlarında haklı olarak işçinin açık veya örtülü rızasıyla uzun süreli ücretsiz izine çıkarılmasını sözleşmenin işveren tarafından feshedildiği anlamını taşıdığına hükmetmekteydi.⁴⁰ Kanımıza göre yüksek mahkemenin bu içtihadı 4857 sayılı İş Kanunu açısından da geçerlidir. İşçi her ne kadar 4857 sayılı yasanın 22. maddesi uyarınca işverenin yazılı olarak yaptığı ücretsiz izine çıkarılma önerisini süresi içinde yazılı olarak kabul etmiş olsa da, iş akdinin askıya alınması yukarıda da görüldüğü gibi niteliği gereği geçici (makul) bir süre devam etmelidir. Ücretsiz izine çıkarılan işçinin uzun bir süre tekrar işe çağrılmaması olayın özelliğine göre işverenin ücretsiz izine çıkarma önerisi altında gizli fesih iradesini gösterebilir. Yüksek mahkemenin isabetli içtihadına uygun olarak bu gibi durumlarda olayın özelliğine göre sözleşmenin işçi tarafından değil de işveren tarafından feshedildiği sonucuna varılmalı ve buna ilişkin hukuki sonuçlar doğmalıdır.⁴¹

Bununla beraber, belirtelim ki bazı hallerde işveren, hiçbir şekilde iş akitlerini feshetme iradesi olmadığı halde içinde bulunduğu koşullar nedeniyle iyi niyetle ve samimiyetle geçici bir süre iş akdini askıya almak, ücretsiz izin uygulamak isteyebilir. Böyle bir durumda ücretsiz izine çıkarılma önerisi İK 22’ye uygun olarak işçi tarafından kabul edilmişse ve askı süresi de çok uzamamışsa, olayın özelliğine göre işverenin davranışı

34 Y9HD, 17.5.2005, 27850/18819, İHSGHD, 2005, S.7, s.1251.

35 Y9HD, 27.3.1997, 22991/6181, Tekstil İşv., Ekim 1997, 16.

36 Alp, 2005, 121.

37 Geniş bilgi için bkz. Sütçek, 2006, 383 vd.; Çankaya vd., 2005, 63; Başterzi, 2006, 75; Alp, 2005, 228 vd.

38 Sütçek, 1989, 38 vd., 40.

39 Sütçek, 2006, 384-385; Çankaya vd., 63-64; Ayrıca şu Yargıtay kararlarına bkz. Y9HD, 15.12.1995, 21362/35588, Tekstil İşv., Haziran 1996, 13; Y9HD, 15.12.1992, 11203/13640, Tekstil İşv., Eylül-Ekim 1993, Kararlar eki.

40 Bu kararlar için bkz. Y9HD, 27.4.1998, 5112/7788, İşv., Haziran 1998, 15-16; Y9HD, 26.10.2000, 10391/14929, Tühis, Mayıs-Ağustos 2001, 44-45.

41 Sütçek, 2006, 385.

gizlenmiş bir fesih iradesi olarak yorumlanamayacak ve sözleşmenin işveren tarafından feshedildiği sonucuna varılamayacaktır. Nitekim Yargıtayın bir kararına göre: *“Hava muhalefeti sebebi ile inşaat işinin yürütülmesinin güçlüğü nedeni ile ... davalı işverenin davacı ile birlikte birçok işçiyi ücretsiz izne çıkarmak istediği açıktır. Ortada makul bir sebep olduğu için ücretsiz izne çıkarma işlemine değer vermek gerekir. Bunun sonucu olarak da davacı işçinin bu koşullarda dava açmak suretiyle hizmet akdini haklı nedenle feshettiği kabul edilmelidir. Bu değerlendirmelere göre ihbar tazminatı isteğinin reddine karar verilmesi isabetlidir. Ancak kıdem tazminatı isteği hesap edilip hükmü altına alınmalıdır”*.⁴²

İşin Niteliğinde Değişiklik

İş akdinde yapılacak iş açık ve somut bir biçimde (örneğin bilgisayar operatörü, tornacı, döküm kalıpcısı gibi) belirli bir iş olarak saptanmışsa, işçinin iş görme borcu sadece somut bir biçimde kararlaştırılmış olan bu iş türünü kapsar. Buna karşılık, sözleşmede yapılacak iş bir meslek veya meslek dalı olarak (mühendis, hukukçu, ekonomist, duvarcı gibi) ortaya konulmuşsa, işveren o mesleğe veya meslek dalının kapsamına giren her türlü işin görülmesini işçiden isteyebilir. Öte yandan, yapılacak iş vasıfsız işlerde olduğu gibi tamamen genel biçimde belirlenmişse, işçi kural olarak dürüstlük kuralları çerçevesinde kendisinden istenilecek işi yapmakla yükümlüdür.⁴³

Görüldüğü gibi, işçinin yapacağı işin niteliği iş akdinde belirtilmişse işverenin bu işler dışında bir işin görülmesini işçiden talep edebilmesi mümkün değildir. İşverenin yönetim hakkı çerçevesinde hangi faaliyetlerde işçiyi görevlendirebileceği iş akdi esas alınarak belirlenecektir. Diğer deyimle, işverenin yönetim hakkı, işçinin işinin niteliği ile bağdaşan, benzer ve eşit değerdeki işlerde görevlendirilmesi ile sınırlıdır.⁴⁴ Örneğin işveren yönetim hakkı çerçevesinde bir mühendisi işverinde yürütülen benzer başka bir projede veya bir avukatı başka bir dava dosyasının takibi ile görevlendirebilir.

Belirtelim ki, işçi vasıfsız olsa bile onun rızası olmaksızın daha ağır diğer bir işte görevlendirilmesi

de esaslı değişiklik oluşturur.⁴⁵ Nitekim Yargıtaya göre: *“Genel olarak özel bilgi ve tecrübe istemeyen işlerde çalışan vasıfsız işçiyi işveren gördüğü lüzum üzerine diğer bir işe verebilir. Ancak yeni işin şartları birinci işe nazaran daha ağır ise, işverene aynı yetki ve takdir hakkını tanımak mümkün değildir.”*⁴⁶ Buna karşılık, yeni işin daha ağır olmaması halinde işçinin başka bir işe verilmesi mümkündür. Yüksek mahkemenin bu yöndeki kararı uyarınca *“Şahitler ambalaj işinin bant işinden daha ağır olmadığını, her ikisinin aynı kısımda görülen ve aynı nitelik taşıyan işlerden olduğunu bildirmişlerdir. Bu durumda davacının işinde aleyhine bir değişikliğin varlığından söz edilemez”*.⁴⁷

İşin niteliğinde işçi aleyhine esaslı değişiklik konusunda yüksek mahkeme tarafından çok sayıda karar verilmiştir. Eski tarihli bir kararında Yargıtay bu konuda şu ifadelerle yer vermiştir: *“Eğer bu iş değişikliği onu eski tecrübe, görgü ve iş akışı alışkanlıklarından yoksun bırakır, yeni iş koşullarına uyması çabuk ve kolay olamayacağı anlaşılar, giderek, işçinin cezalandırılmasını ve kaygılanmasını gerektirecek durumlar yaratırsa, bu değişiklik, iş koşullarının esaslı değiştirilmesi olarak”* kabul edilir.⁴⁸ Yukarıda da görüldüğü gibi Yargıtay yeni İş Kanunu döneminde verdiği bir kararda, bu konuda *“doğru bir sonuca varılabilmesi için davacının son işinin önceki işle aynı değerde olup olmadığı, görev, unvan kariyerinde ... bir olumsuzluk olup olmadığı”*nın belirlenmesini hükme bağlamıştır.⁴⁹ Bunun gibi yüksek mahkeme örneğin işçinin dokuma tezgahından alınıp tuvalet işleri ile görevlendirilmesini,⁵⁰ muhasebe elemanının temizlik işlerine verilmesini,⁵¹ işçinin çalıştığı kısımdan daha ağır, daha zor ve tehlikeli işte çalıştırılmak istenmesini,⁵² kalp krizi geçirmiş pres

⁴² Y9HD, 6.12.2000, 13381/18384, Tühis, Mayıs-Ağustos 2001, 51-52.

⁴³ İşçi tarafından yapılacak işin belirlenmesi konusunda geniş bilgi için bkz. Rehbindir, 1979, 43 vd.; Soyer, 1979, 68 vd.; Ekonomi, 1987, 116 vd.; Çelik, 2005, 120; Taşkent, 1981, 139 vd.; Narmanlıoğlu, 1998, 197 vd.; Süzek, 2006, 269-270; Demir, 2005, 85-86; Mollamahmutoğlu, 351 vd.

⁴⁴ Yenisey, 2005, 122-123.

⁴⁵ Eyrenci-Taşkent-Ulucan, 2005, 104; Süzek, 2006, 269.

⁴⁶ Y9HD, 25.3.1971, 14123/4889, İşv., Eylül 1971, 15.

⁴⁷ Y9HD, 14.2.1979, 1744/2130 ve Taşkent'in incelemesi, İHU, İşK.17, No.11.

⁴⁸ Y9HD, 1.7.1969, 3924/7622, Çenberci, 1986, 546.

⁴⁹ Y9HD, 20.12.2004, 14805/28304, Çankaya vd., 2005, 600.

⁵⁰ Y9HD, 8.9.1987, 6812/7383, Tekstil İşv., Aralık 1987, 17-18.

⁵¹ Y9HD, 24.1.2002, 16244/724, Günay, 2005, 687.

⁵² Y9HD, 7.6.1984, 5509/6255, Tekstil İşv., Mart 1986, 16.

işçisinin indirme bindirme işine verilmesini⁵³ aleyhe esaslı değişiklik olarak kabul etmiştir.⁵⁴

İşveren işçiye iş akdiyle belirlenenden aleyhe farklı bir iş verirse veya vasıfsız bir işçiye başka bir işte daha düşük ya da ağır çalışma koşullarında çalışmaya zorlarsa veyahut verilen yeni iş daha yüksek değerde olmakla birlikte örneğin sorumluluğu artırıcı nitelikte ise, bu tür tek yanlı değişiklikler çalışma koşullarının esaslı tarzda değiştirilmesi anlamını taşır ve İş Kanununun 22. maddesi uygulanır.

Bu konuda en son olarak işçilerin geçici olarak başka işlerde görevlendirilmeleri üzerinde durmak gerekir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararına konu olan bir olayda işveren tarafından cam fabrikası işçilerinden işyerinde inşa edilen bekçi kulübesinin yapımında tuğla taşınması ve ustaya tuğla ve harç verilmesi işinde çalışmaları istenmiştir. Hukuk Genel Kurulu kararında şu görüşe yer verilmiştir: “İşçilerden yapılması istenen işin geçici ve basit bir iş olmasına, bu nedenle iş koşullarının işçiler aleyhine ağırlaştırılmış sayılamayacağına, o tarihlerde fabrikada yapılan başkaca bir iş bulunmamasına göre, delillerin değerlendirilmesinde bir isabetsizlik” bulunmadığından usul ve yasaya uygun bulunan direnme kararının onanması gerekir”.⁵⁵ Söz konusu işçiler vasıfsız olsalar bile Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin bu davaya ilişkin bozma kararında belirtildiği gibi “davacı işçinin bekçi kulübesinin yapımında çalıştırılmak istenmesi nedeniyle iş şartlarının ağırlaştırıldığı kuşkusuzdur”.⁵⁶ Kanımıza göre geçici bir işte görevlendirilmiş olsa bile olayın özelliğine göre sadakat borcu veya dürüstlük kuralı aksini gerektirmedikçe, işçinin daha ağır iş koşullarında çalışmayı kabul etmeye zorlanması mümkün olmamak gerekir. Aksi takdirde, işverenin işçiye her türlü -daha ağır- geçici işte çalıştırabileceği gibi bir sonuca varılır ki, işverenin yönetim hakkının bu genişlikte olduğunu kabul etmek güçtür.⁵⁷

İşyeri Değişikliği

Taraflar iş akdinde işçinin çalışacağı işyerini belirlemişlerse işçinin onayı olmadıkça işveren işyerini değiştiremez, onu başka bir işyerine nakledemez. Bu

yönde bir hüküm bulunmaması halinde işçinin durumunu ağırlaştırmamak koşuluyla aynı il sınırları içindeki işyeri değişiklikleri işçi aleyhine esaslı değişiklik olarak kabul edilmeyebilir. Ancak yeni işyerine gidiş gelişler eskisine göre güçlük yaratıyor, maddi yükler getiriyorsa işçi aleyhine esaslı değişiklik söz konusudur.⁵⁸ Nitekim Yargıtayın bu konuya ilişkin bir kararına göre: “Yeni işyerinin daha modern ve daha rahat çalışma şartlarını ihtiva etmesi, işçinin zati menfaati bakımından uğramış olduğu maddi kaybı karşılamak için yeterli sayılmaz. Yeni işyerine gidiş-gelişler, işçiye bir takım maddi külfetler tahmil edeceğine göre, iş şartlarının tek taraflı olarak işçi aleyhine değiştirilmiş olduğunu kabul etmek gerekir”.⁵⁹

Bunun gibi, işçinin il sınırları dışındaki bir işyerine nakledilmek istenmesi kuşkusuz esaslı bir değişiklik sayılır ve İş Kanununun 22. maddesi hükümlerine tabi olur.⁶⁰

Diğer yandan, işyerinin aynı il sınırları içinde veya dışında başka bir yere taşınması halinde de aynı yönde düşünmek gerekir. Aynı il sınırları içinde de olsa yeni işyerine gidiş gelişler yeni masraflar yüklüyor veya işveren bu masrafları karşılamayı üstlenmiş olsa bile işçinin yolda çok daha fazla zaman harcamasını gerektiriyor ve dinlenme için ayırabileceği saatleri sınırlıyorsa aleyhe esaslı değişiklik olarak kabul edilmelidir.⁶¹ Aynı şekilde Yargıtay tarafından işyerinin ekonomik nedenlerle İstanbul’dan Ankara’ya nakledilmesinin işçi için esaslı değişiklik oluşturacağı hükme bağlanmıştır.⁶²

Geçici (ödünç) iş ilişkisinde de işçinin işyeri geçici olarak değişir. İşçinin onayı ile yapılan bu değişiklik tek başına esaslı bir değişiklik sayılmaz. Geçici iş

⁵³ Y9HD, 18.11.1999, 13735/16749, Günay, 2005, 691.

⁵⁴ Bu konuda diğer Yargıtay kararları için bkz. Akyiğit, 2006, 865-866; Günay, 2005, 689 vd.; Demir, 2005, 85 vd.; Şen, 2005, 120 vd.

⁵⁵ YHGK, 16.3.2005, 9-88/157, İHSGHD, 2005, S.7, s.1240-1241.

⁵⁶ Y9HD, 1.7.2004, 3905/16441, İHSGHD, 2005, S.7, s.1240-1241.

⁵⁷ Yenisey, 2005, 124.

⁵⁸ Soyer, 1979, 86; Süzek, 2006, 270.

⁵⁹ Y9HD, 11.12.1970, 14537/14082, Ekonomi, 1987, 121, dn.194.

⁶⁰ Bkz. Y9HD, 21.10.1983, 6227/8480 ve Ekonomi’nin incelemesi, İHU, İşK. 16, No.6.

⁶¹ Soyer, 1979, 86-87. Bu konuda şu Yargıtay kararına bkz. Y9HD, 28.11.1972, 11799/31297, Soyer, 1979, aynı yer.

⁶² Y9HD, 3.5.1973, 26166/14350 ve Coşkun’un incelemesi, İHU, İşK. 16, No.2. Aynı yönde, Y9HD, 22.2.2000, 19644/19288, Tekstil İşv., Nisan 2000, 19-20.

ilişkisinde geçici devire rağmen işçinin (devreden) işverenle iş akdi devam eder (İK 7/1). İşçinin geçici işveren yanındaki çalışması çalışma koşullarında aleyhe esaslı bir değişiklik yaratmışsa –aynı holding içinde de olsa- kanımıza göre bu durumda da İK 22’nin uygulanması gerekir.

Çalışma Saatlerinde Değişiklik

Çalışma sürelerine ilişkin değişiklikler ücretle yakından ilişkisi nedeniyle her zaman esaslı değişiklik olarak kabul edilir ve işverenin yönetim hakkının dışında kalır.⁶³ Buna karşılık, çalışma saatlerinin ve işyerindeki iş ritminin belirlenmesi kural olarak işverenin yönetim hakkı içinde yer alır.⁶⁴

Ancak, çalışma saatlerindeki değişiklikler ücreti etkilemese de, işçinin yaşamında zorluklar yaratıyor ve çalışma koşullarını ağırlaştırıyorsa, Yargıtay tarafından işçi aleyhine esaslı değişiklik olarak kabul edilmekte ve işçinin rızasını zorunlu kılmaktadır. Nitekim yüksek mahkemeye göre “*Gece vardiyasında çalışan işçilere işyerinde üç saat istirahat verilmekteyken bu uygulamanın davalı işveren tarafından tek yanlı olarak bir saate*” indirilmesi işçiler aleyhine esaslı değişiklik sayılır.⁶⁵ Bunun gibi yine yüksek mahkemeye göre işçinin çalışma saatlerinin geceye ve hafta sonuna kaydırılması da aynı niteliktedir.⁶⁶

Buna karşılık, işverenin elektrik kısıtlaması nedeniyle iş saatlerinde değişiklik yapmış olması iş koşullarını ağırlaştırıcı nitelikte değildir.⁶⁷ Kuşkusuz iş saatlerinde yapılan değişikliğin esaslı olup olmadığının belirlenmesinde her olayın özelliği göz önünde tutulacaktır. Örneğin, bekar bir işçi için esaslı sayılamayacak bir değişiklik evli ve çocuklu bir işçi için bu nitelikte olabilir.

Belirtelim ki, İş Kanununun 65. maddesi uyarınca genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerle işveren işyerinde kısa çalışma yaptırabilir, haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltabilir ya da işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurabilir. Her ne kadar işverenin kısa çalışma yaptırma talebinin uygunluğu Çalışma ve Sosyal

Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenirse de bu konuda işçinin onayı aranmaz.⁶⁸ Başka bir deyimle, kısa çalışmalar İK 22’nin uygulama alanına girmez.⁶⁹

Değişiklik Yapma Hakkının Saklı Tutulmamış Olması

Değişiklik Hakkının Saklı Tutulmasının Geçerliliği (Sorunu)

1475 sayılı İş Kanunu döneminde çalışma koşullarının işverence tek taraflı olarak esaslı bir şekilde değiştirilmesi halinde işçi 16. maddenin II. bendinin e fıkrası gereğince iş akdini haklı nedenle feshedebiliyordu. Ancak aynı fıkarda “*sözleşmelere bu fıkradaki haller hakkında başka türlü kayıt konmamak şartıyla*” hükmüne yer verildiğinden, işveren değişikliği saklı tutma kaydına dayanarak çalışma koşullarını değiştirebiliyor ve böyle bir durumda işçi lehine derhal fesih hakkı doğmuyordu.

4857 sayılı İş Kanununu hazırlamakla görevlendirilen bilim kurulu taslağında “*İşverence çalışma koşullarının değiştirilmesi hakkı saklı tutulduğu hallerde ... yukarıdaki hükümler uygulanmaz*” denilmek suretiyle İK 22. maddesi diğer deyişle değişiklik feshi hükümlerinin bu yönde getirilecek saklı tutma kayıtları ile bertaraf edilebileceği öngörülmüştü. Taslağın bu hükmü TBMM’ndeki görüşmeler sonucunda maddeden çıkarılmıştır. Bu durumda işverenin çalışma koşullarında tek taraflı olarak değişiklik yapma hakkını saklı tutan sözleşme kayıtlarının geçerli olup olmayacağı tartışmalı hale gelmiştir.

Eğer sözleşmedeki bir kayda dayanarak işverenin bir çalışma koşulunu değiştirebileceği kabul edilirse, bu durumda İK 22’ye hiç başvurulmayacak, işçi kural olarak bu değişikliğe uygun davranmak zorunda kalacaktır. Bu görüş benimsendiği takdirde, işverenin yönetim hakkı genişlemiş olacak ve işverenin bu esaslı

⁶³ Yenisey, 2005, 126.

⁶⁴ Taşkent, 1981, 68; Süzek, 2006, 61; Yenisey, 2005, 126.

⁶⁵ Y9HD, 7.12.1995, 20913/35276, Tekstil İşv., Mart 1997, 15.

⁶⁶ Y9HD, 3.7.1996, 3709/15314, Tekstil İşv. Kasım 1996, 16-17.

⁶⁷ Y9HD, 19.10.1976, 6929/19816 ve Kutal’ın incelemesi, İHU, İşK.16, No.4.

⁶⁸ Süzek, 2006, 620 vd.; Mollamahmutoğlu, 2005, 713; Başterzi, 2006, 65, 69; Caniklioğlu, 2005, 503.

⁶⁹ Yenisey, 2005, 126.

değişikliği -belirli sınırlamalara uymak koşuluyla-gerçekleştirebilecektir.

Öğretide, sözleşme ile değişiklik yapma yetkisini saklı tutan kayıtların kabul edilemeyeceğini ileri süren görüşe göre, bilim kurulu taslağında öngörülen ve buna olanak tanıyan hüküm İş Kanununun 22. maddesinde yer almadığından, işverenin çalışma koşullarında tek taraflı değişiklik yapma hakkını saklı tutması ve buna dayanarak değişiklik yapması mümkün değildir.⁷⁰ Görüldüğü gibi bu görüş, yasa koyucunun taslakta yer alan hükmü İş Kanununa taşımasını taslakta öngörülen görüşü benimsemediği ve bu tür kayıtları geçersiz saydığı şeklinde yorumlanmaktadır.

Ancak bu görüşe karşı iş hukuku öğretisinde belirtildiği gibi yasaların yorumunda, Meclis'teki çalışmalar bağlayıcı bir nitelik taşımayıp, objektif yorum yöntemi esastır. Bu nedenle bilim kurulu taslağında yer alan değişiklik yapma yetkisinin Meclis çalışmalarında metinden çıkarılması, bu konuda bir yasağın getirildiği şeklinde yorumlanmamalıdır.⁷¹

İş hukuku öğretisinde bu konuda isabetli bir görüşe göre herşeyden önce bir sözleşmenin kurulması ve bu sözleşmede hangi hükümlerin yer alacağı konusu ile kurulmuş bulunan bir sözleşmenin sonradan değiştirilmesi sorunu birbirinden ayırt etmek gerekir. İş Kanununun 22. maddesi esasen kurulmuş olan bir iş akdinin (veya genel iş koşullarının) sonradan değiştirilmesinin koşullarını göstermektedir. Sözleşmenin nasıl bir içerikle kurulması gerektiği, içinde hangi hükümlerin yer alacağı İK 22'nin konusu dışında kalmaktadır. Anılan madde çalışma koşullarına sonradan yapılan müdahaleyi, sözleşme ile belirlenen içerik ve dengenin daha sonra tek taraflı olarak bozulmasını yasaklamaktadır. Bu itibarla İK 22 hükmü başlangıçta sözleşmede öngörülen değişiklik yapma yetkisini saklı tutma kayıtlarını yasakladığı şeklinde yorumlanamaz. Başka bir anlatımla, işverence iş akdinde yer alan değişiklik yapma yetkisinin kullanılması, sözleşmede değişiklik yapılması değil sözleşmeye uygun, onun olanak tanıdığı bir hakkın kullanılmasıdır.⁷²

Bunun gibi, sözleşmelerle değişiklik kayıtlarının hiçbir şekilde kararlaştırılmayacağını kabul edilmesi sözleşme özgürlüğüne aykırılık oluşturur. İşçinin korunması nedeniyle yasada aksi yönde bir hüküm yer almadıkça anayasal (m.48) ve yasal (BK 19) sözleşme özgürlüğü ortadan kaldırılamaz. Kişilik haklarına, emredici kurallara ve ahlaka aykırı olmadıkça, hukuk düzeni, sözleşme özgürlüğü çerçevesinde kişinin kendini bağlamasını, yükümlülük altına girmesini engellemez. Bu nedenle, işverene irade özerkliği ve sözleşme özgürlüğü ilkelerine dayanarak sözleşmede yer alan çalışma koşulunu değiştirme yetkisi kural olarak tanınabilir.⁷³

Ancak, kanımıza göre aşağıda da görüleceği gibi İş Kanununun 22. maddesinin amacı bu konudaki sözleşme serbestisinin sınırlandırılmasını, bu yetkinin kullanılması hakkının dar yorumlanmasını gerektirir. Nitekim iş hukuku öğretisinde sözleşme ile getirilecek değişiklik yetkisini saklı tutma kayıtlarının sınırlanması gerektiği isabetli olarak ifade edilmektedir. Bu görüşe göre, işverenin çalışma koşullarında esaslı değişiklik yapabileceğini genel olarak belirleyen sözleşme hükümleri -işçinin kabulü söz konusu olsa dahi- geçerli sayılamaz. Ancak, sözleşmede bazı değişikliklerin yapılabileceği somut ve sınırlı olarak belirlendiği takdirde bu yöndeki kayıtları geçerli saymak gerekir. Bu durumda sözleşmede "*işveren çalışma koşullarında değişiklik yapmaya yetkilidir*" ifadesi geçerli olmayacak buna karşılık örneğin işçinin işverene ait değişik işyerlerinde çalıştırabileceği veya gerekirse postalar halinde çalışma düzenine geçilebileceği gibi değişiklik hakkını saklı tutma kayıtları kural olarak geçerli sayılabilecektir.⁷⁴

Gerçekten her ne kadar yukarıda belirtilen nedenlerle bu kayıtların sözleşmelerde yer almasını tümüyle engellemek hukuken mümkün değilse de, işçi bu değişiklik kayıtlarına karşı korumasız da bırakılamaz.

70 Güzel, 2004, 120.

71 Bu konuda bkz. Deschenaux, 1969, 85; Süzek, 1994, 234; Alpagut, 2004, 59; Yenisey, 2005, 119; Alp, 2005, 243, 257; Şen, 2005, 102.

72 Alp, 2005, 258-260, 421; Akyiğit, 2006, 860; Başterzi, 2006, 63; Yenisey, 2005, 119; Alpagut, 2004, 62.

73 Alp, 2005, 252-253; Alpagut, 2004, 59; Yenisey, 2005, 119; Özdemir, 2005, 30.

74 Eyrenci-Taşkent-Ulucan, 2005, 170; Akı vd., 2005, 188; Uzun, 2004, 71; Yenisey, 2005, 119; Alpagut, 2006, 61; Başterzi, 2006, 63.

Söz konusu hakka getirilmesi gereken sınırlamalar aşağıda ele alınacaktır.

Yargıtay Uygulaması

Yüksek mahkeme 4857 sayılı yeni yasa döneminde değişiklik kaydının saklı tutulmasına ilişkin olarak verdiği ilk kararında şu sonuçlara varmıştır: *“Davalıya ait Ankara işyerinde çalışan ve davalının bağlı bulunduğu üst kurulu TEDAŞ Genel Müdürlüğüne Şırnak iline başka bir işletmeye tayini çıkarılan davacı, atamayı kabul etmediği için iş sözleşmesinin feshedildiğini, feshin geçerli bir nedene dayanmadığını belirterek feshin geçersizliğine ... karar verilmesini talep etmiştir ... Mahkemece savunmaya değer verilmiş ve toplu iş sözleşmesi hükmünün normatif hüküm olduğu, feshin toplu iş sözleşmesinin 72/a maddesine uygun olduğu, atamayı kabul etmeyen işçinin iş sözleşmesinin feshinin bu nedenle yerinde olduğu ... gerekçesiyle dava reddedilmiştir. Taraflar arasında imzalanan 9. Dönem Toplu İş Sözleşmesi 1.3.2001-28.2.2003 tarihleri arasında yürürlükte olup, feshin gerçekleştirildiği tarih bu yürürlükten sonradır. Toplu iş sözleşmesi hükümlerinin yenisi imzalanıncaya kadar normatif hüküm olarak devam edeceği kuralı söz konusu (dur) ... Fesih 24.6.2003 tarihinde gerçekleştirildiğine göre TİS hükmü değil, lehe olan 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanmalıdır ... Maddi bu olgu çalışma koşullarında esaslı bir değişiklik olup, 4857 sayılı İş Kanununun 22. maddesi kapsamında değerlendirilmelidir”*.⁷⁵ Görüldüğü gibi, Yargıtay çalışma koşullarının işverence tek taraflı olarak değiştirilmesi (işçinin başka bir işyerine nakli) yetkisini veren ve art etkisini sürdüren toplu iş sözleşmesinin bu hükmü ile İK 22 hükmünü karşılaştırmış ve 22. maddenin işçi lehine olduğunu belirterek, toplu iş sözleşmesi hükmüne rağmen değişiklik kaydının saklı tutulamayacağı yönünde karar vermiştir. Başka bir deyimle, bu karar Yargıtayın İK 22'nin varlığı karşısında, değişiklik kayıtlarının toplu iş sözleşmeleri ile dahi geçerli olarak kararlaştırılmayacağı yönündeki görüşünü ortaya koymaktadır.

Yüksek mahkemenin daha sonraki kararlarında bu görüşünü değiştirdiği, iş akdi ve hatta iç yönetmelikte

yer alan değişiklik yetkisini saklı tutma kayıtlarını geçerli kabul ettiği gözlenmektedir. Gerçekten Yargıtaya göre: *“Taraflar arasında düzenlenen 18.11.2003 tarihli iş sözleşmesinin 7/d maddesinde davacı işyerinin değiştirilmesini kabul etmiştir. Bu sözleşme gereği davacı Antalya'da çalıştığı işyerinden Batman'a atanmıştır. Davacı bu atamaya uyması gerekirken yeni görev yerine gitmemesi sebebiyle hizmet aktinin feshedildiği bunun da geçerli bir fesih nedeni olduğu anlaşıldığından davacının işe iade davasının reddi gerekir”*.⁷⁶

Yargıtayın aynı yöndeki diğer bir kararı uyarınca: *“İşveren işyeri yönetmeliğinin 35. maddesi gereğince tayin yetkisini kullanarak davacının İzmir Takos Şubesindeki görevinden Söke Şubesine atanmasına karar vermiştir. Davacı, bu yeni görev yerine gitmemekte ısrar etmesi üzerine hizmet akdi feshedilmiştir. Davalı işverenin yukarıdaki 35. madde gereği davacıyı tayin etme yetkisi mevcut olup davacı bu yetkinin kullanılmasında işverenin kötüniyetli davrandığını iddia edip kanıtlamamıştır. Bu sebeple yeni görevine gitmeyip burada işe başlamamakta ısrar eden davacının hizmet aktinin feshinde geçerli bir neden mevcuttur”*.⁷⁷

Yüksek mahkemenin daha yeni tarihli bir diğer kararında da aynı yönde hükmettiği görülmektedir: *“Davacı işe girerken imzaladığı sözleşme ve taahhütnamede işverenin diğer işyerlerine atanmayı ve oralarda görev yapmayı kabul etmiş bulunmaktadır. İşveren hangi işyerinde ne kadar işçi çalıştıracağını işyeri ihtiyaçlarına göre belirleme hakkına sahiptir. Bu işverenin yönetim hakkı ile ilgilidir. İşverenin bu hakkını kötüye kullandığı kanıtlanmadıkça hakim işverenin bu eylemine müdahale etme hakkına sahip değildir”*.⁷⁸ Bu kararda dikkati çeken yön, Yargıtayın, işverenin işyerinde ne kadar işçi çalıştıracağını belirleme yetkisinin yönetim hakkı içinde yer alması nedeniyle -sözleşmede değişikliği saklı tutma kaydı olmasa da-

⁷⁵ Y9HD, 26.1.2004, 23105/1204 ve Alpagut'un incelemesi, 2004, 52-62.

⁷⁶ Y9HD, 4.4.2005, 9605/11820, Çankaya vd., 2005, 598.

⁷⁷ Y9HD, 27.12.2004, 20848/29320, Akı vd., 2005, 196.

⁷⁸ Y9HD, 7.7.2005, 30947/24233, İHSGHD, 2006, S.9, s.261-262. Aynı yönde ve işyeri değişikliği yetkisini işverenin yönetim hakkı içinde değerlendiren diğer bir Yargıtay kararı için bkz. Y9HD, 19.4.2005, 18877/13746, Çankaya vd., 2005, 597.

işçinin başka bir işyerine nakledebileceğini kararlaştırmış olmasıdır.

Görüldüğü gibi, yüksek mahkeme yukarıda belirtilen ilk kararı dışında verdiği kararlarda sözleşmelerle işverenin işyeri değişikliği yapma hakkının saklı tutulabileceğini, bunun sınırının hakkın kötüye kullanılması olduğunu, yapılan işyeri değişikliğine işçinin uymaması halinde işverence iş akdinin feshedilebileceğini hükme bağlamaktadır. Söz konusu Yargıtay kararları aşağıda yeri geldikçe değerlendirilecektir.

Değişiklik Hakkının Saklı Tutulmasının Sınırları

Sınırlama Zorunluluğu

Sözleşmede işverene tanınan tek taraflı değişiklik yetkisinin her zaman işçinin gerçek anlamda rızasına dayandığı söylenemez. İşverenin tek taraflı olarak hazırladığı ve kendi iradesi doğrultusunda dikte ettiği değişiklik kayıtlarını işçi genellikle kabul etmek zorundadır. Ülkemizdeki işgücü piyasasının koşulları düşünüldüğünde işçi ya sözleşmedeki bu değişiklik kayıtlarını kabul etmek ya da sözleşme yapmaktan vazgeçmek (işsiz kalmak) durumundadır. İşverenin iş akdinin kuruluşu sırasında dikte ettiği bu kayıtları işçinin gerçek özgür iradesi ile kabul ettiği hükümler olarak değerlendirmek çok güçtür.⁷⁹ Bu nedenle değişiklik yetkisini saklı tutma kayıtlarının işçiyi korumak amacıyla sınırlandırılması ve denetlenmesi gerekmektedir.⁸⁰

Kuşkusuz bu kayıtların geçerliliği herşeyden önce genel sınırlamalara tabidir (BK 19-20). Diğer deyimle, anayasa hükümlerine, emredici yasa kurallarına, ahlaka ve kişilik haklarına aykırı değişiklik kayıtları geçersizdir. Bunun gibi, söz konusu kayıtlar bu konudaki toplu iş sözleşmesi hükümlerine de aykırı olamaz (TSGLK 6).

Saklı Tutma Hakkının Kötüye Kullanılması ve Dar Yorumlanması

İş hukuku öğretisinde isabetli olarak değişikliği saklı tutma hakkının bir hakkın kötüye kullanılmasını

oluşturmaması, diğer deyimle bu hakkın objektif iyi niyet ve dürüstlük kuralları çerçevesinde kullanılması (MK 2) gerektiği kabul edilmektedir.⁸¹

Yargıtay da kararlarında bu görüşe yer vermiştir. Yüksek mahkemenin yeni İş Kanununa ilişkin kararlarında “*davacı bu yetkinin kullanılmasında işverenin kötüniyetli davrandığını iddia edip kanıtlamamıştır*”⁸² veya “*işverenin bu hakkını kötüye kullandığı kanıtlanmadıkça hakim işverenin bu eylemine müdahale etme hakkına sahip değildir*”⁸³ denilmiş, dolayısıyla söz konusu hakkın kötüye kullanılması halinde geçersiz sayılacağı ifade edilmiş bulunmaktadır. Kuşkusuz işverenin değişikliği saklı tutma hakkını kötüye kullandığını ispat yükü işçiye aittir.

İş Kanununun 22. maddesi iş akdinde esaslı değişiklik yapılabilmesini sıkı bir usule bağlamak suretiyle açık bir biçimde çalışma koşullarında tek taraflı değişikliklerin mümkün olduğu kadar önüne geçmek ve işçiyi korumak amacını izlemiştir. Değişiklik yapma hakkını saklı tutma kayıtlarının dar yorumlanması ve bu amaca uygun olarak sınırlandırılması İK 22’nin belirtilen amacının bir gereğidir. Bu nedenle, çalışma koşullarında değişiklik yapma yetkisinin dar yorumlanarak ancak somut ve sınırlı hallerde veya objektif koşullara bağlı olarak saklı tutulabileceği kabul edilmelidir.⁸⁴

O halde, saklı tutma kayıtlarının sınırlandırılmasında bir yandan hakkın kötüye kullanılması diğer yandan daraltıcı yorum yöntemi yarışacak, olayın somut özelliğine göre uygulanacaktır.

İş hukuku öğretisinde değişikliği saklı tutma hakkının kötüye kullanılmamasının esasen hukukun genel gereği olduğu,⁸⁵ bu nedenle bu sınırlama ile yetinilmeyerek söz konusu kayıtların içerik ve hakkaniyet denetimine de tabi tutulması gerektiği ileri sürülmektedir. Çalışma

79 Özellikle iç yönetmeliklerde yer alan saklı tutma kayıtlarının geçerliliğinin tartışılması için bkz. Yenisey, 2005, 120-121.

80 Soyer, 1991, 266; Yenisey, 2001b, 1180; Alp, 2005, 244, 259, 302; Alpagut, 2004, 59.

81 Alpagut, 2004, 59-62; Akı vd., 2005, 188; Mollamahmutoğlu, 2005, 235; Akyiğit, 2006, 863-864; Yenisey, 2001b, 1183; Özdemir, 2005, 35; Şen, 2005, 167.

82 Y9HD, 27.12.2004, 20848/29320, Çankaya vd., 2005, 600.

83 Y9HD, 7.7.2005, 30947/24233, İHSGHD, 2006, S.9, s. 261-262.

84 Ekonomi, 1997, 166; Eyrenci-Taşkent-Ulucan, 2005, 170; Akı vd., 2005, 188; Uzun, 2004, 71; Alpagut, 2006, 61; Yenisey, 2005, 119.

85 Alp, 2005, 244-245.

koşullarında değişiklik yapma yetkisinin içerik ve hakkaniyet denetimine tabi tutulması aşağıda ele alınacaktır.

Saklı Tutma Hakkının Değişik Çalışma Koşulları Açısından Değerlendirilmesi

İşverenler iş akitlerine veya genel iş koşullarına önceden koydukları kayıtlara dayanarak ücretin indirilmesine yol açan değişiklikler yapamazlar. Çünkü iş akdinin temel unsurlarından olan ücreti tek taraflı biçimde değiştirme yetkisinin tanınması, sözleşme teorisi ile bağdaşmayıp, sözleşmenin temel dengelerini ve kurulmuş olan düzeni tümüyle bozacak esaslı bir müdahale niteliği taşır.⁸⁶ Örneğin, aylık ücreti yanında komisyon alan işçinin komisyon ücretinin tek taraflı olarak kaldırılabilmesine ilişkin bir saklı tutma kaydı geçerli sayılamaz. Aynı şekilde, işçinin ücretinde indirim sonucunu yaratan işin niteliği veya süresine ilişkin değişikliği saklı tutma kayıtlarının iş akdinde öngörülmesi de mümkün değildir.⁸⁷

İş akdi hükümleri esas alınmak suretiyle hangi hallerde işin niteliğinde değişikliğin esaslı değişiklik sayılarak İK 22'nin uygulama alanına gireceği ve değişiklik feshine konu olacağı yukarıda incelendi. İşin niteliğinde değişiklik yetkisini saklı tutma kayıtlarının bu konuda iki uç arasında yer alması gerekir. Başka bir söyleyişle, bu kayıtlar ne dar tutulmaları zorunluluğu gereği işverene işçinin işinin niteliğinde geniş bir biçimde değişiklik yapma hakkı tanımalı ne de değişikliği saklı tutma olanağını tamamen ortadan kaldırmalıdır.

Kuşkusuz iş akdinde işçinin yapacağı iş çok açık ve somut bir biçimde belirlenmişse, işçinin rızası olmaksızın saklı tutma kaydıyla bu işin tek taraflı olarak değiştirilebileceğinin kabul edilebilmesi kural olarak güçtür. Buna karşılık, yapılacak iş bir meslek olarak belirlenmiş veya vasıfsız bir işçi söz konusu ise saklı tutuma kayıtlarının oldukça geniş bir alan içinde öngörülebilmesine olanak tanınmalıdır.

Uygulamada işin değiştirilmesine ilişkin kayıtlarda işçinin işyerinde “*niteliklerine uygun*” ve “*ifası beklenebilir*” işlerde görevlendirilebileceğine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu tür kayıtlar geçerlidir.⁸⁸

Bunun gibi, işveren tarafından yapılabilecek geçerli feshi önlemeyi sağlayacak nitelikteki değişiklik kayıtlarının da öngörülmesi mümkündür. İş akdinin geçerli nedenle feshedilebileceği her durumda sözleşme değişikliği kaydının konulabilmesi için de geçerli neden mevcuttur. Örneğin, işçinin verimsizliği, performans düşüklüğü veya gördüğü işin ortadan kalkması nedeniyle farklı bir işte görevlendirilebileceğini kurala bağlayan değişiklik kayıtları geçerlidir.⁸⁹ Kanımıza göre bu gibi durumlarda sözleşmede işçinin yapacağı iş açık ve somut bir biçimde belirlenmiş olsa da değişiklik kaydına geçerlilik tanınmalıdır.

Uygulamada çalışma koşullarında değişiklik ihtiyacı ve değişikliği saklı tutma kayıtları en çok işyeri değişikliklerinde diğer deyimle nakillerde ortaya çıkmaktadır. Özellikle banka, inşaat, turizm, otelcilik sektörlerinde işçiyi bir işyerinden diğerine nakil zorunluluğu işin niteliğinden ve ihtiyaçlarından kaynaklanmaktadır.

İşçinin işyerinin değiştirilmesi hakkını saklı tutma kayıtları kural olarak geçerlidir.⁹⁰ Ancak, kuşkusuz bu hak dürüstlük ve iyi niyet kurallarına uygun bir biçimde kullanılmalı ve dar yorumlamalıdır. Herşeyden önce, bu değişiklik işçinin diğer çalışma koşullarını ağırlaştırmamalı, durumunu olumsuz yönde etkilememelidir.⁹¹ Nitekim Yargıtay isabetli bir biçimde taraflar arasındaki iş akdinde her ne kadar nakil serbestisi varsa da, asgari ücretle sekreter olarak çalışan işçinin 35 km. uzaktaki işyerine yol ücreti verilmeksizin kendi ücretinden fedakarlık yaparak nakledilmesini çalışma koşullarında bir ağırlaştırma olarak kabul etmiştir.⁹²

İşletmenin veya işin gereklerine dayanan, diğer işyerindeki personel veya deneyimli eleman ihtiyacını karşılamayı amaçlayan nakiller objektif iyi niyet

⁸⁶ Bkz. Yenisey, 2005, 122; Ekonomi, 1997, 166; Alp, 2005, 244, 422; Alpagut, 2006, 61; Güler, 2004, 123-124; Şen, 2005, 163.

⁸⁷ Bu konuya ilişkin bir Yargıtay kararına bkz. Y9HD, 17.5.2005, 27850/18819; İHSGHD, 2005, S.7, 1251.

⁸⁸ Alpagut, 2006, 61.

⁸⁹ Bkz. Süzek, 1976, 118; Alp, 2005, 417, 422; Alpagut, 2006, 61.

⁹⁰ Eyrenci-Taşkent-Ulucan, 2005, 170; Mollamahmutoğlu, 2005, 235; Alpagut, 2004, 61; Uzun, 2004, 71; Yenisey, 2005, 125.

⁹¹ Ekonomi, 1987, 120-121; Yenisey, 2005, 125; Alpagut, 2004, 61.

⁹² Y9HD, 17.5.2005, 27850/18819, İHSGHD, 2005, S.7, s. 1251.

kurallarına uygundur. Buna karşılık sözleşmelerde nakil yetkisi saklı tutulmuş olsa da, işyeri değişikliği bir cezalandırma, sürgün amacı taşıyor, işçi uzun yıllar içinde yerleşip yaşamını kurduğu şehirden objektif nedenler olmaksızın başka bir şehire gönderiliyor, işçiyi feshe (istifaya) zorlamak amacıyla değişikliği saklı tutma kaydı kullanılıyorsa bir hakkın kötüye kullanılması söz konusudur.⁹³

Bu itibarla, yukarıda yer verdiğimiz 26.1.2004 ve 4.4.2005 tarihli kararlarda Yargıtayın saklı tutma kaydını değerlendirirken soruna bu açılardan yaklaşması isabetli olurdu. Anılan ilk kararlar ilgili olarak, toplu iş sözleşmesi ile değişikliği saklı tutma kaydının İK 22 karşısında öngörülemeyeceği görüşü daha önce belirttiğimiz nedenlerle isabetli değildir. Buna karşılık, bu olayda işçinin Ankara'dan Şırnak'a naklinin yukarıda belirtilen ölçütler göz önünde tutularak iyi niyet kurallarına uygun olup olmadığı araştırılmalıydı.⁹⁴ Aynı şekilde, ikinci kararda da iş akdinde değişikliği saklı tutma kaydının bulunması ile yetinilmeyip, Antalya'dan Batman'a naklin anılan ölçütlere uygun bulunup bulunmadığı değerlendirilmeliydi.

Bu konuda Yargıtayın yine yukarıda anılan 7.7.2005 tarihli kararında yer verdiği ifadeler dikkat çekicidir. Bu karara göre *"Somut olayda davacı ile aynı görevi yapan tanıkların açıklamaları işverenin davacının tayininde kötü niyetli davrandığının kabulü için yeterli değildir. Tanık ifadelerinde davacı ile aynı durumda olan başka bir şahsın Ankara'ya atama istediği halde bu şahsın atamasının yapılmayıp davacının tayin edildiği bildirilmişse de bu konuda belge ibraz edilmemiş ve anılan kişi de tanık olarak dinletilmemiştir"*.⁹⁵ Kararda yer alan bu ifadelerden yüksek mahkemenin deliller yeterli olsaydı istek sahibi kişi yerine davacının naklinin yapılmasının hakkın kötüye kullanılması oluşturduğuna hükmedeceği sonucuna varmak mümkündür.

Bu sorun öğretide her ne kadar isabetli olarak saklı tutma kayıtlarının hakkaniyet (ölçülülük) denetimi çerçevesinde ele alınmışsa⁹⁶ da aynı zamanda hakkın kötüye kullanılması açısından da değerlendirilmeye tabi tutulabilir. Bu görüşe göre, ölçülülük (orantılılık)

ilkesinde, amaca ulaşmaya elverişli aracın muhatabın menfaatlerine verdiği zararlar hak sahibine sağladığı yararın makul bir oran içinde bulunması aranır. Sözleşme ile saklı tutulan değişiklik hakkının da buna uygun olarak işçi ve işveren açısından sonuçları değerlendirilmeli, işverenin değişiklikle sağladığı yarar ile işçinin uğradığı zarar makul bir orantı içinde bulunmalıdır. Ölçülülük ilkesine dayanarak işçinin menfaatlerinin dikkate alınması, işverenin değişiklik hakkını kullanırken işçinin kişisel özellikleri ve özel yaşamıyla ilgili unsurlara göre davranmasını gerektirir. İşçinin işyerindeki kıdemi, yaşı ve ailevi durumu çalışma koşullarının değiştirilmesinde göz önünde tutulacak unsurlardır.⁹⁷ İşyeri değişikliğinden kıdemli ve yaşlı bir işçi kural olarak daha fazla zarar görebileceği gibi, başka bir şehire nakil işçinin eşinin işi, çocuklarının okulu, bakmakla yükümlü olduğu kişiler bakımından ağır bir zarar görmesi sonucunu doğurabilir.⁹⁸ Örneğin Fransız yüksek mahkemesi, aynı göreve atanabilecek başka işçilerin varlığına rağmen işverenin eşi dokuz aylık hamile olan işçiyi yer değişikliği gerektiren bir göreve atamasını hakkın kötüye kullanması olarak kabul etmiştir.⁹⁹ Bu nedenle saklı tuttuğu işyeri değişikliği hakkına dayanan işverenin bu değişiklikten en az zarar göreceği işçilere yönelmesi gerekecek,¹⁰⁰ aksi takdirde saklı tutma hakkını kötüye kullanmış olacaktır.

Çalışma sürelerine ilişkin değişikliklerin ücrette indirim yol açacak nitelikte olmaları halinde sözleşmede saklı tutulmaları mümkün değildir. Buna karşılık, çalışma saatlerinde değişiklik yapma yetkisini işverene tanıyan kayıtların kural olarak geçerli sayılmaları gerekir. Ancak kuşkusuz bu değişiklik hakkı da objektif iyi niyet kurallarına uygun bir biçimde kullanılmalıdır.

İçerik Denetimi

İşverene tek taraflı değişiklik yapma yetkisi veren kayıtların geçerli bir sözleşme hükmü haline gelip

⁹³ Süzek, 1976, 117-118; Özdemir, 2005, 33; Alpagut, 2004, 61.

⁹⁴ Alpagut, 2004, 62.

⁹⁵ Y9HD, 7.7.2005, 30947/24233, İHSGHD, 2006, S.9, s. 261-262.

⁹⁶ Alp, 2005, 409-410.

⁹⁷ Alp, 2005, 409.

⁹⁸ Yenisey, 2001b, 1195.

⁹⁹ Soc., 18.5.1999, Yenisey, 2001b, 1196.

¹⁰⁰ Alp, 2005, 410.

gelmedikleri açısından bir içerik denetimine tabi tutulup tutulamayacağı sorununun ele alınması gerekmektedir. İş hukuku öğretisinde farklı gerekçelerle de olsa sözleşme hükümlerinin ve genel iş koşullarının içerik ve hakkaniyet denetimine tabi tutulabileceği, bunun doğal sonucu olarak da iş akdindeki değişikliği saklı tutma kayıtlarının sınırlanması konusunda bu denetimlerin uygulanabileceği ileri sürülmektedir.¹⁰¹

Geniş anlamda içerik denetimi, sözleşme hükümlerinin emredici hukuk kurallarına, kişilik haklarına ve ahlaka aykırı olup olmadığını sorgulayan denetimdir. Dar ve gerçek anlamda içerik denetimi ise, emredici kurallara, kişilik haklarına ve ahlaka aykırı olmamakla birlikte, bir tarafın aleyhine tek taraflı hazırlanmış, taraflar arasındaki menfaat dengesini aşırı ölçüde bozan sözleşme hükümlerinin ve genel iş koşullarının hukuk kurallarına ve sözleşmenin doğasına uygun hak ve yükümlülük (borç) dengesine uygunluk açısından denetlenmesidir. Başka bir deyimle, yasanın kabul ettiği değer ölçütleri belirlenerek bu değer ölçütlerine göre sözleşme hükümlerinin denetlenmesidir.¹⁰² İçerik denetimi, sözleşme adaletini sağlamak, sözleşme özgürlüğünü gerçek anlamda yaşama geçirebilmek amacıyla sözleşme hükümlerinin yerindeliğini denetime tabi tutar.¹⁰³

Değişikliği saklı tutma kayıtlarının bu yöntemle denetlenebilmesi için yasada pozitif bir dayanağa ihtiyaç vardır. Borçlar Kanunu taslağında, genel işlem koşullarının yer aldığı bir sözleşmede, düzenleyene sözleşmenin genel işlem koşullarına ilişkin hükümlerini tek yanlı olarak karşı taraf aleyhine değiştirme veya bu konuda yeni bir düzenleme yapma yetkisi veren kayıtların geçersiz olduğu öngörülmüştür (m.24). Ne var ki, satış sözleşmesi gibi ani edimli sözleşmeler düşünülerek hazırlanmış olan bu hüküm yasalaşsa bile iş ilişkileri bakımından sorun çözülmüş olmayacaktır. Çünkü, herşeyden önce taslakta sadece genel iş koşulları ile ilgili bir düzenleme getirilmiş olup sözleşmelerdeki tek taraflı değişikliği saklı tutma kayıtları göz önünde tutulmamıştır. Bunun gibi, anılan taslak hükmü iş ilişkisinin özelliklerine uygun düşmemektedir.¹⁰⁴

İçerik denetimine bir pozitif dayanak bulmak amacıyla öğretilerde esas itibarıyla Borçlar Kanununun 19. maddesinin 2. fıkrasında yer alan kamu düzenine aykırılığın,¹⁰⁵ edimi tek taraflı belirleme yetkisinin hakkaniyet ilkesine uygun kullanılması gerektiğini düzenleyen Borçlar Kanununun 70. maddesinin,¹⁰⁶ hakkın kötüye kullanılmasını yasaklayan Medeni Kanunun 2. maddesinin 2. fıkrasının,¹⁰⁷ tüketici işlemleri için içerik denetimini öngören Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 6. maddesinin (kıyasen)¹⁰⁸ uygulanmasının mümkün bulunduğu ileri sürülmüştür.

Öğretilerde yukarıda belirtilen görüşlerin sahibi yazarlar mevzuatımızda içerik denetimine dayanak oluşturacak bir hüküm bulmak ve bu yolla kimi işverenlerce dikte edilen saklı tutma kayıtlarının denetlenmesini sağlamak amacıyla saygın bir arayış içine girmişlerdir. Ancak kanımıza göre öğretilerde ileri sürülen görüşlere karşın iş akitlerinde yer alan değişiklik kayıtlarının içerik denetimine tabi tutulmasına pozitif bir dayanak bulunması güç gözükmemektedir.¹⁰⁹ Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanunun 6. maddesinin kıyasen uygulanması menfaatler arasında bir paralellik bulunmaması nedeniyle kanımıza göre mümkün değildir. Gerçi iş hukuku ile tüketici hukuku arasında sözleşmenin tarafları arasındaki güç dengesizliği açısından genel nitelikte bir benzerlik bulunmaktadır. Ancak, benzerlik sadece genel bir korumaya inhisar etmektedir. Tüketicinin korunması ile işçinin korunması arasındaki kamusal yarar birbirinden farklıdır. Bunun gibi, iş ilişkisi içinde bir tüketici sayılamayacak olan ve iş görme karşılığı ücret elde eden işçinin menfaati ile ödediği para karşılığı bir mal veya hizmeti edinen, kullanan ya da bunlardan yararlanan tüketicinin menfaatinin benzer nitelikte olduğunu savunmak güçtür. Bu itibarla, olması gereken hukuk açısından

¹⁰¹ Bkz., Soyer, 1987, 53 vd.; Alp, 2005, 268 vd., 330 vd.; 362 vd.; Yenisey, 2001b, 1191; Atamer, 2001, 191 vd.

¹⁰² Alp, 2005, 245-246. İçerik denetiminin koşulları, kapsamı ve yaptırımı konusunda geniş bilgi için bkz. aynı yazar, 316 vd., 322 vd. Ayrıca bkz. Şen, 2005, 159 vd.

¹⁰³ Alp, 2005, 302-303. Değişikliği saklı tutma kayıtlarının içerik denetimi konusunda geniş bilgi için bkz. aynı yazar, 246 vd., 362 vd.

¹⁰⁴ Bu konuda bkz. Alp, 2005, 306-307, 413 vd.

¹⁰⁵ Atamer, 2001, 191 vd.

¹⁰⁶ Soyer, 1987, 153 vd., 159 vd.

¹⁰⁷ Yenisey, 2001b, 1191.

¹⁰⁸ Alp, 2005, 302 vd., 309 vd. Ayrıca bu konudaki diğer görüşlerin tartışılması için bkz. aynı yazar, 292 vd.

¹⁰⁹ Laçiner, 67 vd., 73-76.

mevzuatımızda yapılacak bir düzenlemeyle, iş akitlerinde -en azından genel iş koşullarında- yer alan işverenin değişiklik yetkisini saklı tutma kayıtlarının içerik denetimine tabi tutulmasına olanak tanınmalıdır.

Saklı Tutulan Hakka Dayanılarak Yapılan Değişikliğe İşçinin Uymaması

İş hukuku öğretisindeki baskın görüş tarafından -belirli sınırlarla da olsa- işverenin çalışma koşullarında değişiklik yetkisinin saklı tutulabileceği kabul edilmekte ve Yargıtayın son kararlarında da bu görüş benimsenmiş bulunmaktadır. Yukarıda belirtilen sınırlar içinde kalan geçerli bir değişiklik kaydı söz konusu ise, işverenin buna dayanarak yapacağı değişikliğe işçi uymak zorundadır. Bu durumda İK 22 ve değişiklik feshi hükümleri uygulanmaz. Başka bir deyimle, böyle bir kayda dayanan işveren değişiklik önerisini yazılı olarak işçiye bildirmek, işçinin altı işgünü içinde yazılı cevabını beklemek ve önerinin reddi halinde fesih için geçerli bir neden bulunduğunu açıklayarak bildirim süresine uymak suretiyle iş akdini feshetmek durumunda değildir.

İşveren saklı tutma kaydını içeren geçerli bir sözleşme hükmüne aykırı davranan işçinin sözleşmesini haklı nedene dayanarak bildirim sürelerine uymaksızın derhal feshedebilir. Çünkü, sözleşme ile değişiklik yetkisinin saklı tutulması durumunda işçinin değişikliğe uymaması iş görme borcuna aykırılık oluşturur. İşçinin iş görme borcuna aykırı davranışına olayın özelliğine göre uygulanabilecek diğer yaptırımlar¹¹⁰ yanında işverenin duruma göre İK/25/II.h'de öngörülen “işçinin yapmakla ödevli bulunduğu görevleri kendisine hatırlatıldığı halde yapmamakta ısrar etmesi”ne veya İK 25/II, g’de yer alan işçinin özürsüz devamsızlığına ya da iyi niyet kurallarına uymayan davranışına (İK 25/II) dayanarak haklı nedenle derhal fesih hakkı doğar.¹¹¹

Öğretide isabetli olarak belirtildiği gibi bu durumda işveren lehine bir geçerli fesih nedeni değil haklı fesih nedeni ortaya çıkar.¹¹² Gerçi, lehine haklı fesih nedeni doğan işveren isterse İK 25/II’ye dayanmak yerine İK 18/1’e dayanarak işçinin davranışları nedeniyle geçerli

nedenle de sözleşmeyi süreli fesih yoluyla sona erdirebilir.¹¹³ Ancak, Yargıtayın yukarıda belirtilen 27.12.2004 ve 4.4.2005 tarihli kararlarında işçinin işyerini değiştirme yetkisinin iş akdinde ve iç yönetmelikte saklı tutulduğu, yüksek mahkemenin bu kayıtları geçerli saydığı, buna uymayan işçilerin sözleşmelerinin derhal feshedildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda söz konusu kararlarda yer alan süreli fesihlere özgü “geçerli” bir fesih nedeninin bulunduğu ifadesi isabetli değildir. Burada iş akdine aykırı davranışı nedeniyle işçinin sözleşmesinin “haklı” nedenle feshedildiği ifadesine yer verilmeliydi.¹¹⁴

Saklı tutma kaydına uyulmaması nedeniyle işverence yapılan derhal feshe karşı da işe iade davası açılabilir. Bu davanın hukuki dayanağı, feshin haklı nedene dayanmadığı gerekçesiyle işe iade davası açma olanağı tanıyan İş Kanununun 25. maddesinin son fıkrasıdır.

Esaslı Değişiklik Önerisinin İşçi Tarafından Reddedilmesi

İşverenin Yazılı Değişiklik Önerisinde Bulunması

İş Kanununun 22. maddesinin 1. fıkrasına göre “İşveren, iş sözleşmesiyle veya iş sözleşmesinin eki niteliğindeki personel yönetmeliği ve benzeri kaynaklar ya da işyeri uygulamastıyla oluşan çalışma koşullarında esaslı bir değişikliği ancak durumu işçiye yazılı olarak bildirmek suretiyle yapabilir. Bu şekilde uygun olarak yapılmayan ... değişiklikler işçiye bağlamaz”.

İşveren yazılı değişiklik önerisi ile çalışma koşullarını anlaşılarak değiştirmeye yönelik bir irade beyanında bulunmaktadır. Çalışma koşullarında değişiklik önerisi hukuki niteliği itibarıyla bir icaptır. Bu icap ile iş akdini değiştiren ve kabulü halinde iş akdinin eki haline gelen bir değişiklik sözleşmesinin kurulması amaçlanmaktadır.¹¹⁵

İşverence yapılan değişiklik önerisi bir icap olduğu için borçlar hukukunda icap için aranan tüm koşulları

¹¹⁰ İş görme borcuna aykırı davranışın hukuki sonuçları konusunda bkz. Rehbinden, 1979, 54 vd.; Soyer, 1979, 114 vd.; Süzek, 2006, 272.

¹¹¹ Bkz. Süzek, 2006, 272; Alpagut, 2006, 63-64.

¹¹² Alpagut, 2006, 64.

¹¹³ Bu konuda bkz. Süzek, 2006, 456 vd.

¹¹⁴ Alpagut, 2006, 64.

¹¹⁵ Alp, 2005, 130; Yenisey, 2005, 127.

taşınmalıdır. Yazılı değişiklik önerisi açık ve belirgin olmalı, işçinin kabul beyanı ile değişiklik sözleşmesinin kurulması mümkün bulunmalıdır. İşçi değişiklik önerisinden çalışma koşullarının sadece değişeceğini değil, açıkça yapılacak değişikliğin niteliğini ve boyutunu, gereğinde süresini ve karşılığını anlayabilmeli, değişikliğin kendi hak ve yükümlülüklerine etkisi konusunda tamamen bilgi sahibi olmalıdır. Örneğin, hangisi olduğu belirtilmeden işçinin bundan sonra işverene ait başka bir işyerinde çalışması önerisinin açık ve belirgin olduğu kabul edilemez. Değişiklik önerisinin açık ve belirgin olmaması durumunda kabule elverişli bir irade beyanı olmadığından bir değişiklik önerisinin varlığından söz edilemez ve yapılan öneri işçiyi bağlamaz.¹¹⁶

İK 22’de yazılı “*şekle uygun olarak yapılmayan ... değişiklikler işçiyi bağlamaz*” hükmüne yer verilmiştir. Bu nedenle, değişiklik önerisinin yazılı yapılması bir geçerlilik şartıdır.¹¹⁷ Anılan hükümde yazılı olarak işçiye bildirimden söz edildiğinden, değişiklik önerisinin işçilere ilan gibi genel bir duyuru şeklinde değil, her bir işçiye ayrı ayrı yapılması gerekir.¹¹⁸

Alman hukukundan farklı olarak İş Kanununun 22. maddesi ile getirilen sistemde değişiklik önerisi ile fesih bildiriminin aynı anda açıklanması zorunlu değildir. Hukuk sistemimizde işveren önce değişiklik önerisini (yazılı olarak) açıklar. İşçinin değişiklik önerisini kabul etmemesi durumunda fesih bildiriminde bulunabilir. Oysa Alman hukukunda değişiklik önerisi ile fesih bildirimi bir bağlantı içinde birlikte açıklanır. Öneri kabul edilmediği takdirde iş ilişkisinin sona ereceği bildirimde açıkça ortaya konulur. Bu hukuk sisteminde değişiklik feshinin, değişiklik önerisi ile fesih bildirimine ilişkin irade beyanının birleşmesinden oluşan tek bir hukuki işlem olduğu kabul edilir.¹¹⁹ Hukuk sistemimizde değişiklik önerisi ile fesih bildirimi birbirinden farklı iki hukuki işlem oluşturur.¹²⁰

Düşünme Süresi

İş Kanununun 22. maddesinin 1. fıkrası uyarınca “*işçi tarafından altı işgünü içinde yazılı olarak kabul edilmeyen değişiklikler işçiyi bağlamaz*”. Bu hükümle,

işçiye işverence önerilen esaslı değişikliği kabul edip etmeme konusunda altı işgünlük bir düşünme süresi sağlanmakta, acele bir karar vererek bundan zarar görmesi önlemeye çalışılmaktadır. Kuşkusuz işçinin altı işgünü dolmadan öneriyi kabul veya reddettiğini bildirmesine bir engel yoktur. İşverenin bu düşünme süresini tanımaması, işçiyi hemen karar vermeye zorlaması halinde yapılan değişiklik önerisi geçersiz kabul edilmelidir.

Yasada öngörülen düşünme süresine ilişkin kural nispi emredici niteliktedir. Bu nedenle, sözleşmelerle bu süre uzatılabilir ama kısaltılamaz.¹²¹

İşçiye tanınan düşünme süresinin aynı zamanda taraflar arasında bir görüşme yapılmasını sağlama işlevi de olabilir. İşçi işverenin önerdiğinden farklı bir seçeneği karşı öneri olarak işverene getirebilir. Örneğin, işyerinde işverenin önerdiğinden farklı bir işte çalışmasının daha uygun olacağını, önerilen işyerinden başka bir işyerine naklini, iki ikramiye yerine bir ikramiyenin kaldırılmasını, yapılan değişikliğe karşılık bazı ikame yararlar sağlanmasını talep edebilir. İş akdinin feshinin son çare olması ilkesi gereğince feshi önlemek için değişiklik önerisinde bulunan işverenin eğer varsa feshi önleyebilecek diğer seçenekleri bu süre içinde işçi ile görüşmesi mümkündür ve uygun olur.¹²²

Belirtelim ki, İş Kanununun hazırlanması için oluşturulan bilim kurulu taslağında düşünme süresi onbeş gün olarak öngörülmüştü. İşçiye daha uzun bir düşünme süresi sağlanması ve değişikliği bu sürenin içinde kabul etmesi halinde yeni koşullara uyarlanmak ve hazırlık yapmak için düşünme süresinden sonuna kadar yararlanması açısından, taslaktaki sürenin kabul edilmesi daha isabetli olurdu. Bununla beraber belirtelim ki, işçinin değişikliği kabul etmesi halinde işveren olayın özelliğine göre, özellikle başka şehre

¹¹⁶ Alp, 2005, 131.

¹¹⁷ Engin, 2003b, 320; Yenisey, 2005, 129; Alp, 2005, 67.

¹¹⁸ Çelik, 2005, 223; Güzel, 2004, 120; Ekmekçi, 2002, 70; Yenisey, 2005, 127.

¹¹⁹ Bu konuda bkz. Alp, 2005, 125 vd. Aynı yöndeki Alman Federal İş Mahkemesi kararı için bkz. aynı yazar, 126.

¹²⁰ Bununla beraber bu konuda bkz. Alp, 2005, 128-129.

¹²¹ Yenisey, 2005, 128; Alp, 2005, 65.

¹²² Alp, 2005, 66.

nakillerde, düşünme süresinin sona ermesinden sonra iyi niyet kurallarının gerektirdiği kadar makul bir süre beklemek durumundadır.

İşçinin Değişiklik Önerisini Yazılı Kabulü

İşçi işverenin esaslı değişiklik önerisini altı işgünlük süre içinde yazılı olarak kabul ederse iş ilişkisi işverenin önerisine uygun yeni çalışma koşullarıyla devam eder. Yazılı öneri (icap) ve süreye bağlı yazılı kabul değişiklik sözleşmesinin geçerlilik koşuludur. Kabul beyanının yazılı olması ile işçinin değişikliği kabul iradesinin tereddüde yer vermeyecek şekilde açık olması sağlanmakta ve işçinin razı olmadığı bir değişikliği zımnen kabul ettiği iddiasının önüne geçilmektedir. Böylece, değişiklik önerisi karşısında işçinin suskunluğu eski İş Kanunu döneminde olduğu gibi bir zımni kabul olarak nitelendirilmeyecek, aksine altı işgünlük süre içinde suskun kalması önerinin reddi anlamını taşıyacaktır.¹²³

İşçi yasal altı işgünlük veya tarafların sözleşme ile kabul ettiği daha uzun süre dolduktan sonra yazılı kabul beyanını açıklarsa, her ne kadar süresinde kabul edilmediği için işverenin icabı reddedilmiş sayılırsa da, işverenin süre geçtikten sonra yaptığı icapla bağlı olduğunu açıklamasına bir engel olmadığı gibi, işçinin gecikmiş rızasını yeni bir icap olarak değerlendirmek de mümkündür. İşveren bu icabı kabul ederse değişiklik sözleşmesi kurulmuş olur.¹²⁴

Ancak her hakkın kullanılmasında olduğu gibi, değişikliğin İK 22’de öngörülen şekil (geçerlilik) şartına aykırı olarak yapıldığı konusunda işçi tarafından ileri sürülecek iddianın dürtüstlük ve iyi niyet kurallarına uygun bulunması gerekir. Diğer deyimle, şekil şartına uyulmaması nedeniyle geçersizliğin öne sürülmesi bir hakkın kötüye kullanılması oluşturmamalıdır. İşverence İK 22’de yer alan şekle uyulmamış olmasına rağmen işçinin uzun bir süre değişikliğe itiraz etmeksizin yeni çalışma koşullarında iş görmesi daha sonra anılan usule aykırı davranılmış olması nedeniyle değişikliğin kendisini bağlamayacağını ileri sürmesi olayın özelliğine göre bir hakkın kötüye kullanılması oluşturabilir.

Ancak bu konuda ücret ile diğer çalışma koşulları arasında bir ayırım yapılması uygun olacaktır. Herşeyden önce iş akdinin asli edimlerinden biri olan ücrette yapılacak değişiklik sözleşmede edimler arasında bulunması gereken dengeyi temelden sarsabilir. Bunun gibi, ücret bordrosunun herhangi bir ihtirazi kayıt ileri sürülmeksizin imzalanması da orada yazılan meblağın alındığı anlamına gelip, işçinin ücrette yapılan indirimi kabul ettiği biçiminde yorumlanamaz. Bu nedenle, İş Kanununun 22. maddesine uygun bir değişiklik gerçekleştirilmedikçe işçinin zaman aşımı süresi içinde ücret farklarını veya kaldırılan ücrete ilişkin haklarını talep etmesi bir hakkın kötüye kullanılması olarak nitelendirilemez.¹²⁵

Buna karşılık, işin niteliğinde veya işyerinde yapılan değişiklikte İK 22’deki şekle uyulmamış buna rağmen işçi yapılan değişiklik doğrultusunda hiç itiraz etmeden (örneğin nakledildiği işyerinde) uzun bir süre çalışmışsa daha sonra şekle aykırılık nedeniyle değişikliğin kendisini bağlamayacağını ileri sürmesi olayın özelliğine göre bir hakkın kötüye kullanılması olarak yorumlanabilir.¹²⁶

İş Kanununun 22. maddesinin 2. fıkrasına göre “*Taraflar aralarında anlaşarak çalışma koşullarını her zaman değiştirebilir. Çalışma koşullarında değişiklik geçmişe etkili olarak yürürlüğe konulamaz*”. Bu fıkranın 2. cümlesi isabetli olup, değişiklik sözleşmesinin etkisinin geriye yürütülmesini engellemektedir. Esaslı değişiklik ancak tarafların İK 22/1’deki usule uygun olarak yaptıkları sözleşme tarihinde veya daha sonraki bir tarihte yürürlüğe girecektir.

Buna karşılık anılan fıkranın 1. cümlesinde yer alan ve kanımıza göre yasaya konulması gereksiz olan hüküm tereddüt yaratacak niteliktedir. Bu hükmü, çalışma koşullarında esaslı bir değişiklik yapılabilmesi için, 1475 sayılı yasa döneminde olduğu gibi, işverenin değişiklik önerisini sözlü olarak yapmasının işçinin de bunu sözlü olarak hatta zımnen kabul etmesinin yeterli olacağı

¹²³ Çelik, 2005, 223; Süzek, 2006, 497; Çankaya vd., 2005, 61; Demir, 2005, 86; Ekmeççi, 2002, 70-71; Engin, 2003b, 320; Alp, 2005, 68, 72, 74; Başterzi, 2006, 62.
¹²⁴ Alp, 2005, 73; Çankaya vd., 2005, 62; Akyiğit, 2006, 868; Yenisey, 2005, 128.
¹²⁵ Yenisey, 2005, 129-130.

¹²⁶ Bkz. Çankaya vd., 2005, 62; Alp, 2005, 74; Yenisey, 2005, 130.

şeklinde yorumlamamak gerekir. Bu takdirde İK 22/2 hükmü İK 22/1’de getirilmiş hüküm ile çelişir, onu anlamsız hale getirir. İK 22/2, İK 22/1’i teyid eden, onu açıklayan bir düzenleme olarak kabul edilmelidir. Bu hüküm, çalışma koşullarında tarafların anlaşmasıyla esaslı değişikliğe gidilebileceğini ancak bunun için İK 22/1’de öngörülen usule uyulması gerektiğini, işçinin öneriyi reddi halinde değişiklik feshine gidileceğini teyid eden bir düzenleme olarak yorumlanmalıdır.¹²⁷ Söz konusu değişiklik esaslı nitelik taşııyorsa, bu takdirde işverenin sözlü önerisi işçi tarafından sözlü olarak veya zımnen kabul edilebilir. Aynı şekilde, değişiklik talebi işçiden gelmişse İK 22/1’e uymaksızın tarafların anlaşmasıyla çalışma koşullarında değişiklik yapılabilir.

İşçinin Değişiklik Önerisini Reddi

İş Kanununun 22. maddesi uyarınca “işçi tarafından altı işgünü içinde yazılı olarak kabul edilmeyen değişiklikler işçiyi bağlamaz”. İşçi belirtilen süre içinde değişiklik önerisini yazılı olarak kabul etmezse veya yukarıda belirtildiği gibi bu süre içinde suskun kalırsa işverence yapılan öneri reddedilmiş ve sözleşme değişikliği gerçekleşmemiş olur. Diğer deyimle taraflar arasındaki iş akdi aynen devam eder.

Yaptığı değişiklik önerisi reddedilen işveren iki seçenekle karşı karşıyadır. İşveren ya çalışma koşullarında değişiklik yapmaktan vazgeçecek ve sözleşme eski koşullarda devam edecek ya da aşağıda görüleceği gibi fesih için geçerli bir nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklayacak ve bildirim süresine uymak suretiyle iş akdini feshedecektir.

İşçinin Reddine Rağmen İşverenin Değişiklikte İsrar Etmesi

Değişiklik önerisinin işçi tarafından reddedilmesine rağmen işverenin sözleşmeyi fesih yoluna gitmeyip çalışma koşullarında tek taraflı olarak esaslı değişiklik yapmakta ısrar etmesi diğer deyimle eski koşulları uygulamaması olasılık dahilindedir. İşveren örneğin işçi tarafından reddedilmiş olmasına rağmen işçiye eskisine göre daha düşük ücret ödeyebilir veya eski işyerine almayarak işçinin başka bir şehirdeki işyerine gitmesi konusunda ısrar edebilir ya da aynı işyerinde

başka bir işte çalışmaya zorlayabilir. Bu durumda işveren hangi konuda tek taraflı değişiklik yapmışsa, buna ilişkin hukuki sonuçlar doğar ve yaptırımlar uygulanır.

İşveren değişiklik önerisini reddetmesine rağmen işçinin ücretinde tek taraflı indirim yapmışsa veya örneğin ödemekte olduğu ikramiyeyi kaldırmışsa, işçi ücret farkının veya ikramiyenin mevduata uygulanan en yüksek faizle birlikte ödenmesini talep edebilir ya da işini görmekten kaçınabilir (İK 34) veyahut İK 24/II, e uyarınca iş akdini haklı nedenle feshedebilir.¹²⁸

Fransız yüksek mahkemesi haftalık çalışma süresinin 41 saatten 32 saate indirilmesi karşılığında ücretinde indirim yapılmasını kabul etmeyen işçinin haftada 32 saat çalıştırılrsa da 41 saat karşılığı ücretini isteyebileceğini kararlaştırmıştır.¹²⁹

Ücret dışında kalan esaslı değişikliklerde işçinin öneriyi reddetmesine rağmen işverenin sözleşmeyi fesih yoluna gitmeyip yeni çalışma koşullarını işçiye dayatması diğer deyimle aynen devam etmekte olan sözleşme hükümlerini uygulamaktan kaçınması olayın özelliğine göre işverenin temerrüdünü veya iş akdinin haksız feshini oluşturur. Örneğin, başka bir işyerine veya şehre naklini reddeden işçinin işyerine alınmaması, işverenin sözleşmeyi fesih iradesi olarak yorumlanabileceği hallerde bir haksız fesih sayılır. İşçi bu durumda İK 17-21 hükümleri uyarınca dava açabilir.¹³⁰

Buna karşılık, işveren işçinin çalıştığı işin niteliğinde değişiklik yapmış ve işyerine kabul etmekle beraber işçiyi reddettiği işte çalışmaya zorluyorsa, bu durumda bir haksız fesih değil işveren temerrüdü söz konusu olur. Fransız hukukunda böyle bir durumda refere yargıcının kararıyla işçinin eski işinde çalışmasının kararlaştırılabileceği kabul edilmektedir.¹³¹

¹²⁷ Bkz. Süzek, 2006, 499; Yenisey, 2005, 128. Şen, 2005, 93. Kşz. Mollamahmutoğlu, 2005, 236; Alp, 2005, 63-64; 68-71.

¹²⁸ Süzek, 2006, 498; Akyiğit, 2006, 871; Yenisey, 2005, 131; Alpagut, 2006, 58; Başterzi, 2006, 62; Alp, 2005, 75.

¹²⁹ Soc. 18 févr. 1998, Bull. civ. V, No.118, Pélissier vd., 2002, 470, dn.1. Daha önce kararlaştırılmış ücretin ödenmesi gerektiğine ilişkin olarak ayrıca bkz. Soc. 21 janv. 1998, Bull. civ. V, No.58; Soc.4 févr. 1998, Bull. civ. V, No.96, aynı yer.

¹³⁰ Bu konuda bkz. ve kşz. Çelik, 2005, 195; Süzek, 2006, 498; Alp, 2005, 75; Akyiğit, 2006, 870; Çankaya vd., 2005, 63; Mollamahmutoğlu, 2005, 237-238; Alpagut, 2006, 58-59; Başterzi, 2006, 62; Yenisey, 2005, 131. Bu durumda bir haksız feshin söz konusu olduğunu karara bağlayan Yargıtay kararı için bkz. Y9HD, 22.10.1998, 12387/15078, Tekstil İşv., Ocak 1999, 20, Süzek, 2002, 202-206.

¹³¹ Paris, 22 mai 1996, 18 ch., RJS, 8-9/96, No.901, Pélissier vd., 2002, 470.

Bundan başka, bu koşullarda işçinin haklı nedenle fesih hakkı da doğar. İşveren tarafından İK 22 uyarınca yapılan çalışma koşullarında esaslı değişiklik önerisi işçi tarafından yazılı olarak kabul edilmemiş, buna rağmen işveren tarafından çalışma koşulları tek taraflı değiştirilmişse, bu artık aynen devam etmekte olan iş akdinde yer alan (eski) çalışma koşullarının uygulanmaması anlamına geleceğinden işçi İK 24/II, f (ücret indiriminde İK 24/II,e) uyarınca iş akdini haklı nedenle feshedebilir. İşçi bu durumda kıdem tazminatına hak kazanır, ancak ihbar tazminatı talep edemez ve iş güvencesi hükümlerinden (İK 18 vd.) yararlanamaz. İşçinin İK 22’de yer alan değişiklik feshi hükümlerinden yararlanması, feshin işveren tarafından yapılması nedeniyle daha lehine olacağından, bu durumda İK 24/II, f hükmü genellikle uygulama alanı bulmayacaktır.¹³²

Belirtelim ki, çalışma koşullarında değişiklik işverenin yönetim hakkı çerçevesinde kalıyorsa veya değişiklik sözleşmede yer alan geçerli bir saklı tutma kaydına dayanıyorsa sözleşmeyi fesheden işçi haksız fesih yapmış duruma düşer ve kıdem tazminatı alamaz. Bu yöndeki bir Yargıtay kararında şu görüşlere yer verilmiştir: “Taraflar arasında imzalanan iş sözleşmesinin özel şartlar bölümünün (c) bendinde ‘İşveren, işçiyi, ücretinde değişiklik yapmadan kendisine ait aynı il hudutları dahilinde herhangi bir başka işyerine tayin ve nakil etmekte serbesttir’ şeklinde kurala yer verilmiştir ... Görevlendirilen işyerinin işçinin ikamet ettiği adrese uzak olması bu sonucu değiştirmemektedir. Davacı işçinin servis hizmetinden yararlandığı ve servise binmek üzere Sıhhiye köprüsünde hazır bulunmasının istendiği görevlendirme yazısından anlaşılmaktadır ... Yapılan bu açıklamalara göre davacı işçinin işverence usulüne uygun biçimde yapılan işyeri değişikliğini kabul etmeyerek ayrıldığı anlaşıldığından kıdem tazminatına hak kazanabilmesi mümkün değildir”.¹³³

SÖZLEŞMENİN DEĞİŞİKLİK FESHİYLE SONA ERDİRİLMESİ

Değişiklik Feshinin Uygulanması

Değişiklik önerisi işçi tarafından reddedilen işverenin, değişiklik yapmaktan vazgeçmiyorsa, iş akdini

feshetmekten başka bir seçeneği yoktur. İş Kanununun 22. maddesi uyarınca “İşçi değişiklik önerisini bu süre içinde kabul etmezse, işveren değişikliğin geçerli bir nedene dayandığını veya fesih için başka bir geçerli nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklamak ve bildirim süresine uymak suretiyle iş sözleşmesini feshedebilir. İşçi bu durumda 17 ila 21 inci madde hükümlerine göre dava açabilir”.

Görüldüğü gibi, işveren bu durumda süreli fesih yapacak yani İş Kanununun 17. maddesinde öngörülen bildirim sürelerine uymak suretiyle iş akdini sona erdirecek ve işçiye kıdem tazminatı ödeyecektir. İşverenin bildirim süresine ait ücreti peşin vermek suretiyle sözleşmeyi sona erdirmesi de mümkündür (İK 17/5). İşveren bildirim sürelerine uymamış veya bu sürelerle ilişkin ücreti peşin ödemişse işçiye ayrıca ihbar tazminatı öder. Buna karşılık, değişiklik önerisini reddeden işçiye karşı işveren İK 25 uyarınca iş akdini haklı nedenle derhal feshedemez.

İşçi altı işgünlük düşünme süresinin sonunu beklemeksizin bu süre içinde yazılı red kararını bildirirse bile işverenin süreli fesih hakkının altı işgünlük sürenin sonundan itibaren başlaması yasanın amacına uygundur. İşçiye altı işgünlük süre sona ermeden yazılı olarak bildirdiği red kararını gerekirse bu süre dolmadan geri alabilme olanağı tanınmalıdır. Yasanın amacı iş akdinin sona erdirilmesi değil mümkün olduğu ölçüde iş ilişkisinin devamının sağlanmasıdır.¹³⁴

Değişiklik Feshinde Geçerli Neden

İş Kanununun 22. maddesinde işverenin “değişikliğin geçerli bir nedene dayandığını” veya “fesih için başka bir geçerli nedenin bulunduğunu” yazılı olarak açıklamak suretiyle sözleşmeyi feshedebileceği hükme bağlanmıştır. Anılan maddede değişiklik feshi için ayrı ve özel bir dava ve denetim öngörülmemiş, fesih üzerine işçinin açacağı dava konusunda İK 17-21’e yollama yapılmakla yetinilmiştir.

¹³² Bkz. Çankaya vd., 2005, 64; Sütçek, 2006, 524; Demir, 2005, 87; Engin, 2003b, 321; Alpagut, 2004, 58; Yenisey, 2005, 131; Alp, 2005, 75; Başterci, 2006, 62. Bu konuda Fransız hukuku ile bir karşılaştırma için bkz. Pélissier vd., 2002, 471-473. ¹³³ Y9HD, 19.4.2005, 18877/13746, Çankaya vd., 2005, 597.

¹³⁴ Çankaya vd., 2005, 62.

Değişiklik feshinin dayandığı geçerli neden konusunda öğretide iki farklı görüş ortaya çıkmıştır. Bu konuda daha hafif bir denetimi savunan görüşe göre işveren tarafından yapılmak istenen değişikliğin geçerli (makul) bir nedeni olması halinde, işverence yapılan feshin geçerli kabul edilmesi gerekir. Bu görüş uyarınca iş akdinin feshinin geçerli bir nedene dayanması aranmayacak, sadece işverence yapılmak istenen değişikliğin geçerli bir nedeninin bulunması yeterli sayılacaktır.¹³⁵ Değişiklik önerisinin uygun olup olmaması denetimde ölçüt olarak kabul edilince, İK 18'e göre geçerli fesih nedenleri olmasa da değişiklik önerisinin objektif veya makul olması işverence İK 22 uyarınca yapılacak değişiklik feshini geçerli hale getirebilecektir.

Buna karşılık, değişiklik feshini daha ağır bir denetime tabi tutmaktan yana olan görüşe göre ise değişikliğin değil yapılan feshin geçerli bir nedene dayanması aranmalı¹³⁶ yani fesih iş güvencesini düzenleyen İş Kanununun 18. maddesinde yer alan geçerli bir nedenle yapılmış olmalıdır. Başka bir anlatımla, işverence yapılacak değişiklik feshi ancak anılan maddede yer alan “*İşletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden ya da işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından kaynaklanan*” nedenlere dayanıyorsa geçerli kabul edilmelidir.¹³⁷ Bu durumda, işveren işçiye çalışma koşullarında değişiklik önerisi yaparken temelde bu değişikliği gerektiren ve İK 18'de yer alan geçerli bir fesih nedenine dayanmak zorundadır.

Her ne kadar İş Kanununun 22. maddesinde “*değişikliğin geçerli bir nedene dayandığı*” ifadesi yer alıyorsa da bundan değişiklik feshinde denetim ölçütünü hafifletecek, geçerli bir fesih için sadece yapılmak istenen değişikliğin makul olmasını yeterli sayacak bir anlamın çıkartılmaması uygun olur.

Nitekim, Türk iş hukuku öğretisinde baskın görüş isabetli olarak değişiklik feshini daha ağır bir denetime tabi tutmaktan yana olup, bu feshin geçerli olmasının ancak İK 18'de sayılan geçerli nedenlere dayanması halinde mümkün olacağını savunmaktadır.¹³⁸ Başka bir söyleyişle, işverenin çalışma koşullarını esaslı bir şekilde değiştirmek istemesi ve bunun reddi halinde

yapacağı değişiklik feshinde dayanması gereken nedenler, doğrudan iş akdinin feshini geçerli kılacak nitelikte ve ağırlıkta (İK 18) olmalıdır.

Gerçekten, değişiklik feshinde daha hafif bir denetimle yetinilmesi herşeyden önce yasaya aykırı olarak işveren lehine geçerli fesih nedenlerinin genişletilmesi ve feshe karşı korumanın zayıflatılması sonucunu doğurur. Çünkü bu şekilde İK 18'de yer alan geçerli fesih nedenleri dışında “*değişikliğin geçerli bir nedene dayanması*” gibi yeni bir geçerli fesih nedeni yaratılmış olur. Bu durum işçinin iş güvencesini zayıflatır ve İK 18'de düzenlenmiş bulunan geçerli fesih nedenlerinin emredici ve sınırlayıcı niteliğine aykırıdır. İK 22'nin amacı yeni bir geçerli fesih nedeni yaratmak olmadığı gibi, bu maddeden böyle bir sonuca varmak da mümkün değildir. Aynı şekilde, hükümden iş güvencesine bir istisna veya sınırlama getirilmek istendiği yönünde bir anlam çıkarmak da mümkün gözükmemektedir.¹³⁹

Bunun gibi, İK 22'de esaslı değişiklik için uyulması gereken usul düzenlendikten sonra işçinin bunu reddi üzerine yapılacak değişiklik feshinde İK 17 ve bu hükmün devamındaki iş güvencesi hükümleri (İK 18-21) ile bağlantı kurulmaktadır. İK 22 değişiklik feshi konusunda ayrı ve özel bir dava ve denetim öngörmemekte, fesih üzerine işçinin açacağı dava konusunda İK 17-21'e gönderme yapmakla yetinmektedir. İşçi işverence yapılacak değişiklik feshinin geçersizliği için dava açacak ve bu dava tamamen doğrudan iş akdinin feshini düzenleyen İK 17-21 hükümlerine göre görülecektir. İş yargıcının önüne gelen davanın konusu feshin geçersizliğidir, değişikliğin değil.¹⁴⁰

Ekleyelim ki, daha hafif denetimin bir sakıncası da, değişiklik feshinin hafif denetleneceğini ve fesih halinde yeterince korunmayacağını düşünen işçinin işverenin

¹³⁵ Alman hukukunda bu görüşü savunan yazarlar ve gerekçeleri için bkz. Alp, 2005, 148 ve dn.65, 150 ve dn.75; Alpagut, 2006, 57 ve dn. 10.

¹³⁶ Alman hukukunda bu görüşü savunan yazarlar ve gerekçeleri için bkz. Alp, 2005, 148 ve dn.66, 150-151 ve dn.76.

¹³⁷ İş Kanununun 18. maddesinde yer alan geçerli fesih nedenleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Güzel, 2004, 42 vd.; Süzek, 2006, 442 vd.; Çelik, 2005, 203 vd.; Ekonomi, 2005, 45 vd.; Engin, 2003a, 35 vd.; Eyrenci.-Taşkent-Ulucan, 2005, 156 vd.; Mollamahmutoglu, 2005, 573 vd.; Çankaya vd., 2005, 74 vd.

¹³⁸ Ulucan, 2003, 87; Süzek, 2006, 498; Engin, 2003b, 323; Alp, 2005, 146, 162, 171; Alpagut, 2006, 56-57; Yenisey, 2005, 131. Kış. Çankaya vd., 59, 61; Akyiğit, 2006, 869.

¹³⁹ Alp, 2005, 162, 171; Alpagut, 2006, 56.

¹⁴⁰ Alp, 2005, 77, 151-152; Alpagut, 2006, 56.

aşırıya kaçmış da olsa değişiklik önerilerini işini kaybetmemek için kabullenmesi sonucunu doğurabilmesidir. Aynı şekilde, değişiklik feshinin daha hafif denetleneneğini, iş akdine bu şekilde daha kolay son verilebileceğini bilen kimi işverenler de çalışma koşullarında değişiklik yapmak ve bu yolla iş güvencesi hükümlerini dolanmak olanağını elde edebilirler.¹⁴¹

Değişiklik feshinde yargı organı tarafından yapılacak denetimin, işverence gerçekleştirilen “değişikliğin” değil de “feshin” geçerli bir nedeninin bulunup bulunmamasına dayanması, işverenin değişiklik önerisini yaparken İK 18’e göre fesih için geçerli bir nedene sahip olmasını zorunlu kılar. Bunu şöyle de ifade etmek mümkündür: İşyerinde geçerli bir fesih nedeni (İK 18) ortaya çıktığı takdirde, İK 22 işverene çalışma koşullarında esaslı değişiklik yapma ve bu yolla son çare (ultima ratio) olarak fesihten kaçınma olanağı sağlar. Çalışma koşullarında esaslı değişiklik, feshin son çare olması ilkesi gereği fesihten önce başvurulması gereken bir önlemdir.¹⁴²

Nitekim değişiklik feshine ilişkin maddenin gerekçesi de bu sonucu doğrulayacak niteliktedir. Gerekçeye göre: “*Madde ile amaçlanan, belirli olumsuz koşulların varlığında, işçinin sözleşmesinin doğrudan feshedilmesi yerine, çalışma koşullarında belirli değişiklikler yapılması yoluyla, iş ilişkisinin sürdürülmesinin sağlanmasıdır*”. Gerekçede yer alan “*belirli olumsuz koşullar*” ifadesinin, cümlenin bütünlüğü içinde ve iş güvencesi ile birlikte düşünüldüğünde, iş akdinin feshini mümkün kılacak olumsuz koşullar (işletmenin gerekleri, işçinin yetersizliği vb.) olarak anlamak gerekir. Böylece İK 22’nin amacı, iş akdinin geçerli olarak feshedilebileceği bir durumda mümkünse çalışma koşullarının değiştirilmesi ile iş ilişkisini sürdürmektir. Bu nedenle, işverenin yaptığı değişiklik feshinin değerlendirilmesinde, gerekçeye uygun olarak ultima ratio çerçevesinde işçiye İK 22 uyarınca değişiklik önerisinde bulunup bulunmadığına bakılacaktır. İş akdini feshetmek yerine çalışma koşullarını değiştirerek iş ilişkisini sürdürmek mümkün ise, bu olanak denenmeden ve işçi öneriyi reddetmeden yapılan değişiklik feshi geçerli olmayacaktır. İşçi de işverenin geçerli fesih

yapabileceği bir durumda değişiklik önerisini kabul ederek feshi önleyebilme şansını kazanacaktır.¹⁴³

İşyerinde geçerli bir fesih nedeni ortaya çıkmış, işveren İK 22’deki usule uygun ve son çare olarak bu feshi önleyecek esaslı değişiklik önerisinde bulunmuş ve öneri işçi tarafından kabul edilmemişse, işveren iş akdini geçerli nedenle feshedebilecektir. Örneğin işyerinde yeni bir teknolojinin veya üretim yönteminin uygulanması nedeniyle işgücü fazlalığı oluşmuşsa, işveren mümkünse işçiye son çare olarak kendisine ait başka bir işyerine geçmesini veya işyerinde başka bir işi görmesini İK 22 çerçevesinde önermelidir. Bu öneriyi reddeden¹⁴⁴ işçinin iş akdi geçerli nedenle feshedilebilir.

Değişiklik Feshinin Sonuçları

İşverenin değişiklik feshine karşı, iş güvencesinin kapsamındaki işçi İK 18 vd. hükümleri uyarınca feshin geçersizliğini ileri sürerek işe iade davası açabilir (İK 22). Değişiklik feshinin geçerli olup olmadığı da yargı organı tarafından aynen diğer fesih bildirimlerinde olduğu gibi denetlenecek, diğer deyimle, işveren feshin işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden ya da işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından kaynaklandığını ispatlamak zorunda kalacaktır (İK 18/1, 20/2).

Feshin geçerli bir nedene dayandığını ispatlayamazsa işveren ya işçiye bir ay içinde işe başlatmak ya da en az dört ve en çok sekiz aylık ücreti tutarında bir iş güvencesi tazminatını ödemekle yükümlüdür (İK 21/1). Yargı organında feshin geçersizliğine karar verilmesi halinde, işe başlatılsın veya başlatılmasın işçiye ayrıca kararın kesinleşmesine kadar çalıştırılmadığı süre için en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları ödenir (İK 21/3). Kuşkusuz işe başlatılmayan işçinin koşulları varsa ihbar ve kıdem tazminatı hakları da vardır.¹⁴⁵ İşverence işe başlatılırsa işçi kuşkusuz

¹⁴¹ Alp, 2005, 162, 168, 171.

¹⁴² Bkz. Süzek, 2006, 498; Ulucan, 2003, 87; Engin, 2003a, 85-100; Alp, 2005, 154, 166; Alpagut, 2006, 57; Şen, 2005, 181.

¹⁴³ Alp, 2005, 145, 153-154, 164; Alpagut, 2006, 57.

¹⁴⁴ Olması gereken hukuk açısından Alman hukukunda olduğu gibi işçiye değişiklik önerisini ihtirazi kayıtlı kabul etme seçeneğinin tanınması gerektiği görüşü için bkz. Alpagut, 2006, 56-57; Alp, 2005, 178-179.

¹⁴⁵ Geçersiz feshin sonuçları hakkında geniş bilgi için bkz. Çelik, 2005, 218 vd.; Güzel, 2004, 102 vd.; Süzek, 2006, 480 vd.; Ekonomi, 2005, 57 vd.; Eyrenci-Taşkent-Ulucan, 2005, 165 vd.; Mollamahmutoğlu, 2005, 590 vd.; Çankaya vd., 2005, 256 vd.

değişikliğine onay vermediği eski çalışma koşullarında çalıştırılacaktır. Geçersiz feshin sonuçları bu yazının konusunu doğrudan ilgilendirmediğinden burada bu kadar bilgi verilmesi ile yetinilmiştir.

İş akitleri değişiklik feshi yoluyla sona erdirilen iş güvencesinin kapsamına girmeyen işçiler, işverenden koşulları varsa ihbar ve kıdem tazminatından başka kötü niyet tazminatı ya da sendikal tazminat talebinde bulunabilirler. Belirtelim ki, işverenin sırf çalışma koşullarında esaslı değişikliği kabul etmediği için işçinin sözleşmesini feshetmesi fesih hakkının kötüye kullanılmasını oluşturur.¹⁴⁶

Daha önce görüldüğü gibi İK 22 belirli süreli iş akitlerinde uygulanmaz. Belirli süre içinde yaptığı değişiklik önerisini işçinin reddetmesi üzerine işverenin iş akdini feshetmesi bir haksız fesih sayılır ve buna ilişkin yaptırımlar uygulanır.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Sützek, 1976, 119; Yenisey, 2005, 131; Alp, 2005, 238 vd. Ayrıca kötü niyet tazminatı ve sendikal tazminat konusunda geniş bilgi için bkz. Sützek, 2006, 418 vd.
¹⁴⁷ Bu konuda bkz. Sützek, 2006, 533 vd.



KAYNAKÇA

- Akı, E. vd., (2005), “Uygulamada İş Güvencesi”, İstanbul.
- Akyiğit, E., (2006), “4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi”, C.I, İstanbul.
- Alp, M., (2005), “İş Sözleşmesinin Değiştirilmesi”, Ankara.
- Alpagut, G., (2004), “İş Sözleşmesinin Esaslı Şartlarında Değişiklik ve Yargıtayın Konuya İlişkin Bir Kararının Düşündürdükleri”, Çimento İşv., Eylül, 52-62.
- Alpagut, G., (2006), “İş Kanunu’nun 22. Maddesinin Uygulama Alanı - Sözleşme Hükümlerinin Geçerliliği Sorunu ve Yargıtay’ın Konuya İlişkin Kararları”, İHSGHD, S.9, s. 49-64.
- Atamer, Y., (2001), “Genel İşlem Şartlarının Denetlenmesi”, İstanbul.
- Baştırzi, S. (2006), “Türkiye’de Feshe Karşı Koruma Hukuku Reformunun Sosyal Hukuk ve İstihdam üzerine Etkileri”, AÜHFD, 2005, S.3, s. 53-94.
- Camerlynck, G.H, (1982), “Le Contrat de Travail, Droit du Travail”, T.I, éd.2., Paris.
- Caniklioğlu, N., (2005), “4857 Sayılı İş Kanununa Göre Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği”, A. Can Tuncay’a Armağan, 499-547, İstanbul.
- Couturier, G., (1975), “Les Techniques Civilistes et le Droit du Travail”, Dalloz, Chr. XXXVI, 221-228.
- Çankaya, O.G.- Günay, C.İ.- Göktaş, S., (2005), “Türk İş Hukukunda İşe İade Davaları”, Ankara.
- Çelik, N., (2005), “İş Hukuku Dersleri”, B.18, İstanbul.
- Çenberci, M., (1986), “İş Kanunu Şerhi”, B.6, Ankara.
- Demir, F., (2005), “Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması”, B.4, İzmir.
- Deschenaux, H., (1969), “Le Titre Préliminaire du Code Civil”, T. I, 1, Fribourg.
- Dogan, K., (1999), “La Modification du Contrat de Travail”, Genève.
- Durand, P. – Vitu, A., (1950), “Traité de Droit du Travail”, T. II, Paris.
- Ekmekçi, Ö., (2002), “26 Haziran 2003 Tarihli İş Kanunu Tasarısının Bazı Hükümleri Üzerine”, Çalışma Hayatımızda Yeni Dönem, 65-96, İstanbul.
- Ekonomi, M., (1987), İş Hukuku, C.I, Ferdi İş Hukuku, B.3, İstanbul.
- Ekonomi, M., (1997), “Çalışma Şartlarının Belirlenmesi ve Değişen İlişkilere Uyumu”, Prof. Dr. Kemal Oğuzman’a Armağan, 157-179, Ankara.
- Ekonomi, M., (2005), “Yeni İş Kanunu Çerçevesinde İş Sözleşmesinin Feshi ve İş Güvencesi”, İş Kanunu Toplantı Dizisi, I, 16-60, İstanbul.
- Engin, E.M., (2003a), “İş Sözleşmesinin İşletme Gerekleri ile Feshi”, İstanbul.
- Engin, E.M., (2003b), “Çalışma Koşullarında Esaslı Değişiklik ve Yeni İş Kanunu Tasarısı”, İÜHFM, C.LXI, S.1-2, s. 313-326.
- Esener, T., (1978), “İş Hukuku”, B.3, Ankara.
- Eyrenci, Ö.-Taşkent, S.-Ulucan, D., (2005), “Bireysel İş Hukuku”, B.2, İstanbul.
- Géa, F., (2000), “Le ‘Principe de l’Ultime Remède’ et l’Obligation Prétorienne de Reclassement en Matière de Licenciement pour Motif Économique”, La Rupture du Contrat de Travail en Droits Français et Allemand, 265-311, Strasbourg.
- Géa, F. vd., (2000), “La Rupture du Contrat de Travail en Droit Allemand: Présentation Générale”, La Rupture du Contrat de Travail en Droits Français et Allemand, 23-50, Strasbourg.
- Güler, M., (2004), “Ücretin Belirlenmesi ve Değiştirilmesi Yöntemlerine İlişkin Bir Yargıtay Kararının Düşündürdükleri”, Yargıç Resul

- Aslanköylü'ye Armağan, Kamu-İş, C.7, S.3, s. 111-128.
- Günay, C.İ., (2005), "*İş Kanunu Şerhi*", C.I, Ankara.
- Güzel, A., (2004), "*İş Güvencesine İlişkin Yasal Esasların Değerlendirilmesi*", İş Güvencesi, Sendikalar Yasası, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası Semineri, 15-145, İstanbul.
- Laçiner, H., (2004), "*Die Änderung von Arbeitsbedingungen im Türkischen und Deutschen Arbeitsrecht*", Hamburg.
- Mazeaud, A., (1998), "*Droit du Travail*", Paris.
- Mollamahmutoğlu, H., (2005), "*İş Hukuku*", B.2, Ankara.
- Narmanlıoğlu, Ü., (1998), "*İş Hukuku, I, Ferdi İş İlişkileri*", B.3, İzmir.
- Özdemir, E., (2005), "*İş Sözleşmesinin İçeriği ve Ücret*", III. Yılında İş Yasası, 27-55, İstanbul.
- Pélissier, J. vd., (2002), "*Droit du Travail*", éd. 21, Paris.
- Rehbinder, M., (1979), "*Droit Suisse du Travail (Tr. B. Schneider)*", Berne.
- Silhol, B., (1998), "*Le Chômage Partiel*", Paris.
- Soyer, M.P., (1979), "*İşçinin İş Görme Borcu*", İzmir.
- Soyer, M.P., (1987), "*Genel İş Koşulları*", İzmir.
- Soyer, M.P., (1991), "*Hizmet Akitlerinde İçerik (Hakkaniyete Uygunluk) Denetimi*", İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 15. Yıl Armağanı, 263-268, İstanbul.
- Süzek, S., (1976), "*İş Akdini Fesih Hakkının Kötüye Kullanılması, İş Güvencesi Konusunda Karşılaştırmalı Bir İnceleme*", Ankara.
- Süzek, S., (1989), "*İş Akdinin Askıya Alınmasının Genel Teorisi*", Ankara.
- Süzek, S., (1994), "*İş Hukukunda Yorum*" İnan Kırac'a Armağan, 231-238, Ankara.
- Süzek, S., (1997), "*İşyeri Uygulamaları*", Prof.Dr. Kemal Oğuzman'a Armağan, 151-155, Ankara.
- Süzek, S., (1998), "*İşverenin Yönetim Hakkı ve Sınırları*", Prof. Dr. Metin Kutal'a Armağan, 225-232.
- Süzek, S., (2002), "*İş Hukuku, Genel Esaslar- İş Akdi*", İstanbul.
- Süzek, S., (2006), "*İş Hukuku, Genel Esaslar-Bireysel İş Hukuku*", B.3, Tıpkı Basım, İstanbul.
- Şen, M., (2005), "*İş Hukukunda Çalışma Koşullarında Değişiklik*", Ankara 2005.
- Taşkent, S., (1981), "*İşverenin Yönetim Hakkı*", İstanbul.
- Taşkent, S., (2002), "*İş Güvencesi ve Yeni Yasal Düzenleme*", Ankara.
- Teyssié, B., (1992), "*Droit du Travail, 1, Relations Individuelles de Travail*", éd.2, Paris.
- Ulucan, D., (2003), "*İş Güvencesi*", İstanbul.
- Uzun, B., (2004), "*Yeni İş Yasası Semineri*", İstanbul.
- Verdier, J.M. vd., (2002), "*Droit du Travail*", éd.12, Paris.
- Vischer, F., (1982), *Le Contrat de Travail (Tr.M.Sudan), Traité de Droit Privé Suisse, Vol.VII, T, I,2, Fribourg.*
- Yenisey, K.D., (2001a), "*Hizmet Akdine Tek Taraflı Müdahale ve İş Şartlarının Esaslı Tarzda Değiştirilmesi*", İstanbul Barosu Çalışma Hukuku Komisyonu Bülteni, S.5, s. 113-132.
- Yenisey, K.D., (2001b), "*İşverene Hizmet Akdinde Tek Taraflı Değişiklik Yapma Yetkisi Veren Sözleşme Hükümlerinin Denetimi*", Prof. Dr. Nuri Çelik'e Armağan, C.II, 1175-1198, İstanbul.
- Yenisey, K.D., (2005), "*Çalışma Koşullarında Değişiklik*", III.Yılında İş Yasası, 104-131, İstanbul.
- Zimmerman, P., (2000), "*Le Licenciement Disciplinaire*", La Rupture du Contrat de Travail en Droits Français et Allemand, 105-123, Strasbourg.

ABSTRACT

The Right of Labour Union to Draw Up Their Rules in Full Freedom

Freedom of association has got two dimensions. The content of the freedom to organize labour unions has got two parts: first part is related to the personal or individual freedom to organize labour union. The second part is the collective freedom to organize labour unions which means the freedom of labour unions.

Collective freedom of labour union gives the right to organize the labour union activities in full freedom. Right to organize internal and external affairs of labour unions also includes the right to draw up the rules of labour unions in full freedom. This article studies the freedom of association and the right of labour unions to draw up their rules and rule books in full freedom from the Turkish labour union law perspective. In this article, of which a new decision given in May 2005 of the Supreme Court has been also evaluated, the right to draw up the rules of labour unions in full freedom is explained and evaluated both from the perspective of ILO conventions on the freedom of Association and the convictions of Supreme Court. The main goal of this article is to examine the legal characteristics of the right to draw up the rules of labour unions in Turkish jurisprudence. Lastly we come to conclusion that Turkish Trade Union Law has been regulated legally and harmonious with the international norms of trade union freedoms with a few very small restrictions of which their aim is to save the illegal activities of trade unions and misusing of labour union freedom s and rights to organize.

Anahtar Kelimeler: *Sendika Hürriyeti, Sendikaların Tüzüklerini Serbestçe Düzenleme Hakkı, Sendikal Haklar*

Sendikaların Tüzüklerini Serbestçe Düzenleme Hakkı



Prof. Dr. Kadir ARICI



İRİŞ

Sendika hürriyetinin muhtevası ve sınırları üzerindeki tartışmalar devam ediyor. Sendikaların tüzüklerini serbestçe tanzim etme hakları süre giden bu tartışma ortamında bir yargı kararı ile yeniden sendika hukukunun gündemine girmiş bulunmaktadır. Konu bütün boyutları ile ayrıntılı bir biçimde incelenmediği için tartışmalar da sağlıklı bir zeminde sürmemektedir.

Milletlerarası Çalışma Teşkilatının (ILO) 87 sayılı Sendika hürriyetine dair Sözleşmesinin TBMM tarafından onaylanması¹ ve daha sonra da Any.m.90 da yapılan son değişiklik² de meseleyi daha da çetrefil hale getirmiştir. AB müktesebatına uyum çalışmaları perspektifinde Türkiye'nin üye olma çabaları ile AB'nin üye olanlardan bile talep etmediklerini Türkiye'den

Gazi Üniversitesi, İİBF, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi

arici@gazi.edu.tr

talep eder hale gelen tutumu, Türkiye'de de bu alanda bazı çevrelerin ölçsüz taleplerine psikolojik bir zemin hazırlamıştır.

Bu çalışmada öncelikle sendikaların tüzüklerini serbestçe hazırlama hakkı bakımından konu ele alınacak ve son değişiklikler çerçevesinde bir değerlendirme yapılacaktır. Hemen ifade edelim ki tartışmalar sağlıklı bilgi temelinde yürütülür ise daha sağlıklı değerlendirme yapılabilir.

SENDİKA TÜZÜKLERİ - NİTELİĞİ ve ÖNEMİ

Sendika tüzükleri, sendikaların kuruluş ve işleyişine dair esasları düzenlerler. Tüzükler, sendikaların kuruluşu sırasında sendika kurucuları tarafından

¹ Sözleşme 25.11.1992 tarih ve 3847 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile onaylanmıştır (RG 11.12.1992 T ve 21432 sa). Uygulaması ise 8.1.1993 tarih ve 93/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla (RG 25.02.1993 T. ve 21507 Sa.) kabul edilmiştir.

² Anayasa m.90'a eklenen ve konumuzu yakından ilgilendiren bu son cümle "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklerle ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır" şeklinde olup 7.5.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun m. 7 ile eklenmiştir.

hazırlanır. Sendika kurucuları, sendikalarını hazırlayacakları tüzük esaslarına göre kurarlar. Sendika tüzükleri sendikaların kuruluşu, amaçları, teşkilatlanması, üyelik, üye-sendika ilişkileri ve sendikaların faaliyetleri gibi sendikanın işleyişine dair temel esasları gösteren metinlerdir. Sendikalar tüzük esasları çerçevesinde faaliyet göstermek üzere kurulurlar. Tüzükler sendikaların niçin kurulduğunu, nasıl teşkilatlanacağını ve hangi esaslar içerisinde çalışacağını; sendika ile üyeler arasındaki ilişkileri, hak ve yükümlülükleri belirleyen metinlerdir. Sendika kurucuları sendika tüzükleri ile hem kendi aralarında faaliyetlerinin kurumsal zemini üzerinde anlaşmış olmakta hem de kamu oyuna bu zeminde faaliyet göstereceklerini bir anlamda bir beyanname gibi ilan etmektedirler. Sendikaya üye olacak kişiler sendika tüzüğünü dikkate alarak üye olma kararını alırlar.

Tüzükler hem sendikaların gücünü tanzim eder hem de sendika ile sendika üyeleri arasındaki yetki, hak ve yükümlülükleri belirlerler. Bu itibarla ki sendika tüzükleri “*sendikaların anayasaları*” olarak adlandırılacak nitelikte önemli rolleri olan kurallar bütünüdürler.³ Tüzükler sendikaların işleyişini düzenleyen en önemli hukuk kaynağıdır.⁴ Tüzükler derneklerde olduğu gibi sendikaların da yazgısını belirleyen belgelerdir.⁵

Sendika tüzüğünün hukuki niteliği nedir? Sendika tüzüğü hazırlama hakkı, kaynağını sendika kurma hakkından alır. Sendika kurma işlemi, çok taraflı bir hukuki muamele yada bir tüzel kişilik yaratma gayesine yönelik bir sözleşme⁶ olarak nitelendirilebilmektedir. Sendika kuruluşu, tüzük çerçevesi etrafında çok taraflı bir mutabakatı ifade eder. Bu sebeple tüzük bu mutabakatın muhtevasının ana çerçevesini açıklayan bir belgedir.

Tüzük sendika kurucuları tarafından hazırlanır ve imzalanır. Bu itibarla sendika tüzükleri kurucuların sendikanın işleyişine ait iradelerini de açıkladıkları ve öncelikle sendika kurucularını yanı sıra sendikaya üye olmak isteyenlerin uymakla yükümlü bulundukları bir hukuki belgedir. Dernek ya da sendika kurma işleminin hukuki niteliği, tüzüklerin hukuki niteliğini de

açıklamakta kullanılabilir. Zira tüzükler dernek/sendika kurma işleminin hukuki çerçevesini ortaya koyan; kurucularının kurulacak örgüt ve örgütün iç işleyişine ilişkin iradelerini yansıtan bir hukuki işlemdir. Dernek ve sendikaların kurulabilmesi ve tüzel kişilik kazanabilmesi için kurucuların iradesinin açıklanması yetmemekte ayrıca tüzüğün hazırlanması ve tüzükle birlikte kuruluş iradesinin açıklanması gerekmektedir. Mülki amirliğe tüzük verilmeksizin diğer bütün belgeler tamam olsa dahi sendikanın tüzel kişilik kazanması mümkün olamaz.⁷ Bu anlamda dernek kurma işleminin ve tüzüklerin hukuki niteliği konusundaki görüşler aşağıdakilerden ibarettir:

Objektif Hukuk Normu Görüşü: Sendika tüzüğünün hukuki niteliği hususunda ilk görüş sendika tüzüklerinin objektif bir hukuk normu olduğu görüşüdür. Bu görüş ağırlıklı olarak Alman hukukunda benimsenen bir görüştür.⁸ Bu görüş sahiplerine göre tüzüğün yorumunda kurucuların iradesine bakılmamalıdır.

Sözleşme Görüşü: Bu görüş sahipleri, sendika tüzüklerinin bir hukuk normu olmadığını bir sözleşme niteliği taşıdığını ileri sürmektedirler. Sendika tüzüğünün bir hukuk normu değil bir sözleşme olduğu şeklinde değerlendiren bu görüşe göre sendika tüzükleri, kurucular tarafından meydana getirilen karşılıklı bir sözleşmedir. Bu görüş sahipleri dernek /sendika kurma hürriyetinin irade hürriyetinin bir görünümü olduğunu tüzüğün bu sebeple bir sosyal sözleşme, bir “*contrat social*” olarak nitelendirilebileceğini ileri sürmektedirler. Dernek/sendika kurulma işlemi, dolayısı ile tüzük bu anlamda çok taraflı kendine özgü bir sözleşme niteliğindedir.⁹ Bu görüş İsviçre, Anglo-Amerikan Hukukunda ve Fransız Hukukunda savunulmaktadır.¹⁰

3 SMITH,J.T.-WOOD,J.C.: *Industrial Law, Fifth Edition, Butterworths, London 1993, p.476.*

4 TUNCAY, A.Can: *Toplu İş Hukuku, Alfa, İstanbul 1999, s.38; EYRENCİ, Öner: Sendikalar Hukuku Banksis Yayınları, İstanbul 1984, s.66; ŞAHLANAN,F.: a.g.e. s. 44.*

5 ÖZSUNAY, E.: *Medeni Hukukta Tüzel Kişiler, İstanbul 1978, s.128*

6 TUNCAY, A.Can: a.g.e. s. 38

7 DÜRAL - ÖĞÜZ : a.g.e. s. . 262

8 ÖZSUNAY, E.: a.g.e. s. 141.

9 DÜRAL, M.-ÖĞÜZ, Tufan: *Türk Özel Hukuku C.II Kişiler Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s.259*

10 ÖZSUNAY, E.: a.g.e. s. 141.

Bu görüş sahiplerine göre kuruluştaki tüzüklerin bir sözleşme niteliği taşıdığını ancak kuruluştan sonra daha doğrusu kuruluş ile birlikte tüzükler “kurucuların kişiliklerinden kurtulmakta ve bir sözleşme olmak niteliğini yitirerek, hem derneği; hem de üyeleri bağlayan objektif bir hukuk normu niteliğine dönüşmektedir”. Bu nedenledir ki sendika tüzükleri tıpkı bir kanun gibi yorumlanması gereken belgelerdir.¹¹

Türü Kendisine Özgü Bir Toplu Muamele Görüşü: Bu görüş sahipleri, sözleşme ya da hukuki muamele görüşünün bütünüyle sendika tüzüklerini açıklamaya yetmediğini, tam anlamıyla doğru olmadığını; sendika tüzüklerinin “türü kendisine özgü bir toplu muamele (gesamtakt)” olarak nitelendirilmenin daha doğru olacağını ileri sürmektedirler.¹²

Gerçekten de tüzüklerin kuruluştan sonra kurucuların iradelerinden bağımsız metinler haline gelmesi ve hem kurucuları hem de üyeleri bağlayıcı bir hukuk normu haline geldiği göz ardı edilmemelidir. Tüzük bir toplu muamele ile ortaya çıkmaktadır. Ancak Özsunay'ın tüzüğün yorumunun sözleşmenin yorumu kurallarına değil, kanunların yorumuna ilişkin kurallara göre yorumlanması görüşünün¹³ daha doğru olduğunu düşünüyoruz. Zira tüzükler, sendika tüzel kişilik kazandıktan sonra kurucuların iradelerinden bağımsız hale gelmekte; sendika organlarını ve sendika üyelerini bağlayan objektif bir hukuk normu halini almaktadır.¹⁴ Sendikanın yetkili organlarının kararı ile yine tüzük hükümleri çerçevesi içinde değiştirilebilmekte; bu değişiklik yapılır iken kurucuların iradeleri de dikkate alınmamaktadır. Bu itibardır ki sendika tüzükleri yorumlanır iken sözleşmelerin yorumlanmasına ilişkin ilkeler değil kanunların yorumlanmasına ilişkin ilkelerin dikkate alınması; kurucuların değil genel kurulun iradesi çerçevesinde objektif yorum metoduna göre yorumlanması görüşü daha doğru ve tutarlı bir görüştür.¹⁵

SENDİKALARIN TÜZÜKLERİNİ SERBESTÇE DÜZENLEME HAKKI ve HUKUKİ DAYANAKLARI

Sendikaların Tüzüklerini Serbestçe Düzenleme Hakkı

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı, sendika anlayışlarına ve tanınmış olan sendika hakkının muhtevasına göre şekillenir.¹⁶ Hür sendikacılık anlayışı, ILO'nun hür sendikacılık ilkelerini belirleyen 87 sayılı sözleşmesinde öngörülen anlayıştır.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı dayanağını, sendikaların serbestçe kurulma ve faaliyetlerini serbestçe düzenleme hakkından alır. Bu anlamda bu serbesti ve hak, en geniş anlamda hür sendikacılık anlayışı tarafından kabul edilen bir serbestidir. Hür sendika anlayışı, sendikaların hür, bağımsız ve demokratik kuruluşlar olmalarını öngörür.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı, sendikaların serbestçe kurulma ve faaliyet yapma hakkından doğan bir haktır. Sendikalar kurulurken bir tüzük hazırlamak ve sendikanın anayasası sayılan bu tüzük çerçevesi içerisinde faaliyette bulunma iradesini sendika kuruluş iradesi içinde açıklamak durumundadırlar. Bu sebeple serbest kuruluş hakkı, kuruluş sırasında kurucuların sendika tüzüklerini de serbestçe hazırlama hakkını gerekli kılar. Aksi takdirde, serbest kuruluş hakkından söz edilemez. Keza sendikalar faaliyete başladıktan sonra da tüzüklerinde değişiklik yapmak ihtiyacını duyabilirler. Sendikanın yetkili karar organının usulüne uygun kararı ile sendika tüzüğünde değişiklik yapabilme hakkı da sendikanın faaliyetlerini serbestçe düzenleme hakkı ile sendikaların bağımsız ve demokratik nitelikli kuruluş olma niteliklerinden doğan haklarıdır. Bu itibarla serbestçe kurulan sendikalar, faaliyetlerini de serbestçe planlama ve yürütme hakkını haiz olmalıydırlar ki tüzüklerini de serbestçe değiştirebilsinler.

¹¹ ÖZSUNAY, E.: a.g.e. s. 140.

¹² Bu görüş ÖZSUNAY tarafından da benimsenen bir görüştür. Aynı düşüncede olanlar için de bkz.: ÖZSUNAY, E.: a.g.e. s. 141; ÇELİK, Nuri: İş Hukuku II Kolektif İş Hukuku 1 Sendikalar, 2. Bası, İstanbul 1979, s. 207.

¹³ ÖZSUNAY, E.: a.g.e. s. 142.

¹⁴ DURAL-ÖĞÜZ: a.g.e. s. 260.

¹⁵ DURAL-ÖĞÜZ: a.g.e. s. 260; ŞAHLANAN, F.: Sendikalar Hukuku, İstanbul 1995, s.44.

¹⁶ Geniş bilgi için bkz.: AKTAY-ARICI-KAPLAN?SENYEN: İş Hukuku, Seçkin, Ankara 2006, s. 289 v.d.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı, sendika hakkından kaynağını alır. Özellikle kolektif sendika hakkı, sendikaların hürriyetini düzenleyen bir haktır. Bu itibarladır ki sendikalar faaliyetlerini serbestçe düzenlemek, yöneticilerini serbestçe seçmek, teşkilatlanmasını serbestçe yapmak hakkını haiz olmak gerekir. Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı dayanağı, sendikaların kuruluş serbestisi, sendikaların otonomisi ve sendikaların kural koyma haklarıdır.¹⁷ Sendikaların tüzüklerini serbestçe hazırlamaları sendikayı serbestçe kurma haklarından doğan bir haktır. Tüzük düzenleme serbestisinin amacı, yasalara aykırı olmamak şartı ile sendikaların tüzüklerine hakim olmalarının sağlanmasını da gösteren bir haktır.¹⁸

Kanunda sendika tüzüklerinde bulunması gereken hususların sayılmış olması (S.K. m.7) sendikaların tüzüklerini serbestçe hazırlama haklarını sınırlama anlamına gelmez. Çünkü sendika tüzüklerinde bulunması gereken zorunlu hususlara ilişkin düzenlemeler sendika üyelerinin sendika tüzel kişiliğine karşı korunması ve sendikanın hürriyetinin korunması ile ilgili bir husustur. Sendikalar, alelade derneklerden farklı kuruluşlardır. Sendikaların toplu sözleşme özerkliği gibi hakları vardır. Bu itibarladır ki sendikaların hem üyeleri hem de üye olmak istedikleri işçiler ve kamunun bilgi edinme ve tanıma ihtiyacını karşılarlar.

Dolayısı ile biz sendika tüzüklerinde bulunmak zorunda olan hususlarla ilgili kanun düzenlemesinin sendika hakkının korunması ve sendikaların tüzüklerini serbestçe hazırlama hakkının özüne zarar vermediğini söyleyebiliriz.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı ile ilgili muhtevada bulunması gerekenlerle ilgili zorunluluklar bir sınırlama sayılabilir mi? Sendikaların tescilinin birtakım özel haklar tanıdığı durumlarda, tüzel kişilik kazanma gibi, kanun tüzüğün ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesini şart koşmaktadır. Bu konuda farklı düzenlemeler yer almaktaydı.¹⁹ ILO'nun 87 sayılı sözleşmesi devletin sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkına saygılı olmasını öngörmektedir (m.3/2).

Türk hukukunda sendikaların tüzüklerini serbestçe hazırlama hakları tanınmıştır. Türk hukukunda bu hakkın milli ve milletlerarası dayanakları aşağıda ana hatları ile açıklanacaktır.

Sendikaların Tüzüklerini Serbestçe Düzenleme Hakkının Dayanakları

Milli Kaynaklar

Sendika hukukumuzun kanuni kaynakları başta Anayasa olmak üzere Sendikalar Kanunu ve S.K. m. 63 hükmü çerçevesi içerisinde Medeni Kanun ve Dernekler Kanunu'ndan ibarettir. Kanunla onaylanmış konu ile ilgili milletlerarası sözleşmeler de Any m. 90 çerçevesi içerisinde milli kaynaklar arasında sayılır.

Anayasamız sendikaların serbestçe kurulması hakkını çalışanlara ve işverenlere tanımıştır (Any.m.51). Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı, sendikaların serbestçe kurulma hakkı kapsamında yer alan bir haktır. Bu itibarladır ki Anayasanın bu hakkı kabul ettiği söylenebilir. Dernekler Kanunu, derneklerin mutlaka bir tüzüklerinin olmasını ve tüzüklerinde ise belirli konularda düzenleme bulunmasının zorunlu olduğunu belirtmekle yetinmiştir. (D.K. m. 4)

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakları bakımından Sendikalar Kanunu incelendiğinde bu hususa ilişkin açıkça bir düzenlemenin bulunmadığı gözlemlenmektedir. Ancak bu durum kanunda bu serbestinin tanınmadığı anlamına gelmez. Kanunda sendikaların serbestçe kurulmasını kabul etmekte; sendika kurmak isteyenlerin sendika tüzüğü başta olmak üzere hazırlayacakları belgeleri sendika kuruluşunu bildiren bir dilekçe ekinde mahalli mülki amire tevdi etmeleri ile sendikanın tüzel kişilik kazanacağı; kurulmuş sayılacağını öngörmektedir (S.K. m. 6). Kanun sendika tüzüklerinde yer alması gereken hususları saymakla yetinmiştir (S.K. m. 7). Kanun koyucunun sendika hakkı çerçevesi içerisinde

¹⁷ RUIZ-JIMENEZ CORTES, Joaquín :Reflection on the New Spanish Trade Union Act, ILR, C.105, Sa.3 s. 205- 240, s. 216-217

¹⁸ KUTAL, Metin: a.g.m.s. 414.

¹⁹ ILO: Freedom of Association and the Protection of the Right to Organize, Geneva 1959, s. 84-85.

sendikaların tüzüklerini serbestçe hazırlamak ve faaliyetlerini serbestçe düzenleme hakkını tanımıştır. Sendikaların tüzüklerini serbestçe hazırlama hakkı, serbest kuruluş serbestisi içinde mündemiç olan bir haktır.²⁰

Milletlerarası Kaynaklar

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme haklarının Türk hukuku bakımından en önemli dayanağı ve kaynağı ILO nun TBMM tarafından onaylanmış bulunan 87 sayılı Sendika Hürriyetine dair sözleşmesidir. Bu sözleşmenin 3. maddesinin birinci fıkrasında “1. Çalışanlar ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler. 2. Kamu makamları, bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdır” hükmü yer alır. Bu sözleşmeyi kabul eden ülke sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkını milli mevzuatlarına derç etmekle yükümlü kılınmakta ayrıca, kamu makamlarının “bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınma”larını garanti altına almakla da yükümlü kılınmaktadır. Şu halde devletin sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkına müdahale etmemek, müdahale edici tavrılarından kaçınmak gibi bir yükümlülüğü de mevcuttur.

Bu sözleşme Anayasa m. 90’a 7.5.2004 tarih ve 5170 sayılı kanun m. 7 ile eklenen bir hükümle daha bir önemli hale gelmiş durumdadır. Any.m. 90/son da yer alan “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır” hükmü ile birlikte değerlendirildiğinde hiyerarşik bakımdan Sendikalar Kanunun üstünde bir yere yükselmiş olmaktadır.

Sonuç olarak 87 sayılı Sözleşmenin kabul edilmesi ile birlikte Devlet, sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkını sınırlayan bütün sınırlamaları Sendika Hukuku mevzuatından çıkarmak ve Sendikalar Kanunu’nu 87 sayılı sözleşmeye uygun hale getirmek yükümlülüğü altına girmiş durumdadır. Hemen ifade edelim ki ILO Aplikasyonda sendikalarla ilgili sınırlamalarda sendikaların tüzüklerini tam bir serbesti içerisinde düzenleme hakları titizlikle üzerinde durulan bir husustur.²¹

Öteyandan kanaatimizce bu sözleşmenin onaylanması ile birlikte sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkının önündeki kanuni engeller zımnen kaldırılmış olmakta; dolayısıyla sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı ve bu hakkı sınırlayıcı nitelikteki müdahalelerden kaçınma yükümlülüğü devlet için doğmuş durumdadır.

SENDİKALARIN TÜZÜKLERİNİ SERBESTÇE DÜZENLEME HAKKININ SINIRLARI MESELESİ

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkının muhtevası ve sınırı, üzerinde durulması gereken önemli bir meseledir. Çünkü sendikaların serbestçe düzenleme hakkı, sınırsız bir serbesti ve hak olarak anlaşılamaz; serbestçe düzenleme hakkının da bir sınırı olmak gerekir.

Genel Olarak

Sendikal haklar temel insan haklarındadır. Bu sebeptendir ki sendikal haklarının Anayasa ya da yasalarla sınırlandırılması; insan haklarının sınırlandırılmasındaki genel kurallara tabi olmak gerekir.

Sendikal haklar sınırlandırılır iken hakkın özüne zarar verecek nitelikte sınırlandırmalar kabul edilemez. Sendikal hakların anayasa ile koruma altına alınmış olması, bu hakların korunması bakımından önem taşır.

²⁰ ŞAHLANAN, Fevzi: Sendikalar Hukuku, İstanbul 1995, s.14 v.d.

²¹ ILO denetimlerinde de bu hususa özellikle işaret edilmektedir. Bkz. ILO: Freedom of Association: Digest of Decisions of the Freedom of Association Committee of Governing Body of the ILO, Geneva 1976, s.24-25.

Sendikaların hükümetlerin baskılarından korunması ve bağımsızlıklarının sağlanması için sendikal hakların sınırlamalarının kanunla yapılması; bu sınırlamalar yapılırken de hakkın özüne dokunulmaması lazımdır.²² Anayasamız uluslararası nitelikteki bu ilkelere uygun bir düzenleme getirmiştir. Buna göre “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz*” (A.Y. m. 11). Elbette sendika tüzüklerine getirilecek sınırlamalar da sendika hakkının özüne zarar verecek nitelikte olamaz.

Sendika tüzüklerinin muhtevası belirlenir iken öncelikle Anayasal sınırlamalar ve devletin niteliklerine ilişkin temel ilkeler belirleyici ve de o ölçüde sınırlayıcı olacaktır. Tüzükler ferdi ve kolektif sendika hürriyetine aykırı hükümler içermeyeceği gibi sendikaların demokratikliği ve bağımsızlığı niteliklerine zarar verecek düzenlemeler de sendika tüzüklerine konulamaz.

Türk Hukukunda

Sendikal Amaç

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkının sınırı en geniş anlamda sendika hürriyetinin sınırı ile belirlenir. Sendika hakkı nerede başlar ve nerede biter ise sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı da o genişlikte bir muhtevaya sahip bir serbesti olarak anlaşılmalıdır. Tüzüklerin serbestçe düzenleme hakkı, toplu sendika hakkından doğan bir haktır ve onun kaderine bağlıdır.

Elbette sendika hakkı, sendika hürriyetinin uluslararası standartları çerçevesinde belirlenen bir muhtevada olmak lazımdır. Bu bir zorunluluk değil ancak “*insan haklarına saygılı*” bir devlet olmaktan doğan bir gerekliliktir.

Sendikaların doğuş sebebi, çalışanların çalışma ilişkilerinden doğan hak ve çıkarlarının korunmasıdır. Zaman içerisinde sendikalar çalışanların insan haklarının da korunması için mücadele eden kuruluşlar haline

gelmişler ve çalışanların toplumda hak ettikleri statüye kavuşmaları için mücadele etmeye başlamışlardır.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe hazırlama haklarının muhtevası belirlenir iken uluslararası standartlar yanında devletlerinin temel niteliklerini de dikkate almak suretiyle bu hakkı düzenlemek gerekir.

Türk hukukunda, sendika hakkının muhtevası hem Anayasa hem de sendika kanunları ile belirlenmiştir. Bu belirleme bu hakkın muhtevasının sınırlarını da düzenleyecek nitelikte bir belirlemedir. Sendikal amacın belirlenmesi ve bu çerçeve içerisinde sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkının muhtevası da Anayasal ve yasal sınırlamalarla çerçevesi belirlenmiş bir muhtevaya sahiptir.

Anayasal Sınırlar

Sendika hakkının Anayasal sınırları denildiği zaman öncelikle devletin nitelikleri, temel amaçları ve görevleri akla gelmelidir. Buna göre Türkiye Cumhuriyeti Devleti “*insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir*” (ANY.m.2). Anayasamız devletin amaç ve görevlerini belirler iken “*Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır*”. (ANY.m.5).

Anayasa m. 11 hükmü Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü esasını kabul etmiştir. Buna göre Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.

²² Geniş bilgi için bkz: SAĞLAM, Fazıl: *Temel Hakların Sınırlanması ve Özütü*, Ankara 1982

Şu halde, devletin bu nitelikleri sendikaların kuruluş ve işleyişinde de dikkate alınmak zorundadır. Anayasa hükümleri sendika kurmak isteyen kişileri ve kurulmuş ve tüzük kişilik kazanmış sendikaları da bağlar. Bu açıdan bakıldığında sendika tüzükleri hazırlanır iken Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bütün hükümlerini dikkate almak ve Anayasaya aykırı bir tüzük hazırlamamak zorundadırlar. Kaldı ki Anayasamız bu hususu; sendika hakkını düzenleyen maddede ayrıca yer vermek suretiyle bir kez daha vurgulama ihtiyacını duymuştur.

Buna göre “*Sendika kurma hakkı dolayısı ile sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakları kanunla*” ve ancak “*milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebiyle*” sınırlandırılabilir (ANY.m.51/2). Bu hükmün gizli anlamından çıkan bir başka sonuç ise, tüzüklerin muhtevasının sözü edilen anayasa hükümleri ile sınırlandırılmış olduğudur.²³

Anayasamız m.51’de sendikalar için serbestçe kurulma ve faaliyet gösterme esasını kabul etmiş olmakla birlikte sendikaların yönetim ve işleyişleri yanında tüzüklerinin de “*Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı*” olamayacağı hususuna özellikle yer vermiştir (ANY. m. 51/6). Şu halde sendika kurucuları sendika tüzüğünü hazırlar iken ve faaliyete geçmiş sendikalar da sendika tüzüklerini değiştirir iken Anayasanın bu hükmünü dikkate almak zorundadırlar.

Sendikalar kanununda da bu sınırlama daha açık bir şekilde düzenlenmiştir. Sendikaların kuruluş ve işleyiş bakımından kanunda getirilen “*temel yasaklar*” başlıklı m.37 hükmü tüzüklerin düzenlenmesi ve değiştirilmesini de bağlayan bir yasaklamadır. Buna göre sendikalar haklarını “*Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve laik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler*”e dönüştürecek bir şekilde kullanamazlar (A.Y. m.14/1). Yine sendikalar haklarını kullanır iken kendilerine tanınan hakları “*temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini*” mümkün

kılacak bir biçimde de kullanamazlar (ANY. m. 14/2). Sendikalar tüzüklerini hazırlar ve değiştirir iken bu hükümleri dikkate almak durumundadırlar.

Sendikalar tüzüklerini hazırlar iken ayrıca tüzüklerin “*Anayasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara*” aykırı olmamasını da temin etmek durumundadırlar (S.K. m.37/1). Hemen ifade edelim ki sendikalar tüzüklerini hazırlar iken sendikalara yasak faaliyetler başlığı altında m. 37- 38- 39’da yer alan bütün yasaklamaları da dikkate almak ve sendika tüzüklerini Sendikalar Kanunu’nda yer alan yasaklara aykırı olmamak üzere hazırlamak zorundadırlar.

Anayasal Sınırlamalar İle Kanunla Onaylanmış Sözleşmelerin Çatışması Meselesi

Sendikalar tüzüklerini hazırlarlar iken velev ki kanunla onaylanmış milletlerarası sözleşmeler de olsa Anayasadaki yasaklamaları dikkate almak zorundadırlar. Anayasanın temel norm olma niteliği bu alanda Anayasa ile milletlerarası sözleşme çatışması uyulacak hüküm tartışılmasına gerek olmadığı; bir aykırılık tesbiti yapılmasının ötesinde uyulacak hükmün elbette anayasa olmaklığı gerekir. Ancak aynı tesbiti kanun ile milletlerarası sözleşme çatışmasında söylemek mümkün değildir.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı, kolektif sendika hakkından doğan bir haktır. Bu hususta bir çatışma halinde Anayasa m. 90/son hükmüne göre işlem yapılmasının daha doğru olacağını düşünmekteyiz. Anayasa insan hakları ile ilgili bir çatışma halinde milletlerarası sözleşmenin kanuna göre hiyerarşik bir üstünlüğünün bulunduğunu hükme bağladığına göre bu durumda bu hükme göre hüküm tesis edilmesi gerekir. Elbette hem anayasada hem de kanunda aynı sınırlamalar var ise bu durumda Anayasada yer alan hükme göre hüküm tesis edilmesi gerekir. Türk hukukunda sendikaların tüzüklerini

²³ Anayasamızda yer alan bu genel sınırlamalar insan haklarının sınırlandırılmasında genel geçer kabul edilen genel sınırlamalar niteliğindedir. Bkz: GEMALMAZ, Semih: *Ulusalistü 24 İnsan Hakları Hukukunun Genel Tedorsine giriş*, Beta, İstanbul 1997, s. 392 -394

serbestçe düzenleme hakkının muhtevası A.Y.m. 51/son da açıkça belirlendiğine göre bizim hukukumuzda sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı bakımından Anayasal sınırlar esas alınacak ve kanunla onaylanmış 87 sayılı MÇT sözleşmesinin S.K.na üstünlüğü tartışmasına girilmemesi lazımdır.

Tüzüklerde Bulunması Gereken Hükümlere İlişkin Kanuni Düzenlemelerin Sınırlayıcı Niteliği

Sendika kanunlarında sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı bakımından üzerinde durulması gereken bir mesele tüzüklerde yer alması gereken hükümlere ilişkin kanunda hüküm bulunması durumudur. Bu durum 87 sayılı sözleşme m.3/1'ye aykırı bir düzenleme sayılabilir mi? Özellikle Anayasa m.90'a eklenen son hüküm çerçevesi içerisinde bu hükümler yerine Anayasa m.90'dan dolayı Kanunla onaylanmış milletlerarası sözleşme hükmünün uygulanıp uygulanamayacağını tartışılması gerekir.

Bu konuda çok farklı uygulama örneklerinin bulunduğunu bilmekteyiz. Örgütlenme hakkı kamu güvenliğine ve toplumun huzuruna zarar vermemek şartı ile kanunlar çerçevesi içerisinde kullanılabilir. Öte yandan sendikalar amaçlarına uygun olarak sendikal haklarını serbestçe kullanabilirler. Kanunda tüzükte yer alması gereken hükümlerin sayılması hem açıklık sağlamak hem de kamunun bilgi edinmesine imkan hazırlamak; hukuk devletinde üyelerin sendika karşısında hak ve yükümlülüklerini; demokratik sendikal haklarını nasıl kullanabileceklerini açıklığa kavuşturma hedefi vardır.

Sendika hürriyetinin bir yönünün de “*sendikaların kurulması için gerekli olan formalitelerin özgürlük içinde yürütülmesi*” olduğu “*bir sendikanın hiç kısıtlama olmaksızın kurulabileceğini kabul etmek yeterli olmayıp, uygulama alanında da, çalışan ve çalıştıranların örgütlenmelerini zorlaştıran formalitelerden sakınılması zorunludur*” tesbiti tartışmamız bakımından üzerinde durulması gereken bir görüştür.²⁴ Gerçekten de kuruluş formaliteleri bakımından da kurucuların özgürlüğü esas olmak lazımdır.

Biz sendika hakkının özüne zarar vermeyen; sendika tüzel kişiliğinin sendika hakkını kullanmasını hukuk ilkeleri içerisinde takip etmek ve üyelerin sendika karşısında korunmasını amaçlayan nitelikteki müdahalelerin sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkının sınırlandırılması şeklinde yorumlanamayacağı görüşündeyiz. Ancak eğer tüzük hazırlama serbestisi sendika kurma hakkını da zorlaştıran yada sınırlayan nitelik kazanır ise bu durum 87 sayılı sözleşme m.3'e aykırılık iddiası haklılık kazanır. Yalnızca bulunması gereken hükümler -2821'de sayılan şekilde- bir sınırlama olarak algılanmamalıdır.

HUKUK GENEL KURULU KARARI ve KARARIN YERİNDELİĞİ MESELESİ

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı ilk defa Hukuk Genel Kurulu'nun gündemine girmiş ve konu yargıda bütün boyutları ile tartışılmıştır. Sendika tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkının sınırları ile tartışmalarda bu karar önemli katkı sağlayacak nitelikte bir karardır. Bu sebeple konuya katkı sağlayacağı düşüncesi ile kararın ana hatları ile değerlendirmeyi yararlı gördük.

Olaylar

Hukuk Genel Kurulu'nun kararına konu olayda bir sendikanın tüzüğünde yer alan ve anayasaya aykırı olduğu iddia edilen bir hükmün (bireylerin ana dillerinde öğrenim görmesini ve kültürlerini geliştirmesini savunur) tüzükten çıkarılması yetkililerce Sendikadan talep edilmiştir. Sendika bu talebi önce kabul eder görünmüş ve genel kurulunu toplantıya çağırarak suretiyle tüzükte gerekli değişikliği yapmıştır. Ancak Sendika'nın yaptığı değişiklik yetkililerce yeterli görülmemiş ve Sendika'nın kapatılması talebi ile Sendika aleyhine dava açılmıştır.²⁵

Yargılamada Ankara 2. İş Mahkemesi Sendika'ya önce tüzüğünü düzeltmesi için bir süre vermiş daha sonra da süreye rağmen tüzükte değişiklik yapmayan

²⁴ SÖNMEZ, Fikret: Türkiye'de Sendika hürriyeti ve Teminatı, İzmir 1968, s. 25
²⁵ HGKK E.2005/9-320, K.2005/355, T.25.05.2005 (Çalışma ve Toplum, Sa.7., 2005/4, (s.129 -149). Alıntılar bu metinden verilmiştir.

Sendika'nın kapatılmasına dair davayı red etmiştir. Mahkeme ret kararını tüzükte mevcut hükmün Avrupa İnsan hakları Sözleşmesinin ifade hürriyetine dair 10 ve dernek kurma ve toplanma hürriyetine dair 11. maddesine aykırı olmadığı gerekçesine dayandırmıştır.

Yargıtay 9.Hukuk dairesi kararını (i) Tüzükte düzeltme kararı verildikten sonra mahkemenin esasa girip davayı ret edemeyeceği, (ii) Avrupa İnsan Hakları sözleşmesinin m.10 ve 11. madde hükümlerinin ifade hürriyeti ve dernek kurma hürriyetine dair olduğu; (iii) Avrupa İnsan Hakları sözleşmesinde de bu hakların milli güvenlik, kamu güvenliği ve kamu düzeni gerekçesine dayalı olarak sınırlandırılabilceğini öngördüğünü, (iii) 4688 sayılı Kamu görevlileri sendikaları kanunun m.20'de sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişlerinin Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine aykırı olamayacağını öngördüğünü, (iv) 2925 sayılı yasanın 4771 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinde de eğitim ve öğretim kurumlarında Türk vatandaşlarına Türkçeden başka hiçbir dil anadilleri olarak okutulamaz ve öğretilmez hükmünün yer aldığı, (v) Anayasa m.3 de yer alan değiştirilemeyecek, değiştirilmesi dahi teklif edilemeyecek hükümler arasında Türk Devletinin anadilinin Türkçe olduğu hükmünün yer aldığı, (vi) Anayasa m. 42/6 de "Türkçeden başka hiçbir dil eğitim ve öğretim kurumlarında Türk Vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilmez" hükmünün yer aldığını, (viii) Anayasa m. 66'da "Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan her kes Türk'tür" hükmünün var olduğunu, (ix) Sayılan hükümlerin Avrupa İnsan Hakları sözleşmesi ile uyumlu olduğu gerekçelerine dayandırmıştır .

Dava Ankara 2. İş Mahkemesinin bozma kararına direnmesi üzerine Hukuk Genel Kurulu'na gelmiştir. HGK olayı bütün boyutları ile irdeledikten sonra direnme kararını ekseriyete yakın bir çoğunlukla (bir muhalefet ile) bozmuştur. Hukuk Genel Kurulu bozma kararında sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı ile ilgili üzerinde durulmaya değer hususlara işaret etmiştir. HGK Anayasa m.3'de yer alan "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür" hükmünden bahisle "milletin bütünlüğü, kamusal

yaşamda milletin tekliği demektir ve bu nedenle kamusal yaşamda ulusal kültürün geçerlidir ve hukukun koruması altındadır. Özel yaşamda ise herkes ait olduğu hissettiği kültürü yaşayabilir" demekte ve "anadilde öğrenim ise çok farklı bir kavramdır ve ilköğretimden itibaren tüm eğitim ve öğretimin devletin resmi dili dışında, farklı dillerde de eğitim ve öğretimde kullanılmasını gerektirir. Bir başka deyişle ana dilde öğrenim haklarının hayata geçmesi, bir devlette sayısı belirsiz ana dilin kamusal alana taşınması demektir" tespiti yapmaktadır. HGK ANY m.42/4'de yer alan "Eğitim ve öğretim hürriyeti Anayasaya sadakat borcunu ortadan kaldırmaz" Anayasa hükmüne de işaret etmek suretiyle "davalı sendikanın, bireylerin ana dillerinde öğrenim görmesini savunmasını açıkça Anayasaya aykırıdır" sonucuna varmaktadır.

HGK meseleyi 4688 sayılı KGSK hükümleri çerçevesi içinde de incelemekte ve KGSK ile "kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi amaçlanmıştır ve uluslararası sözleşmelerde de anlamını bulan örgütlenme özgürlüğünün somut bir göstergesidir, şeklidir. Ancak örgütlenme özgürlüğü, hiçbir, hiçbir zaman fertlerin Anayasada ifadesini bulan Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyette bulunmalarına olanak vermez" diyerek görüşünü açıklamaktadır. HGK dernek, vakıf, sendika ve siyasi partilere ilişkin Anayasa hükümleri ve özel mevzuatın mevcut olduğuna işaret ederek "Anayasal ve yasal hükümlerin dışına çıkarak, genel bir düşünce ve örgütlenme özgürlüğü kapsamında ele almak, bu kuruluşların tabi tutulduğu özel yasaların varlık sebebini ve amacını ortadan kaldırmak veya görmezden gelmek olur ki bu da genel hukuk mantığına aykırıdır". Görüşünü açıklamakta ve bu durumun KGSK açısından da kanuna aykırı olduğunu belirtmektedir.

HGK meseleye ANY.m.90 açısından da yaklaşmaktadır ki bu yaklaşım başta 87 sayılı sözleşme olmak üzere kanunla onaylanmış bütün milletlerarası sözleşmelerin bu maddede yapılan son ekleme sonucunda nasıl yorumlanması gerektiğine ilişkin önem taşır. HGK Anayasa m.90'a eklenen son hükmün

milli hukuk ile milletlerarası sözleşmeler arasında oluşabilecek çatışma sorununa çözüm getirmesini amaçladığını belirterek kanunla onaylanmış milletlerarası sözleşmelerde yer alan genel sınırlamalar ile Türk sendika hukuku mevzuatında yer alan sınırlamaların aynı olduğunu ileri sürmektedir. 87 sayılı ILO sözleşmesinin 8.maddesinin çalışanlar ve işverenler ve bunlara ait örgütlerin bu sözleşme ile kendilerine tanınmış bulunan hakları kullanmada diğer kişiler veya örgütlenmiş topluluklar gibi yasalara uymak zorundadırlar hükmüne işaret ile sendikaların da yasalara uymak zorundadır demektir. HGK ayrıca Anayasa ve yasalara aykırı olan hukuki uyumsuzluk konusu hükmün tüzükten çıkarılması durumunda “ifade ve örgütlenme özgürlüğü alanında demokratik bir eksiklik yaratmayacağı açıktır. Sendika hakkı bu sınırlı nedenle kısıtlanabilir” demektir.

Hukuk Genel Kurulu Kararı Hakkındaki Düşüncemiz

HGK bozma kararında tüzüğe eklenen hükmün yasalara ve anayasaya aykırı olduğunu gerekçeleri ile ortaya koymaya çalışmıştır. ANY m.90’a eklenen cümlelerin de anlamına işaret eder iken özellikle milletlerarası sözleşme metinlerinde yer alan sınırlamalardan söz ederek kanun de da bu tür sınırlamaların konulabileceğine işaret etmekle yetinmektedir.

HGK Any.m.90 hükmüne yeterli bir açıklık getirmemektedir. Kararda 4688 sayılı kanun ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi arasındaki çatışmadan yola çıkmak suretiyle bir yoruma gitmektedir. Anayasal sınırlamaların Kanunda da yer aldığı hususuna dikkat çekmek suretiyle Anayasa ile onaylanmış milletlerarası sözleşme çatışması halinde bu son bendin dikkate alınıp alınmayacağı hususuna da işaret etmiş olsa idi daha iyi olurdu kanaatindeyim. Keza mahkeme Anayasada yer alan sınırlama hükmünün aynen sendika hakkını düzenleyen milli kanunda da tekrar edilmiş ise ne olacaktır? Bu durumda milletlerarası sözleşmenin öncelikle uygulanmasına dair kuralın burada işleyip işlemeyeceğine işaret edilmemektedir. Sonuç olarak anadilde eğitim hakkının tüzükte yer almasının yasaklanmasının sendikal hakkının özüne dokunan bir sınırlama olmadığı; milletlerarası sözleşmelerde de

“demokratik bir toplumda başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması veya kamu yararı,ulusal güvenlik, kamu sağlığı veya genel ahlakın korunması için gerekli olan ve yasayla belirlenenler”le sınırlandırılabilmesine izin veren hükümlere rastlandığı dikkate alındığında HGK’nun kararının yerinde olduğunu düşünmekteyiz.²⁶ HGK sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkının özüne zarar veren bir sınırlamanın mevzuatımızda ve anayasamızda mevcut olmadığını ancak “anadilde eğitim hakkının savunulmasının” sendika hakkının muhtevası ile alakalı olmadığını; sendika hakkının muhtevasının sınırları dışında Anayasa ve yasalara aykırı bir talep niteliği taşıdığı da aşikardır.

SONUÇ

Sendika hürriyetine dair 87 sayılı ILO sözleşmesi sendikaların tüzüklerini ve iç yönetmeliklerini serbestçe düzenleme hakkını kabul etmekte ve kamu makamlarının bu hakkı sınırlayıcı veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden kaçınmalarını öngörmektedir (m.3/1-2). Anayasa m. 51-54 hükümleri milletlerarası standartlarda bir sendika hakkını ana hatları ile kabul etmiştir. Gerek 2821 sayılı Sendikalar Kanunu gerekse 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hür sendikacılık temelleri içinde bir sendika hakkı tanımıştır. Her iki kanun da kanunlar ve anayasa ve kanunlar çerçevesinde sendikalara tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkını vermiştir. Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı bakımından Anayasa ve kanunlardaki sınırlandırmalar da genel nitelikte, hakkın özünü sınırlamayan ve milletlerarası sözleşmelerde de yer alan genel sınırlamalar niteliğindedir. Şu halde mevzuatımız hür sendika anlayışına göre tanzim edilmiş bir durumdadır.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı, sendikal amaç ve özellikle de ülkenin Anayasası ve kanunlarına aykırı nitelikte bir muhtevaya sahip olarak yorumlanamaz. Sendikalar tüzüklerini elbette Anayasaya ve kanunlara uygun bir şekilde ve serbestçe

²⁶ Avrupa Sosyal Şartı m. 31 /1 ŞEN, Murat:Uluslar arası sözleşmeler, TÜHİS, Ankara 2003, s.181 -200.

düzenleme hakkına sahip olabilirler. Hiçbir durumda bir hak, amacı dışında kullanılamaz. Amaç dışı kullanım için milletlerarası sözleşme hükmüne de dayanılmaz. HGK kararı da hukukumuzda sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkının Anayasa ve kanunlara aykırı olmadığını; Anayasa m.90 hükmünün de amacının milli mevzuatları görmezden gelme olamayacağını vurgulaması ve konunun daha iyi anlaşılır hale gelmesine katkı sağlaması açısından önemli bir karardır.

Sendikaların tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı, sendika hürriyeti ve sendika hakkı milletlerarası standartlarda bir muhtevada düzenlendiği ve korunduğu ölçüde sendikalar da tüzüklerini serbestçe düzenleme hakkı gerçekleştirmiş demektir. Tüzükleri serbestçe düzenleme hakkı, sendikal hak ve hürriyetlerin özüne

zarar vermeyecek şekilde düzenlemelere konu olabilir; sendika tüzüklerinde bulunması gerekenlere dair hükümlerin kanunda yer alması bu hakkın sınırlandırılması anlamı taşımaz. Önemli olan kanunda yer alan sınırlamaların uluslararası sözleşmelerde yer alan sınırlamalar ölçüsünü aşmaması ve sendikaların serbestçe kurulma ve faaliyette bulunmasını sınırlayıcı nitelikte bulunmamasıdır. Sınırsız hürriyet olamaz esası, tüzük düzenleme serbestisi ya da kuruluş formaliteleri özgürlüğü bakımından da geçerlidir.



KAYNAKÇA

AKTAY-ARICI-KAPLAN/SENYEN: İş Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara 2006.

ÇELİK, Nuri: İş Hukuku II Kolektif İş Hukuku 1. Sendikalar, 2. Bası, İstanbul 1979.

DURAL, M.-ÖGÜZ, Tufan: Türk Özel Hukuku C.II Kişiler Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004.

EYRENCİ, Öner: Sendikalar Hukuku, Banksis Yayınları, İstanbul 1984.

GEMALMAZ, Semih: Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş, Beta, İstanbul 1997.

ILO: Freedom of Association and the Protection of the Right to Organize, Geneva 1959, s. 84-85.

ILO: Freedom of Association: Digest of Decisions of the Freedom of Association Committee of Governing Body of the ILO, Geneva 1976.

KUTAL, Metin: Sosyal Hukuk Açısından 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (II), İktisat ve Maliye Dergisi, C. 29, Sa. 10, Ocak 1983, s. 409-419.

ÖZSUNAY, E.: Medeni Hukukta Tüzel Kişiler, İstanbul 1978.

Ruiz-jimenez CORTES, Joaquin: Reflection on the New Spanish Trade Union Act, International Labour Review, Vol. 105, Num. 3, p. 205- 240, 1972

SAĞLAM, Fazıl: Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, Ankara 1982.

SMITH, I.T.-WOOD, J.C.: Industrial Law, Fifth Edition, Butterworths, London 1993.

SÖNMEZ, Fikret: Türkiye'de Sendika Hürriyeti ve Teminatı, İzmir 1968.

ŞAHLANAN, F.: Sendikalar Hukuku, İstanbul 1995

ŞEN, Murat: Uluslararası Sözleşmeler, TÜHİS, Ankara 2003.

TUNCAY, A.Can: Toplu İş Hukuku, Alfa, İstanbul 1999.



ABSTRACT

Project for Transformation in Health and General Health Insurance

Social Insurance and General Health Insurance Draft Law for Turkey is the most recent example of the studies carried out till now on the adoption of the General Health Insurance. The Draft Law has been prepared in the scope of the Ministry of Health's Project for Transformation in Health. This Project is an outcome of a credit agreement signed between Turkey and the World Bank. The under-performance of the current health system, especially its failure to provide efficient services to the poor, are proposed as the reason for adopting the General Health Insurance.

Major principles related to the General Health Insurance can be expressed as the separation of financial management and service provision and the use of premiums only for the insurance branches for which they are allocated. When the Draft Law is examined it is seen that the Law brings the concept of family doctors, the chain of sending patients to other medical institutions, the opportunity of getting health services from the health institutions without contract in order to prevent the accumulation of patients at the hospitals. In this preferred new model, the emphasis is shifted to the private sector by decreasing the activity of public sector in social security. It can be argued that health services will become more expensive and this will cause cutbacks in rights by causing new financial crises.

Anahtar Kelimeler: Sağlıkta Dönüşüm, Genel Sağlık Sigortası, Sosyal Sigortalar, Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı

Sağlıkta Dönüşüm Projesi ve Genel Sağlık Sigortası



Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER



İRİŞ

Sağlıkta dönüşüm çalışmaları günümüz iktidarı döneminde başlamamış olup, önceki hükümetler zamanında da yeni bir sağlık düzeni için tasarı ve taslaklar hazırlanmıştır. Bu çalışmalara şu örnekler verilebilir: Sağlık Kanunu Tasarısı Taslağı, Bölge Sağlık İdareleri Kanun Tasarısı Taslağı, Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Taslağı, Sağlık Finansman Kurumu Kuruluş ve İşleyiş Kanunu Tasarısı, Hastahane ve Sağlık İşletmeleri Temel Kanunu Tasarısı, Kişisel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası İdaresi Başkanlığı Kuruluş ve İşleyiş Kanunu Tasarısı, Sağlık Sandığı Kurumu Kanunu Tasarısı (Söz konusu girişimlerin hangi hükümet dönemlerinde yapıldığı hk. bkz.<http://www.ses.org.tr/basinaciklamalari/40.htm>).

Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Öğretim Üyesi
ali.sozer@deu.edu.tr

Aşağıda önce Sağlıkta Dönüşüm Projesi tanıtılmış, daha sonra Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısında Genel Sağlık Sigortası'na ilişkin kurallar 506 SK. bakımından bazı yönleri itibariyle genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.¹

SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM PROJESİ

Bilindiği üzere Türkiye Cumhuriyeti Dünya Bankası ile Sağlıkta Dönüşüm adı altında bir proje sözleşmesi

¹ Konuyla ilgili bazı makaleler için bkz. Haluk ÖZSARI, Genel Sağlık Sigortası, Birlik'ten, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği Yayını, 3/2006, 53, 54 ve d.n. 7 ve 8'de belirtilen diğer makaleleri; Alpay HEKİMLER, Die Gesundheitsreformdiskussion in der Türkei, Eine neue orientierte Sozialpolitik?, Die BKK, 08/2005, 376 vd.; aynı yazar, Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung in der Türkei, Die Krankenversicherung, 8/2005, 206 vd.; Ali GÜZEL, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?, Çalışma ve Toplum, 4/2005, 61 vd.; Nüvit GEREK, Sosyal Güvenlik Reformu mu Yoksa Sosyal Güvenlik Çıkması mı?, Tühis, Kasım 2005, 1 vd.; Ali Nazım SÖZER, Genel Sağlık Sigortası Kimin Yararına?, Mercek Ocak 2005, 21 vd.; aynı yazar, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısında Genel Sağlık Sigortasına İlişkin Düzenlemeler, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 7/2005, 1175 vd.; aynı yazar, Genel Sağlık ve Emeklilik Sigortası Sistemleri ile Sosyal Yardım ve Hizmetler Kanun Tasarı Taslakları Hakkında, Türk-İş, Temmuz-Ağustos, 2004, 56 vd.; Yusuf ALPER, Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform: Temel Esaslar ve Tartışmalar, İşveren, Kasım 2005, 54 vd.; Coşkun SARAÇ, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Primsiz Ödemeler ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarılarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1/2006, 325 vd.; Levent AKIN, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısında İş Kazası Tanımı, İşveren, Kasım 2005, 60 vd.; aynı yazar, Sigortalık Kavramı Açısından Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısının Değerlendirilmesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, 2/2005, 23 vd.

yapmıştır (Bkz. <http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEY,2002.2006>). Sözleşme ile Türkiye'ye açılan kredi tutarı 60.61 milyon Amerikan dolarıdır. Sözleşme 2004-2007 yıllarını kapsamaktadır. Proje gerekçesine göre, Türkiye'de hayat beklentisi düşük, bebek ölümleri yüksektir. Sağlık sektörü geri kalmıştır. Bunun ana sebepleri sağlık hizmetleri alma konusundaki eşitsizlik, kaynak aktarımı konusunda eşitsizlik ve zayıf yönetim sistemleridir. Sorunları küçük değişimlerle çözmek olanaksızdır. Köklü bir değişikliğe ihtiyaç vardır.

Projenin **amacı** sağlık hizmetlerini tüm nüfusa yaymak ve fakir kişilerin kaliteli sağlık hizmetlerine ulaşımındaki zorlukları en aza indirmek olarak belirtilmiştir. Bu hedefe ulaşabilmek için sağlık sigortası fonu kurmak, aile hekimliği sistemini başlatmak ve bilgisayarlı bilgi sistemi kurmak gereği belirlenmiştir.

Tanım kısmında projenin beş anahtar çalışma içerdiği belirtilmektedir:

1. Milenyum Hedeflerini Destek İçin Güçlendirmek

Milenyum kelimesi İngilizce “*millenium*” dan dilimize yerleşmiştir. Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğünde karşılığı bulunmayan bu kelime aynı kurumun Yabancı Kelimelere Karşılıklar sözlüğünde bin yıl olarak ifade edilmiştir. Kullanılan söz konusu çarpıcı ibare ile projeye anlam kazandırılmaya çalışılmıştır. Ancak, bin yıllık hedefin ne olduğunu ve nasıl güçlendirileceğini tırnak içinde verilen şu tercüme metinden anlayabilmek kolay değildir: “*Hastalıkları önleme ve sağlık promosyonlarını² da dahil olmak üzere kilit kamu sağlık fonksiyonlarını koruyarak temel sağlayıcı olmak, politika yapan bir konumdan servisleri düzenleyen kurumsal bir yapıya geçmek. Bu bileşen³ merkezi ve ilçe bazında MOH'un⁴ misyonunu⁵ yeniden tanımlaması, sektör politikalarını organizasyon yapısını ve fonksiyonlarını düzenlemesine yardımcı olur ve hizmetlerinin de geliştirilmesini sağlar (Maliyet 10-15 milyon dolar)*”.

Maliyeti 10-15 milyon dolar olarak belirtilen bu ilk anahtar çalışmanın ne olduğunu anlayabilmek ve

giderlerinin hangi amaçla kullanılacağını bilebilmek projeyi okuyan herhangi bir Türk vatandaşı için mümkün değildir.

2. Evrensel Sağlık Sigortası

Dört farklı sağlık sigortası sistemi tek program altında toplanacaktır. Böylece, sigortasız yaklaşık 7.9 milyon vatandaş kapsama alınacaktır. Belirlenen maliyet (yeni UHI⁶ için gerekli başlangıç fonları hariç) 10-15 milyon dolar olarak ifade edilmiştir. Metinde evrensel sağlık sigortası ifadesi ile genel sağlık sigortası kastedilmektedir.

3. Sağlık Hizmetlerinin Yeniden Organize Edilmesi: Aile hekimliği modelinin büyük şehirlerden başlayarak aşamalı olarak kırsal kesimde hayata geçirilmesi (Maliyet: 40-50 milyon dolar). Aile hekimliği müessesesi, aşağıda değinildiği üzere, 24.11.2004 tarihinde kabul edilen 5258 Sayılı Aile Hekimliği Uygulaması Hakkında Kanun ile sağlık düzenimize girmiş bulunmaktadır.

4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi

Aile hekimleri ile diğer profesyonel ekibin arasındaki rekabeti güçlendirmeyi hedeflemektedir. Bu hedef de aşamalı olarak gerçekleştirilecek, ilk olarak birkaç üniversitede daha sonra da diğerlerinde pratisyen hekimlerin eğitimi için müfredat hazırlanarak verilecektir.

Metinden diğer profesyonel ekiple ne kastedildiği anlaşılamamaktadır. Ancak, önerilen yeni sağlık düzeninde sağlığın bir piyasa malı olarak görüldüğü ve dolayısıyla rekabetin özendirileceği anlaşılmaktadır. Bir başka önemli husus, proje vesilesiyle sadece sağlık sistemine değil ayrıca üniversite eğitim programlarına da müdahale edilmekte olduğudur.

2 Fransızcadan gelen, ilerleme, yükselme, artırma, çoğalma anlamında kullanıldığı ifade edilen “promosyon” kelimesi için TDK'nun internetten ulaşılabilen “Güncel Türkçe Sözlüğü”nde reklam, tanıtım; “Yabancı Kelimelere Karşılıklar” sözlüğünde “özendirme” karşılığı önerilmektedir. Ancak, aktarılan kelimelerin hiç biri cümlede sağlık kelimesi ile birlikte bir anlam taşımamaktadır.

3 “Bileşen” TDK Güncel Türkçe Sözlüğünde “bir bileşke oluşturan kuvvetlerin her biri”, “bileşke” ise, “bir cisme uygulanan birkaç kuvvetin toplam etkisine eşit olan tek kuvvet, muhassala” olarak tanımlanmıştır.

4 MOH'un ne olduğuna ilişkin olarak Proje metninde herhangi bir açıklık mevcut değildir.

5 “Misyona”, özel görev ve ayrıca özel görev üstlenmiş kişilerden oluşan kurul anlamına gelmektedir. Bkz. TDK Güncel Türkçe Sözlüğü.

6 MOH gibi UHI'nin de ne olduğu metinde açıklanmamıştır.

5. Ulusal Sosyal Güvenlik ve Sağlık Bilgi Sistemi

Sosyal güvenlik sisteminde bilgi ağı ele alınacaktır. Hastahaneler ve sosyal güvenlik kuruluşları arasında bilişim ağı kurulması ve bilgi akışının sağlanması gerçekleştirilecektir. Bilindiği üzere, ülkemizde uzunca bir süreden bu yana e- devlet projesi mevcut olup bu alanda gerçekleştirilmiş bazı çalışmalar mevcuttur (Bkz. <http://www.edevlet.net/raporveyayin.htm> adresinde mevcut e-Türkiye hakkında rapor ve yayınlar).

Projenin Durumu başlığı altında şu tespitler yapılmaktadır: Sağlık oluşum programı için gerekli yasal düzenlemelerde ilerleme kaydedilmiştir. Kamu Yönetimi Reform yasasındaki yapılanma hazırlığına rağmen milenyum hedefleri bakımından ilerleme kaydedilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumları Reformu ve Evrensel Sağlık Sigortası Fonu yasalarının 2005 güz döneminde TBMM’den geçmesi ve Ocak 2007 itibarıyla yürürlüğe girmesi tasarlanmıştır. SSK’ya bağlı hastahanelerde mali, idari ve mülki yönetim MOH’a geçirilmiştir. Hastahanelerin bağımsız yönetimi ile ilgili yasa taslağı hazırlık aşamasındadır.

Hükümet sosyal tarafların muhalefeti nedeniyle yukarıda sözü edilen yasaları henüz çıkarabilmiş değildir.⁷ Ancak, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna sevk edilmiş bulunmaktadır.

SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUN TASARISINDA GENEL SAĞLIK SİGORTASI

Genel Olarak

Aşağıda Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı’nın genel sağlık sigortasına ilişkin hükümleri incelenmektedir. Genel sağlık sigortası kuralları sosyal sigorta kuralları ile birlikte aynı tasarı içinde kaleme alınmıştır. “Genel Sağlık Sigortası Hükümleri” başlıklı üçüncü kısımda 60. maddeden

başlayarak 79. maddeye kadar 19 maddede konu düzenlenmiştir. Ancak, diğer kısımlarda bulunan tanımlar (Md. 3), isteğe bağlı sigorta (Md. 50, 52), Kurumun kontrol ve denetleme yetkisi (Md. 59), primlere ilişkin hükümler (Md. 79, 80/12, 81/f, 82, 86- 91), ortak hükümler (*zorunlu sigortalılık*: Md. 92, *kontrol muayenesi*: Md. 94, *sağlık raporları*: Md. 95, *yersiz ödemelerin geri alınması* Md. 96, *zamanaşımı*: Md. 97/5-6-7, *ücretlerden kesinti yapılmaması*: Md. 98), çeşitli hükümler (Md. 99-101), idari para cezaları ve fesih hükümleri (Md. 102, 103) ve genel sağlık sigortası geçiş hükümleri (Geç. Md. 13) genel sağlık sigortasını ilgilendirmektedir.

Konu sırasıyla kişi bakımından kapsam, edim bakımından kapsam, hizmet sunum esasları, yararlanma koşulları, finansman ve özelleştirme başlıkları altında ele alınarak değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Kişi Bakımından Kapsam

Genel Sağlık Sigortası kapsamına işçi, memur, bağımsız çalışan kişiler, isteğe bağlı sigortalılar, sosyal yardım (2022 SK), sosyal hizmet (3816 SK, 2828 SK.) ve sosyal tazmin (1005 SK, 3292, SK., 2330 SK, 3713 SK.) kapsamında olanlar, vatansız ve sığınmacılar, yerleşim yeri Türkiye olmayan Türk vatandaşları ile yabancı ülke vatandaşlarından Türkiye’ye bir yıldan fazla yerleşen kişiler, işsizlik ödeneğinden yararlanan kişiler, Özelleştirme Kanunu (4046 SK. Md. 21) gereği iş kaybı tazminatı alanlar (Geç. Md. 14), gelir veya aylık alan kişiler ile belirtilen grupların dışında kalan kişiler alınmıştır (Md. 60/I).

7 Proje Yönetimi Destek Birimi tarafından Sağlıkta Dönüşüm Programının temel ilkeleri arasında katılımcılığın ve uzlaşmacılığın bulunduğu söz edilmektedir. Katılımcılık, ilgili tüm tarafların görüş ve önerilerinin dikkate alınması; uzlaşmacılık, sektörün farklı bölümleri arasında farklı çıkarları gözeterek ortak noktalarda buluşma arayışdır şeklinde tanımlanmaktadır. Bkz. Ancak, GSS ilk gündeme geldiği günden bu yana 10 yılı aşkın bir süre geçtiği halde, üzerinde yeteri kadar katılım ve uzlaşma olmadı için henüz yasalaşamamıştır. Halen GSS’na ilişkin tasarı ile ilgili olarak sosyal tarafların tepkileri bulunmaktadır. Örneğin, TMMOB yayınladığı bir raporda sağlığın hak olmaktan çıkarılmakta olduğunu, hastaya müşteri yaklaşımı getirildiğini, daha fazla ödeme ile daha az sağlık hizmeti getirdiğini, yürütmeye geniş bir takdir yetkisi verdiğini ve sağlık çalışanlarının iş güvencesinin ortadan kaldırılmakta olduğunu ifade ile yeni düzenlemelere karşı çıkmıştır. Bkz. Sağlıkta Dönüşüm Programı Raporu Yayınlandı, org/yazi.php?yazi,20.02.2006. Türk Tabipler Birliği de Genel Sağlık Sigortasına ilişkin çalışmalara benzer gerekçelerle fevkalade tepkilidir. Bkz. Ata SOYER ve diğer 20 hekim tarafından hazırlanan rapor, Halkın Sağlığına ve Sağlık Çalışanına Karşı Sermaye Adına Düzenleme, Ekim 2003, . Keza, Türk-İş’in GSS. aleyhine olan ayrıntılı raporu için bkz. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’nın 29 Temmuz 2004 Tarihli “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform” Önerisi” Metni Üzerine, Türk-İş’in Görüşü, 18 vd.

Belirtilen grupların dışında kalan kişilere örnek olarak ücretsiz çalışan sigortalılar verilebilir (Md. 82/2). Değınmek gerekir ki, düzenlemeler ne genel sağıık sigortasının ne de sosyal sigortanın mantığına uygundur. Yukarıda aktarılanlar asli sigortalılardır. Tasarıda GSS.'nın mantığına aykırı olarak asli sigortalılık yanında ayrıca bağıık sigortalılık da kabul edilmiştir. Çünkü, genel sağıık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğı kişiler kendi adlarına tescil edilmemekte, bağıık sigortalı sayılmaktadırlar (Md. 60/II). Bu durum sosyal sigorta düzenine uygundur. Ancak, sosyal sigortalarda bağıık sigortalılar prim mükellefi değıil iken Tasarıda bakmakla yükümlü olunan kişilere prim ödeme mükellefiyeti ve ayrıca bir de staj süresi getirilmiştir. “... genel sağıık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğı kişilerin, sağıık hizmeti sunucusuna başvurduğı tarihten önceki son bir yıl içinde toplam 90 gün genel sağıık sigortası prim ödeme gün sayısının olması, ...” ibaresi bu sonucu doğurmaktadır. Aktarılan cümledeki “ve” bağlacı sigortalı dışında bakmakla yükümlü olunan kişinin de prim ödeme mükellefiyetinin olduğı hususunu ortaya koymaktadır (Md. 67/I).

Tasarıda bir diğerk dikkat çekici husus genel sağıık sigortalısı sayılan kişilerin çocuklarına ilişkin kısıtlamadır. Çocuklar 18 yaşını doldurduğunda bağıık sigortalı durumundan çıkmaktadırlar. Bu sonuca “... genel sağıık sigortalısı sayılanların çocukları ... 18 yaşına kadar genel sağıık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğı kişi olarak sağıık hizmetlerinden ve diğerk haklarından yararlandırılır” şeklindeki cümleden varılabilir (Md. 61/II). Halbuki, Taslağıın amaç, kapsam ve tanımlara ayrılan genel nitelikli birinci kısmında bakmakla yükümlü olunan kişi “Genel sağıık sigortalısının sigortalı veya isteğıe bağıık sigortalı sayılmayan, kendi sigortalılığı nedeniyle gelir veya aylık bağlanmamış olan a) Eşini, b) 18 yaşını, lise ve dengi öğrenim görmesi halinde 20 yaşını, ... aday çırak, çırak ve işletmelerde mesleki eğitimi veya yüksek öğrenim görmesi halinde 25 yaşını doldurmamış ve evli olmayan çocukları ile yaşına bakılmaksızın bu kanuna göre malul olduğı tespit edilen evli olmayan çocuklarını, c) Geçiminin

sigortalı tarafından sağııklandığı Kurumca belirlenen kriterlere göre tespit edilen ana ve babasını” (Md. 3/10-a, b, c) ... ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla, çocukların sigortalılığını 18 yaş ile sınırlayan Md. 61/II, 25 yaş doluncaya kadar çocuk kavramını kabul eden Md. 3 ile çelişmektedir. Tasarıdaki bu ve daha önce değinilen çelişkiler kaleme alanların belirli bir sistem tercihi yapamadıklarını ortaya koymaktadır.

Ana ve babaya ilişkin düzenleme de fevkalade dikkat çekicidir. 506 SK.'da önceleri yoksulluk belgesi, daha sonra da sosyal güvenlik geliri olmama ölçütlerine tabi tutulan bağıık sigortalılık Tasarıda belirli bir ölçüte bağlanmamış, bu konuda takdir yetkisi Kuruma bırakılmıştır. Sigortalıların haklarının özerk olmayan bir Kurum yönetimi tarafından siyasi iktidarların tercihine göre, zaman zaman değıştirilmesi idarede kararlılık ilkesine uygun düşmeyecek ayrıca sosyal güvenlik hakkının da özünü zedeleyecektir.

Sunulan Edimler Bakımından Kapsam

506 SK.'da olduğı gibi⁸ koruyucu sağıık hizmetleri GSS.'nın kapsamına alınmıştır (Md. 63/I-a). Söz konusu hizmet 506 SK.'da takdiri iken, Tasarıda bir yükümlülük olarak getirilmektedir. **Hastalık** halinde sunulacak edimler muayene, tahlil, teşhis, tedavi, tıbbi müdahale şeklinde belirtilmiştir. Ancak, edimler ayrıntılı olarak açıklanmasına karşın örneğın 506 SK.'da olduğunun (Md. 33/B (506 SK.'da hastalık sigortası edimleri için bkz. Bkz. Ali GÜZEL/Alı Rıza OKUR, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul, 2004, 290 vd.; Can TUNCAY, Ömer EKMEKÇİ, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul, 2005, 300 vd.)) aksine sağıık müessesesine yatırılmadan söz edilmemiştir (Md. 63/I-b). **Analık** hali için hastalık hali için belirtilenlerin dışında rahim tahliyesi, tıbbi sterilizasyon gibi analığı özgü sağıık hizmetleri öngörülmüştür (Md. 63/I-c). Ayrıca, bazı sınırlamalar ile yardımcı üreme yöntemleri kapsama alınmıştır. **İş kazası ve meslek hastalıkları** bakımından sunulacak

8 “Kurum ... koruyucu hekimlik bakımından gerekli her türlü koruyucu tedbirleri de alabilir.” Md. 124. Madde metninden SSK.'nın bu hususta mükellef olmadığı, komuya ilişkin bir takdir yetkisi bulunduğı anlaşılabılır.

edimler ayrıca belirtilmemiştir. Bu risk nedeniyle sunulacak hizmetler muhtemelen hastalık kapsamında düşünülmüştür.⁹ **İlaç, ortez, protez**, tıbbi araç ve gereçler de sözü edilen risk hallerinde sigortalıya sunulmaktadır.

Ağız ve diş sağlığına ilişkin olarak da edimler düzenlenmiştir. Protez dışında kalan muayene, tetkik, tahlil, teşhis, tedavi ve müdahale hizmetleri tüm sigortalılara genel kurallara (bekleme süresi, tedavi ücreti, ilaç katkı payı) uygun olarak sağlanmaktadır. Diş protezleri, 18-45 yaş arasında olanlar için kapsam dışında bırakılmıştır. 18 yaşından küçük 45 yaşından büyük kişiler protez bedelinin %50'sini ödemek koşuluyla protez yaptıрма hakkına sahiptirler. Travmaya ve onkolojik tedaviye bağlı olarak gerekli görülen protezlerde ise, 18-45 yaş aralığı dışında olma gerekliliği aranmamakta, riske maruz kalanlar kapsam içinde sayılmaktadırlar.

Maddede sunulacak sağlık edimleri yukarıda aktarıldığı üzere ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Ancak, madde içinde bir paragrafta bu edimlerin etkinliğini etkileyecek sınırlayıcı bir hüküm getirilmiştir. İlgili hükme göre, *“Yukarıdaki bentlerde belirtilen sağlık hizmetlerine ilişkin esasları ... belirlemeye Kurum yetkilidir”* (Md. 63/II). Kurum sağlanacak sağlık hizmetlerinin cinslerini, kullanım miktarını, kullanım süresini belirleyebilecektir. Kurumca sağlanmayacak estetik müdahaleler gibi sağlık hizmetleri de ayrıca belirtilmiş (Md. 64) olmasına karşın, değinilen hüküm Kuruma garanti kapsamına alınmış hakları zayıflatma ve hatta yok etme olanağı tanımaktadır denilebilir.

Sigortalılara yurt dışında da tedavi olanağı sağlanmaktadır. Bu olanak üç grup için söz konusu olacaktır. 1. Yurt içinde tedavi olanağı bulunmayan kişiler, 2. Geçici görevle yurt dışında görevlendirilmiş olan sigortalılar, 3. Sürekli görevle yurt dışında görevlendirilmiş sigortalılar. Kurumca karşılanacak bedeller yurt içinde sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularına ödenen tutarı geçemez. Bu tutarı aşan kısım kurumlarınca karşılanır. Ayrıca, Kurum geçici

veya sürekli görevle yurt dışına çıkan sigortalılar için ilgili ülkede sağlık sigortası yaptırabilecektir (Md. 66).

İlk hal için tedavinin yurt içinde mümkün olmadığı raporla tespit edilmiş olması, ikinci hal için geçici görev sırasında tedavi için acil bir tedavi gerekliliğinin bulunması koşulu aranmaktadır. Düzenlemeden çıkan sonuç geçici görevle yurt dışında bulunanlar acil bir durum olmadıkça, seyahat amacıyla örneğin tatil için yurt dışında bulunanlar ise hiçbir şekilde yurt dışında sağlık hizmeti satın alamayacaklardır. Nitekim maddede *“Yukarıdaki haller dışında, yurt dışında sağlık hizmetlerine ilişkin giderler Kurumca ödenmez”* ifadesi bulunmaktadır. Ancak, yurt içi tarifesini aşmamak koşuluyla, geçici görevle veya tatil amacıyla yurt dışına çıkanların ödedikleri primin karşılığı olan hizmeti talep edememeleri önemli bir eksiklikler.

Hizmet Sunum Esasları

Sağlık hizmet sunucuları Sağlık Bakanlığı tarafından birinci, ikinci ve üçüncü basamak olarak sınıflandırılır. Sigortalıların önce birinci basamak sağlık kuruluşuna ve sevk halinde ise ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarına başvurmaları gerekecektir.

Sözleşmeli sağlık kuruluşlarına sevk zincirine uyulmadan başvurma halinde Kurumca sağlık hizmeti tutarının %70'i ödenir. %30'unu hak sahibi üstlenmek zorunda kalır. Ancak, acil hallerde iş kazası ve meslek hastalıklarında, afet ve savaş hallerinde sevk zincirine uyma gerekliliği aranmaz.

Birinci basamakta hizmet sunucuları içinde aile hekimleri yer alır (Md. 70). Aile hekimliği müessesesi 24.11.2004 tarihinde kabul edilen 5258 Sayılı Aile Hekimliği Uygulaması Hakkında Kanun ile sağlık sistemimize girmiştir (Aile hekimliği ön uygulamasına Düzce'de başlanmıştır. Bkz. 2006 Yılı Programı, 150. RG: 2 Kasım 2005, Mükerrer 25984 (Program)). Hekimler Sağlık Bakanlığı tarafından sözleşmeli olarak istihdam edilirler. Kişiler bulundukları il veya ilçedeki

⁹ Nitekim, sağlık hizmetlerinden yararlanma koşulları düzenlenirken bekleme süresi aranmayan haller arasında iş kazası ve meslek hastalıkları da sayılmıştır. Bkz. Md. 67/I.

hekimlere kayıt yaptırırlar. Koruyucu ve telafi edici sağlık hizmeti sunumu ücretsizdir.¹⁰

6.1.2005 kabul tarihli 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı'na Devredilmesine Dair Kanun ile resmi sağlık kuruluşları Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Devir ile birlikte SSK'nun elinde sağlık tesisi kalmadığı için halen sigortalılar bu hizmeti Sağlık Bakanlığı'nın veya anlaşmalı özel kuruluşların sağlık tesislerinden almaktadırlar.

Var olan hukuki ve fiili yapı dikkate alındığında potansiyel ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşları olarak geriye Sağlık Bakanlığı'nın ve özel sektörün sağlık kuruluşları kalmaktadır. Tasarıya göre, Kurum başvuruları tarafsızlık, hakkaniyet ve açıklık ilkelerine göre değerlendirerek kiminle sözleşme yapacağına karar verir (Md. 73/2). Özel sektör sağlık kuruluşlarının başvuruda bulunacağı hususu kesindir. Ancak, acaba tasarı yasalaştığında halen devrede olan Sağlık Bakanlığı sağlık tesisleri için Bakanlık Kuruma başvuruda bulunacak mıdır? Mevcut hükümetin Sağlık Bakanlığı'na devredilmiş bulunan sağlık tesislerini özelleştirme niyeti (Bkz. Ali Nazım SÖZER, Genel Sağlık Sigortası Kimin Yararına, Mercek, Ocak, 2005, 28, 29.) dikkate alındığında hedefin sağlık hizmetlerinin sadece özel sektörden alınması olduğu anlaşılacaktır.

Hizmet satın alma, sadece sözleşmeli kuruluşlardan¹¹ değil, sözleşmesiz olanlardan da mümkün olacaktır (Md. 73/1). Sözleşmelilerden alınan hizmetler bakımından yeni bir uygulama olarak otelcilik hizmeti kavramı getirilmektedir. Sözleşmeliler sundukları sağlık hizmetleri için herhangi bir fark talep edemezler. Ancak, yataklı tedavilerde onlara otelcilik hizmetleri adı altında bir ödeme talebinde bulunma hakkı tanınmaktadır. Bu talep Kurum tarafından belirlenen standart yatak bedelinin dört katı ile sınırlandırılmıştır. Sigortalılar yataklı tedaviye ihtiyaç duyduklarında fark ödemeye razı olduklarını yazılı olarak beyan edeceklerdir (Md. 73/4). Belirtmek gerekir ki, sağlık kuruluşlarını bir otel gibi görmek ve sunulan yataklı tedavi gerekçesiyle ayrıca dört kata kadar ödeme talebinde bulunmak özelleştirme mantığının ileri bir aşaması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sözleşmesiz sağlık kuruluşlarından hizmet talebi acil hallerde, sevkli ve sevsiz olarak başvurma olmak üzere üç ayrı durum bakımından ele alınabilir. İlk olarak, acil hallerde sigortalılar sözleşmesiz tesislere de başvurabilirler. Ödemeyi kendi bütçelerinden yaparlar. Daha sonra faturaya bağlı giderler, Kurum tarafından sigortalılara, sözleşmeli sunucular için belirlenen bedeller esas alınarak, ödenir. Sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucuları Kurumdan herhangi bir fark talep edemezler (Md. 73/5).

İlk derecede, aile hekimi tarafından sevk edilerek sözleşmesiz bir kuruluşa gitmek de mümkündür. Bu halde tarifenin %70'ini Kurum, %30'unu sigortalı ödeyecektir. Sigortalı eğer sevk almadan sözleşmesiz bir sağlık kuruluşuna başvuracak olur ise Kurum yine ödeme yapmakta ancak bu kez tarifenin %50'sini üstlenmektedir (Md. 73/6).

Yararlanma Koşulları

Bekleme Süresi

Halen 506 SK.'a göre iş kazası ve meslek hastalıkları sigortasında herhangi bir bekleme süresi aranmamakta, hastalık sigortasında sigortalı için hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki bir yıl içinde en az 90 gün (Md. 32/son), eş ve geçindirmekle yükümlü olduğu çocukları için ise 120 gün (Md. 35/2) hastalık sigortası primi ödenmiş olması gerekmektedir. Yurt dışında tedavi için ise, 300 gün prim aranmaktadır Md. 32/E). Analık sigortasında, sigortalı kadının kendisi için doğumdan önceki bir yıl içinde 90 gün, sigortalı erkeğin karısı için 120 gün analık sigortası primi ödenmiş olması gerekmektedir (Md. 49).

Tasarıda sigortalı ve hak sahipleri için, işgöremezlik halleri bakımından başvuru tarihinden önceki son bir

¹⁰ Aile hekimleri her türlü hizmetleri için gereken tetkik ve sarf malzemelerini temin edecekler, daha sonra yaptıkları giderleri belgelediklerinde kendilerine Sağlık Bakanlığı tarafından ödeme yapılacaktır. Örneğin, bir aile hekimi koruyucu sağlık hizmeti için şahsi bütçesinden aşı satın alacak ve bedeli daha sonra 15 gün içinde ödenecektir. Bkz. Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ve Sözleşme Şartları Hakkında Yönetmelik, Md. 17/E, Md. 21. RG: 12 Ağustos 2005, 25904. Özellikle göreve yeni başlayacak bir hekimin böyle bir birikiminin olduğunun ve ayrıca önceden yaptığı harcamalarının Bakanlıkça kendisine süresinde ve düzenli olarak ödeneceğinin varsayılması fevkalade iyimser bir yaklaşımdır. Değerlenen düzenlemeye göre, aile hekimlerinin kira ve diğer işletme giderleri de Sağlık Bakanlığınca karşılanacaktır. Bu uygulama karşısında ülkemizde sağlık ocakları müessesesi var iken onların yerine neden aile hekimliği müessesesinin getirildiği sorusu akla gelmektedir?

¹¹ Sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularının ünvan, isim ve adresleri Kurum tarafından elektronik ortamda veya diğer yöntemlerle duyurulur. Hak sahipleri istediğini seçme hakkına sahiptir. Md. 77.

yıl içinde toplam 90 gün genel sağlık sigortası primi ödeme gün sayısının olması gerekliliği vardır. Bu süre hastalık halinde aranırken analık ile iş kazası ve meslek hastalığı hallerinde aranmamaktadır. Bekleme süresinin mevcut olmadığı başka haller ve kişiler vardır. Bu haller şu şekilde belirlenmiştir: Acil durum, bildirim zorunlu bulaşıcı hastalıklar, koruyucu sağlık hizmetleri, grev ve lokavt hali. Bekleme süresine tabi olmayan kişiler ise 18 yaşını doldurmamış olanlar, tıbben başkasının bakımına muhtaç olanlar ile gelir ve aylık almakta olanlar şeklinde belirlenmiştir. İstisnaların çokluğundan da anlaşılacağı üzere, genel sağlık sigortasına bekleme süresi uygun düşmemektedir. Sadece hastalık hali için aranan bu süre kaldırılarak herkese herhangi bir prim ödeme şartı aranmadan sağlık edimleri sunulmalıdır.

Katılım Payı

506 SK.'a göre, hastalık sigortası kapsamında sağlık hizmetlerinden yararlanacak olanlardan yapılacak her bir poliklinik muayenesi için 20 TL'den az olmamak üzere muayene ücreti alınır (506 SK. Md. 3/I). Kanun diğer sigorta dalları bakımından muayene ücretinden söz etmemiştir.

Halen sigortalılardan %20 oranında ilaç iştirak payı alınmaktadır (506 SK. Md. 33/C). Bu pay uzun süre tedaviyi gerektiren ayrıca, hayati önemi haiz hastalıklarda alınmamaktadır (506 SK. Ek Md. 25).

506 SK.'da, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası ile analık sigortasında protez araç ve gereçleri için herhangi bir katkı payı getirilmemiş olmasına karşın, hastalık sigortası hükümlerine göre, bedellerinin %20'sini sigortalı öder. Alınacak katkı payı aylık asgari ücretin birbuçuk katından fazla olamaz (Md. 32/B-2). Sigortalıların geçindirmekle yükümlü oldukları çocuklarından ve eşlerinden alınacak söz konusu pay için de aynı ölçüler geçerlidir. Sürekli işgöremezlik geliri, malullük ve yaşlılık aylığı alanların eşleri ile Kurumdan hak sahibi olarak gelir ve aylık almakta olan eşlerden alınacak olan katkı miktarı aylık asgari ücretten fazla olamaz (Ek Md. 32). Ağız protezleri Kurumca sağlanmakla birlikte, dışarıda yapıldığında SSK

tarafından belirlenen bir tarife üzerinden karşılıkları ödenir. (Bkz. Ağız Protezleri İle İlgili Olarak Yapılacak Yardımlara İlişkin Yönetmelik, RG: 18.8.1978, 16381.)

Tasarıda katkı payı yerine katılım payı ibaresi kullanılmaktadır. Pay hekim ve diş hekimlerine ayakta yaptırılacak muayeneler için 2 YTL, ayakta tedavide sağlanan ilaçlar ile ortez, protez, iyileştirme araç ve gereçleri için ise bedellerinin %10 ila %20'si oranında belirlenmiştir. Hangi oranın uygulanacağını Kurum belirler. Söz konusu oranlar sevk zincirine uyma halinde geçerlidir. Aksi halde, yani diğer basamaktaki sağlık tesislerine doğrudan müracaat halinde katılım payı tutarı %50 oranında artırılarak uygulanır. Katılım payına bir üst sınır getirilmekte olup asgari ücretin %75'i olarak belirlenmiştir. Metinde belirtilmemekle beraber kastedilenin 16 yaşından büyük işçilere uygulanan asgari ücret olduğu söylenebilir. Katılım payları çalışanların ücret veya maaşlarından, gelir ve aylık alanların gelir veya aylıklarından kesilecektir.

Tasarıda muayeneler için halen olduğu gibi maktu bir ücret, ilaç ve protez katılım payları için ise %20 yerine %10-%20 oranı belirlenmiştir. Üst sınırın %75 asgari ücrete indirilmesi de bir diğer lehe görünen düzenlemedir. 3816 SK (yeşil kart) ve 2022 SK. (65 yaş aylığı) kapsamında olanlar ile vatansız ve sığınmacılar katılım payını önce kendileri ödeyecekler, sonra ödenen bedeli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıflarından isteyeceklerdir (Md. 68). Ancak, belirtilen kişilerin sonradan geri alacak da olsalar katılım payı ödeme güçlerinin bulunduğu şüphelidir. Örneğin, 65 yaş aylığı alan bir kişi, gereken parayı ödeyemeyecek, ödeyemeyince tedavi olamayacak, adı geçen vakıflardan birine gittiğinde ise, ödemeyi belgeleyemediği için ihtiyacı olan meblağı alamayacaktır. Anılan nedenle, bu düzenleme söz konusu kişilerin GSS.'nin kapsamı dışında kalması sonucunu doğuracaktır. Tasarıda İstiklal Madalyası sahipleri, vatani hizmet tertibinden aylık alanlar, nakdi tazminat alanlar, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümlerine göre koruma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz yararlanan kişiler, harp malullüğü ile terörle mücadele aylığı alanlar katılım payı ödemekten muaf tutulmuşlardır (Md. 69). Halbuki,

65 yaş aylığı alan bir kişiyi SHÇEK kapsamında koruma altında olan bir kişiden farklı değerlendirmenin haklı bir gerekçesi yoktur.

Tasarıda ayrıca İKMH hallerinde, afet ve savaş halinde, koruyucu sağlık hizmetlerinde, kontrol muayenesi ile kronik hastalıklarda katılım payının ödenmeyeceği belirtilmektedir. Ancak, son cümlede katılım payı alınmayacak sağlık hizmetlerini tek tek veya gruplandırarak tespiti Kurum yetkili kılınmıştır (Md. 69).

Finansman

506 SK.'da iş kazası ve meslek hastalıkları prim oranı yapılan işin tehlike ağırlığına göre %1.5-7 arasında değişmektedir. Hastalık sigortası primi prime esas kazancın %11'i kadardır. %5'i işçi ve %6'sı ise işveren payı olarak belirlenmiştir. Analık sigortası prim oranı ise %1 olup tamamı işveren tarafından üstlenilmektedir (Md. 73). Belirtilen primler ile hem gerekli sağlık hizmetleri sunulmakta hem de işgöremezlik ödenekleri karşılanmaktadır.

Sağlıkla ilgili söz konusu sigorta dallarının toplam prim oranı %13.5 - %19 olmaktadır.

GSS primi kısa ve uzun vadeli sigorta dallarına tabi olanlar için %5'i sigortalı ve %7.5'i işveren payı olmak üzere prime esas kazancın %12.5'idir. Sadece GSS.'na tabi olanlarda bu oran %12'dir (Md. 81/I-f). Belirtilen prim oranları sadece sağlık hizmeti karşılığıdır. Tasarıda işgöremezlik ödenekleri için kısa vadeli sigorta dalları adı altında ve İKMH ile hastalık ve analığı kapsamak üzere %1- 6.5 oranında prim ödenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Böylece sağlık hizmeti ve işgöremezlik ödeneğini karşılayacak primlerin toplam oranı %13.5-19'a ulaşmaktadır ki bulunan oran yukarıda değinilen 506 SK. daki orana tekabül etmektedir.

Prim ödeme yükümlüsü sigortalıların durumuna göre değişmektedir. Hizmet akdi ile çalışanlar, kamu görevlileri, hükümlü ve tutuklular ile sosyal güvenlik destek primi ödeyenlerin işverenleri ödeme yükümlüsüdür. Primlerden bağımsız çalışanlar, köy ve mahalle muhtarları ile bu grubun SGDP ödeyenleri,

isteğe bağlı sigortalı olanlar, oturma izni almış yabancılar, yerleşim yeri Türkiye olmayan Türk vatandaşları ve diğer kapsamına giren kişilerin kendileri sorumludurlar. Sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal tazmin kapsamında olanların primlerinden ise Maliye Bakanlığı sorumlu tutulmuştur.

İşsizlik ödeneği alanlar ile Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen mesleki kurslara katılan kursiyerlerin primleri İş- Kur tarafından ödenir. Aday çıarak, çıarak ve işletmelerde mesleki eğitim gören öğrenciler ile meslek liselerinde zorunlu staja tabi tutulan öğrenciler için Milli Eğitim Bakanlığı veya eğitim gördükleri okullar yükümlüdür. Yükseköğretim sırasında zorunlu staja tabi olan öğrenciler için ise, öğrenim gördükleri yükseköğretim kurumu prim ödeme yükümlüsüdür. Gelir veya aylık almakta olanlardan ise prim kesilmez (Md. 87).

Özelleştirme

Sağlık hizmetlerine ilişkin özelleştirme yolunda ilk adım resmi sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'na devri ve hizmetlerin özel sektörden satın alınması esasının kabulü ile getirilmiştir. Tasarının bu hususa ilişkin hükümlerine yukarıda değinilmişti. Bu konuda atılan diğer adım şudur: Tasarı sözleşmeli hizmet sunucularına alacakları karşılığı yapılacak ödemeler için Kuruma provizyon¹² merkezi açma ve personel çalıştırma yetkisi vermiştir. Söz konusu merkezler hizmet sunucunun tahsis etmek zorunda olduğu bir mekanda faaliyet gösterecektir. Düzenlemeye göre, Kurum gerekli gördüğü durumlarda bu işlemleri yürütmek üzere hizmet satın alma yetkisine sahiptir (Md. 73/3). Hizmet satın alma ile kastedilen özel alacaklılara yapılacak ödemelerin de özelleştirilebileceği hususudur.

“Sağlık Hizmeti Sunucularının Kayıt ve Bildirim Sorumluluğu ve Kontrol Yetkisi” başlıklı Md. 78/4'e göre, “Kurum, bu kanunda belirtilen görevleriyle ilgili olarak sağlık hizmeti sunucularının yürüttüğü işlemleri kontrol yetkisine sahiptir. Kurum bu yetkisini görevlendirdiği personel vasıtasıyla veya kamu ve özel

12 Fransızca kökenli olan “provizyon” kelimesi TDK.'nın Yabancı Kelimelere Karşılıklar sözlüğünde tedarik, ihtiyat, erzak, avans olarak açıklanmakta, yerine karşılık kelimesi önerilmektedir.

kurumlardan hizmet satın almak suretiyle kullanabilir”. Düzenlemeden çıkan sonuç Kurumun denetleme görevini de özelleştirme yetkisine sahip olduğudur. Hizmet sunucularının, ödeme merkezlerinin ve denetimin özelleştirilmesi GSS’na hakim olan anlayışı açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

GENEL DEĞERLENDİRME

2006 Yılı Programında sosyal güvenlik kurumlarına yönelik bütçe transferinin GSMH’ya oranının 2005 yılında %4.8 ile en yüksek seviyeye ulaşacağını tahmin edildiği ifade edilmektedir. Programa göre, bu oranın yükselmesinde prim borçlarının yeniden yapılandırılması beklentisi ile SSK’nın hastahanelerinin Sağlık Bakanlığı’na devredilmesi sonucu sağlık harcamalarındaki artışın etkisi olmuştur (Program, 71).

Devletin üst düzeydeki bu resmi belgesinde iki itiraf yer almaktadır. İlk olarak, kurumların gelirlerini azalttığı ve temerrüd alışkanlığına neden olduğu bilinmesine rağmen prim affı uygulamasına siyasi nedenlerle devam edilmesi olgusudur. İkinci olarak, özelleştirme amaçlı olarak hastahanelerin SSK’dan Sağlık Bakanlığı’na devrinin sağlık harcamalarını artırdığı hususudur.

Yine Programdaki tespiti göre, “Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi büyük oranda sosyal sigortaya dayalı olup sosyal hizmet ve yardımlar bu sistemin küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Yoksul kesim çoğunlukla çalışmadığı veya kayıt dışı sektörlerde düşük ücretlerle çalıştığı ve prim ödeme gücüne sahip olmadığı için sosyal sigorta sistemi içinde yer alamamakta ve sosyal hizmet ve yardım sistemi aracılığıyla desteklenmektedir” (Program, 94).

Yukarıdaki ifade de bir diğer gerçeği ifade etmektedir. Ülkemizde sosyal sigorta nüfusun önemli bir kesimine hitap etmekte, sisteminin dışında kalan küçük bir bölüm sosyal yardım ve hizmetlerden istifade etmektedir. Bu bölüm nüfus yoksul olup prim ödeme gücü bulunmamaktadır. 2004 yılı itibarıyla tüm nüfusun %85.7’sinin sağlık güvencesi bulunduğu (Program, 149) dikkate alınacak olur ise, geriye kalan yoksul kesim için %85.7’nin tabi olduğu sağlık düzeni bozularak GSS’na

geçilmektedir. Söz konusu %14.3 nüfusun da prim ödeme gücü bulunmadığına göre, yine primli bir sisteme geçmenin mantığını GSS’nın gerekçesi olarak gösterilen yoksullukta değil, özelleştirme amacıyla aramak gerekir. Çünkü, çözüm mevcut düzenin tasfiyesi ile yeni bir sistemin kurulmasında değil, sosyal yardım ve hizmet sisteminin etkin hale getirilmesidir.



KAYNAKÇA

- AKIN, Levent; “*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısında İş Kazası Tanımı*”, İşveren, Kasım 2005.
- ALPER, Yusuf; “*Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform: Temel Esaslar ve Tartışmalar*”, İşveren, Kasım 2005.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’nın 29 Temmuz 2004 Tarihli “*Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi*” Metni Üzerine, Türk-İş’in Görüşü.
- GEREK, Nüvit; “*Sosyal Güvenlik Reformu mu Yoksa Sosyal Güvenlik Çıkmazı mı?*”, Tühis, Kasım 2005.
- GÜZEL, Ali / OKUR Ali Rıza; “*Sosyal Güvenlik Hukuku*”, İstanbul, 2004.
- GÜZEL, Ali; “*Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?*”, Çalışma ve Toplum, 4/2005.
- HEKİMLER Alpay; “*Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung in der Türkei*”, Die Krankenversicherung, 8/2005.
- HEKİMLER, Alpay; “*Die Gesundheitsreformdiskussion in der Türkei, Eine neue orientierte Sozialpolitik?*”, Die BKK, 08/2005.
- <http://www.edevlet.net/raporveyayin.htm> adresinde mevcut e-Türkiye hakkında rapor ve yayınlar.
- <http://www.pydb.saglik.gov.tr>
- <http://www.sendika.org/yazi.php?yazi>, 20.02.2006
- <http://www.ses.org.tr/basinaciklamalari/40.htm>
- <http://www.ttb.org.tr/sdonusum/>
- <http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEY>, 2002.2006.
- ÖZSARI, Haluk; Genel Sağlık Sigortası, Birlik’ten, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği Yayını, 3/2006.
- 2006 Yılı Programı, 150. RG: 2 Kasım 2005, Mükerrer 25984.
- SARAÇ, Coşkun; “*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Primsiz Ödemeler ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarılarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme*”, DEÜ. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1/2006.
- SOYER, Ata ve diğer 20 hekim tarafından hazırlanan rapor, “*Halkın Sağlığına ve Sağlık Çalışanına Karşı Sermaye Adına Düzenleme*”, Ekim 2003.
- SÖZER, Ali Nazım; “*Genel Sağlık Sigortası Kimin Yararına?*”, Mercek Ocak 2005.
- SÖZER, Ali Nazım; “*Genel Sağlık ve Emeklilik Sigortası Sistemleri İle Sosyal Yardım ve Hizmetler Kanun Tasarı Taslakları Hakkında*”, Türk-İş, Temmuz-Ağustos, 2004.
- SÖZER, Ali Nazım; “*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısında Genel Sağlık Sigortasına İlişkin Düzenlemeler*”, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 7/2005.
- TUNCAY, Can/EKMEKÇİ, Ömer; “*Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*”, İstanbul, 2005.



ABSTRACT

Demand for Money under Currency Substitution: The Case of Turkey

Turkish economy has experienced periods of macroeconomic instability following the capital account liberalization in 1987 which has induced a considerable increase in currency substitution in Turkey. Currency substitution process affects monetary stability mainly because it reduces the stability of velocity. This paper empirically investigates currency substitution in Turkey. We use a single equation portfolio-balances model to investigate the long-run relationship between domestic currency demand and rates of return on the alternative domestic and foreign assets and expected exchange rate change. As a novelty, a financial repression index is added to the model as an explanatory variable in order to investigate the effects of crises in cointegration analysis. Impulse response and variance-decomposition analysis are also conducted. The results suggest that there is a strong relationship between demand for domestic currency and rates of return on foreign assets.

***JEL Classification:** E41, C22, C32*

***Anahtar Kelimeler:** Para İkamesi, Eş Bütünleşme, Etki, Tepki, Varyans Araştırma, Türkiye*

Türkiye’de Para İkamesi Altında Para Talebi: 1986 - 2005



Prof. Dr. Osman AYDOĞUŞ* / Arş. Gör. Nazif ÇATIK**



GİRİŞ

1970’li yılların başlarında yaşanan krizleri takiben birçok ülkede serbest kur sistemine geçilmiş, dünya’da hızlı bir finansal serbestleşme süreci yaşanmıştır. Para ikamesi kavramı da finansal serbestleşme sürecinin uluslararası finans piyasalarına bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Genel anlamda yerleşiklerin yabancı para talebi olarak tanımlanan para ikamesi kavramı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklı anlamlar taşımaktadır. Ramirez ve Rojas (1985)’a göre, gelişmiş ülkelerde para ikamesi simetriktir. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerde yabancı paranın getirisindeki artış yerleşiklerin yabancı para talebinde bir artışa yol açarken, ulusal paranın getirisindeki bir artış ulusal paraya olan yurtdışı talepte bir artışa neden olmadığından asimetriktir. Finans piyasalarının daha kırılgan olduğu gelişmekte olan ülkelere, para

ikamesinin para ve maliye politikaları üzerindeki etkilerinin, gelişmiş ülkelere göre daha farklı ve önemli olması beklenir.

Para ikamesinin para ve maliye politikaları üzerindeki etkilerini analiz etmek amacıyla birçok model geliştirilmiştir. Bu modellerin çıkış noktası, 1970’li yıllardaki finansal yeniliklerin para talebi fonksiyonlarını istikrarsız hale getirmesi olmuştur. Para talebi fonksiyonlarına, para ikamesinin etkisini gösteren değişkenlerin eklenmesi, bu fonksiyonların tekrar istikrarlı hale gelmesinde önemli rol oynamıştır. Buradan hareketle, para ikamesi olgusunun, serbest kur sistemi altında bile, para otoritesinin bağımsız bir para politikası izlemesine engel olacağını göstermeyi amaçlayan ampirik çalışmalar yapılmıştır. Bu ampirik çalışmalarda, para ikamesinin bir göstergesi olarak döviz kurunun beklenen değer kaybının para talebinin önemli bir açıklayıcısı olduğu görülmüştür.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de 1980 yılında başlayan finansal serbestleşme ile ortaya çıkan para ikamesi olgusunu ve makroekonomik etkilerini, para

* Ege Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Öğretim Üyesi
osman.aydogus@ege.edu.tr

** Ege Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Öğretim Görevlisi
a.nazif.catik@ege.edu.tr

talebinin istikrarı ve yaşanan krizlerin para ikamesi üzerindeki etkilerini de dikkate alarak, ampirik olarak incelemektir. Çalışma, Türkiye’de para ikamesinin etkilerinin analiz edildiği önceki çalışmalara göre birçok açıdan farklılaşmaktadır. İlk olarak, Türkiye’de son yirmi yıllık dönemde yaşanmış krizlerin niteliksel olarak tespit edilmesi amacıyla bir döviz piyasası baskı endeksi oluşturulmuş ve sözü edilen bu endekse göre oluşturulan kriz kukla değişkeni eşbütünleşme analizinde açıklayıcı değişken olarak kullanılmıştır. Daha önceki çalışmalardan bir diğer farklılık ise eşbütünleşme testinin yanında etki-tepki ve varyans ayrıştırma analizlerinin de yapılmasıdır.

Girişi izleyen İkinci Bölüm’de Türkiye’de para ikamesi süreci ve parasal göstergelerdeki yakın dönem gelişmeler incelenmiştir. Üçüncü Bölümde ise, portföy dengesi yaklaşımına dayanan para talebi modeli oluşturulduktan sonra, ulusal para talebi ile alternatif varlıkların getirileri arasındaki uzun dönemli ilişki ve söz konusu ilişkinin niteliği eşbütünleşme, etki-tepki fonksiyonları ve varyans ayrıştırma analizleri ile ampirik olarak analiz edilmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise sonuç ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

TÜRKİYE’DE PARA İKAMESİ SÜRECİ ve PARASAL GÖSTERGELERDEKİ GELİŞMELER

Türkiye’de 1984 yılından itibaren bankalara yabancı para cinsinden mevduat hesabı açma izninin verilmesi ile birlikte hızlı bir para ikamesi süreci ortaya çıkmıştır. Ancak, ülkemizde yaşanan para ikamesi süreci, bu sürecin daha belirgin görüldüğü Latin Amerika ülkelerinden önemli farklılıklar göstermektedir. Bunlardan en önemlisi, para ikamesinin en önemli nedenlerinden biri olarak görülen yüksek enflasyonun Türkiye’de hiçbir zaman hiperenflasyonist bir düzeyde seyretmemesi ve kronik özelliklere sahip olmasıdır (Demircan, 2002: 237).

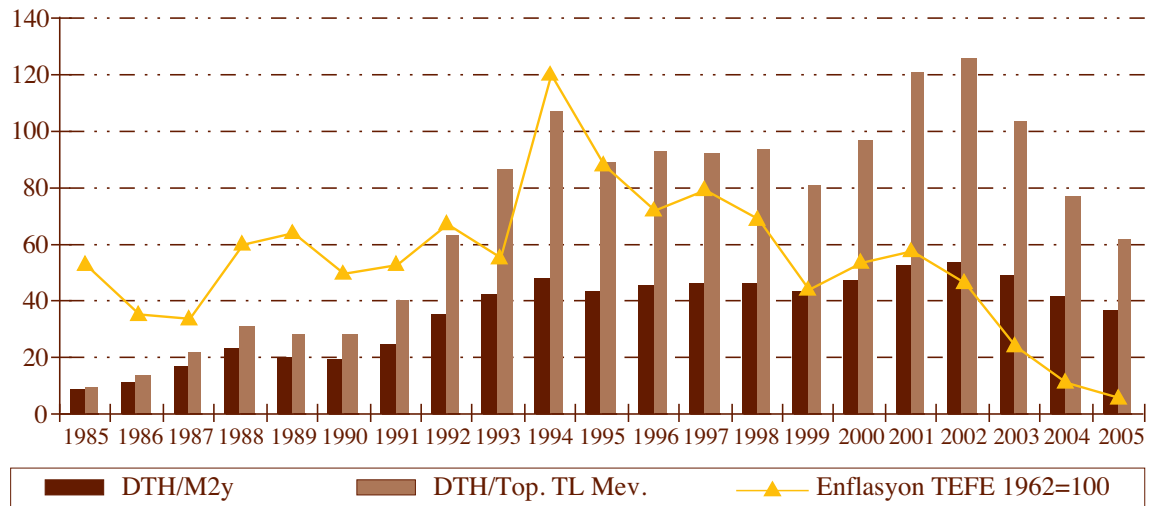
Para ikamesinin en önemli göstergeleri toplam mevduat içinde döviz tevdiat hesaplarının payı ve döviz tevdiatlarının M2Y’ye oranıdır. Bu oranlar ne

kadar yüksekse, para ikamesi de o kadar yüksek demektir.

Şekil 1’de Türkiye’de 1985-2005 döneminde döviz tevdiat hesaplarının toplam mevduat içindeki payı, döviz tevdiat hesaplarının M2Y’ye oranı ve enflasyon oranının gelişimi verilmiştir. Şekilden açıkça görülebileceği gibi, her iki oran da 1985-94 arasında sürekli yükselmiş; 1994-2000 arasında yatay bir seyir izlemiş; ve 2001-2002’de sıçrama yaptıktan sonra düşme eğilimine girmiştir. Para ikamesi, iki büyük krizin yaşandığı ve enflasyon oranlarının da yüksek düzeylerde seyrettiği 1994 ve 2001 yıllarında daha belirgindir. Kasım 2000-Şubat 2001 Krizinden sonra uygulamaya konan Güçlü Ekonomi’ye Geçiş Programını takiben, ulusal paranın aşırı değerlenmesi ve enflasyonun düşmesine paralel olarak *ters para ikamesi* süreci başlamıştır.

Öte yandan, 1980 sonrasında yaşanan kronik enflasyon nedeniyle yerleşiklerin TL talebindeki gerilemeye bağlı olarak paranın dolanım hızında önemli dalgalanmalar gözlemlenmiştir. Bu, TCMB’nin uygulamaya koyduğu para programlarının başarıya ulaşmasını zorlaştıran önemli bir etken olmuştur. Türkiye’de paranın dolanım hızının istikrarsızlığının bir göstergesi olarak, paranın dolanım hızının (GSMH/M1) trend değeri etrafındaki değişiminin 1986-2005 dönemindeki gelişimi Şekil 2’de verilmiştir. M1’in dolanım hızı 4,5’in üzerinde seyrederken, 1986 yılı Ekiminde, para ikamesinin de etkisi ile, çok şiddetli bir düşüşle 1,5’in, 1987 Ekiminde ise 1’in altına indikten sonra, 1998 yılına kadar yavaş yavaş yükselerek 2’nin üzerine çıkmış, izleyen yıllarda tekrar gerileme eğilimine girerek 1-1,5 aralığına inmiştir. Paranın dolanım hızındaki istikrarsızlığın kriz dönemlerinde arttığı hemen görülebilmektedir. Bu durum para talebinin istikrarsız olmasına ve para politikasından sorumlu otorite olarak Merkez Bankası’nın yürüttüğü para programlarının başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açan önemli etkenlerden biri olmuştur.

Türk lirası talebindeki istikrarsızlık aynı dönemde para çarpanlarının (M1 ve M2Y’nin rezerv paraya oranı) gelişiminde de görülebilmektedir (Şekil 3 ve Şekil 4). 1990 yılından sonra dış finansal serbestleşmeye

Şekil 1: Para İkamesi Oranları ve Enflasyon: 1985 - 2005

Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, www.tcmb.gov.tr (08.02.2006)

paralel olarak, her iki para çarpanında da artış görülmekle birlikte, M1 para çarpanının finansal krizlere karşı daha duyarlı olduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca kriz dönemlerinde devamlı iniş çıkışlar gösteren M1 para çarpanının aksine, M2Y para çarpanında, döviz mevduatlarındaki artışa paralel olarak, istikrarlı bir yükselme söz konusudur. Bu durumu da para ikamesinin önemli bir göstergesi olarak kabul etmek mümkündür (Bkz. Şekil 4).

Bütün bu gelişmeler, diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de, finansal serbestleşmenin en önemli sonuçlarından birinin para ikamesi olduğunu göstermektedir. 1980 sonrasındaki finansal serbestleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan parasal istikrarsızlıklar ve Merkez Bankası’nın dış varlıklarının dış yükümlülüklerinden daha fazla artış göstermesi, TCMB’yi merkez bankası parası ve emisyon dışında doğrudan kontrol edemediği döviz kurundaki değişimleri önlemeye yönelik politikalar uygulamaya sevk etmiştir (Çolak, 2001: 16). Ancak 1994 ve 2000 yılında uygulanan döviz kurunun nominal çapa olarak kullanıldığı istikrar programları, TL’nin değerlenmesi

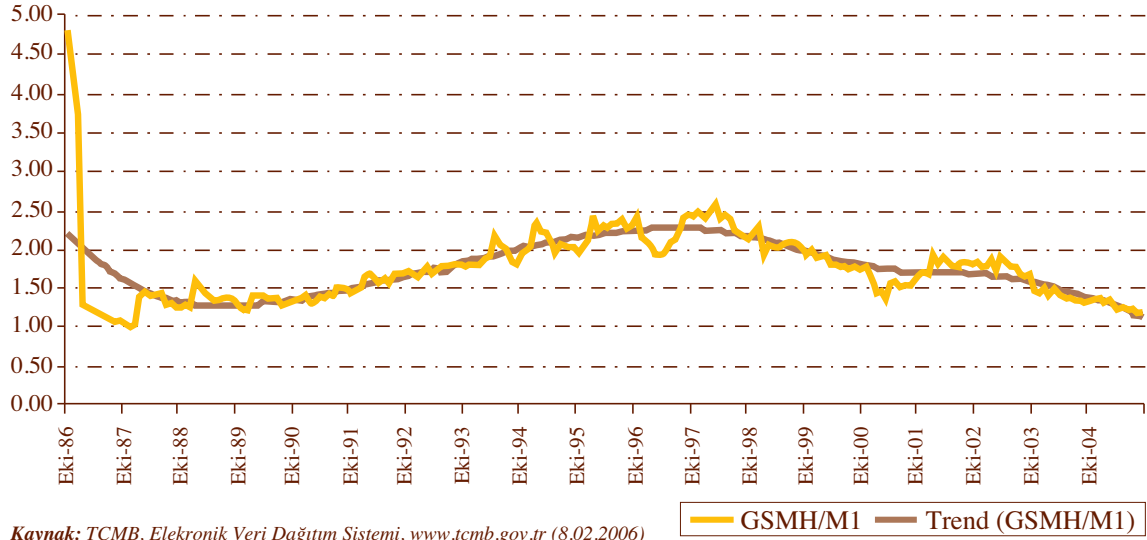
nedeniyle dış dengenin bozulması, finansal kesimin kırılgan yapısı ve diğer nedenlerle krizlerle sonuçlanmıştır. 2002 sonrası dönemde ise para ikamesinin enflasyondaki düşüşün süreklilik kazanması neticesinde önemli ölçüde gerilediği görülmektedir.

MODEL ve TAHMİNİ

İstikrarlı bir para talebi fonksiyonunun varlığı, parasal büyüklüklerdeki değişikliklerin üretim (çıktı), faiz oranları ve fiyatlar genel düzeyi gibi makroiktisadi değişkenler üzerindeki etkilerinin tahmin edilebilmesi açısından hayati bir öneme sahiptir. Bu nedenle para talebi fonksiyonu üzerine gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri kapsayan bir çok teorik ve ampirik çalışma yapılmıştır.

1980’li yıllara kadar yapılan ampirik çalışmaların çoğu, para tutmanın alternatif maliyetini temsil eden değişkenler yanında, reel para balanslarının bir gecikmeli değerinin bağımlı değişken olarak kullanıldığı kısmi uyumlanma modellerine (partial adjustment models) dayanmaktaydı. Ancak, bu modellerde istikrarlı para talebi fonksiyonları elde edilememiştir. Para talebinde gözlemlenen bu

Şekil 2: M1'e Göre Paranın Dolanım Hızı ve Trend Değerinin Gelişimi: 1986 - 2005



Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, www.tcmb.gov.tr (8.02.2006)

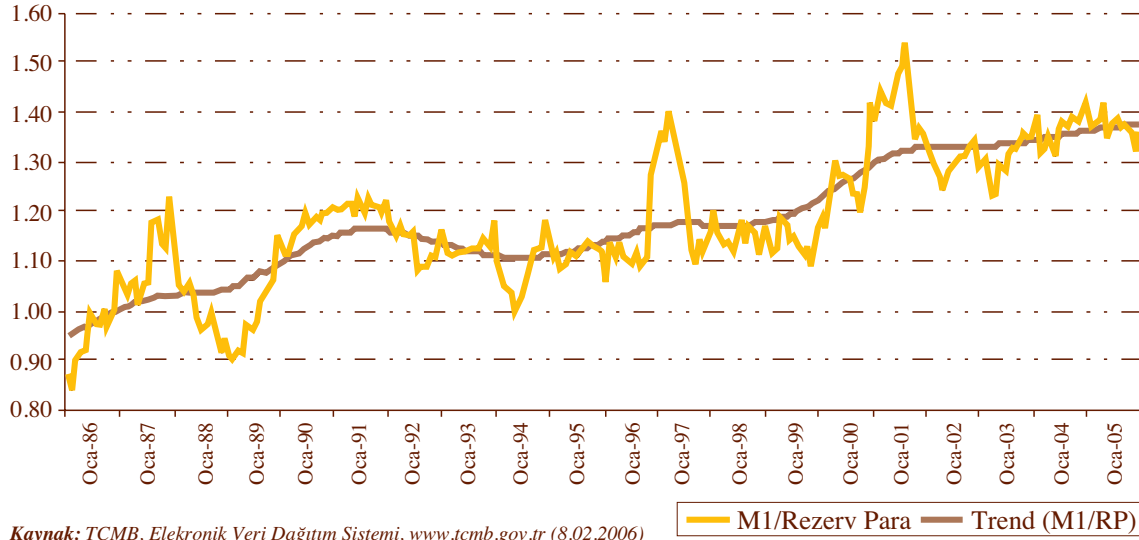
Not: Paranın dolanım hızının trend değeri Hodrik-Prescott Filtreleme Yöntemi ile hesaplanmıştır.

istikrarsızlıkların nedeni olarak iktisatçılar literatürde iki unsur üzerinde durmuşlardır. Bunlardan ilki ve en önemlisi 1970'li yıllardan itibaren hız kazanan finansal yenilikler, ikincisi ise para talebinin ampirik analizinde kullanılan kısmi uyumlanma modelinin ekonometrik ölçüm teknikleri açısından yanlış tanımlanmış bir yapıya sahip olmasıdır (Goldfeld, 1976: 736). Ekonometrik sorunun çözümü için kısmi uyumlanma modelinin eksikliklerini bertaraf eden tampon stok modelleri (buffer stock models) ve hata düzeltme modelleri (error-correction models) olarak da bilinen eşbütünleşme modelleri (cointegration models) geliştirilmiştir (Lewis ve Mizen, 2000: 281). Özellikle veri setinin zaman serisi özelliklerini ortaya çıkaran eşbütünleşme tekniklerinin kullanıldığı para talebi modelleri son yıllarda çeşitli ülkeleri kapsayan çalışmalarda diğer modellere göre daha fazla tercih edilmektedir (Sriram, 1999: 3).

Para ikamesinin para talebinin istikrarı üzerindeki etkilerinin belirlenmesi ile ilgili çalışmaların çoğunda ad-hoc model sınıflaması içerisinde yer alan *portföy dengesine* dayalı para talebi modelleri kullanılmıştır (Bkz.: Mckinnon (1982), Bordo ve Choudhri (1982),

Cuddington (1989), Maccario (2000) portföy dengesi modeliyle eşbütünleşme tekniklerini bir arada kullanarak, İtalyan Lireti ile bazı Avrupa Birliği üyesi ülkelerin paraları arasındaki ikame edilebilirliği ortaya koymaya çalışmıştır. Freitas (2003), Euro Bölgesi'nde para talebinin istikrarını analiz ettiği modelde, ABD tahvil faiz oranının Avrupa para talebinin önemli bir belirleyicisi olduğunu tespit etmiştir. Bu durumda ABD Doları ile Euro arasındaki ikame edilebilirlik ilişkisinin Avrupa Merkez Bankası'nın uygulayacağı para politikaları üzerinde önemli etkileri olacağını öne sürmüştür.

Prock, Soydemir ve Abugri (2003) Arjantin, Brezilya ve Meksika gibi Latin Amerika ülkelerindeki para ikamesi sürecini dar tanımlı reel para arzının bağımlı değişken ve nominal efektif döviz kurunun para ikamesinin göstergesi olduğu para talebi modelinde eşbütünleşme tekniklerini kullanarak analiz etmiştir. Bu çalışmada, etki-tepki fonksiyonlarına yer verilerek ülkelerin faiz oranlarına verilen bir standart sapmalık şokun reel para talebi üzerindeki etkisi tahmin edilmiştir.

Şekil 3: M1’e Göre Para Çarpanı ve Trend Değerinin Gelişimi: 1986 - 2006

Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, www.tcmb.gov.tr (8.02.2006)

Not: Paranın çarpanının trend değeri Hodrik - Prescott Filtreleme Yöntemi ile hesaplanmıştır.

Türkiye’deki para ikamesi sürecini konu alan ilk çalışmalardan olan Hakioglu (1988)’de, yurtiçi ve yurtdışı faiz oranındaki farklılıkların para ikamesinin göstergesi olarak kabul edildiği Gorton ve Roper (1981) para talebi modeli kullanılmıştır. Akçay, Alper ve Karasulu (1997) ise, 1987-96 döneminde para ikamesinin döviz kurunun istikrarı üzerindeki etkilerini GARCH modeli kullanarak araştırmıştır. Portföy dengesi yaklaşımına dayanan Cıvır (2003), Türkiye için 1987-99 döneminde, eşbütünleşme yöntemleri ile para talebinin milli gelir, mevduat faiz oranı, DİBS faiz oranı, döviz kurunun beklenen değer kaybı ve enflasyon ile uzun dönemli bir ilişki içerisinde olduğunu bulmuştur.

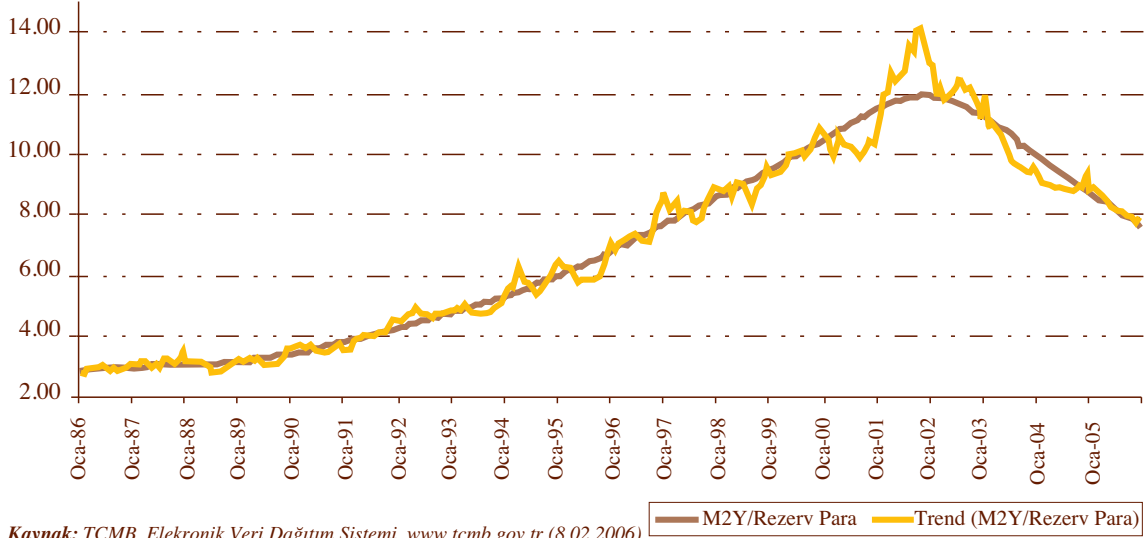
Bütün bu çalışmalar, 1970’lerin başında itibaren standart para talebi modellerinden elde edilen tahminlerin açıklayıcılık gücünü büyük ölçüde yitirdiğini, para ikamesinin para talebinin istikrarı üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu göstermiştir. Buna paralel olarak, ampirik çalışmalarda para talebi denklemlerine para ikamesi ile ilgili değişkenlerin eklenmesiyle modellerin açıklayıcılık gücü önemli ölçüde artmıştır.

Model

Çalışmanın bu bölümünde, para ikamesinin para talebinin istikrarı üzerindeki etkilerinin ampirik olarak saptanması amacıyla iki ülkeli ve dört varlıktan oluşan basit bir *portföy dengesi modeli* oluşturulmaktadır. Ulusal ve yabancı paranın tam ikame olduğunun varsayıldığı genel portföy dengesi modelinde iktisadi ajanlar servetlerini dört finansal varlık arasında dağıtmaktadır: Ulusal para, ulusal tahvil, yabancı para ve yabancı tahvil. Sözü edilen varlıklar arasında seçim yapılırken varlıkların beklenen getirilerine göre hareket edilmektedir. Bu türden bir optimizasyon modelinde herhangi bir varlığın beklenen getirisindeki bir artış, o varlığa olan talepte bir artışa yol açarak portföyde yer alan diğer varlıkların nispi ağırlıklarının azalmasına neden olmaktadır.

Modelin genel yapısını, varlık taleplerinin reel servet, reel gelir ve her bir varlığa ait getirinin bir fonksiyonu olarak tanımlayan aşağıdaki denklem sistemi vermektedir (Mizen ve Pentecost, 1996: 28):

Şekil 4: M2Y Para Çarpanı ve Trend Değerinin Gelişimi: 1986 - 2006



Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, www.tcmb.gov.tr (8.02.2006)

Not: Paranın çarpanının trend değeri Hodrik-Prescott Filtreleme Yöntemi ile hesaplanmıştır.

$$1 \quad \left(\frac{M}{P} \right) = m[y, i, i^* + x, x, W/P]$$

$$m_1 > 0, m_2 < 0, m_3 < 0, m_4 < 0, m_5 > 0$$

$$2 \quad \left(\frac{B}{P} \right) = b[y, i, i^* + x, x, W/P]$$

$$b_1 < 0, b_2 > 0, b_3 < 0, b_4 > 0, b_5 > 0$$

$$3 \quad S\left(\frac{M^*}{P}\right) = n[y, i, i^* + x, x, W/P]$$

$$n_1 > 0, n_2 < 0, n_3 < 0, n_4 > 0, n_5 > 0$$

$$4 \quad S\left(\frac{B^*}{P}\right) = f[y, i, i^* + x, x, W/P]$$

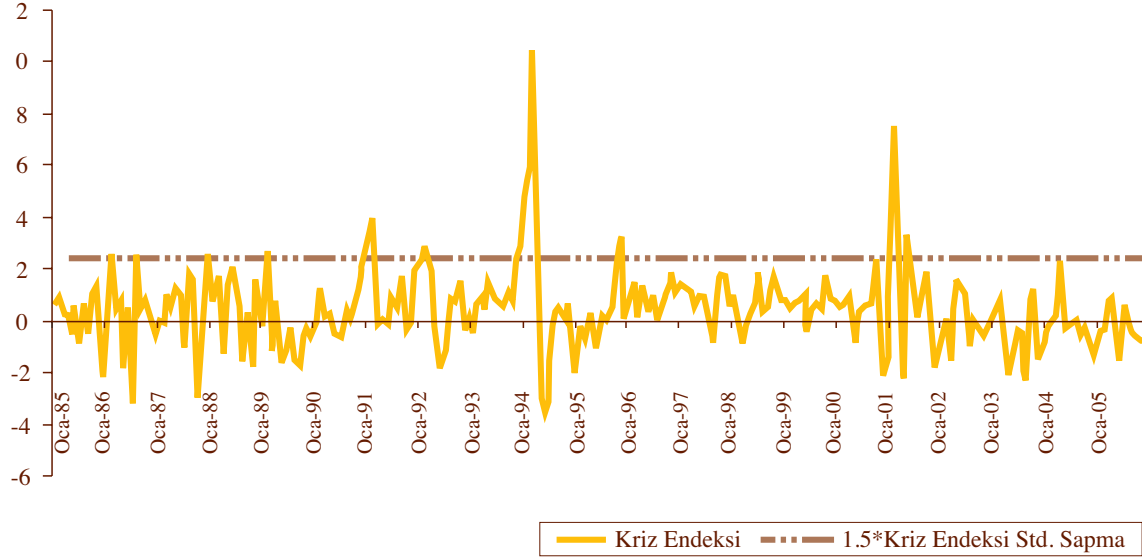
$$f_1 < 0, f_2 < 0, f_3 > 0, f_4 > 0, f_5 > 0$$

$$5 \quad W = M + B + SM^* + SB^*$$

Burada M , M^* , B , B^* , i , i^* ve P simgeleri sırasıyla ulusal para arzı, yabancı para arzı, ulusal tahvil stoku, yabancı tahvil stoku, ulusal tahvil faiz oranı, yabancı tahvil faiz oranı ve yurtiçi fiyat düzeyini temsil etmektedir. (S) ve (x) simgeleri sırasıyla nominal döviz kurunu ve ulusal paranın beklenen değer kaybını göstermektedir. Ulusal tahvilin beklenen getirisi, ulusal tahvilin faiz oranına (i) eşittir; yabancı tahvilin beklenen getirisi ise yabancı tahvilin faiz oranı ile ulusal paranın beklenen değer kaybının toplamı ($i^* + x$) olarak ifade edilmiştir. Modelde, yabancı para tutmanın beklenen getirisi ulusal paranın beklenen değer kaybına (x) eşittir.

Para ikamesinin ampirik olarak analiz edildiği birçok çalışmada tüm varlıklara olan talebi gösteren denklem sistemi yerine, sadece ulusal para talebini içeren (1) numaralı denklem kullanılmıştır. Bu denklem, Cuddington (1983), Bergstrand ve Bundth (1990) ve Leventakis (1993)'te aşağıdaki biçimiyle tahmin edilmiştir:

$$6 \quad \ln\left(\frac{M^2}{P}\right) = \delta_0 + \delta_1 \ln Y_t + \delta_2 i_t + \delta_3 (i_t^* + x_t^*) + \delta_4 x_t^* + v_t$$

Şekil 5: Türkiye’de Döviz Piyasası Baskı Endeksi (I): 1985 - 2006

Yukarıdaki modelde beklenen katsayı işaretleri sırasıyla şöyledir: $\delta_1 > 0$, $\delta_2 < 0$, $\delta_3 < 0$ ve $\delta_4 < 0$. Burada doğrudan para ikamesini δ_4 katsayısı, dolaylı para ikamesini δ_2 katsayısı, sermaye hareketlerini ise δ_3 katsayısı göstermektedir.

Sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir ortamda yurtiçi ve yurtdışı faiz oranları birlikte hareket ettiğinden, yukarıdaki para talebi modelinin bu haliyle test edilmesi, yerli ve yabancı finansal varlıkların getirileri arasındaki yüksek korelasyon nedeniyle, ekonometrik sorunlar yaratmaktadır. Yurtiçi faiz oranı (i) ile yabancı tahvilin beklenen getirisini temsil eden sermaye hareketliliği ($i^* + x$) değişkenlerinin aynı denklemde yer alması çoklu doğrusallık sorununa yol açabilmektedir (Artis, 1996: 144).

Sözü edilen sorunun model üzerindeki olumsuz etkileri hesaba katılarak portföy dengesine dayalı para talebi modeli bu çalışmada aşağıdaki gibi formüle edilmiştir:

7

$$\ln\left(\frac{M^2}{P}\right) = \alpha_0 + \alpha_1 \ln Y + \alpha_2 i_{tr} + \alpha_3 i_{ABD} + \alpha_4 e + \alpha_5 kriz + \varepsilon_t$$

Burada:

$\ln\left(\frac{M^2}{P}\right)$ Reel para arzının doğal logaritmasını,

$\ln Y$ Mevsimsellikten arındırılmış aylık sanayi üretim endeksini,

i_{tr} Ulusal bono faiz oranını temsilen devlet iç borçlanma senetleri aylık ortalama bileşik faiz oranını,

i_{ABD} Yabancı bono faiz oranı olarak kullanılan 3 aylık Amerikan hazine bonosu aylık faiz oranını,

e TL’nin ABD doları karşısındaki beklenen değer kaybını,

$kriz$ Kriz dönemlerini niteliksel olarak belirlenmesi amacıyla, Döviz piyasası baskı endeksine göre oluşturulmuş kriz kukla değişkenini göstermektedir.

Veriler

Çalışmada 1986 Ocak–2005 Aralık dönemine ait aylık veriler kullanılmış ve tüm veriler IMF’ye ait IFS online veri tabanından elde edilmiştir. Modelin

bağımlı değişkeni olan reel para arzı serisi, M2 nominal geniş para arzı serisi TEFİ (1982 =100) ile indirgenmek suretiyle elde edilmiştir.¹ Para talebi denkleminde para tutmanın üst sınırını belirleyen ölçek değişkeni (scale variable) olarak mevsimsellikten arındırılmış aylık sanayi üretim endeksi kullanılmıştır. Bu değişkenin katsayısının da pozitif olması beklenmektedir.

Ulusal para tutmanın diğer bir alternatifi olarak, yurtdışı finansal varlıkların getirisini temsilen devlet iç borçlanma senedi (DİBS) bileşik faiz oranı (i_{tr}) kullanılmıştır. DİBS faiz oranındaki bir artışın, talep edilen TL miktarında azaltmaya yol açması beklenir. Yabancı varlıkların getirisini temsilen üç aylık Amerikan hazine bonusu (i_{ABD}) faiz oranı kullanılmıştır. Bu değişken TL ile yabancı varlıklar arasındaki ikame edilebilirliği, yani *dolaylı* para ikamesini göstermektedir. Ulusal para ile yabancı para arasındaki *doğrudan* ikame edilebilirlik ilişkisini gösteren (e) değişkeni, nominal ABD Dolar kurundaki yıllık değişimin bir dönem gecikmeli değerinin, uyarlayıcı bekleyişler altında TL'nin ABD Doları karşısında beklenen değer kaybını vereceği varsayımından hareketle hesaplanmıştır. Bu değişkene ait katsayının da negatif olması beklenmektedir.

Bu makro iktisadi değişkenlerin yanısıra, modelde, Türkiye'de yaşanan krizlerin para talebinin istikrarı üzerindeki etkilerini gösterebilmek amacıyla, bir döviz piyasası baskı endeksine yer verilmiştir. Çalışmada, Kaminsky, Lizondo ve Reinhart (1997)'nin geliştirdikleri kriz tanımı esas alınmıştır. Bu tanıma göre *kriz*, döviz rezervlerinde önemli miktarda bir azalma ve/veya nominal döviz kurunda yüksek oranlı bir artış veya iki durumun birlikte gerçekleşmesidir. Bu çalışmada, yukarıdaki kriz tanımına dayalı olarak, döviz piyasası baskı endeksi (I), Lin ve Wu (2001) ve Uygur (2001) izlenerek aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

8

$$I = \Delta e_t / \sigma_{\Delta e_t} - \Delta r_t / \sigma_{r_t}$$

Burada:

Δe_t = Nominal döviz kurundaki değişme

$\sigma_{\Delta e_t}$ = Nominal döviz kurundaki değişimin standart sapması

Δr_t = Döviz rezervindeki değişme

σ_{r_t} = Döviz rezervindeki değişimin standart sapmasıdır.

Endeks değerinin, endeksin standart sapmasının (σ_I) belirli bir katının (1,5; 2 ve 3 gibi) üzerine çıktığı dönemler kriz dönemleri olarak kabul edilmektedir:

9

$$I = \begin{cases} I > 1,5 \sigma_I & \text{ise} & 1 & \text{Kriz var} \\ I \leq 1,5 \sigma_I & \text{ise} & 0 & \text{Kriz yok} \end{cases}$$

Çalışmada, Uygur (2001) izlenerek, döviz piyasası baskı endeksinin değerinin (I), standart sapmasının (σ_I), 1,5 katının üzerine çıktığı dönemler Türkiye'deki kriz dönemleri olarak tespit edilmiştir. Grafikten de görüldüğü üzere Türkiye'de 1990 sonrasında yaşanan finansal krizlerin tümü, döviz piyasası baskı endeksi yardımı ile görülebilmektedir. Sözü edilen endekse dayalı olarak oluşturulan kukla değişken, kriz endeksinin 1,5 standart sapmalık eşiği aşan dönemler için 1, diğer dönemler için 0 değerini almaktadır. Bu şekilde oluşturulan kukla değişken sayesinde krizlerin para ikamesi üzerindeki etkisi niteliksel olarak da saptanabilecektir.

Modelin Tahmini

Birim Kök Testleri

Zaman serisi analizinde kullanılan değişkenlerin durağan olup olmadıklarının saptanması eşbütünleşme ilişkisinin varlığı açısından önemlidir (Granger ve Newbold (1974)). Para talebi denkleminin değişkenleri için yapılan birim kök testlerinin sonuçlarına göre (Bkz. Ek Tablo1) değişkenlerin hiçbirisi de düzey

¹ Para talebi denklemlerinde kullanılan para stoku tanımları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Sriram (1999).

değerlerinde durağan değildir; tüm değişkenler birinci farkta yüzde 1 anlamlılık düzeyinde durağandır; değişkenlerin doğrusal bileşiminden elde edilen hata terimi ise düzeyde durağandır.

Birim kök testlerinden elde edilen sonuçlar, hata teriminin de düzeyde durağan olduğu hesaba katılırsa, bu seriler arasında bir eşbütünleşme ilişkisinin varlığına işaret etmektedir. Bu durum eşbütünleşme testlerini kullanarak değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişkinin yönü ve derecesi hakkında bilgi edinmemize olanak sağlamaktadır.

Johansen Eşbütünleşme Testi

Bu çalışmada Johansen-Juselius (1990) eşbütünleşme yöntemi, Engle-Granger (1987) yöntemine nazaran aynı dereceden durağan değişkenler arasında birden fazla uzun dönemli ilişkiyi ortaya koyması nedeniyle tercih edilmiştir. Maksimum olabilirlik yöntemi kullanılarak eşbütünleşik vektörlerin varlığının test edildiği Johansen yaklaşımı durağan olmayan serilerin düzey değerleri ve farklarını içeren VAR (Vector Auto Regression) tahmininden oluşmaktadır. Bu amaçla ilk olarak portföy dengesine dayalı para talebi denkleminin değişkenlerini içeren bir VAR modeli oluşturulmuştur. VAR modelinde uygun gecikme sayısı Akaike Bilgi Kriteri’ne göre 4 olarak belirlenmiştir.

Tahmin edilen VAR modeli üzerinden yapılan Johansen eşbütünleşme testinden elde edilen sonuçlar (Bkz. Ek Tablo 2), gerek iz (trace) gerekse maksimum özdeğer (maksimum eigenvalue) istatistiğine göre para talebi modeli için yüzde 1 anlamlılık düzeyinde bir eşbütünleşik vektörün olduğunu göstermektedir:

arasındaki ilişki öngörülerle tutarlı olarak istatistiksel olarak anlamlıdır. Modelde para tutmanın yurtiçi ve yurtdışı alternatif getirisini diğer bir deyişle dolaylı para ikamesini gösteren ABD tahvil faiz oranlarının katsayısı beklentilere paralel olarak negatif ve istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. DİBS faiz oranı ile reel para talebi arasında beklentilere ters yönde negatif ve istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki söz konusudur. Para talebi fonksiyonunda TL ile ABD Doları arasındaki doğrudan para ikamesini gösteren katsayı öngörülerle uyumlu bir şekilde negatif ve istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur.

Para talebi modeline ait Eşbütünleşme testinden elde edilen sonuçlar, Türkiye’deki yerleşiklerin işlem güdüsünden ziyade, spekülatif amaçlı değer biriktirme güdüsüyle yabancı para tuttıklarını ortaya koymuştur.

Etki-Tepki Fonksiyonları

Etki-tepki ve varyans ayrıştırma analizlerinin yapılabilmesi için, sadece hata terimlerine verilen şokun değişken üzerindeki etkisinin ölçülebilmesi amacıyla, önce tüm seriler birinci farkları alınarak durağan hale getirilmiştir. VAR modelinin gecikme uzunluğu, eşbütünleşme analizinde olduğu gibi, Akaike Bilgi Kriterine göre 3 olarak belirlenmiştir. Tahmin edilen VAR modeli üzerinden yapılan etki-tepki analizinde, değişkenlerin hata terimlerine verilen bir standart sapmalı şoklara reel para talebinin tepkisi incelenmiş ve Tablo 1’deki sonuçlar elde edilmiştir.

Ölçek değişkeni olan milli gelirin büyüme hızına ($Dlny$) verilen bir birimlik pozitif şok beklentilerle uyumlu olarak reel para talebini arttırmıştır. Ancak bu

10

$$\ln \left(\frac{M2}{P} \right) = 3,852 + 1,617 \ln Y + 1,25 i_{rr} - 16,270 i_{ABD} - 1,717 e + 6,950 kriz$$

t – değ. (1,370) (2,669) (8,696) (-2,313) (-3,587) (8,698)

Türkiye için Johansen eşbütünleşme yöntemine göre tahmin edilen para talebi denkleminde ait değişkenlerin katsayılarının önemli bir kısmı hem istatistiksel hem de iktisadi olarak anlamlıdır. Reel para talebi ile gelir

artış ilk 24 aylık dönem itibarıyla oldukça düşük kalmıştır. Di_{ABD} ’nin hata terimine verilen bir standart sapmalı pozitif şok 24 ayda birikimli olarak reel para talebinin yüzde 1,81 azalmasına neden olmuştur.

Tablo 1: Reel Para Talebi Modeli Birikimli Etki-Tepki Fonksiyonları

Dönem	$D \ln M2/P$	$D t_{tr}$	$D t_{ABD}$	De	$D lny$
1	0,0303	0,0024	-0,0019	-0,0121	0,0002
2	0,0397	0,0061	-0,0045	-0,0178	0,0035
6	0,0413	0,0056	-0,0169	-0,0118	-0,0001
9	0,0412	0,0054	-0,0178	-0,0120	0,0001
12	0,0412	0,0053	-0,0180	-0,0120	0,0002
15	0,0412	0,0053	-0,0181	-0,0120	0,0002
18	0,0412	0,0053	-0,0181	-0,0120	0,0002
21	0,0412	0,0053	-0,0181	-0,0120	0,0002
24	0,0412	0,0053	-0,0181	-0,0120	0,0002

Cholesky Sıralaması: $D i_{ABD}$, De , $D i_{tr}$, $D lny$, $D \ln M2/P$.

$D i_{tr}$ 'nin hata terimine verilen bir standart sapmalık pozitif şok ise beklentilerin aksine reel para talebinin yüzde 0,5 artmasına neden olmuştur. Ancak bu etki diğer değişkenlerin reel para talebi üzerinde yarattığı etki karşısında oldukça düşük kalmıştır. Analiz döneminde DİBS bileşik faizi ile ulusal paranın getirisini gösteren mevduat faiz oranı arasındaki pozitif korelasyon sözü edilen etkinin ters yönlü çıkmasının bir açıklayıcısı olarak görülebilir.²

Doğrudan para ikamesini gösteren TL'nin ABD Doları karşısındaki beklenen değer kaybının hata terimine verilen bir standart sapmalık pozitif şokun ilk 24 ay itibarıyla reel para talebi üzerindeki birikimli etkisi yaklaşık yüzde -1,2 olmuştur. Bu durum para talebinin kendi hata terimine verilen şokun etkisinden sonra en fazla döviz kurunun beklenen değer kaybındaki değişimlerden etkilendiğini göstermektedir.

Varyans Ayrıştırma

Varyans ayrıştırma (Variance Decomposition) analizi etki-tepki analizi gibi VAR modeline dayanmaktadır. Ancak burada dışsal bir şok nedeniyle herhangi bir değişkende meydana gelen değişimlerin hangi değişkenden ve ne ölçüde kaynaklandığı araştırılmaktadır. Varyans ayrıştırma modelinin tahmin

bulguları Tablo 2'de sunulmuştur. Tablodan görülebileceği gibi, 24 aylık gecikme düzeyinde reel para talebinde meydana gelen değişimin yaklaşık yüzde 76,59'u kendisindeki, yüzde 14,54'ü döviz kurunun beklenen değer kaybındaki değişmeden kaynaklanmaktadır. Bu sonuçlar Türkiye'deki reel para talebinin döviz kurunun istikrarına bağlı olarak gelecekteki bir devalüasyon beklentisinden etkilenebileceğini göstermektedir. Diğer değişkenlerden biri olan Amerikan tahvili faiz oranlarındaki değişimler, bir aylık gecikme düzeyinde reel para talebindeki değişimin yüzde 4,62'lik bir kısmını açıklarken, DİBS'teki değişimler reel para talebindeki değişimlerin ancak yüzde 1,84'lük kısmını açıklayabilmektedir. Milli gelirdeki değişimlerin ise bir aylık gecikme düzeyinde reel para talebindeki değişimleri açıklama gücü yaklaşık yüzde 2,58'dir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi para ikamesini olgusunu da beraberinde getirmiştir. Düşük enflasyon oranlarına ve dünya ticaret hacminde önemli bir yere sahip gelişmiş ülkelerin paraları (ABD Doları, İngiliz

2 Mevduat faizi ile DİBS faiz oranı arasındaki ilişkinin niceliksel olarak belirlenmesi amacıyla hesaplanan iki değişken arasındaki korelasyon katsayısı yüzde 91,5'tir. Bu oran iki değişken arasında aynı yönlü ve güçlü bir ilişkinin olduğunu göstermektedir.

Tablo 2: Reel Para Talebi Varyans Ayırıştırması

Dönem	S.H.	$D \ln M2/P$	Dt_{tr}	Dt_{ABD}	De	Dlny
1	0,032764	85,35147	0,554099	0,352275	13,73642	0,005743
3	0,035808	78,85564	1,612032	2,676491	14,43526	2,420584
6	0,036346	76,62029	1,836010	4,426681	14,54429	2,572727
9	0,036354	76,58853	1,838122	4,450706	14,53920	2,583441
12	0,036354	76,58729	1,838169	4,451964	14,53896	2,583615
15	0,036354	76,58724	1,838176	4,452014	14,53895	2,583616
18	0,036354	76,58724	1,838176	4,452016	14,53895	2,583616
21	0,036354	76,58724	1,838176	4,452016	14,53895	2,583616
24	0,036354	76,58724	1,838176	4,452016	14,53895	2,583616

Cholesky Sıralaması: Di_{ABD} , De , Di_{tr} , $Dlny$, $D \ln M2/P$.

Sterlini, Alman Markı, Japon Yeni, Avro, vb.) uluslararası düzeyde kabul görmeye başlamıştır. Bu durum, gelişmekte olan ülkelerde yabancı rezerv paraların ticari işlemlerden ziyade spekülatif güdüyle de talep edilmesine neden olmuştur. Bu anlamda gelişmekte olan ülkelerdeki para ikamesi süreci, yabancı paranın sadece ticari işlemlerin gerçekleştirilmesi için tutulduğu gelişmiş ülkelerde yaşanan süreçten önemli ölçüde farklılaşmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde para talebi üzerinde olumsuz etkilere sahip olan para ikamesi Türkiye için ampirik olarak incelenmiştir. Bu amaçla portföy dengesine dayalı bir para talebi fonksiyonu oluşturulmuştur. Para ikamesinin para talebinin istikrarı üzerindeki etkisinin belirlenmesi amacıyla oluşturulan para talebi denkleminde, reel para talebi ile milli gelir, ulusal tahvil faiz oranı, yabancı bono faiz oranı, döviz piyasası baskı endeksi (kriz kukla değişkeni) ve TL’nin ABD Doları karşısındaki beklenen değer kaybı arasında uzun dönemli bir ilişki söz konusudur. Sırasıyla doğrudan ve dolaylı para ikamesini gösteren döviz kurunun beklenen değer kaybı ve yabancı tahvil faiz oranı değişkenleri istatistiksel ve iktisadi olarak anlamlı bulunmuştur. Reel para talebinin milli gelir, ulusal ve yabancı tahvil faiz oranları ve TL’nin ABD Doları

karşısındaki beklenen değer kaybı ile uzun dönemli bir ilişki içerisinde olması, Türkiye’de para talebinin istikrarlı olduğuna işaret etmektedir.

Doğrudan para ikamesini göstermek amacıyla nominal döviz kurunun değer kaybının kullanıldığı bu çalışmada, döviz kurunun uzun dönem denge değerinden sapmalarının (exchange rate misalignment) sözü edilen değişken yerine kullanıldığı benzer bir çalışma olan Cıvı (2003)’e göre eşbütünleşme analizinde doğrudan para ikamesinin para talebi üzerindeki etkisi daha yüksek, dolaylı para ikamesini gösteren yabancı faiz oranının katsayısı ise daha düşük bulunmuştur. Bu durum doğrudan para ikamesinin ölçülmesinde kullanılan değişkenlerin birbirinden farklı olmasından veya söz konusu çalışmada enflasyon oranının diğer bir açıklayıcı değişken olarak modele dahil edilmesinden kaynaklanabilir. Yabancı faiz oranındaki değişimin TL talebinde ne oranda bir değişmeye neden olacağını gösteren dolaylı para ikamesi değişkeni katsayısının elde ettiğimiz tahmin değeri, yerli para talebiyle yabancı varlıkların getirisi arasında güçlü bir ilişki olduğunu, yabancı varlıkların faiz oranlarındaki değişimin ekonomide para politikasının bağımsız bir şekilde yürütülmesine engel olabileceğini ima etmektedir. Bu durum, Türkiye’deki

yerleşiklerin işlem güdüsünden ziyade, spekülatif güdüyle ve değer biriktirme amacıyla ellerinde yabancı para tuttuklarının bir göstergesi olarak da yorumlanabilir.

Çalışmada gerçekleştirilen etki-tepki analizi reel para talebinin kendisi dışında TL'nin beklenen değer kaybında meydana gelen şoklara karşı oldukça duyarlı olduğunu göstermiştir. Elde edilen bu sonuç, Akçay, Alper ve Karasulu (1997)'nin ulaştığı sonuçla paralellik göstermektedir.

Türkiye'de enflasyonun TEFE bazında yıllık ortalama yüzde 54'ün üzerinde olduğu 1985-2005 döneminde yaşanan krizlere bağlı olarak ulusal paranın değerinde ortaya çıkan aşırı dalgalanmalar ulusal paranın değer kaybedeceği beklentisinin yükselmesine yol açmıştır. Artan reel değer kaybı beklentilerinin bu etkisi, son dönemde uygulanan sıkı para ve maliye politikaları çerçevesinde enflasyon oranında önemli düşüşler yaşanmasına rağmen, döviz hesaplarının M2Y'ye oranının 2005 yılı sonu itibarıyla hala yüzde 36'larda seyretmesi para ikamesinin geri dönülemezliğine, yani histeri (hysteresis) etkisine işaret etmektedir. Diğer taraftan TL'nin beklenen değer kaybı değişkenin (*e*) eşbütünleşme testi, etki-tepki ve varyans ayrıştırma analizlerinde en önemli açıklayıcı değişkenlerden biri olması kurun tamamen serbest bırakılmasının enflasyonist bir etkiye yol açabileceği görüşünü destekler niteliktedir.

Reel para talebi ile etkileşim içerisinde olan yabancı faiz oranı ve döviz kurunun beklenen değer kaybı gibi değişkenlerin merkez bankasının kontrolü dışında olması, gerek ara gerekse ana hedef değişken olarak belirli bir parasal büyüklüğün merkez bankası tarafından kullanımını güçleştirmektedir. Enflasyon hedeflemesinin döviz kurundaki aşırı oynaklıkların giderilmesi ve geçmişe dönük enflasyonist beklentilerin kırılarak enflasyon hedefinin öngörülebilir hale getirilebilmesi gibi önkoşullara sahip olduğu da hesaba katılırsa, ters para ikamesi sürecinin kalıcı kılınması TCMB'nin uygulamaya koyduğu enflasyon hedeflemesi stratejisinin başarıya ulaşmasında önemli bir rol oynayacaktır.



EKLER

Ek Tablo 1: Para Talebi Modeli Birim Kök Testleri Sonuçları

	ADF Testi		Phillips Perron Testi	
	Düzyey	Birinci Fark	Düzyey	Birinci Fark
$\ln M2/P$	0,950897	-3,902477	0,889922	-10,60211
i_{TR}	-1,842940	-8,763007	-2,594918	-16,98642
i_{ABD}	-1,767464	-5,377657	-1,768710	-9,646690
e	-1,734280	-6,342032	-2,641175	-10,319340
Lny	-1,081408	-5,556095	-1,203079	-55,660270
Artıklar	-3,144152		-5,086053	
Test Kritik Değerleri	1%	-3,459231		
	5%	-2,874143		
	10%	-2,573563		

Not: ADF testinde serilerin gecikme uzunluğunun belirlenmesinde Akaike Bilgi Kriteri kullanılmıştır.

Ek Tablo 2: Johansen Eşbütünleşme Testi Sonuçları

İz Testi				
Eşbütünleşik Vektör Sayısı	Öz Değer	İz İstatistiği	5% Kritik Değer	1% Kritik Değer
0	0,262824	160,6227	102,14	111,01
1	0,142611	88,96452	76,07	84,45
2	0,106105	52,80666	53,12	60,16
3	0,056818	26,44746	34,91	41,07
4	0,033771	12,7009	19,96	24,6
5	0,019499	4,627601	9,24	12,97
Maksimum Özdeğer Testi				
Eşbütünleşik Vektör Sayısı	Öz Değer	İz İstatistiği	5% Kritik Değer	1% Kritik Değer
0	0,262824	71,65821	40,3	46,82
1	0,142611	36,15786	34,4	39,79
2	0,106105	26,3592	28,14	33,24
3	0,056818	13,74656	22	26,81
4	0,033771	8,073298	15,67	20,2
5	0,019499	4,627601	9,24	12,97

KAYNAKÇA

- Akçay, C., C. Emre Alper ve Meral Karasulu (1997), “*Currency Substitution and Exchange Rate Instability: The Turkish Case*”, *European Economic Review*, 41 (827-35).
- Artis, M. J. (1996), “*Currency Substitution in European Financial Markets*”, P. Mizen and E.J. Pentecost (eds), *The Macroeconomics of International Currencies*, Edward Elgar Publishing, UK, 1996 içinde.
- Bordo, M. and Choudri, E. (1982) “*Currency Substitution and the Demand for Money: Some Empirical Evidence for Canada*”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 14 (48-57).
- Bergstrand, J. ve Bundt, T., 1990. “*Currency Substitution and Monetary Autonomy: the Foreign Demand for US Deposits*”, *Journal of International Money and Finance*, 9 (325-34).
- Civcir, İrfan (2003), “*Broad Money Demand and Currency Substitution in Turkey*”, *The Journal of Developing Areas*, 36 (2), 127-44.
- Cuddington, J. (1983), “*Currency Substitution, Capital Mobility and the Demand for Domestic Money*”, *Journal of International Money and Finance*, Vol. 2, pp. 111-133.
- Cuddington, J. (1989), “*Review of Currency Substitution: Theory and Evidence from Latin America*”, by V. A. Canto ve G. Nickelsburg”, *Journal of Money Credit and Banking*, Sayı: 21, ss. 267-271.
- Çolak, Ö. F. (2001), “*Finansal Piyasalar ve Para Politikası*”, Nobel Yayın, Ankara.
- Demircan, Derya (2003), “*Para İkamesi ve Politik Etkileri*”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Engle, Robert F. and C.W.J. Granger (1987), “*Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing*”, *Econometrica*, 55 (251–76).
- Freitas, M. L. (2003), “*Currency Substitution and Money Demand in Euroland*”, Erişim Adresi: www.ecomod.net/conferences/ecomod2003/ecomod2003_papers/de%20Freitas.pdf, Erişim Tarihi: 25/04/2004.
- Giovannini, A. ve B. Turtetboom (1992), “*Currency Substitution*”, NBER Working Paper, Working Paper No:4232.
- Goldfeld, S.M. (1976), “*The Case of Missing Money*”, *Brookings Papers on Economic Activity*, ss. 683-730.
- Granger, C., and P. Newbold (1974): “*Spurious Regressions in Econometrics*”, *Journal of Econometrics*, Cilt: 2, ss. 111-120.
- Hakioğlu, Dilek, (1988), “*Türkiye’de Para İkamesi*”, TCMB Araştırma Planlama ve Eğitim Genel Müdürlüğü Tartışma Tebliği, No: 8801. Erişim adresi: <http://www.tcmb.gov.tr/research/discus/8801tur.pdf>. Erişim Tarihi: 13.02.2006.
- IFS, “*International Financial Statistics Online Database*”, Web Erişim Tarihi: 27.12.2005, www.imf.org.
- Johansen, S. ve Juselius, K. (1990), “*Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration- with Applications to Demand for Money*”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 52(2), ss. 169-210/
- Kaminsky, G.; S. Lizondo ve C. M. Reinhart (1997), “*Leading Indicators of Currency Crisis*”, IMF Working Paper, No: 97/79.
- Leventakis, J. A. (1993), “*Modeling Money Demand in Open Economies over the Modern Floating Rate Period*”, *Applied Economics*, Cilt: 25(3), ss. 1005-1012.

Lewis, M. K., P. D. Mizen (2000), “*Monetary Economics*”, New York, Oxford Press.

Lin, J. ve C. Wu (2001), “*Identifying the Predictors for Financial Crisis Using Gibbs Sampler*”, Erişim Adresi: <http://econwp.wustl.edu:8089/eps/em/papers/0306/0306006.pdf>, Erişim Tarihi: 7.02.2004.

Maccario, A. (2000), “*An Emperical Analysis of Currency Substitution Between Italian Lira and Other European Currencies*”, Erişim Adresi: <http://www.luiss.it/documenti/istituti/isc/review/2000/03/Maccario.pdf>, Erişim Tarihi: 23.04.2004.

Mckinnon, R. I. (1982), “*Currency Substitution and Instability In the World Dollar Standart*”, American Economic Review, Cilt: 72, No: 3, ss. 320-333.

Mizen, Paul, Pentecost Eric J. “*Dollarization in Transition Economies: Evidence and Policy Implications*” The Macroeconomics of International Currencies, (Der.) P. Mizen and E.J. Pentecost, Edward Elgar Publishing Ltd., UK, 1996 (içinde).

Prock, J., G. A. Soydemir, B. A. Abugri (2003), “*Currency Substitution: Evidence From Latin America*”, Journal of Policy Modelling, 25, ss. 415-430.

Ramirez-Rojas, C. L. (1985), “*Currency Substitution in Argentina, Mexico and Uruguay*”, IMF Staff Papers, Cilt:32, No. 4, ss. 629-667.

Sriram, S. S. (1999), “*Survey of Literature on Demand for Money: Theoretical and Emperical Work with Special Reference to Error-Correction Models*”, IMF Working Paper, No. WP/99/64.

Sturzenegger, F. (1992), “*Currency Substitution and the Regressivity of Inflationary Taxation*”, Erişim Adresi: <http://ideas.repec.org/p/cla/uclawp/656.html>, Erişim Tarihi: 25.03.2004.

Uygur, E. (2001), “*Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri*”, Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, No. 2001/1.

Yıldırım, J. (2003), “*Currency Substitution and the Demand for Money in Five European Union*

Countries”, Journal of Applied Economics, Cilt: 7, No. 2, ss. 361-383.

İnternet Adresleri

www.imf.org

www.tcmb.gov.tr

ABSTRACT

Labour Quality in Turkey

While globalization process rendered individual countries more dependent to each other, competition among them became even more intense. Today competition requires the achievement of high quality in the production of goods and services. Technological developments enhanced the role of well-qualified labour in the production process. This in turn led to an ever increasing demand for highly qualified labour. Turkey is no exception in this respect. Having a high proportion of its population below the 35 years of age enhances the need for better education to meet the needs of new technological developments. Being successful in this respect will ensure a higher growth rate in the future.

JEL Classification: I200, I210, J240, O150

Anahtar Kelimeler: Emek Kalitesi, İşgücü, Verimlilik, İstihdam, Rekabet, Eğitim, Türkiye

Türkiye'de Emek Kalitesi



Prof. Dr. Muhteşem KAYNAK



GLOBALLEŞME ve REKABET

Günümüz siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik yaşantısına damgasını vuran en önemli kavramlardan birinin globalleşme olduğu açıktır. Globalleşme süreciyle birlikte ülkeler birbirlerine daha bağımlı hale gelirlerken, aralarındaki rekabet de şiddetlenmektedir. Globalleşmenin dünyayı yeniden şekillendirmeye başladığı günümüz koşullarında, gelişmiş ülkeler olduğu kadar gelişmekte olan ülkeler de şiddetli bir rekabet ortamına doğru sürüklenmektedir. Artık, dünyada ayakta kalmak isteyen her firma ve sanayi, ya da her ülke konumunu buna göre ayarlamak zorundadır. Firma ve sanayiler, uluslararası standartlarda mal ve hizmet üretmek, ülkeler de buna uygun olarak uluslararası standartlara ters düşmeyecek ekonomik ve sosyal politikalar oluşturmak ve uygulamak zorundadırlar.

Gazi Üniversitesi, Rektör Danışmanı
muhtesem@gazi.edu.tr

* Tabloların hazırlanmasında yardım eden Gazi Üniversitesi
İİBF Ekonomi Bölümü Araştırma Görevlisi Mert Mert'e
teşekkür ederim.

Dünyada meydana gelen gelişmeler ve uluslararası rekabet, üretimi bilgiye bağımlı hale getirmiştir. Yeni teknolojik gelişmelerle birlikte nitelik düzeyi düşük işgücüne talep azalırken, nitelik düzeyi yüksek işgücünün üretim ve istihdamda önemi artmıştır. Bu nedenle, nitelikli işgücüne, bir başka deyişle, kaliteli emeğe duyulan ihtiyaç yükselmektedir. İşletmeler, çok çeşitli mal ve hizmeti, zamanında ve kaliteli olarak üretmek zorundadırlar. Dolayısıyla, teknolojiyi anlayan, uygulayabilen, verimli ve kaliteli mal ve hizmet üretebilen işgücüne olan ihtiyaç eskisinden daha da fazla artmıştır. Firmaların ve ülkelerin rekabet gücünü sahip oldukları nitelikli ve yaratıcı işgücü belirlemektedir.

ÇOK HÜNERLİ İŞÇİLER

Günümüz koşullarında teknolojiye meydana gelen ilerlemeler, o denli yaşamsal bir boyut kazanmıştır ki, artık, bir üretim sürecinin ötesinde, bütün ekonomik süreçlere ve yaşamın bütün alanlarına içerilmiş bir bilgi ve dönüşüm kategorisi haline gelmiştir. Çok açık bir biçimde görülmektedir ki, gerek üretim araçları ve

üretim yöntemlerinin, gerekse ürünlerin ve hatta organizasyon yöntemlerinin teknoloji içerikleri sürekli artmaktadır. Bu gelişmeler sonucunda ortaya çıkan bilgi ve deneyimler, yeni makinalarda, yeni üretim yöntemlerinde ve akla gelen her yeni üründe ete ve kemiğe bürünmektedir. Bunun sonucunda işyerlerinde istihdam edilecek işçilerin de, eskinin az eğitim görmüş düz işçilerinden farklı bilgi birikimlerine ve mesleki donanımlara sahip olmaları, eskinin nitelsiz ya da tek nitelikli işçilerinin yerine çok hünerli işçileri olmaları beklenmektedir. Artık fabrikalarda ve diğer işyerlerinde işçilerin de sorun bulucu, bundan öte buldukları sorunlara çözüm getirici özelliklere sahip olmaları istenmektedir. Yapılan birçok araştırma, firmalarda meydana gelen teknolojik ilerlemelerin, mühendis ve teknisyenlerin yanı sıra işçilerin sorun çözme faaliyetleri sonunda ortaya çıktığını göstermektedir. Gerçekten, birçok ülkede ve firmada, miktar olarak küçük ve tek başına fazla bir öneme sahip olmayan, ancak birikimli sonuçları bakımından ülke kalkınmasında yaşamsal bir role sahip olan bu türden teknolojik ilerlemelerin meydana gelmesinin önemli aktörlerinden birisi de iyi yetişmiş çok hünerli, kaliteli işçilerdir. Bu bakımdan, okul öncesi eğitimden başlayarak, çıraklık eğitimi ve yetişkinlerin eğitimi dahil, yüksek öğretim kademesine kadar, günümüz koşullarının gerektirdiği niteliklere sahip insan gücünün kaynağı olan eğitim sistemi her zamankinden daha da fazla önem taşımaktadır.

İnsan gücünün en iyi şekilde yetiştirilmesi ve eğitilmesi, bir bakıma nitelik, yani, kalite kazandırılması, ilköğretimden üniversiteye kadar çeşitli eğitim ve öğretim kurumlarının, yani, devletin olduğu kadar, aynı zamanda, ailelerin ve özel sektörün de görevidir. Eğer, aileler, çağımız koşullarına uygun rekabetçi bireyler yetiştirmek, iş bulma sıkıntısı çekmeyecek evlatlar yetiştirmek istiyorlarsa, aile bütçelerinden mümkün olduğu kadar fazla bir kısmı çocuklarının eğitimlerine harcamalıdır. Elbette, çocukların yetiştirilmelerinde okullar ve devlet üzerine düşeni yapmalıdır, ama, aileler de boş durmamalıdır. Çünkü bireylerin davranışlarını düzenleyen temel kişilik yapıları ve dünya görüşleri aileler tarafından

oluşturulur ve örgün eğitim boyunca sürer. Olumlu davranış ve tutumların gelişimi, olaylara bakış ve değerlendirme, evrensel doğrular, toplum kültür ve değerleri, iletişim ve insan ilişkileri gibi temel konular aileler tarafından verilen ana bilgilerdir. Bu nedenle, ülkelerin geleceklerini tayin edecek gençleri yetiştirecek olan ailelerin, bilinçli ve eğitilmiş olmaları, çocuklarını çağın gerekleriyle uyumlu bilgilerle donatacak, bir bakıma kaliteli bireyler haline getirecek harcamaları yapmaktan kaçınmamaları gerekmektedir. Bu yüzden, örneğin, Güney Kore'de aileler gelirlerinin yarısını çocuklarının eğitimlerine harcamaktadır (Gönül 2000: 139). Türkiye'deki aileler de bundan kendilerine düşen dersi çıkarmalıdır. Ayrıca, kamu işyerlerinin yanı sıra, özel işyerleri de istihdam ettikleri elemanları, verecekleri hizmet-içi eğitimlerle kalitelerini geliştirecek programlar uygulamalı ve bunu bir devamlılık içerisinde sunmalıdırlar.

SÜREKLİ EĞİTİM ve FONKSİYONEL OKURYAZARLIK

Rekabet gücünün her yerde belirleyici olması ve yaşanan teknoloji devriminin uyum yeteneği yüksek, yeni beceriler kazanmış ve öğrenmeye açık işgücüne olan talebinin artması, verimliliğe, eğitime ve araştırma-geliştirmeye yönelik yatırımlara ağırlık verilmesi sonucunu doğurmuştur. Günümüzde beşeri sermayeye, yani, insan kaynaklarına yapılan yatırım, fiziki sermayeye yapılan yatırımdan daha önemli hale gelmiştir. Bu nedenle, yaşam boyu eğitime önem verilmekte, işyerlerinde şirket-içi okullar ve hizmet-içi eğitim daha da önem kazanmaktadır. Değişimin baş döndürücü hızı, işgücünün yalnızca geçmişte iyi eğitim almış olmasını değil, aynı zamanda eğitimin sürekli olmasını ve öğrenme ile eğitimin iç içe geçmesini gerektirmektedir. Bir kez edinilmiş bilgiye dayanarak ömür boyu süren meslekler tarihe karışmakla yüz yüzedir.

Günümüz koşullarında en alt düzeydeki işçi bile fonksiyonel okuryazarlık özelliklerini arttırarak verimliliğini yükseltmek zorundadır. Burada fonksiyonel okuryazarlık, modern bilgi toplumu içinde kişilerin sahip olmak zorunda oldukları günlük işleri

ile ilgili beceri ve niteliklerinin yükselen düzeyini karşılayacak şekilde önüne konulan metni okuyabilmesinden öteye, günlük yaşamda sık sık karşılaştığı bilgisayarlar, semboller ve matematiksel çözümlemelerle başa çıkabilecek bilgi ve beceriye sahip olması gerektiğini ifade etmektedir.

Ekonomilerin sembolik yapılara dönüşmeleriyle birlikte, üretim ve dağıtım mekanizmaları da daha soyutlaşmaya ve karmaşıklaşmaya başlamıştır. Bu açıdan, zenginlik yaratmanın yeni sisteminde sembollerle yoğunlaşmış işgücüne ihtiyaç vardır. Yelpazenin en dibinde yer alan beden işçiliğine ve ucuz kalitesiz ucuz emek gücüne dayalı rekabetçi yapılar giderek daha az önemli olma yoluna girmektedir. Ekonomilerde bedene dayalı işler azaldıkça, “*cognitarya*” yani sembollerle haşır neşir olmuş bilgi işçileri çoğalmakta ve bunlara dayalı yüksek katma değerli ürün yaratma yeteneği yükselmektedir. Her ne kadar, kalitesiz emek gücüne dayalı rekabetçi yapılar, örneğin, Çin’de olduğu gibi bazı ülkelerde hüküm sürmekte ise de, uzun dönemli ve kalıcı bir rekabetçi gücün yüksek katma değer yaratma yeteneklerine sahip kaliteli emekte yattığını bilmekte sonsuz yarar vardır. 21. yüzyılın “ham petrolü” kaliteli insan sermayesidir (World Bank 2005c: 14). Amerika’nın Silicon Vadisi’yle simgeleyebileceğimiz üstün rekabet gücünün kaliteli emekten kaynaklandığını bilmek de bu hususu vurgulayan bir noktadır. Amerika gibi süper sembolik ekonomiler güçlendikçe, “*proletarya*”, “*cognitarya*” ya dönüşmektedir (Toffler 1992: 90). “*Bugün bir insanın işiyle ilgili kilit sorular, zamanının ne kadarını enformasyon işlemine ayırdığı, işinin ne derece rutin ya da programlanabilir olduğu, ne düzeyde soyutluklar içerdiği, kişinin merkezi veri bankasına ve yönetim enformasyon sistemine ulaşabilme olanaklarının düzeyi ve ne kadar özerkliğe sahip olduğu, ne düzeyde sorumluluk taşıdığıyla ilgili sorular olmalıdır*” (Toffler 1992: 91). Dolayısıyla, bu yeni sistemde kaliteli olmayan ucuz işgücü giderek daha pahalıya mal olacağından kalitesiz ve ucuz işgücüne dayalı üretim ve dağıtım da bir süre sonra karsız hale gelecektir. Kalitesiz ve ucuz işgücü, yoksul ülkelere her zaman piyasa avantajı sağlamaya

yetmeyecektir. Hele gittikçe globalleşen dünya koşullarında bu hiç yetmeyecektir. Bu bakımdan, önemli olan, emek kalitesinin, gelecekte daha da şiddetlenecek rekabetçi koşullarda yüksek katma değerli ürünler üretecek yeteneklere kavuşturulmasıdır.

Teknoloji ve özellikle bilgisayar teknolojisindeki gelişmelerle birlikte hizmet ve bilgi yoğun sektörlerin de hızla gelişmesi, yeni dünya düzeninin belirleyicileri olarak bilgi yoğun sanayilerinin gelişmelerinin de hızlanmalarına yol açmıştır. Bu nedenle, ülkelerin geleneksel işgücü çerçevesinde rekabet etme olanakları gittikçe zayıflamaktadır. Çünkü bilginin üretilmesi, işlenmesi ve satışı, dünyada en hızlı büyüyen sektör haline gelmeye başlamıştır. Bilgiye ulaşma, geliştirme ve üretimde kullanarak gelire dönüştürme gücü, ülkelerin kaderlerini tayin eder olmuştur. Bilgiye dayalı sanayilerin büyümeleriyle birlikte, emek talebi de buna uygun bir biçimde değişmektedir. Yeni teknolojilerin kullanılmaya başladığı ülkelerde, yüksek nitelikli işgücü talebi yükselmektedir. Çünkü yeni teknolojiler, yüksek nitelikli işgücü gerektirmektedir. Dünya Bankası’ndan Mary Canning’e göre, yüksek nitelikli işgücü, yalnızca teknik know-how’la donatılmış olmayıp, elindeki bilgiyi analiz etme ve dönüştürme yeteneklerinin yanı sıra yaratıcı niteliklere de sahip olan kişi ya da kişilerdir (World Bank 2005c: 14).

Bir birim imalat çıktısı için gerekli olan emek birimi, 1900’ların başından beri hızla azalmaktadır. Aynı şey için gerekli olan hammadde birimi de İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana yine aynı hızla düşmektedir. 1950 dolaylarından bu yana bir birim üretim için gerekli enerji miktarları da benzer biçimde azalmaktadır. “*Ekonomi sürekli olarak daha az madde-yoğun hale gelmektedir. 1920’li yılların tipik sanayi ürünü olan otomobil için yapılan üretim harcamalarının yüzde 60 kadarı hammaddeye ve enerjiye gidiyordu. 1980’li yılların tipik sanayi ürünü olan yarı-iletken mikroçipin üretiminde ise hammadde ve enerji giderleri yüzde 2’nin altındadır... Japonya 1965-1985 yılları arasında sanai üretimini iki buçuk kat arttırırken, hammadde ve enerji tüketiminde hemen hiç artış olmadı. 1985 yılında ülkenin mamül ürünlerinin içerdiği hammadde ve enerji oranı, yirmi yıl öncesinde olduğunun yarısından azdı. En yeni*

'enerji' - enformasyon - ise, hammadde ve enerji içerikli değildir. Tam anlamıyla bilgi-yoğundur” (Drucker 1992: 124). 1880'lerden, telefonun bulunmasından ve F. W. Taylor'un Bilimsel Yönetim İlkeleri'nden bu yana, bir birim ilave üretim için gerekli olan bilgi ve enformasyon miktarı düzenli olarak artmaktadır. Böylece, toplam istihdam içindeki eğitilmiş insanların oranı da sürekli yükselmektedir (Drucker 1995).

KALİTELİ EMEK ve EĞİTİM

İlköğretim, insan gücünün yetiştirilmesinde ilk temel bilgileri sağlayan ve ilk becerileri öğreten bir kurumdur. Mesleki ve teknik öğretim kurumları ve meslek yüksek okulları, nitelikli ara insan gücünü yetiştirirken, çeşitli yaygın eğitim kurumları da insan gücüne sektörlerin ihtiyaç duydukları becerilerin sürekli olarak kazandırılması işlevini yerine getirmektedir. Yüksek öğretim kurumları ise üst düzey niteliklere sahip insan gücünü yetiştirmektedir. Dolayısıyla, insan gücünün en iyi şekilde yetiştirilmesi ve eğitilmesi, ilkokuldan üniversiteye kadar devam eden bir süreci kapsamaktadır. Bu süreçte üzerinde durulması gereken en önemli nokta ise, verilen eğitimin kalitesi, çağın gereklerine uygunluğu ve etkinliğidir. Verilen eğitim ne kadar kaliteli ve etkinse, yetişen bireyler de o kadar kaliteli olmakta ve ekonomi bundan o kadar kazançlı çıkmaktadır. İyi yetişen bireyler, şahıs bazında daha iyi yaşama olanaklarına sahip olurlarken, makro bazda da ekonomik gelişmenin daha üst basamaklara çıkması o kadar kolay gerçekleştirilmektedir.

Sahip olduğu GSMG (Gross National Income) büyüklüğü (2004 yılı itibarıyla 4,7 trilyon dolar) ile ABD'den (2004 yılı itibarıyla 12,2 trilyon dolar) (World Bank 2005b: 292-293)¹ sonra dünyadaki ikinci büyük ekonomiye sahip Japonya'nın bu güce ulaşmasında daha Meiji döneminde başlatmış olduğu eğitim hamlesinin önemli bir yeri vardır. Dışarıya açılan ülkenin ilerlemesi ve kalkınması için eğitimin önemini çok iyi gören Meiji Rejimi, 1871 yılında hükümetin kurduğu Eğitim Bakanlığı yönetiminde çok kapsamlı bir eğitim programı uygulamaya başlayarak pek çok öğrencisini Batı ülkelerine eğitime göndermiştir. Öğrenciler bilgi ve yeteneklerine göre dikkatle seçilmiş, okumaya

gönderildikleri ülkeler de yine aynı dikkatle saptanmıştır. “Örneğin, askeri ve sivil denizcilik için İngiltere, askerlik ve tıp için Almanya, yerel yönetim ve hukuk için Fransa ve iş idaresi için Amerika Birleşik Devletleri. Hükümet aynı zamanda, yüksek ücretler vererek yüzlerce Batılı uzman ve öğretmen istihdam etti. Bunların maliyetini, şimdi çağdaşlaşmak isteyen ülkelerin aksine, kendi kat mali imkanları ile ödedikleri için, bu yabancıları en iyi biçimde kullandılar...Elbette binlerce okul binasının yapılması, on binlerce öğretmenin eğitilmesi ve bunlar için mali kaynakların bulunması zaman aldı. Fakat 20. yüzyılın başında bütün Japon çocukları okula gidiyordu ve eğitim piramidi altı yıllık zorunlu ilk öğretim üzerine kurulan beş yıllık orta öğretim, üç yıllık üniversite olarak yerine oturmuştu... Böylece Japonya, o zaman Batıda olan eğitim sistemlerine göre daha akılcı, daha laik ve daha devletçi bir siyasa uyguluyordu” (Yenal 1999: 48 içinde E. O. Reischauer (1976): **Japan: The Story of a Nation**, revised edition, Charles E. Tuttle Co, Tokyo, 135-136). Son yıllarda yapılan çalışmalarda da, verimlilik ve büyümeyi belirleyen temel faktörlerden biri olarak beşeri sermaye yatırımlarının vurgulanması önemle dikkate alınması gereken bir husustur.

İnsan gücünün eğitim düzeyinin daha yüksek olduğu ekonomiler, dünya piyasalarında daha dinamik, daha rekabetçi bir tablo çizmektedirler ve daha yüksek gelir elde etmektedirler. “Nitekim, temel eğitime büyük yatırım yapan Doğu Asya ülkeleri, Doğu Asyanın kaplanları diğer bazı aynı düzeydeki başka ülkelerle karşılaştırıldığında en önemli farkın, bu Doğu Asya ülkelerinde temel eğitim, ama on bir yıla kadar çıkan temel eğitime büyük yatırım yapmaları olmuştur... Amerika'da şimdi en fazla üstünde durulan şey, küçük yaşlardaki fen eğitimidir. Bu fen eğitiminden maksat o bilgileri vermek değil, ama bilimsel düşüncüyü küçük yaşlardan itibaren çocuklara, insanlara verebilmektir” (Halman 2002: 32'de yer alan Ç. Kağıtçıbaşı'nın Sorular bölümündeki konuşması).

Diğer taraftan, eğitilmiş kişinin tanımı da önemli bir şekilde değişmektedir. Geleneksel tanımıyla eğitilmiş kişi, tanımlanmış bir bilgi stokuna sahip bir insandı.

¹ 2004 yılı itibarıyla Türkiye'nin GSMG'i 268 milyar dolardır.

Şimdilerde eğitilmiş insan, nasıl öğrenileceğini öğrenen ve yaşam boyu sürekli öğrenmeyi ve kendini geliştirmeyi alışkanlık haline getirmiş kişi anlamına gelmektedir. Geleneksel sistem içinde her okul kendisini sonu olan bir şey gibi görmektedir. Öğrenciler belli bir okul için gerekli olan eğitim süresini tamamladılar mı eğitimleri biterdi. Oysa, bilgi toplumunda “*bitmiş eğitim*” diye bir şey yoktur. Eğitim, sürekli. Eğitim, yeni öğrenme teknolojileri, kurumları ve örgütlenmeleri sayesinde yaşam boyu elde edilebilir bir olgu haline gelmiştir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, bir kez edinilmiş bilgiler ve bu bilgilere dayalı olarak kazanılmış meslekler gün geçtikçe önemlerini yitirmektedir. Bilgi toplumunda ileri düzeyde eğitim görmüş kişilerin bile bilgilerini sürekli tazelemeleri zorunluluğu vardır. Günümüzde, ülkelerin, kurumların ya da kişilerin bilgi edinebilmekteki becerisi, çabukluğu ve atikliği, temel rekabet aracı haline gelmiştir. Bilgi toplumu daha önce bilinen toplum modellerinden çok daha rekabetçi niteliktedir. Bilgi, toprak, emek ve sermaye gibi geleneksel üretim faktörlerinden daha farklı bir kaynaktır. Artık rekabetin kaynağı bilgidir ve bu yerel değil, evrensel bir anlayıştır. Bu ölçüt, yalnızca ülkeler için değil, şirketler, kurumlar, sanayiler, bireyler ve topluluklar için de sözkonusudur. Bilgi toplumunda bilginin tanımı değişmiştir. Klasik eğitim, kişi ve gelişimi üzerine odaklanmıştı. Uygulama ve pratik temel amaç değildi. Bugünkü bilgi toplumunda ise bilgi, uygulamaya yönelik içerik kazanmaktadır. Bu nedenle bilgi toplumunda işgücü yüksek düzeyde uzmanlaşmış kişilerden oluşacaktır. Aynı zamanda bu statik bir uzmanlaşma da olmayacaktır. İşçiler bir işten öbürüne geçerken yeni iş için gerekli ilave bilgiyi de almak zorunda kalacaklardır.

GENÇ ÜLKE TÜRKİYE ve EĞİTİM

Türkiye, insan gücü bakımından zengin bir ülkedir. Sahip olduğu büyük miktardaki genç nüfus ise bu gücü daha da vurgulayan bir unsurdur. 1990 Nüfus Sayımına göre, Türkiye'de 35 yaşın altındaki nüfusun, toplam nüfus içindeki payı %71'dir (DİE 2000). Türkiye bugün de sahip olduğu genç nüfus oranı ve miktarıyla genç ülke özelliğini taşımaktadır. 2000 yılı itibarıyla,

35 yaşın altındaki nüfusun toplam nüfus içindeki payı %66'dır. Bugün Türkiye'de 45 milyonun üstünde 35 yaş altı nüfus vardır (www.die.gov.tr/yillik/yillik_2004.pdf). Dünya nüfusu ve Avrupa-Orta Asya nüfusu ile karşılaştırıldığında insan kaynakları açısından Türkiye oldukça genç bir nüfusa sahiptir. Yapılan tahminlere göre, 2023 yılında dahi Türkiye, 2000 yılı Dünya ve Avrupa-Orta Asya nüfusundan daha genç bir nüfusa sahip olacaktır (http://www.tubitak.gov.tr/btpd/arsiv/EIK_Sonuc_Raporu_ve_Strat_Belg.pdf). Bu ise Türkiye'nin ekonomik gelişmesi bakımından büyük bir güç anlamına gelmektedir. Türkiye' de üretken yaştaki nüfus hızla artarken, doğurganlık düşmektedir. Yapılan kimi çalışmalara göre, üretken yaştaki nüfusun hızla artmakta olduğu, fakat buna karşılık doğurganlığın düşük olduğu ve nüfusun henüz çok yaşlanmadığı ülke ve dönemlerde, eğer, işgücüne üretkenliklerini ortaya koyabilecekleri istihdam olanakları sağlanırsa ekonominin performansı çok yükselebilmektedir. İstatistiksel analizler 1970'li ve 1980'li yıllarda bunun birçok ülkede böyle olduğunu göstermiştir (Behar 1999: 60-61). Türkiye'nin de işte önünde böyle büyük bir olanak vardır ve yapılacak tek şey bunun için daha fazla mali kaynak ayırmak, bu genç insan kitlesini hızla eğiterek yüksek katma değerler yaratabilecek nitelikli işgücü haline getirmektir.

Tablo 1'de bazı OECD ülkeleri için GSYİH'nın %'si olarak kamu ve özel sektör eğitim harcamaları ile eğitim düzeylerine göre öğrenci başına yapılan eğitim harcamaları gösterilmektedir. Söz konusu tabloda, verilerin alındığı kaynaktan olmadığı için, Türkiye ile ilgili eğitim düzeylerine göre öğrenci başına yapılan eğitim harcamaları gösterilememiştir. Bu bilgiler, ancak, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün yapmış olduğu bir çalışmadan öğrenilebilmiştir. Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından ithalat ağırlıklı dolar kuruna göre yapılan bir hesaplama sonucunda, Türkiye'de 2002 yılında öğrenci başına okul öncesinde 171, ilköğretimde 498, genel lisede 1.240, mesleki ve teknik lisede 1.471, üniversitede 3.428 dolar harcama yapıldığı bildirilmektedir (http://www.die.gov.tr/yillik/06_Egitim.pdf). İşte, Devlet İstatistik Enstitüsü'nden sağlanan bu bilgilerle Tablo 1'deki veriler bir arada

Tablo 1: Eğitim Harcamaları (2002)

Ülkeler	GSYİH'nın %'si Olarak			Öğrenci Başına Yıllık Harcama (\$)					
	Kamu	Özel	Toplam	İlkokul Öncesi	İlkokul	Ortaokul	Lise	Ortaokul + Lise	Yükseköğretim***
ABD	5,3	1,9	7,2	7.881	8.049	8.669	9.607	9.098	18.574 (20.545)
Japonya	3,5	1,2	4,7	3.691	6.117	6.607	7.274	6.952	v.y. (11.716)
Almanya	4,4	0,9	5,3	4.999	4.537	5.667	9.835	7.025	6.617 (10.999)
Fransa	5,7	0,4	6,1	4.512	5.033	7.820	9.291	8.472	7.302 (9.276)
B.Krallık	5,0	0,9	5,9	8.452	5.150	**	**	6.505	8.966 (11.822)
İtalya	4,6	0,3	4,9	5.445	7.231	8.073	7.221	7.568	v.y. (8.636)
İspanya	4,3	0,5	4,8	3.845	4.592	**	**	6.010	6.030 (8.020)
Yunanistan	3,9	0,2	4,1	*	3.803	**	**	4.058	4.372 (4.731)
Norveç	6,7	0,3	6,9	v.y.	7.508	8.536	11.510	10.154	v.y. (13.739)
İsveç	6,7	0,2	6,9	4.107	7.143	7.075	7.670	7.400	7.832 (15.715)
İrlanda	4,1	0,3	4,4	v.y.	4.180	5.698	5.758	5.725	7.721 (9.809)
İsrail	7,5	1,7	9,2	3.663	4.770	**	**	5.767	v.y. (11.295)
G.Kore	4,2	2,9	7,1	2.497	3.553	5.036	6.747	5.888	v.y. (6.047)
OECD	4,9	1,2	6,1	4.922	5.273	v.y.	v.y.	6.992	11.945 (13.343)
Türkiye	3,4	0,4	3,8	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	4.267

Kaynak: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/11/35286380.xls> (erişim tarihi 25.02.2006); <http://www.oecd.org/dataoecd/2/12/35286348.xls> (erişim tarihi 25.02.2006).

Açıklamalar:

* Buradaki veri "İlkokul" kategorisine dahil edilmiştir.

** Buradaki veri "Ortaokul+Lise" kategorisine dahil edilmiştir.

*** Parantez içindekiler A+G harcamaları dahil edilmiş rakamlardır.

incelendiğinde görülecektir ki, Türkiye, gerek GSYİH'dan ayrılan pay, gerekse öğrenci başına yapılan harcamalar itibarıyla, eğitime, çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede olduğundan çok daha az kaynak ayırmaktadır. Ve bazı durumlarda bu, çok çarpıcı bir görünüm arz etmektedir. Örneğin, 2002 yılı itibarıyla 10,1 trilyon \$ GSYİH'ya sahip ABD bunun %7,2'si olan 727 milyar \$'ı eğitim için ayırırken, yine 2002 yılı itibarıyla 174 milyar \$ GSYİH'ya sahip Türkiye bunun %3,8'i olan ancak 6,6 milyar \$'ı eğitim için ayırmaktadır. Kısaca, ABD, Türkiye'nin 110 katı kadar bir kaynağı eğitime ayırmaktadır. Türkiye ile sık sık karşılaştırılan G.Kore ise Türkiye'nin 5 katı kadar bir kaynağı eğitime ayırmaktadır (bkz. Tablo 1 ve World Bank 2003). Türkiye, en temel eğitim aşamasında dahi oldukça geri konumdadır ve eğitime ayrılan bu şekildeki sınırlı kaynaklarla ciddi bir gelişme kaydetmesi de oldukça güçtür. Oysa, iyi eğitilmiş ve beceri kazandırılmış, dengeli ve sağlıklı beslenebilen bir insan kaynağı, daha verimli çalışabilen beşeri

sermaye, dolayısıyla artan emek verimliliği demektir. Sermaye birikimi dendiğinde, genelde, akla hemen fiziki sermayede ortaya çıkan gelişmeler gelir. Oysa, insan sermayesinin niteliği sürekli yükseltilmedikçe, fiziki yatırımları geliştirip derinleştirmenin çok fazla yararı olmayacak, ülke kalkınması bundan umduğu yararı sağlayamayacaktır. Zaten, ülke kalkınmasında temel sorun servetin yaratılması değil, serveti yaratacak kapasitenin yaratılması, yani, kaliteli insan sermayesinin, kısaca, beyin gücünün yaratılmasıdır. İnsan sermayesi geliştirildikçe, fiziki yatırımlar daha etkin bir şekilde kullanılabilir, üretimle ilgili sorunlar daha sistematik olarak çözülebilir ve ekonomik kurumların organizasyonları daha iyi yapılabilir (Kaynak 2005: 283-284). Dahası, dünya teknolojisini edinebilmek, öğrenip özümsemek ve ekonomik anlamda kullanabilir hale gelmek; mevcut teknolojiyi bir üst düzeyde yeniden üretebilme becerisini sağlayabilmek için de kaliteli emeğe ihtiyaç vardır.

Tablo 2: Brüt Kayıt Oranları (Teorik veya İlgili Yaş Aralığının Yüzdesi Olarak) (2002-03)

Ülkeler	Okul Öncesi (1)	İlköğretim (2)	Orta Öğretim (3)	Yüksek Öğretim (4)
ABD	61	98	93	81
Kanada	65	101	105	58
Avustralya	102	104	154	74
Almanya	101	100	100	49
Fransa	114	105	108	54
B. Krallık	83	100	178	64
İsveç	75	110	146	76
Hollanda	98	108	122	57
Finlandiya	55	102	126	86
İspanya	106	107	116	59
Portekiz	70	116	115	53
Macaristan	79	101	104	44
Bulgaristan	70	99	94	38
Yunanistan	68	99	96	68
Çin	36	116	67	13
Hong Kong/Çin	73	108	78	26
Japonya	84	101	103	49
Kore	83	104	90	85
Hindistan	30	99	50	11
Türkiye	7	94	76	25

Kaynak: The World Bank (2005a): *World Development Indicators 2005*, Washinton D.C.

Açıklamalar:

1 Çok küçük yaşta çocukların okul çevresi ile tanıştırılmasını sağlamak üzere verilen eğitim süreci.

2 Çocuklara temel düzeyde tarih, coğrafya, doğal bilimler, sanat ve müzik ile birlikte temel okuma, yazma ve matematik becerileri sağlayan eğitim süreci.

3 İlköğretimle birlikte başlayan temel eğitim sürecinin bitirilmesinin sağlanmasını amaçlayan ve bunun yanı sıra uzman öğretmenler yardımıyla öğrencilerin beceri ve konu odaklı eğitimle eğitilerek yaşam boyu öğrenme ve insani kalkınma hedeflerine ulaşmasını amaçlayan eğitim süreci.

4 Minimum koşul olarak orta öğretimin başarı ile tamamlanmasından sonra, ileri araştırma becerilerine sahip olunmasını sağlasın ya da sağlamanın verilen eğitim süreci.

Birçok ülkede ve Türkiye'de yapılan çalışmalar göstermektedir ki, okul öncesi programlara katılım, hayatın geri kalan dönemlerdeki okur yazarlık, sağlık, zeka, diğer eğitim aşamaları, istihdam ve hatta gelir düzeyi gibi önemli faktörler üzerinde etkili olmaktadır. Bu yüzden, çoğu Avrupa ülkesinde 3-5 yaş arasındaki çocuklar okul öncesi eğitime alınmaktadır ve Türkiye de okul öncesi eğitimdeki katılım oranını yükseltmek zorundadır. Türkiye, 2002-2003 yılları için %7 olan (bkz. Tablo 2) okul öncesi programlara katılımı 2015 yılında %50'ye getirme hedefini koymalı ve bu hedefe ulaşma yolunda okul öncesi tesislerin sayısını da ciddi oranda arttırmalıdır. Tablo 2'de yer alan dikkat çekici bir husus da, Türkiye'nin, Tablo 3'te yer verilen eğitim kalitesini ölçme amaçlı uluslararası sınavlarda yer alan ülkelerle karşılaştırıldığında (Çin ve Hindistan hariç) bütün kategorilerde son sırada yer alışıdır.

Diğer taraftan, Türkiye'de orta öğretim mezunlarının seviyesi de Avrupa'dakilerden düşüktür ve bu farkın

kapanması için ciddi çabalara ihtiyaç vardır. Bu bakımdan, örneğin, 22 yaşındaki gençlerin, özellikle kızların, %85'inin tam orta öğretime sahip olması şeklindeki Avrupa Birliği hedefini Türkiye'nin başarabilmesi için çok uzun bir yol vardır. Türkiye'nin bugünkü Avrupa Birliği üyesi ülkelerin seviyelerine ulaşması oldukça zordur; çünkü Avrupa Birliği üyesi ülkelerde de her yıl eğitim düzeyi yükselmektedir (Vorkink 2006).

OECD ülkeleri, öğrencilerin zorunlu eğitimlerini tamamlamaya kadarki dönemde (ki bu uluslararası karşılaştırma yönünden 15 yaşındakiler olmaktadır), ne öğrendiğini ve bu eğitim sonucunda ne yapabildiklerini ölçmek için PISA (Programme for International Student Assessment) (Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı)'nı geliştirmişlerdir. OECD tarafından 2000 yılında başlatılan ve 3 yılda bir yapılan PISA testlerinin amacı, çeşitli ülkelerden zorunlu eğitimini tamamlamış 15 yaş grubu öğrencilerin “matematik”, “sorun çözme”,

Tablo 3: Türkiye'nin Katıldığı Eğitim Kalitesini Ölçme Amaçlı Uluslararası Programlar ve Bu Programlardaki Yeri

Programlar	Yapıldığı Yıl	Katılan Ülke Sayısı	Test Alanları	Test Alanlarına Göre Genel Ortalama ³	Test Alanlarına Göre Türkiye'nin Aldığı Ortalama Puan	Test Alanlarına Göre Türkiye'nin Sıralamadaki Yeri	Test Alanlarına Göre Sıralamadaki İlk ⁴ Ülke
TIMSS ¹	1999	38	Matematik	487 (0.7)	429 (4.3)	31.	Singapur, Kore, Çin ⁴ , Hong Kong ⁵
			Fen Bilgisi	488 (0.7)	433 (4.3)	33.	Çin ⁴ , Singapur, Macaristan, Japonya
PIRLS	2001	35	Okuma	500	449	28.	İsveç, Hollanda, İngiltere, Bulgaristan
PISA ⁶	2003	402	Sorun Çözme	500	408 (6.0)	36.	Kore, Hong Kong/Çin, Finlandiya, Japonya
			Matematik	500	423 (6.7)	34.	Hong Kong/Çin, Finlandiya, Kore, Hollanda
			Fen Bilgisi	500	434 (5.9)	35.	Finlandiya, Japonya, Hong Kong/Çin, Kore
			Okuma	500	441 (5.8)	33.	Finlandiya, Kore, Kanada, Avustralya

Kaynak: <http://nces.ed.gov/pubs2003/2003073.pdf> (erişim tarihi: 27.02.2006); <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf> (erişim tarihi: 27.02.2006); <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/25/12/34009000.pdf> (erişim tarihi: 27.02.2006); http://isc.bc.edu/timss1999b/pdf/SWP_Book.pdf (erişim tarihi: 27.02.2006).

¹ TIMSS 1995, 1999 ve 2003 yıllarını kapsadığı halde Türkiye bu programa sadece 1999 yılında ve 8. sınıf öğrencileri için katılmıştır.

² Toplam 41 ülke olmakla birlikte İngiltere'den programın standartlarına uygun veri toplanamadığından sonuçlar İngiltere hariç 40 ülkeyi kapsamaktadır.

³ Parantez içindeki rakamlar standart sapmayı ifade etmektedir.

⁴ Çin, Çin Taipei olarak ifade edilmiştir.

⁵ Hong Kong, Hong Kong, SAR olarak ifade edilmiştir.

⁶ PISA, 2000 yılında da yapılmakla birlikte Türkiye 2000 yılında bu programa katılmadığından tabloda yer verilmemiştir.

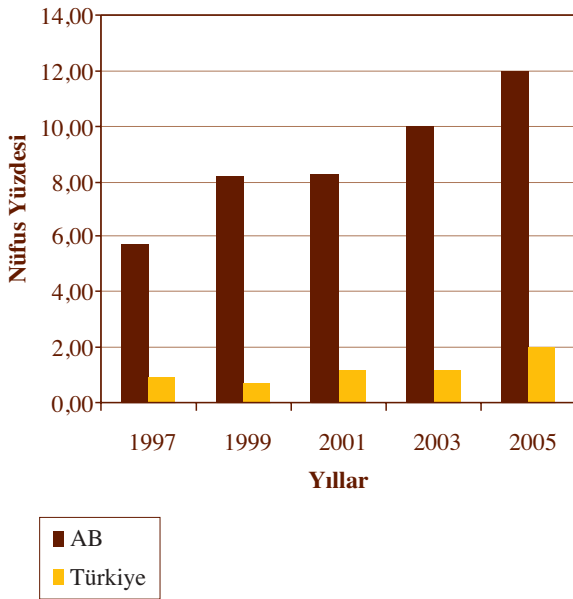
Açıklamalar:

TIMSS (The Third International Mathematics and Science Study), PIRLS (Progress In International Reading Literacy Study), PISA (The Program For International Student Assessment)

“okuma” ve “fen bilgisi” alanlarındaki yetenek ve bilgi birikimlerini karşılaştırmalı olarak değerlendirmektir. En son 2003 yılında yapılan ve 2004'de yayımlanan, toplam 40 ülkeden yaklaşık 23 milyon öğrenciyi temsilen 250 bini aşkın 15 yaş grubu öğrencinin test sonuçları, ülkemiz açısından hiç de hoş olmayan bilgiler vermektedir. Çünkü PISA test sonuçları, 15 yaş grubu öğrencilerimizin “matematik”, “sorun çözme”, “okuma” ve “fen bilgisi” alanlarındaki yetenek ve birikimlerinin, teste katılan diğer 39 ülkedeki yaşıtlarıyla karşılaştırıldığında oldukça yetersiz olduğunu ortaya koymaktadır. Türk öğrencileri, biraz önce belirtilen alanların hemen hemen hepsinde başarı oranı açısından en alt sıralarda yer almıştır. Örneğin, Türk öğrencileri matematik alanında 34., sorun çözmede 36., okumada 33. ve fen bilgisinde 35. sırada yer almıştır. Bu ise, Türk eğitim sisteminin geleceğin kaliteli işgücünü hazırlamada yetersiz kaldığını, düşük becerilere sahip öğrenci

yetiştiren bu sistemin Türkiye ekonomisinin ihtiyaçlarını giderebileceğini göstermekte ve geleceğin rekabetçi Türkiye'sini hazırlayamadığı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bu sonuçlar, emek kalitesinin yükseltilmesinde, gençlerimizin yetenek ve bilgi birikimlerinin çoğaltılmasında temel eğitimden başlamak gerektiğini vurgulamaktadır.

Diğer taraftan, PISA testleriyle, son yıllarda dünya ölçeğinde büyük ekonomik başarıları gerçekleştiren G.Kore, Hong Kong-Çin ve Japonya gibi Doğu Asya ülkelerinin bu başarılarının, daha önce de bir şekilde ifade ettiğimiz gibi, temel eğitim sağlam temellerine dayandığını göstermektedir. Örneğin, G.Koreli 15 yaş grubu öğrenciler sorun çözme alanında 1., okumada 2., matematikte 3. ve fen bilgisinde 4.sırada yer alırken; Hong Kong-Çinli öğrenciler matematikte 1., sorun çözmede 2., fen bilgisinde 3. ve okumada 10. sırada yer almıştır.

Tablo 4: Yaşam Boyu Öğrenmeye Katılan Yetişkin Yüzdesi

Kaynak: Vorkink, Andrew (2006) : *Preparing Turkey's Education System for EU Membership*, Education Conference, Antalya, January 20, <http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYEXT/0,,contentMDK:20792035~menuPK:361718~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:361712,00.html> (erişim tarihi 10.02.2006)

Bunların yanı sıra, Tablo 3'te gösterildiği üzere, eğitim kalitesini ölçme amaçlı diğer uluslararası çalışmalar olan TIMSS ve PIRLS programlarının sonuçlarının da Türkiye için yine iç açıcı olmadığını belirtmek gereklidir. Türkiye, testleri 1999 yılında yapılan TIMSS programında 38 ülke arasında matematikte 31. ve fen bilgisinde 33. sırada yer alırken, okuma alanında yapılan PIRLS 2001'e göre ise 35 ülke arasında 28. olmuştur.

Türkiye'nin emek kalitesini güçlendirmek yönünden üstesinden gelmek zorunda olduğu bir diğer önemli konu da mesleki eğitim sistemine ilişkindir. Birçok kimse meslek okullarının işgücü piyasasının talep ettiği orta öğretim mezunlarını yetiştirdiğini varsaymaktadır. Ancak, gerçekler bunu desteklememektedir. TOBB Ticaret Odaları Konseyi 2005-2009 Dönemi 2. Toplantısı'ndan sonra yayımlanan bildiride de

vurgulandığı gibi “Ülkenin kalkınmasında önemli rol oynayan, ticaret için vasıflı ara eleman yetiştiren ve sanayinin önemli istihdam kaynağı olan meslek liseleri teşvik edilmeli ve eğitim seviyeleri yükseltilmelidir” (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği 2006: 22). Bugün, genç bir meslek okulu mezunu, genel lise mezunları (üniversiteye gitmeyen genel lise mezunları) kadar ücret almaktadır ve meslek okulu mezununun iş bulma ihtimali genel lise mezunlarından daha yüksek değildir.

Hızla değişen işgücü piyasasında ve bilgi ekonomilerinde işçiler yetkinlik ve ehliyetlerini sürekli güncellemek ve iyileştirmek ve bu nedenle öğrenme ortamlarının en geniş yelpazesinden yararlanmak zorundadır. Tablo 4'de de gösterildiği gibi, Avrupa Birliği üyesi ülkeler, hedefledikleri yaşam boyu öğrenmeye katılan yetişkin yüzdesi %12,5'a temelde ulaşmışlardır. İngiltere gibi bazı ülkelerde ise bu ortalamanın çok ötesine geçilmiştir. Buna karşın, Türkiye'de yetişkin işgücü yaşam boyu öğrenmeye hemen hemen hiç katılmamaktadır (Vorkink 2006). Bu da Türkiye'nin, işgücünün yetiştirilmesi ve bilgilerinin güncelleştirilmesi yönünden bir diğer eksiğini göstermektedir.

TÜRKİYE'DE İSTİHDAMDAKİ EMEK KALİTESİ

Şurası çok açıktır ki, Türkiye, henüz ne sahip olduğu genç nüfusa gerekli eğitimi verme ne de yetişkin işgücünü yetiştirme ve bilgilerini güncelleştirme konularında yeterince aktif hale gelebilmiştir. Her ne kadar, Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, Türk insan gücünün uluslararası alandaki rekabet gücünü artırmak üzere eğitim düzeyinin yükseltilmesi hedeflenmişse de, daha önce verdiğimiz bilgilerden de anlaşılacağı gibi bu hedef yeterince gerçekleştirilememiştir. 1990 nüfus sayımı sonuçlarına göre, çalışan işgücünün %78'i ilkökul veya altı, %7'si ortaokul, %10'u lise ve dengi okul ve %5'i yüksek eğitim düzeyinde eğitim almıştır. DİE tarafından Nisan 1999'da yapılan Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre de, çalışan işgücünün %70'inin ilkökul veya altı, %10'unun ortaokul, %13'ünün lise ve dengi okul ve %7'sinin yüksek eğitim düzeyinde olduğu saptanmıştır. Yine DİE tarafından yayımlanan 2001 Hanehalkı İşgücü İstatistikleri'ne göre,

Tablo 5: Toplam İstihdamın Eğitim Durumu İtibariyle Dağılımı (%)

	2000	2001	2002	2003
Okuryazar Olmayanlar	8,9	8,8	7,7	7,1
Okuryazar-Okul Bitirmemiş	3,3	3,5	3,2	2,9
İlkokul	52,1	52,0	50,5	48,8
Ortaokul	9,3	9,3	10,1	10,5
Orta Dengi Meslek Okulu	0,3	0,2	0,1	0,1
İlköğretim	0,8	0,4	0,6	0,9
Lise	10,8	10,2	10,2	10,6
Lise Dengi Meslek Okulu	5,7	6,6	7,5	8,2
Yüksekokul ve Fakülte	8,8	9,1	10,0	11,0
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0
Ortalama Eğitim(Yıl)	6,6	6,7	6,9	7,1

Kaynak: Türkan, Ercan (2005): Türkiye'de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler, 16 Aralık, www.tcmb.gov.tr (erişim tarihi: 20.02.2006) den TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Veri Tabanı.

Not: Ortalama eğitim düzeyinin hesaplanmasında ilgili eğitim grubunun öğretim süresi esas alınmıştır. Örneğin, ilkokul için 5 yıl, üniversite için 15 yıl, okuryazar olmayanlar için 0 yıl vb. esas alınmıştır.

çalışan işgücünün %64'ünün ilkokul veya altı, %10'unun ortaokul ve dengi meslek okulu, %17'sinin lise ve dengi meslek okulu ve %9'unun yüksek eğitim düzeyinde olduğu belirlenmiştir (DPT 2001a: 15, 17; DİE 2001: 40; DİE 2003: 50). Çalışan işgücünün 2000-2003 dönemi itibariyle eğitim durumuna göre dağılımı Tablo 5'de gösterilmiştir. 2003 yılı itibariyle, çalışan işgücünün %59'unun ilkokul veya altı, %11'inin ortaokul ve dengi meslek okulu, %19'unun lise ve dengi meslek okulu ve %11'inin yüksek eğitim düzeyindedir. Tüm bu verilerin incelenmesinden çıkartılabilecek sonuç, istihdam edilen işgücünün temel özelliğinin, hala düşük eğitilmiş ve niteliksiz olmasıdır.

Diğer taraftan, işgücünün durumu aldığı ortalama eğitim düzeyi yönünden incelendiğinde, toplam istihdamın yaklaşık 7 yıllık bir eğitim aldığı, bunun da 8 yıllık temel eğitim düzeyinin altında olduğu görülecektir.

Nüfus ve işgücünün genel eğitim düzeyinin bir göstergesi olarak ilkokul ve altı eğitim almış nüfusun nispi paylarına bakıldığında, Türkiye'de işgücünün genel

eğitim düzeyinin düşüklüğü göze çarpar. Tablo 6'ya göre, nüfus ve işgücü açısından eğitim düzeylerini geliştirmek zorunda olan ülkelerin başında Meksika'nın yanı sıra Türkiye gelmektedir. Türkiye'de 15-64 yaş nüfusunun %56'sının, toplam işgücünün ise %54'ünün ilkokul ve altı eğitim almış olması, mesleki eğitim politikalarının kalkınma dinamiğindeki kritik önemini bir kez daha gözler önüne sermektedir. Türkiye'deki çeşitli fabrika ve işyerlerinde üretim, büyük ölçüde, eğitim düzeyi ilkokul ve altı olan kişilerce gerçekleştirilmektedir. Üretilen mal ve hizmetler de buna göre olmaktadır. Eğer, Türkiye, uluslararası alanda rekabet gücünü yükseltmek istiyorsa, daha da fazla kaliteli mallar üretmek zorundadır. Kaliteli mal üretimi ise, kuşkusuz, kaliteli emek tarafından gerçekleştirilir.

TÜRKİYE'DE EMEK KALİTESİ ve VERİMLİLİK

Günümüz dünyası hem ekonomik hem de sosyal açıdan hızla değişmektedir. Ülkelerin kendilerine

Tablo 6: OECD Ülkelerinde İlkokul ve Altı Eğitim Düzeyine Sahip Olanların %'si* (2003)

	Toplam Nüfus İçinde	Toplam İstihdam İçinde	Toplam İşsizler İçinde	Toplam İşgücü İçinde
ABD	5,3	3,3	6,2	3,5
Almanya	6,0	1,8	5,3	2,2
Fransa	13,2	9,6	14,3	10,1
İspanya	26,4	20,2	22,4	20,5
İngiltere	0,1	0,1	0,0	0,1
Güney Kore	12,0	11,1	5,7	10,9
Meksika	47,6	45,4	31,7	45,1
Çek Cumhuriyeti	1,5	0,0	0,0	0,0
Macaristan	2,4	0,4	3,1	0,6
Türkiye	56,3	54,9	49,5	54,3

Kaynak: Türkan, Ercan (2005): *Türkiye'de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler*, 16.Aralık, <http://www.tcmb.gov.tr> (erişim tarihi: 20.02.2006)'den OECD Labour Force Statistics, Database.

* 15-64 yaş grubu içindeki oranları ifade etmektedir.

sormaları gereken birinci soru işgücünün ne kadar eğitilmiş olduğu ve bu işgücüyle küreselleşmiş bir dünyada rekabet edip edemeyeceğidir. ABD ve Uzak Asya ülkeleri gibi, onlarla ciddi bir rekabet içinde olan Avrupa Birliği üyesi ülkeler de bu yüzden eğitim ve öğretim standartlarını yükseltmekte, eğitim sisteminin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamalarını sağlaması için yine bu yüzden çağrıda bulunmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Birliği üyesi ülkeler, Lizbon Gündemi'nin bir parçası olarak, kendileri için özel eğitim hedefleri belirlemiştir: 2010 yılına kadar, gençlerin %85'i orta öğretimden geçmiş olacaktır.

Türkiye, globalleşen dünya koşullarında iki önemli soru ile karşı karşıyadır: Birincisi, Türkiye, işgücünü global rekabete hazırlamak için yeterince çalışıyor mu? İkincisi ise, Türk eğitim sisteminin mezunları şimdiki ve gelecekteki iş piyasası için hazırlıklı mı? İşsizlik rakamları Türkiye'deki okulların ve üniversitelerin gençleri bu zorlu görev için yeterince hazırlamadığını göstermektedir. Özellikle, mezunların sahip olduğu beceriler ile işgücü piyasasının talep

ettiği beceriler arasında büyük bir uyumsuzluk olduğu görülmektedir. Orta öğretim ve üniversiteden yeni mezun olanlarda gözlenen yüksek orandaki işsizliğin ana nedenlerinden biri de budur.

Emek kalitesinin ve böylece verimliliğin artırılmasına dayalı kalkınma politikalarının oluşturulabilmesinde, uygulanan eğitim sisteminin çok önemli bir yeri vardır. Bu nedenle, eğitim ve öğretim sürecinde öğrenciler yetenek ve ilgilerine göre sınıflandırılabilir. Böyle bir yaklaşımda, iyi yetişmiş, pedagojik formasyonu özümsemiş öğretmenlere de önemli görevler düşmektedir. Eğitimin temel ilkesi, yenilikçi, deneyci ve araştırmacı düşüncedeki insanların yetiştirilmesi yönünde olmalıdır. Türkiye, ne kadar hızla genç insan gücünün eğitim düzeyini yükseltebilirse, o kadar hızla hem toplam verimliliğini yükseltebilecek hem de atıl duran emek gücünü seferber ederek çok daha yüksek büyüme hızlarına kavuşma olanağına sahip olabilecektir (Taymaz ve Sıçmeç 2005: 67).

Tablo 7: Türkiye’de Emek Verimliliğindeki Artış ve İnsan Sermayesinin Katkısı

	Emek Verimliliğindeki Artış	Sermaye Derinleşmesinin Katkısı	İnsan Sermayesinin Katkısı	Toplam Faktör Verimliliğindeki Artışın Katkısı
1973-1980	1,89	2,15	0,36	-0,62
1981-1990	3,131	0,80	0,52	1,81
1991-2001	1,07	1,10	0,40	-0,43
2002-2003	6,69	0,71	0,22	5,75

Kaynak: Vorkink, Andrew (2006): *Preparing Turkey's Education System for EU Membership*, Education Conference, Antalya, January 20, <http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYEXTN/0,,contentMDK:20792035~menuPK:361718~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:361712,00.html> (erişim tarihi 10.02.2006)

Eğitim ile emek kalitesi arasındaki bağlantı çok önemli bir konudur. Her ne kadar, son zamanlarda Türkiye’de emek verimliliğinde ciddi artışlar meydana gelmekteyse de, emek verimliliğindeki bu son artışlar, insan sermayesindeki katkılardan çok makinalara ve teknolojiye daha fazla yatırım yapılmasından ve daha iyi yönetim teknikleri gibi başka faktörlerden kaynaklanmaktadır. 1981’den bu yana, insan sermayesinin emek verimliliğindeki artışa katkısı giderek azalmaktadır (bkz Tablo 7). Dolayısıyla, Türkiye’nin önündeki en önemli konulardan biri, orta ve uzun vadede büyüme performansını sürdürebilmesi için emek kalitesini yükseltmek zorunda oluşudur.

SONUÇ

Globalleşmenin dünyayı yeniden şekillendirmeye başlaması, gelişmiş ülkeleri olduğu kadar gelişmekte olan ülkeleri de şiddetli bir rekabet ortamına doğru sürüklemektedir. Artık, dünyada ayakta kalmak isteyen her firma ve sanayi, ya da her ülke konumunu buna göre ayarlamak zorundadır. Firma ve sanayiler, dünya standartlarında mal ve hizmet üretmek, ülkeler de buna uygun olarak dünya standartlarına ters düşmeyecek ekonomik ve sosyal politikalar uygulamak zorundadırlar. Dolayısıyla, ülkelerarası yarışmada üstünlüğün elde edilmesi ve korunması, ülkelerin rekabetçi üstünlüklerine bağlı olarak gelişmektedir.

Dünya ekonomisinde hızla ortaya çıkan bilimsel ve teknolojik gelişmelerin rekabet gücünü belirleyen en önemli etken halini alması, bilim ve teknoloji üretme kapasitesi yüksek yaratıcı insanların yetiştirilmesini öne çıkarmıştır. Bu bakımdan, kaliteli insan gücü yetiştirme sağlam temellere oturtulmalı ve sürekli gelişen yapılar haline getirilmelidir. Dolayısıyla, Türkiye, artık, çeşitli kurumlara ilişkin kaynak dağıtımını gözden geçirmeli, üretime, bilime ve teknolojik gelişmeye yönelik kurumlara daha fazla kaynak ayırmaya ağırlık vermelidir. Büyük bir genç insan kitlesine sahip bir ülke olan Türkiye, bu insanları çağdaş eğitim ve öğretim mekanizmalarıyla donattığı, üretime, bilime ve teknolojik gelişmeye gereken önemi verdiği ve kaynaklarını buna uygun şekilde kullandığı sürece daha çabuk gelişebilecek ve dünya ulusları arasında hak ettiği yere de ancak bu şekilde kısa bir sürede ulaşabilecektir.



KAYNAKÇA

- Behar, Cem et al (1999), *Türkiye'nin Fırsat Penceresi, Demografik Dönüşüm ve İzdeşimleri*, TÜSIAD Yayınları, İstanbul.
- DİE (2000), *Türkiye İstatistik Yıllığı 1999*, DİE Matbaası, Ankara.
- DİE (2001), *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, Ekim 1999, DİE Matbaası, Ankara.
- DİE (2003), *2001 Hanehalkı İşgücü İstatistikleri*, DİE Matbaası, Ankara.
- DPT (2001a), *Nitelikli İnsan Gücü, Meslek Standartları Düzeni ve Sosyal Sermaye Birikimi, VIII. BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (2001b), *Ortaöğretim, Genel Eğitim, Meslek Eğitimi, Teknik Eğitim, VIII. BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Drucker, Peter F. (1992), *Yeni Gerçekler*, (çev. Birtane Karanakçı), 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- Drucker, Peter F. (1995), *Değişim Çağının Yönetimi*, (çev. Zülfi Dicleli), Türk Henkel Dergisi Yayınları, 4, İstanbul.
- Gönül, Feyza D. (2000), "*Kore Kalkınma Deneyimi İçerisinde İnsan Gücü Sermayesinin Rolü ve Önemi*", içinde İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Prof. Dr. Yüksel Ülken'e Armağan, İstanbul.
- Halman, Talat (2002), *21. Yüzyılda Üniversite ve Kültür*, Türkiye Bilimler Akademisi Forumu Sıra No, 1, Tübitak Matbaası, Ankara.
- http://isc.bc.edu/timss1999b/pdf/SWP_Book.pdf (erişim tarihi, 27.02.2006).
- <http://nces.ed.gov/pubs2003/2003073.pdf>. (erişim tarihi, 27.02.2006).
- http://www.die.gov.tr/yillik/yillik_2004.pdf (erişim tarihi, 15.01.2006).
- http://www.die.gov.tr/yillik/06_Egitim.pdf (erişim tarihi, 15.01.2006).
- <http://www.oecd.org/dataoecd/2/11/35286380.xls> (erişim tarihi, 20.02.2006).
- <http://www.oecd.org/dataoecd/2/12/35286348.xls> (erişim tarihi, 20.02.2006).
- <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf> (erişim tarihi, 27.02.2006).
- <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/25/12/34009000.pdf> (erişim tarihi, 27.02.2006).
- <http://www.tcmb.gov.tr> (erişim tarihi, 20.02.2006).
- http://www.tubitak.gov.tr/btpd/arsiv/EIK_Sonuc_Raporu_ve_Strat_Belg.pdf (erişim tarihi, 05.01.2006).
- Kaynak, Muhteşem (2005), *Kalkınma İktisadı*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- OECD (2004), *Learning for Tomorrows` World, First Results from PISA 2003*, Paris, <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf> (erişim tarihi, 27.02.2006).
- OECD (2004), *Problem Solving for Tomorrows` World, First Measures of Cross-Curricular Competencies from PISA 2003*, Paris, <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/25/12/34009000.pdf> (erişim tarihi, 27.02.2006).
- Saygılı, Şeref (2003), *Bilgi Ekonomisine Geçiş Sürecinde Türkiye Ekonomisinin Dünyadaki Konumu*, DPT Yayını, Ankara.
- Taymaz, Erol ve Halit Suiçmez (2005), *Türkiye'de Verimlilik, Büyüme ve Kriz*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayını, Ankara.

Toffler, Alvin (1992), *Yeni Güçler Yeni Şoklar*, (çev. B. Çorakçı), Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.

Türkan, Ercan (2005), *Türkiye'de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri, Gelişme ve Değerlendirmeler*, <http://www.tcmb.gov.tr> (erişim tarihi, 20.02.2006).

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (2006), Ekonomik Forum, Aylık Yayın Organı, Ankara, Yıl, 13, Ocak Sayısı.

Vorkink, Andrew, *Preparing Turkey's Education System for EU Membership*, Education Conference, Antalya, January 20, 2006, <http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYEXTN/0,,contentMDK,20792035~menuPK,361718~pagePK,141137~piPK,141127~theSitePK,361712,00.html> (erişim tarihi, 10.02.2006)

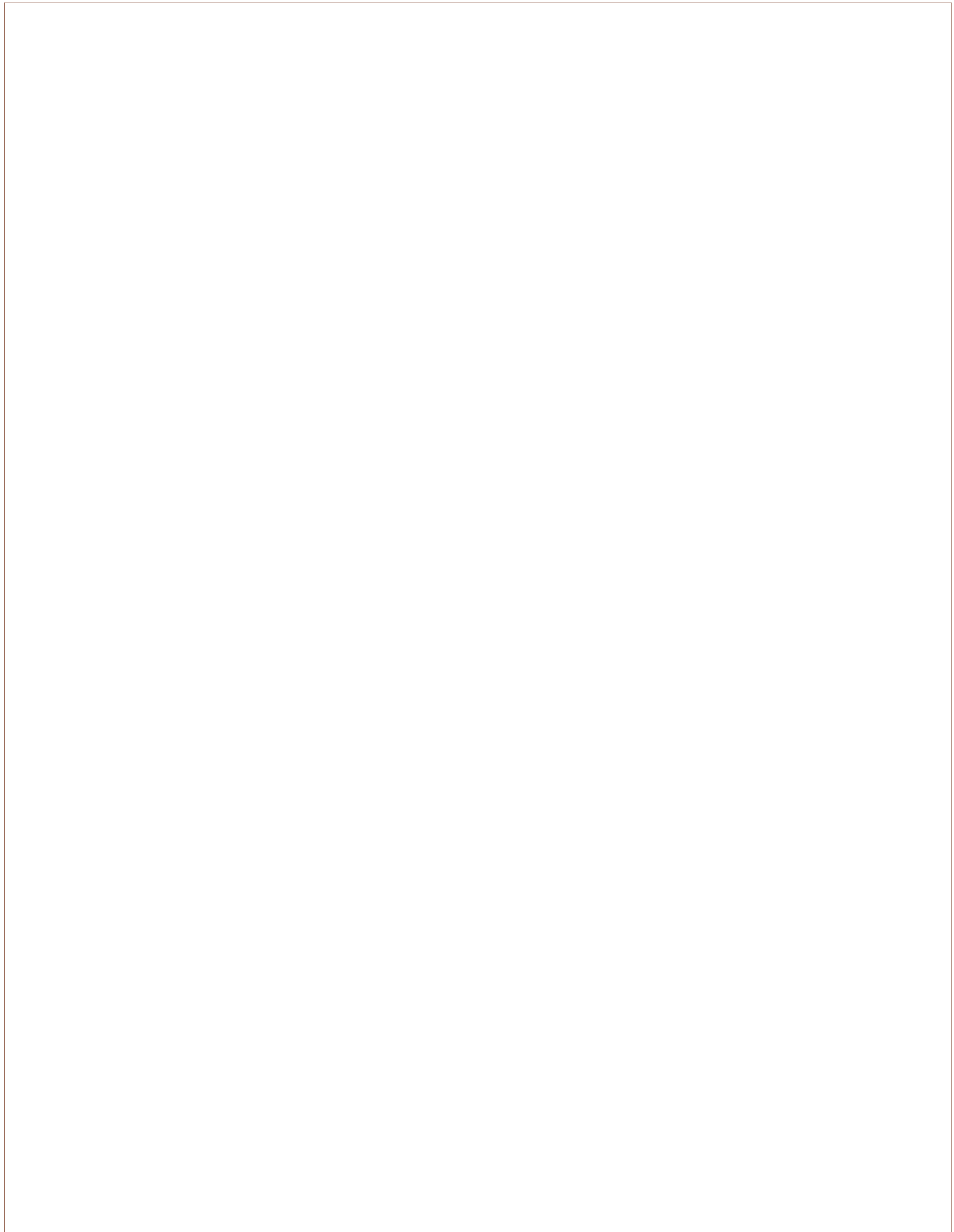
The World Bank (2003), *World Development Report 2004*, Oxford University Press, Washington D.C.

The World Bank (2005a), *World Development Indicators 2005*, Washinton D.C.

The World Bank (2005b), *World Development Report 2006*, Oxford University Press, Washington D.C.

The World Bank (2005c), *Business Environment and Knowledge for Private Sector Growth, Knowledge Economy Forum IV*, İstanbul, Turkey, March 22-25, 2005, İmge Matbacılık, Yayıncılık, Reklam Ambalaj San. Ve Tic. Ltd. Şti., Ankara.

Yenal, Oktay (1999), *Ulusların Zenginliği ve Uygarlığı - Eğitim Boyutu*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.



ABSTRACT

Capitalism, Calvinism and the Islamic Calvinists

Jean Calvin is one of the representatives of the Reformation, that refuses the doctrine of the Catholic Church and that refuses the resources, except the “*Bible*”. Calvinist doctrine initializes the individual will and edits that everything is setting by God’s will beforehand. People who feel himself as partizan of that doctrine, can do nothing to change the world, they only accept their destiny.

The German Sociologist Max Weber claims a connection between Calvinism and Capitalism. According to Weber, culture world occurs from infinite numbers of cases and lots of insoluble reasons. Weber maintains that, a researcher can set the “*ideal types*” that are necessary for implementing the research, by amplifying and idealizing the main factors. Consequently, a coherent definition can be reached, by combining the factors for the research.

JEL Classification: Z12

Anahtar Kelimeler: Kapitalizm, Kalvinizm, Din ve İktisat

Kapitalizm, Kalvinizm ve İslami Kalvinistler



Dr. Mehmet Ali KILIÇBAY

Avrupa İstikrar Girişimi tarafından yayınlanan 19 Eylül 2005 tarihli “İslami Kalvinistler” başlıklı rapor, ülkemizde bir tartışma başlattı. Genellikle medya aracılığıyla sürdürülen bu tartışmada tarafların konunun “Kalvinizm” cephesinde pek bir şey bilmeden işi sürdürdükleri görülüyor. Bu durumda, küçük bir katkı olması umuduyla Calvin ve Kalvinizm hakkında bazı giriş bilgilerini sunmak gerekiyor.

JEAN CALVIN ve KALVİNİZM

16. yüzyılın ilk yarısında başlayan Katolik Kilisesi’nin öğretisini reddetme ve Kitabı Mukaddes’ten başka hiçbir dinsel kaynak kabul etmeme olarak başka hiçbir dinsel kaynak kabul etmeme olarak özetlenebilecek reform hareketinin en önde gelen temsilcileri Alman Martin Luther ile Fransız Jean Calvin’dır. Calvin, bugün dünyada kendini reformdan

makilicbay@superonline.com

geçmiş sayan hemen hemen bütün kiliselerin atıf noktasıdır ve Protestan müminlerin çoğu, bu adı taşımaları da, kendini Kalvinist sayar. Ama bazı Protestan kesimler Calvin hakkında çok olumsuz kanaatlere sahiptirler. Örneğin Almanya’da ona “Cenevre despotu” adı takılmıştır. Almanya’da Naziler iktidardayken, 1936’da “Vicdan Şiddete Karşı, Castellion Calvin’e Karşı” adlı bir kitap yazan Stefan Zweig, bu eserinde büyük bir edebi beceri göstererek Calvin’den söz ederken, aslında Hitler’den söz ettiğini herkesin anlamasını sağlamaktadır. Fakat önemli olan, diktatör Hitler’in kötülüklerini resmetmek için başkasının değil de Calvin figürünün kullanılmış olmasıdır. Herhalde Cenevre’yi demir bir yumrukla yönetmesinden ve fikirlerine karşı çıkanları sürgüne göndermesinden veya Michel Servet’ye yaptığı gibi diri diri yakmasından ötürü.

Jean Calvin, 10 Temmuz 1509’da Paris’in yaklaşık 100 km kuzeyindeki Noyon’da doğdu. Soyadı o sıralar Cauvin idi. İlkokulu doğduğu kentte bitirdikten sonra, 14 yaşında okumak üzere Paris’e gönderildi. Fransa başkentinin en ünlü kolejlerinde okudu. Calvin’i

1528’de Orleans’da, 1529’da Bourges’da hukuk okurken görüyoruz. Sonunda eğitimini Orleans’da tamamladı. 1533’te reform hareketine katıldı. Tam bir Katoliklikten, Tanrının kelâmından başka kutsal bir kaynak tanımamaya, yani Protestanlığa geçişinin bedelini, İsviçre’ye kaçmak zorunda kalarak ödedi.

Önce Bâle, sonra Cenevre’ye yerleşen Calvin, burada ana dili Fransızca olan Protestanlar için ünlü “Hristiyan Dininin Kuruluşu”nu (1536) kaleme aldı. 1537’de Farel ile birlikte bir “İnanç Bildirge”si yazmış ve tüm Cenevrelileri bunu imzalamaya davet etmiştir. Amacı, “*kimin İncil’den, kimin Papa’dan yana*” olduğunu öğrenmektir. Bunun üzerine kentte beliren çatışma ortamı Calvin’in Strasbourg’a sürgüne gitmesine yol açmış, ama 1541’de geri dönerek Cenevre Kilisesini ve kentini örgütlemeye başlamıştır. Kentte çok katı bir teokratik yönetim kurmuş, fikirlerine karşı çıkanlara ağır cezalar vermiştir. Jean Calvin, 28 Mayıs 1564’te Cenevre diktatörü olarak ölmüştür. Calvin, hiçbir formel dinsel eğitim almamış olmakla birlikte, Protestanlığın “*herkes kendi kendinin rahibidir*” ilkesini biraz da kötüye kullanarak, adeta bir din adamı, bir ilahiyatçıymış gibi davranmış, ama asıl din ile dünya arasındaki bağlantısızlığı tam bir bağlantı haline getirerek, gerçek bir teokrasi ideologu haline gelmiştir.

Calvin’in ardılı Theodore de Beze, Kalvinizmi bir doktrin haline getirmeye başlayan kişidir. Kalvinizm, Almanya, İskoçya, İngiltere, Hollanda ve Fransa’da yayılmıştır. Daha sonra Hacı Babalar denilen ilk püriten göçmenlerle birlikte Amerika’da da çok yaygınlaşacaktır. Kalvinistler 1875’te bir Dünya Birliği kurmuşlardır. Merkezi Cenevre olan bu birliğe bağlı mümin sayısı 2003 itibarıyla 75 milyondur. Bunun dışında püritenler, presbiteryenler, evanjelistler vb adı altında çok sayıda Kalvinist Protestan bulunmaktadır.

Kalvinizmin temel görüşleri, “*Hidayet doktrinleri*” veya “*Kalvinizmin beş noktası*” olarak bilinirler. Bunlara, her bir noktanın baş harfinden “*TULIP*” (lâle) de denilmektedir. Aslında bunlar doğrudan Calvin’den kaynaklanmazlar. Bunlar, 1618-1619 Dordecht sinodunda, Reformdan Geçmiş Hollanda Kiliseleri tarafından, onun eserlerinden ve vaazlarından hareketle

formüle edilmişlerdir. Bu ilkelere “*Dordecht Kanonları*”, yani “*Dordecht Şeriatı*” adı verilir.

Beş nokta olarak düzenlenen Dordecht hükümleri, esas itibarıyla Kalvinizmin temellerini ortaya koyarlar. Buna göre, 1. nokta “*Mutlak Yozlaşma veya Mutlak Yetersizlik*” adını alır. İman sahibi olması, insanın kurtuluşuna katkıda bulunmaz, çünkü iman da Tanrının bir lütfudur. İman, Tanrının günahkâra bir lütfudur, günahkârın Tanrıya verdiği bir şey değil. 2. Nokta “*Koşulsuz Seçim veya Çifte Kader*” adını alır. Buna göre Tanrı, daha dünyayı yaratmadan önce bazı kişileri kurtuluş yönünde tercih etmiştir. Bu seçim tamamen onun iradesinin ürünüdür. Bunu, onlardan iman, tövbe vb. beklediği için yapmamıştır. Tamamen tersine, tövbe ve imanı da seçtiği kişilere Tanrı verir. Bu durumlar, Tanrının seçiminin nedeni değil, sonucudur. Bireyin erdemli olması veya davranışları seçimi etkilemez. Tanrı, tamamen kendi iradesiyle seçtiği kişileri, Ruhül Kudüs’ün gücüyle İsa’yı kabule yönlendirir. Böylece nihai kurtuluşun nedeni, günahkârın İsa’yı seçmesi değil, günahkârın Tanrı tarafından seçilmesidir.

Kalvinist doktrinde “*Kişisel Kurtuluş veya Sınırlı Kefaret*” denilen 3. noktaya göre, İsa’nın insanları kurtarmak için kendini feda etmesi sadece seçilmişleri kurtarmaya yöneliktir. 4. nokta ise “*Ruhül Kudüs’ün Etkin Çağrısı veya Karşı Konulamaz İnanç*” adıyla anılır. Buna göre, Tanrı bir dış çağrıda bulunur, bazıları bunu reddeder. Ama Tanrı yalnızca seçilmişlere bir de iç çağrıda bulunur ve bu reddedilemez. Nihayet 5. nokta “*Azizlerin Sebatı*” adıyla anılır ve Tanrı tarafından seçilen ve İsa’nın uğurlarına kendini feda ettiği herkes, Ruhül Kudüs tarafından imanla donatılmıştır ve ruhları ebediyete kadar kurtulmuştur.

Açıkça görüldüğü üzere, Kalvinist doktrin bireysel iradeyi sığır indirmekte, her şeyin Tanrının iradesiyle önceden, kesin ve değişmez bir şekilde belirlendiğini kurgulamaktadır. Böylesine bir doktrine inanların, aslında bu dünyayı değiştirmek için yapabilecekleri hiçbir şey yoktur. Ancak kaderlerine razı olabilirler.

MAX WEBER ve KAPİTALİST KALVİNİSTLER

“*Kalvinist Müslümanlar*” yakıştırmasıyla ülkemiz gündemine giren din ile iktisat arasındaki ilişkiler konusu, kalvinizm ile kapitalizm arasında bir bağ olduğunu iddia eden Alman sosyolog Max Weber’in görüşlerinin araştırılmasını gerekli kılmıştır.

Max (Emil Maximilian) Weber, 21 Nisan 1864’te Erfurt’ta (Almanya) doğdu. Protestan bir ailenin 8 çocuğunun en büyüğü olan Max’ın babası önce hukukçu, sonra Ulusal Liberal Parti’den milletvekili olan bir siyasetçi idi. Bu yüzden evlerine çok sayıda entelektüel ve siyasetçi gelmekteydi. Küçük Max, bu sayede Dilthey veya Mommsen gibi önde gelen entelektüellerle erkenden tanıştı, onların teşvikiyle daha 12 yaşındayken Machiavelli, sonra da Marx, Nietzsche, Hegel okudu, ama en çok Kant’tan etkilendi. Annesi Helen, orta karar eğitilmiş, püriten, tamamen kalvinist doktrin doğrultusunda yaşayan çok mümin bir kadındı.

Max, arkadaşsız ve yalnız, sadece okumayla geçen bir orta öğretim döneminden sonra, Heidelberg’de hukuk okudu. Hukuk derslerinin yanında siyasal iktisat, felsefe, tarih ve ilahiyat derslerini de takip etti. 1886’da Göttingen Hukuk Fakültesi’nden mezun oldu. 1893’te Berlin’de hukuk profesörü oldu ve aynı yıl annesinin akrabası Marianne Schnittger ile evlendi. 1894’te Fribourg’ta siyasal iktisat profesörü olan Max Weber, ilk dersinde iktisadın siyasal bir bilim olduğunu ve özellikle devlet çıkarını göz önüne alması gerektiğini bildirerek, milliyetçi ve devletçi tavrını ortaya koydu. 1898’e kadar Heidelberg’de hocalık yaptıktan sonra, aynı yıl sağlık sorunları nedeniyle dersleri bırakmış, 1903’te de üniversiteden istifa ederek, çağın en ünlü iki Alman sosyal bilimcisi olan Ferdinand Tönnies ve Georg Simmel’le birlikte Alman Sosyoloji Derneği’ni kurmuş, buradan da 1912’de istifa etmiştir.

Birinci Dünya Savaşı çıktığında 50 yaşında olan Weber, yedek subay olarak askere gitme talebinde bulunmuş, ama bu isteği kabul edilmemiştir. Ulus-devletin zorunlu olduğuna inandığı için II. Wilhelm

karşısı bir siyaset izlemiştir. Yahudi karşıtlığına, Avrupa karşıtlığına ve demagojiye karşı çıkmıştır. 1918’de Alman Sosyal Demokrat Partisi üyesi olmuş, Birinci Dünya Savaşı’nı sonlandıran Versailles Antlaşması’nda Alman heyetinde yer almış, Weimar Cumhuriyeti’nin kurulmasına katkıda bulunmuştur. Aynı yıl Viyana’da ders vermiş, 1919’da Münih’te onun için kurulan sosyoloji kürsüsünün başına geçmiş ve 1920’de 56 yaşındayken, iyi tedavi edilmeyen bir zatürreden ölmüştür.

Max Weber, siyaset merakını babasından, Protestanlığa ilgisini aşırı dindar annesinden almıştır. Freud’e yönelik keskin karşıtlığıyla tanınan Weber’in bu tutumu, onun sorunlu bir çocukluğun ardından psikanalitik yardım almasının zorunlu olduğunu kendinin de fark etmiş olması ve savunma refleksi içinde bundan kaçınmak üzere veya ruhsal durumunun açığa çıkmasının anlaşılmasını önlemek üzere psikanalitiğin kurucusuna cephe alması biçiminde yorumlanmaktadır. Bilinen depresyonları, bir suçluluk kompleksinin, iyi çözülememiş bir Oidipus kompleksinin olduğunu göstermektedir. Anlayışlı olmayan ama sahiplenici bir karısı vardır. Hayatı, siyasette teori ve pratik, bilim ve dinsel düşünce, Junkerlerin Almanyası ile ulusçuluk arasında defalarca bölünmüştür. Bu bölünmüşlük, onun zaten narin olan ruh durumunu daha da bozacaktır. Yaşadığı Almanya ortamı, 1871’de birleştirilen ve Bismarck tarafından Prusyalılaştırılan bir alandır. Bu ortamda, entelektüel düzlemde idealizm ile materyalizm arasında büyük bir kavga (Kant ve Hegel, Marx’a karşı) yaşanmaktadır.

Bu Almanya, aynı zamanda iktisadi olarak gecikmiş bir Almanya’dır. İngiltere ve Kuzey Denizi’ne kıyısı olan ülkelerde kökü 14. yüzyıla kadar giden kapitalistleşme ve sanayileşme süreci, Almanya’ya yeni yeni gelmektedir. İktisadi açıdan eskinin köhne veya eskimiş kabuğunu kırma aşamasında olan bu ülke, doğal olarak kapitalizme büyük bir ilgi göstermektedir. Nitekim, Avrupa düşüncesi içinde kapitalizm hakkındaki ilk kapsamlı sentezler, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Almanya’da ortaya çıkmıştır. Karl Marx’ın “*Kapital*”i, Werner Sombart’ın “*Modern Kapitalizm*”i ve nihayet Max Weber’in

1904'te yayınladığı “*Protestan Ahlâkı ve Kapitalizmin Ruhı*” adlı eseri, Almanların Avrupa’da başka hiçbir ulusta görülme-yen bir merakla kapitalizmi anlamaya çalıştıklarını göstermektedir.

Max Weber’in bu kitabı, kalvinizm ile kapitalizm arasında kurduğu bağlantı nedeniyle büyük bir ün kazanmıştır. Weber’in analizini geliştirmek için oluşturduğu, kendi kadar ünlü bir kavram vardır. İdeal-tip adını verdiği bu kavramsal alet, ona göre, toplum bilimlerinin kültür bilimleri olmasının ortaya çıkardığı büyük sorunu çözecek niteliktedir. Weber’e göre, kültür alemi sonsuz sayıda olaydan ve çok sayıda çözülemez nedenden meydana gelir. Bu durumda, her çözümleme, hakiki olanın önceden saf hale getirilmesine dayanmalıdır. Araştırmacı, böylece analiz nesneleri ile kategorileri, kendi için esas olan sorunsalın işlevinde basitleştirerek ve sistemleştirerek inşa eder. Demek ki Weber’e göre araştırmacı, araştırmasını sayesinde yürütebileceği ideal-tipleri, ona temel olarak gözüken unsurların abartılması ve idealize edilmesi yoluyla kurmaktadır. Böylece araştırma nesnesini en çok açıkladığını düşündüğü unsurları (bunların en sık rastlanılanları olması gerekmez) bir araya getirerek, bütün hakkında tutarlı bir tanıma ulaşmaktadır.

İdeal-tip soyutlaması, önceden yapılan bir seçme ve törpüleme işlemine dayandığı için sorunludur. Bir problematiği açıklamanın ve sonra da çözümlemenin ve çözümlenin en uygun aletleri olarak görülen unsurların seçilmesi, buna karşılık istisna veya çıkıntı sayılan diğer unsurların gözardı edilmeleri, yöntemi baştan sakatlamaktadır, çünkü fizik bilimlerin aksine, toplum bilimlerinde, bilim adamının elindeki malzemenin türdeş olduğunu iddia etmek olanaksızdır. Bu durumda bunların hangisinin açıklama yeteneğinin en fazla olduğunu da baştan kestirmek olanaksızdır. Öyleyse, açıklamaya odaklanmış bir seçme eyleminin ideolojik olacağı kendiliğinden aşikârdır. Bunun yanı sıra bu seçme eylemi, mutlaka en başta getirilen açıklama taslağının sonunda “*gerçek*” açıklama olmasına yol açacağı için totolojiktir. Weber, kapitalizm ile Protestanlık arasındaki korelasyonu işte böylesine bir ideal-tip soyutlaması ile yapmıştır.

MAX WEBER’e GÖRE “KAPİTALİZMİN RUHU”

Max Weber’in ünlü kitabı “*Protestan Ahlâkı ve Kapitalizmin Ruhı*”, ilk yayınlanışından 102 yıl sonra, ülkemizde çok az kimse tarafından okunmuş olmasına rağmen, kendini konuyla ilgili gören hemen herkes tarafından tartışılıyor. İnsanlarımızın bilgi sahibi olmadan fikir sahibi olmalarına alışık olmama karşılık, yeni kuşakların “*kulaktan dolma*” bilgileri gene “*kulaktan*” edinmemeleri için küçük bir katkının gerekli olduğunu düşünüyorum.

Weber, kitabında “*mübadele olanaklarının değerlendirilmesi yoluyla bir kâr elde etme umuduna dayanan ekonomik faaliyete ‘kapitalist’ adını vereceğiz*” demektedir. Daha ileride, kapitalist faaliyetin bir yatırımın verimliliğinin hesaplanması yoluyla kâr peşine düşmek olduğunu söylemektedir. Ona göre Protestanlığın ilkesi, “*para kazanmak, daha fazla para kazanmak, ama hayatın anlık zevklerinden kaçınmak*”tır. Weber’in tanımladığı bu ekonomik davranış biçimi, yalnızca zaten kapitalist olarak nitelenen toplumlarda değil, birçok uygarlıkta ve çeşitli dönemlerde görülmektedir. Zaten Weber, kapitalist tipten ekonomik faaliyeti modern dünyaya özgü olarak görmemektedir. Ona göre “*modern kapitalizmi başka bir şey karakterize eder*”.

Weber’e göre, modern toplumun özelliği yeni bir kapitalist faaliyet türünü ortaya çıkartmasıdır; buna “*özgür emeğin işletme içinde rasyonel örgütlenmesi*” demektedir. Modern kapitalizmin kendine özgü yanı, kâra mali spekülasyon veya devlet işlerinin finansmanı yoluyla değil de çalışmanın rasyonel bir biçimde düzenlendiği firmada, özgür işçilerin emeğini sömürerek ulaşmasıdır. Demek ki modern kapitalizm, bürokratik olarak örgütlenen işletmelerde girişimciler tarafından rasyonel bir şekilde yönetilen ücretli emeğe dayanmaktadır. Girişimciler, bu emek gücünü kullanarak kâr etmenin ve böylece sermaye biriktirmenin peşindedirler.

Ancak Alman sosyologa göre modern kapitalizmin gerçek temelleri teknik ve ekonomik nedenlere değil,

ahlâki ve psikolojik nedenlere dayanmaktadır. Nitekim Batı rasyonalizmi burjuvazi tarafından taşınmış, bu burjuvazi ilk atılımını dinde, daha da özel olarak kalvinizmde bulmuştur. Weber bu bağlamda Protestanlığın iki ana kanadını karşılaştırırken, Luther'i muhafazakâr, Calvin'i devrimci bulmaktadır. Weber, bunun kökenini kalvinist çifte kader dogmasının müritler üzerindeki psikolojik etkilerinde bulmaktadır. Calvin'e göre, Tanrı daha baştan bazıları kurtuluşa yöneltmiş, bazıları da cehenneme mahkûm etmiştir. Bu durumda inançlı bir kalvinist, kendi kaderinin işaretlerini mesleki faaliyetinde arayacaktır. Zenginlik ararken elde edeceği başarı onun seçilmiş olduğunun işareti olacaktır. Çünkü ancak seçilmişler başarılı olabilirler. Kalvinistler, seçilmiş olduklarından emin olmak için hayatlarını mesleklerinin çerçevesinde metodik bir zenginlik arayışına dönüştüreceklerdir. Tabii ki zenginlikleri lüks ve gösterişe harcamak söz konusu değildir. Kapitalizm, böylece rasyonel bir şekilde zenginlik peşinde koşan kalvinistin bu azla yetinme tavrı içinde atılımının ilk hareketini bulacaktır. Tanrıyı tamamen aşkın ve insanın çok uzağında gören bu din anlayışı, müminleri hem kendilerini Tanrının "faal araçları" olarak görmeye, hem de "kötümser bireycilik" (Tanrı dünyaya karışmadığı için manevi yalnızlık içinde olan insanın hali) içinde Tanrıyı yücelterek kendi kurtuluşunun yönünü görmeye yöneltmektedir. Bu da, "Hristiyanın yaptığı her şey Tanrının şanına hizmet eder" cinsinden kalvinist formülü vermektedir. Eylem aracılığıyla olan bu yüceltme (çalışma), manevi büyüünden arınmış bu dünyada iş görmekte, bu da kalvinist müminin hayatının tümünü, her an, her eylemde rasyonelleştirmeye götürmektedir.

Weber, "Kapitalizmin gelişmesinin başat sorunu sermayenin kökeni değil, kapitalizmin ruhunun kökenidir" derken, bu ruhun merkezine çalışmanın ibadet olmasına ilişkin kalvinist görüşü yerleştirmektedir. Zaten Weber'in en zor anlaşılan görüşlerinden biri bu noktada ortaya çıkmaktadır. Çünkü o kapitalizmi değil, onun "ruhunu" ve bu yeni ruhun ortaya çıkışını incelemiştir. Kapitalizm, kalvinizm ortaya çıkana kadar gelenekçi, işgücünün örgütlenmesinde irrasyonel bir

tutum içindeydi. Gelenek halinde süregiden bu düzeni ancak yeni bir dinsel ahlâk kırabilirdi. Çünkü Weber'e göre, her toplum etik bir toplumdur ve ahlâki ve dinsel çıkarlar ekonomik çıkarlardan daha gerçeklerdir.

Eğer bu yeni ekonomi anlayışı içsel ve ahlâki bir nedenden kaynaklanmasaydı, modern kapitalizm her yerde ortaya çıkardı. Oysa modern kapitalizm Avrupa'da, Protestan reformunun ortaya çıktığı yerde belirmiştir. Batı Hristiyanlığının değerlerini belirleyen Katoliklik, fakirliği, fakirlere yardımı yüceltmekte, faizi yasaklamakta, böylece kapitalizmi engellemektedir. Oysa kapitalizmin ideal tipi bunların tamamen tersindedir. İşte kalvinizm bu kapitalizmin ideal tipini devreye sokmuştur. Bu durumda çözülmesi gereken sorun, ekonomik rasyonelleşmeye etki eden ekonomi-dışı rasyonelleştirici olguların hangileri olduğunun belirlenmesidir. Weber kendi sorduğu soruya, bunun yeni bir ahlâk sayesinde olduğu cevabını verirken, bu yeni ahlâkın "modern uzmanlaşmaya yol açtığını, tüketimi frenlediğini, tasarrufu teşvik ettiğini ve zenginleşmeye yönelik bütün ahlâki eleştirileri ortadan kaldırdığını" söylemektedir. Kapitalizmin ruhunun anahtar kavramı, "seküler yetingenlik"tir.

WEBER'İN YANILGILARI

Max Weber'in kapitalizmin gelişmesinde kalvinizmin önemli bir rolü olduğuna dair görüşleri çok sayıda bilim adamı tarafından eleştirilmiştir. Bu eleştiriler çok büyük boyutlara ulaştığından, bu yazıda bunların odaklandıkları noktaları ele almakla yetinmek gerekmektedir.

Weber'e yönelik eleştirilerin başlangıç noktasını, Alman sosyoloğun kalvinist çifte kader doktrinin yorumlama tarzı meydana getirmektedir. Birçok yazar tarafından kanıtlandığı üzere, bu mezhebin ilahiyatçıların yazılarında bu doktrinin müridlerde herhangi bir varoluş kaygısına yol açtığının işaretini bulmak mümkün değildir. Öte yandan Weber, insanların kaderlerinin yönünün işaretlerini görmek için zenginleştiklerini söylemektedir. Ama bunun tamamen tersi bir yorum daha geçerlidir. Öte dünyadaki konumlarının ne olacağının peşinen ve değişmez bir

şekilde belirlendiğini bilen insanlar, bu durumda hiçbir şey yapmayacaklardır. İnsanın harekete geçmesi için geleceğine hükmedebilmesi gerekir. Ayrıca ekonomik başarının mümin bir kalvinistin öte dünyada cennete yönelik olduğunu işaret ettiğine dair hiçbir gösterge yoktur. Zaten burada bir de büyük açmaz bulunmaktadır. Eğer Weber'in görüşleri kabul edilecek olursa bütün zenginlerin cennetlik, bütün fakirlerin de cehennemlik oldukları sonucunu üretmek gerekir. Bu da kimin patron, kimin işçi veya köylü olacağının Tanrı tarafından peşinen belirlendiğine götürür. Ve kalvinist işçilerin neden cehennemlik oldukları sorusu havada kalır.

Ama asıl önemli nokta, kalvinizmin 16. yüzyılda ortaya çıkmış olmasına rağmen, kapitalizmin daha 14. yüzyılda Katolik Kuzey İtalya ve Flandre'da çoktan harekete geçmiş ve kurumlarını oluşturmaya başlamış olmasıdır. Zaten başta Luther ve Calvin olmak üzere birçok Protestan önder kapitalizme karşı çıkmıştır. Luther kapitalizmin olmazsa olmazı olan faizi yasaklarken, Calvin komşunun harcamasından elde edilen her kazancı ve servet biriktirmeyi şeriata aykırı olarak ilân etmiştir. Bunun yanı sıra 16. ve 17. yüzyıllarda Katolik Kilisesi ile Protestan Kiliseler ekonomiyeye ilişkin olarak aynı hükümleri koymaktadırlar. Nitekim bu yüzyıllarda Fransız ve Hollandalı kalvinistlerin topladıkları bütün sinodlarda faiz, aşırı çalışma (Tanrıya ayrılması gereken zamandan çalma), kazanç hırsı hep mahkûm edilmiştir. Resmi dini kalvinizm olan İskoçya'da, 18. yüzyıl gibi ileri bir tarihte bile gerekenden fazlasını istemenin günah olduğu, hayatı fakir yaşamının gerektiği ve zenginlerin günahkâr oldukları tartışılmaz dini hükümler olarak yürürlükteydiler. Zaten kalvinistlerin tek atfı noktası olan Kitabı Mukaddes fakirliği yüceltmekte, İnciller İsa'nın fakir öldüğünü olumlu bir hüküm olarak koymaktadırlar. Ayrıca kalvinizm, Weber'in iddia ettiğinin tersine dünyevi çalışmayı değil manevi çalışmayı kutsamaktadır.

Weber'in Protestan ülkelerin kapitalist gelişimde daha ileri oldukları görüşü de doğru değildir. Örneğin Almanya'nın Katolik kesimleri çoğu Protestan kesimden daha gelişmiştir. Veya kalvinist İskoçya çok

fakir ve geri bir ülke iken, Katolik Kuzey İtalya veya Fransa'nın birçok bölgesi veya Belçika vb kapitalizmde başı çeken alanlar olmuşlardır. Ama asıl önemlisi, kapitalizmin asıl taşıyıcısı İngiltere'nin kalvinizmle bir ilgisinin bulunmamasıdır.

Weber'in kalvinistlerin kapitalistleşmeye yatkınlıkları konusundaki saptaması da düzeltilmeye muhtaçtır. Calvinistlerin çoğu yerde ekonomik başarılar elde ettikleri doğrudur, ama 16., 17. yüzyıllarda her yerde azınlık veya Hollanda'daki Fransız kalvinistler gibi göçmen durumunda olmuşlardır. Bu durumda askerlik ve devlet kademeleri gibi prestijli görevlerden uzak tutulmuşlardır. Bunların çiftçilik yapmaları da mümkün olmadığından, tıpkı Yahudiler gibi iş dünyasına yönelmek zorunda kalmışlardır. Ama eğer çoğunluğun Katolik olduğu bu ülkelerin tabanı kapitalist olmasaydı, kalvinistler bir şey yapabilirler miydi? Ve Weber'in mantığından, aynı nedenlerle iş dünyasına yönelen ve zenginleşen Yahudileri kapitalizmi geliştiren unsur olarak görmek mümkün değil midir? Nitekim, Weber'in çağdaşı Werner Sombart, kapitalizmi kuran unsurun Yahudiler olduğunu iddia etmiştir. Öte yandan Weber'in düşüncelerini desteklemek üzere örnek olarak verdiği Hollanda'da kalvinistlerin çoğu Fransız göçmenidir ve Yahudi ile Ermeniler bu ülkenin gelişmesinde kalvinistler kadar önemli bir rol oynamışlardır. Böylece açıkça ortaya çıktığı üzere, Weber'in analizine kanıt olarak sunduğu kalvinist tüccarların ortak paydası kalvinist olmaları değil, 16. yüzyıl Avrupa'sının büyük ticari ve endüstriyel (ama Katolik) merkezlerinden göç etmiş olmalarıdır. Günümüzde benzer bir durum Japon, Çinli ve Korelilerin ABD'de diğerlerinden daha başarılı olmalarında ortaya çıkmaktadır. Bunlar en son göçmenlerdir ve ayakta kalmak için başarılı olmaktan başka çareleri yoktur. Tıpkı Yahudi cemaatlerinin dünyanın her yerinde bu zorunluluğu hissetmeleri gibi. Böylece din ile kapitalizmin gelişimi arasında hiçbir bağ bulunmadığı kanıtlanmış olmaktadır.

Bütün bunların ötesinde Weber bir ilişkiyi daha ters kurmuştur. Ona göre kalvinistler kapitalist olmaktadır. Oysa tarihsel araştırmaların gösterdiği üzere, ilişki tamamen tersine olup, ticarettin ve

endüstriden zenginleşenler kalvinist olmaktadır, çünkü kalvinizm ibadete Katoliklikten çok daha az zaman ayırmaktadır. Kapitalist açısından zaman para demek olduğundan, ona daha fazla zaman bırakan dine geçmektedir.

KAPİTALİZM KAYSERİ'YE 'İSLAMİ KALVİNİSTLERLE' Mİ GELDİ?

Kapitalizm, tanımlanması çok zor bir olgudur. Yalnızca İngilizce ansiklopedi ve sözlüklere bakıldığında bile bu güçlük kendini hemen ortaya koymaktadır. Örneğin Encyclopaedia Britannica'nın 2006 baskısında, *"serbest piyasa ekonomisi veya serbest girişim ekonomisi olarak da adlandırılır. Kapitalizmde üretim araçlarının çoğu özel mülkiyettedir ve üretim ile gelir dağılımı büyük ölçüde piyasa işlemleri aracılığıyla olur"* biçiminde tanımlanmıştır. Oxford İngilizce Sözlüğü ise, *"sermaye sahibi olma; kapitalistin konumu; kapitalistlerin varlığını teşvik eden bir sistem"* demektedir. Başka bir Oxford Sözlüğü ise, *"Bir ülkenin ticaret ve endüstrisinin devlet değil de, kâr peşindeki özel kişiler tarafından kontrol edildiği ekonomik ve siyasal sistem"* tanımını getirmektedir. Son olarak Merriam-Webster Sözlüğünün tanımı şöyledir: *"Toprak, fabrikalar, demiryolları gibi üretim araçlarının tümünün veya çoğunun kâr peşindeki özel kişilerin mülkiyetinde olduğu ve başlangıcında tam rekabet koşullarında çalışan sistem"*.

Kapitalizmin tanımı konusunda birçok dilden çok sayıda sözlüğü kapsamına alan birçok tarama çalışması yapılmıştır. Ortaya çıkan sonuç şaşırtıcıdır. Bu tanımlar, birbirleriyle çoğu zaman çelişmektedirler. Bu durumda sözlüklerden medet ummaktan vazgeçerek, iktisat biliminin konu hakkındaki kazanımlarına bakmak ve Max Weber'in Türkiye'de yeni bir tartışmaya yol açan, kapitalizmi kalvinizmle ilişkilendirdiği tanımı bu doğrultuda irdelemek gerekmektedir.

Weber, ana hatları itibariyle, kapitalizmin çalışma hayatının rasyonelleşmesiyle geliştiğini, sermaye birikiminin de, dinsel öğretilerden destek alan kalvinistlerin çok çalışıp, israf etmeyerek yaşamaları sonucu gerçekleştiğini ileri sürmektedir. Oysa Weber'in

kitabını yazdığından bu yana geçen yüz yıl içinde yapılan iktisat tarihi araştırmaları, sermaye birikiminin azla yetinen çalışkan kalvinist burjuvalar sayesinde değil, 15. yüzyıldaki coğrafi keşifler sonucu başlayan Avrupa dışı kıtaların talanından, uzak mesafelerde yapılan devlet destekli tekelci ticaretten, Afrika'dan büyük kitleler halinde Yeni Dünya'ya götürülen kölelerden, korsanlıktan, devletlerin yürüttükleri savaşımlardan, devletlere verilen borçlardan vb kaynaklandığını ortaya koymuşlardır.

Bu araştırmaların birikimli sonuçları değerlendirildiğinde, Weber'in aslında kapitalisti tanımlıyorum zannederek, bir cins esnaf ve tüccarı tanımladığı görülmektedir. Weber'in tanımladığı "kalvinist" tüccar, bir kapitalist değil, kapitalizmle birlikte yaşayan ve eski sistemin devamcısı olan bir esnaf, tüccardır.

Kapitalizmin gerçek doğasına baktığımızda, onun bir rekabet sistemi olmadığı, aksine rekabetten nefret ettiği görülmektedir. Kapitalizmde firmaların eğilimi tekelleşme yönündedir. Piyasa serbesttir, ama piyasada söz sahibi bir firma oluşturma maliyetinin milyon dolarlar seviyesinde olduğu düşünülürse, zaten sermaye sahibi olanlar için serbesttir. Ayrıca serbestlik, devletin fiyat oluşumuna müdahale etmemesi anlamına gelmektedir. Yoksa isteyen istediği piyasaya giremez. Bunun yanı sıra, fiyat teorik olarak üretici ile tüketicinin, yani arzla talebin kesiştiği noktada oluşur deniliyorsa da, kapitalizmde fiyat piyasaya egemen firmalar tarafından kapalı kapılar ardında oluşturulur ve tüketici buna maruz kalır, fiyatı değiştirme gibi bir olanağı yoktur.

Bu arada mübadele ekonomisi ile kapitalizmi birbirine karıştırmamak gerekir. Malların para karşılığı mübadele edilmesi, tüm tarih boyunca yer alan bir olgudur. Kapitalizmin özelliği, belirsiz bir piyasa ve belirsiz bir tüketici kitlesi için üretim yapmasıdır. Bu durumda kapitalizmin amacı insanların ihtiyaçlarını karşılamak değil, kârını olabilecek en çok miktara ulaştırmak için ihtiyaç yaratmaktır. Bu durumda, kola, sigara, sakız, moda ürünleri gibi milyonlarca ihtiyaç olmayan, ama arzu nesnesi haline getirilen mal yaratılır

ve tüketici bunlara yönlendirilir. Buna karşılık, piyasadan gelen talebe göre üretim yapan firmalar, çapları ne olursa olsun, kapitalist değildirler. Bunlar fiyatı belirleyemezler, ona maruz kalırlar.

Bütün bunların ışığında, “İslami kalvinist” olarak nitelenen Kayserili firmaların hiç de kapitalist olmadıklarını söylemek mümkün hale gelmiştir. Çünkü bu firmalar, ne girdi (yani üretim için kullandıkları malzemeler) ne de nihai ürün fiyatlarını belirleyebilmektedirler. Öte yandan, bunların “*bir kalvinist gibi davranarak*”, yani azla yetinerek, çok tasarruf yaparak öz sermayeleri genişletmeleri de kapitalist oldukları anlamına gelmez. Bu noktada kapitalizmin başka bir özelliğinin işaret edilmesi gerekmektedir. Bu sistemde, piyasaya hükmeden firmalar uzmanlaşmazlar, kârlı her alana yatırım yaparlar. Holdingler böyle oluşur. Bu durumda kendilerini risklere karşı korurlar. Ama uzmanlaşan firmalar, kriz durumunda batır ve azla yetinerek oluşturdukları öz sermayelerini de bir günde kaybederler. Ayrıca uzmanlaşan firmalar, her zaman uzmanlaşmamış kapitalist firmaların hükmü altında, onların kurallarına göre davranmak zorundadırlar. Öte yandan kapitalizm kredi demektir. Yani gerçek

kapitalist başkalarının sermayelerini kullanarak onlara faiz ödeyen kişidir. Ancak Kayseri örneğinde, İslami duyarlılıkları yüksek muhafazakâr müteşebbisler söz konusudur ve bunların faiz karşısındaki tavırları bellidir.

Öyleyse “*Kayserili kalvinistler*” ya gerçek kalvinistler gibi faiz yasağını ortadan kaldıracaklar, ya da kapitalist olamadan büyük esnaf olarak kalacaklardır.





ABSTRACT

China's Reforms and Lessons From Which Are Taken

China's transition from a planned economy to a market economy (in according to China's government to “*socialist market regulations*”) began at the end of 1978. When China started the process, the government did not have a well-designed blueprint. The approach to reform can be characterized as piecemeal, partial, incremental, and often experimental. China's experience provides useful lessons for other economies and economists. This article aims to provide right questions about China's experiences. Whether China's experience has no general implications because China's initial conditions are unique or not. What lessons of China's transition and great performance of growth are taken by economist and countries. Whether or not China's experience provides useful lessons depends on whether the nature and cause of the problems that China and other economies attempt to solve are similar.

JEL Classification: P11, P26, p33, p35, O19, N55

Anahtar Kelimeler: Çin Reformları, Dönüşüm Ekonomileri, Piyasa Düzenlemeleri, Asya Ekonomileri

Bir Kalkınma Stratejisi Olarak Çin Halk Cumhuriyeti Ekonomik Reformları: 1978-1990 Dönemi



Yrd. Doç. Dr. İbrahim TOKATLIOĞLU



İRİŞ

Çin 1978 yılından bu yana dış ekonomik ilişkilerini geliştirerek kalkınma sürecini hızlandırmayı başarmıştır. Bu yolla Çin, uzun dönemli bir strateji olarak, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, teknoloji transferi ve piyasa yaratmak gibi kapitalist unsurların ön planda olduğu bir gelişme stratejisi uygulamaktadır. Makro ekonomik göstergelere göre Çin ekonomisi son 20 yılın en dinamik ekonomilerinden birisidir. 1981-1990 yılları arası Çin'in yurtiçi gayri safi milli hasılası yılda ortalama %10 oranında büyümüştür. 1989-1991 yılları arası anti-enflasyonist politikalar neticesinde büyüme hızında belirgin bir yavaşlama olmasına rağmen 1992 yılından itibaren tekrar hızlı büyümesini sürdürmeyi başarmıştır. 1992-1995 yılları arası Çin'in GSYİH'sı yılda ortalama %12.4 oranında artmış ancak 1996 yılından itibaren

Çin'in büyüme hızında tekrar bir yavaşlama gözlenmiştir. 1996 yılı büyüme hızı %9.6 olan Çin üretimi 1997'de %8.8 oranında artmıştır. 1998-2001 yılları arasında Çin ekonomisi yılda ortalama %7.1 oranında büyürken 2002 yılında büyüme oranı %3.8'e düşmüştür. Ancak 2003 yılında ekonomi enflasyon oranı %1.2 iken %9.2 oranında büyümeyi başarmıştır. Çin'in 2004 yılında toplam ticaretinin 1.1 trilyon USD\$ olduğu ve ABD ve Almanya'dan sonra üçüncü en çok ticaret hacmine sahip olduğu düşünüldüğünde bu göz kamaştırıcı gelişmenin dinamikleri daha da önemli hale gelmektedir. Diğer dönüşüm geçiren ekonomilerin (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve eski Sovyetler Birliği Ülkeleri) 1990-1995 döneminde %8.2 oranında küçüldüğü, 1996 yılında da %1.4 oranında küçüldüğü göz önüne alındığında (UNCTAD, 1998: 4) Çin ekonomisindeki bu dinamik yapının ne kadarının uygulanan reformlardan kaynaklandığının ne kadarının da Çin ekonomisinin kendi öznel yapısından kaynaklandığının araştırılması gerekmektedir. Çin ekonomisi sadece en hızlı gelişen ekonomiler kategorisinde başı çekmemekte, aynı zamanda merkezi

Gazi Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü Öğretim Üyesi
tokatli@gazi.edu.tr

planlamadan piyasa bazlı ekonomik sisteme geçişi sağlayacak uzun dönemli ve önemli bir reformu da gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Çin'in 25 yıllık bu ekonomik mucizesinin altında yatan neden yukarıda da bahsedildiği gibi, ekonomiyi yabancı sermaye yatırımlarına ve dış ticarete açmasını, ekonomi yönetiminin otonomisinin kazandırılmasını, yerinden yönetimin tesis edilmesini, aşamalı olarak planlı ekonomiden “vazgeçilmesini” ve piyasa güçlerine öncelik verilmesini sağlayan sanayileşme stratejisidir. Bu çalışmanın amacı da, her ne kadar halihazırda Hindistan, Tayvan, Endonezya gibi ülkelere sanayileşmede ilham kaynağı olsa da, Çin'deki reform politikalarının kendine özgü özelliklerinin olup olmadığını ve bir kalkınma stratejisi olarak rehber alınıp alınmayacağını tartışmaktır.

Çin'in büyüme performansı ve reform deneyimleri politika yapıcılar ve ekonomistler arasında da Doğu Avrupa Ülkeleri ve eski Sovyetler Birliği gibi benzer dönüşümler geçiren ekonomilerde hangi politikaların uygulanmasının doğru olacağı üzerine önemli bir tartışma başlatmıştır. Çin'de reformlar uygulanmaya başlandığında merkezi hükümetin elinde reformların uygulanış sırasını gösteren ayrıntılı bir plan mevcut değildi. Reformların yaklaşımı adım adım ilerleme, kısmi ve genellikle deneysel denemelerden oluşmaktaydı. Bazı ekonomistler Çin'in uyguladığı aşamalı, deneysel ve evrimci dönüşüm yaklaşımının şok terapi (bing bang) gibi ani ve kesin değişimleri içeren dönüşüm yaklaşımından daha iyi sonuçlar verdiğini savunmaktadırlar (Jefferson ve Rawski 1995; McKinnon 1994; McMillan ve Naughton 1992; Singh 1991; Chen ve diğ. 1992; Harrold 1992; Perkins 1992). Bazı ekonomistler ise Çin'in başarısının ne aşamalı (gradualism) ne de deneysel dönüşüm yaklaşımından kaynaklanmadığını, bu başarının ana nedeninin Çin'in özel koşulları olduğunu iddia etmektedirler. Bol miktardaki tarımsal işgücü, ucuz işgücü, büyük ölçek avantajı gibi nedenlerden dolayı Çin ekonomisinin başarıya ulaştığını söylemektedirler (Woo 1993; Sachs ve Woo 1993; Qian ve Xu 1993). Ancak ne yönde olursa olsun Çin'in ekonomik reform deneyimleri gözardı edilemeyecek kadar zengin bir iktisadi laboratuvar oluşturmaktadır. Eğer varsa Çin'in bu deneyimlerinden hangi dersler

çıkarılmadı? Çıkarılacak dersler diğer gelişmekte olan ülkelerde hangi koşullarda bir kalkınma stratejisi oluşturabilir? Çin'in aşamalı olarak uyguladığı serbest pazar ekonomisine geçiş reformları (Çin'in yöneticilerine göre ise ‘sosyalist pazar ekonomisi’ne geçiş reformları) ile birlikte yüksek oranlı büyümenin nasıl beraber başarıldığı ve aralarındaki ilişkinin hangi kurum ve kavramlarla kurulduğu soruları batılı ekonomistlerce hala tam olarak çözüme kavuşturulamamıştır. Bu çalışmada Çin reformlarından çıkartılacak dersler, reformların ele alındığı bölümlerde karşılaştırılmalı olarak ele alınacak, ancak tartışmaların ucu açık bırakılarak, burada sadece gerekli sorular sorulmaya ve soru işaretleri oluşturulmaya çalışılacaktır.

Ekonomik reformların ilk uygulandığı 1978'in Aralık ayında Çin'in dünya ekonomileri ile entegrasyonu, merkezi otoritenin kontrolünde idi. Reform kararlarının ana eksenini, bu entegrasyon ve dış ticaretin liberalizasyonu oluşturmaktaydı. Açılma Politikaları (opening-up policy) olarak adlandırılan bu reform kararları 3 farklı kategoride formüle edilmiştir:

- A) Dış ticaret ve döviz kuru sistemleri
- B) Yabancı sermaye yatırım politikaları
- C) “Özel Ekonomik Bölge”lerin kurulması

Üç farklı kategoride dile getirilen bu reformların gelişim eksenini ise Çin'in DTÖ'ye üyeliği oluşturmaktaydı. 2001 yılında Çin'in DTÖ'ye üyeliği ile birlikte özellikle kırsal alanda yaşanan gelişmeler aslında bu gelişim ekseninin en doğru hedef olduğunu da ortaya koymuştur.

Reform paketinin bu üç kategoride, uygulanmaya başlandığı dönemden bu yana sürekli değişimler olsa da bazı temel özellikleri değişmeden kalmıştır. Bunları sıralayacak olursak (Fukasaku ve diğ. 1994:17):

Dış Ticaret ve Döviz Kuru Rejimleri

- İhracat üzerindeki kontrolün kaldırılması
- Devalüasyonun, ihracatı teşvik etmek için kullanılmasının kaldırılması

- İthalat üzerindeki kontrollerin kaldırılması
- Döviz kurunun belirlenmesinde sistemin daha esnek hale getirilmesi

Yabancı Sermaye Yatırım Politikaları

- 30 yıllık yasaktan sonra yabancı sermaye yatırımlarını da kapsayan özel girişimcilğe izin verilmesi
- Kapitalist işletmelerin kurulması için gerekli yasalar ve düzenlemelerin hayata geçirilmesi
- Yabancı sermayeyi ülkeye çekecek mali ve diğer teşviklerin sunulması
- Piyasa güçlerinin etkileşimini kolaylaştırmak
- Piyasa ekonomisi kurumlarının hayata geçirilmesi
- Rekabetçi güçlerin yaygınlaştırılması

Özel Ekonomik Bölgelerin Kurulması Politikası

- Özel Ekonomik Bölgelerde, kısıtlanmış coğrafi bölge temelli piyasa ekonomisinin uygulanmasına izin verilmesi
- Bu tür bölgelerdeki işletmelerin faaliyetlerinin özendirilmesini sağlayan teşvikler

Merkezi plan ekonomisinden pazar ekonomisine aşamalı olarak geçmeye çalışan Çin'in aldığı yukarıda bahsettiğimiz reform tedbirlerinin bazıları başarı ile sürdürülürken, bazılarında hala önemli direnç noktaları bulunmaktadır. Çin'in bir yandan ekonomik reform çabaları aşamalı olarak sürerken ve tüm alanlarda tam bir başarı söz konusu değilken, bir yandan da nasıl olmuştur da bu kadar hızlı bir büyüme gerçekleştirilebilmiştir? Ekonomiyi dışa açma çabalarına yönelik politikaların bu hızlı büyümedeki etkisi nedir? Sosyalist ekonomi anlayışının hakimiyeti bu hızlı büyüme sürecinde ne gibi roller oynamıştır? Bu sorulara doğru cevapları verebilmek için Çin'in ekonomik reform sürecinin doğru bir perspektifle incelenmesi gerekmektedir. Ancak bu yolla Çin'in ilk önce pasifik ülkelerinin daha sonra da tüm dünya

ekonomilerinin önde gelen ülkesi olma serüveninin dinamikleri ortaya konulabilir. Bundan sonradır ki Çin'in bu "büyük uyanış"ının dünya ekonomisine etkileri analiz edilebilir.

Ancak buraya kadar anlatılanlardan Çin'deki hızlı kalkınma deneyiminin, sosyalizmden kapitalizme geçişin doğal bir sonucu olduğu çıkartılmamalıdır. İlk kez 1992 yılında Tiananmen Meydanı olaylarından sonra reform politikalarının ana eksenini, resmi ağızlarından halka anlatılmış ve burada reformun amacının sosyalizmden kopmak değil, "sosyalist piyasa ekonomisi"ni kurmak olduğu ifade edilmiştir. 1992 yılında dönemin devlet başkanı Deng Xiaoping, reformların mentalitesini şöyle formüle etmiştir:

"... her planlı ekonomi sosyalizm demek değildir. Kapitalizmde de planlama yapılmaktadır. Ayrıca her pazar ekonomisi de kapitalizm demek değildir. Sosyalizmde de piyasa düzenlemeleri bulunmaktadır. Planlama ve piyasa düzenlemeleri, ekonomik aktivitenin kontrol edilmesinin araçlarıdır. Bu ikisinin sosyalizm ile kapitalizm arasındaki farkı oluşturması imkansızdır." (Fukasaku ve Wall, 1994:18)

Komünist Parti Genel Sekreteri Jiang Zemin ise Çin Komünist Partisi 14. Ulusal Kongresi'nde ekonomik reformların gelecekteki gelişme aksını da şu şekilde ortaya koymuştur:

"Ekonomik yapının reforme edilmesinin ana eksenini, üretici güçlerin daha da geliştirilmesi ve libere edilmesini sağlayacak 'sosyalist piyasa ekonomisinin' kurulması oluşturacaktır. Bu yolla, devlet kontrolindeki makro ekonomik yapı altında piyasa güçleri, kaynakların dağılımını düzenleyecek, değer yasalarını işletecek, arz ve talep arasındaki değişken ilişkiyi belirli bir düzene oturtacaktır. Fiyatlama politikalarını ve rekabeti, kaynakların etkin kullanımını gerçekleştirmek için kullanacağız. Bu yolla işletmelere ekonomik performanslarına göre belirli bir gelir elde etme fırsatı yaratılacak ve başarısız işletmeler sistem dışına itilecektir". (Fukasaku ve Wall, 1994:18)

Bu söylenenlerden şunu anlamak gerekiyor: Çin önümüzdeki yıllarda da 1978 yılında başlatıldığı reform

Tablo 1: GSMH'nın Oluşumunda Sektörel Paylar (%)

Yıllar	Tarım	Hafif Sanayi	Ağır Sanayi
1953	56.9	27.8	15.3
1957	43.3	31.2	25.5
1962	38.8	28.9	32.3
1965	37.3	32.3	30.4
1970	33.7	30.6	35.7
1975	30.1	30.8	39.1

Kaynak: Lin, Cai ve Li, 1996: 6

süreci yardımıyla hızlı ekonomik büyümesini Çin Komünist Partisi'nin politik diktatöryası ile birlikte devam ettirmek istiyor. Dolayısıyla Çin'in kalkınma stratejisi, az gelişmiş ülkelerin önüne bir rehber olarak konulurken, bu kalkınma programı içerisindeki sosyalist unsurların iyi analiz edilmiş olması gerekir. Çalışmanın önemli bir handikapını oluşturan bu durum, kamu mülkiyetli (state-owned enterprises), ortak mülkiyetli (collectively owned enterprises) ve özel mülkiyetli (private enterprises) işletmeler arasındaki etkinlik farklılıklarının incelenmesi ile aşılabılır görülmektedir.

Çalışmanın bir diğer kısıtı da reformların belli bir dönem içerisinde ele alınmış olmasıdır. Daha önce de söylediğimiz gibi Çin ekonomisinin reforme edilme süreci belli bir plana bağlı kalmadan yapılmıştır. Hangi reformun uygulanacağı, uygulama içinde karşılaşılan güçlüklerle ve ekonomideki direnç noktalarının varlığına bağlı kalmıştır. Bu yüzden her ne kadar uygulanan reformları bir bütünlük içinde ele almak zor olsa da çalışmada, yapılan reformları 1978-1990 dönemi içerisinde incelemeyi uygun gördük. Çin reformlarının ana eksenini bu dönem içinde tamamlanmış, özellikle 1995-2005 yılları arasında ise daha önceden uygulanan reformlara *"ince ayar"* yapılmıştır. Bu yüzden bir kalkınma stratejisi olarak Çin reformlarının incelenmesini 1978-1990 yılları arasında ele almak daha uygun görülmüştür. Özellikle 1990 yılından sonra yaşanan gelişmeleri ele almak, uygulanan reformların sonuçlarını tartışmak için gerekli olsa da bu çalışmanın kapsamı

dışında tutulmuştur. 1990 yılından sonra Çin Halk Cumhuriyeti'ndeki yoksullaşma oranının artmış olması (2003 yılında günlük 1\$'ın altında gelir elde eden kişi sayısı 152 milyon'dur ve bunların büyük kısmı iç kesimlerde ve kırsal alanda yaşamaktadır), sosyal güvenlik sisteminin yetersizliği gibi bir takım unsurların uygulanan reformlardan değil, sosyal devlet anlayışına yaklaşımın değişmesinden kaynaklandığı söylenebilir. Bu tür konuları bir başka makalenin konusu olarak bırakarak biz bu çalışmada dikkatimizi 1978-1990 yılları arasında uygulanan reformlara çevirdik.

REFORMLARIN AMACI

Komünist Çin'in yaratıcısı Mao Zedong'un 9 Eylül 1976'da ölümü ve yönetime Deng Xiaoping'in gelmesi ile birlikte Çin'de ekonomik reform ve liberalizasyon için uygun politik iklim yaratılmıştır. Yeni yönetim, eskiden cılız bir şekilde ifade edilen reform isteklerini, sistemin tıkanan yönlerini açmak için yüksek sesle ifade etmeye başlamıştır. Modern Çin'in kurulması gerekliliğinden hareketle Çin Komünist Partisi'nin 11. Merkez Komitesi'nin 3. Genel Kurulunda tarım, sanayi, bilim-teknoloji ve milli savunma alanlarında yeniden yapılanma yönünde şu karar alınmıştır:

"Bu dört alandaki modernleşmeyi gerçekleştirmek için üretici güçlerin hızlı bir şekilde büyümesi gerekmektedir. Üretim ilişkilerinde ve üst yapısında, üretici güçlerin gelişmesine ayak uyduramayan unsurlar değiştirilmeli ve tüm işletmecilik metodları,

eylemleri ve teorisi böyle bir büyümeyi gerçekleştirmek için kullanılmalıdır”. (Fukasaku ve diğ. 1994:23)

Aslında bu dört alanda modernleşme fikri yeni değildir. 1964 yılında Zhou Enlai tarafından dile getirilen bu unsurlar, politik ve ekonomik yapının uygun olmaması nedeni ile gözardı edilmiştir. Ancak 1978’de artık farklı bir politik ve ekonomik iklim sözkonusu olduğundan ve ekonomik yapının zorlaması nedeni ile bu yöndeki istekler hızlı bir şekilde büyümüştür. Sözkonusu dört alanda gerçekleştirilmek istenen modernleşme faaliyetleri ilk planda teorik olarak Maoizmden bir kopuş olmakla birlikte daha sonra uygulamada da sosyalizmden bir kopuşu beraberinde getirecektir.

Dört alanda modernleşme politikasının gerçekleştirilebilmesi için devletin ekonomi üzerindeki kontrollerinin gevşetilmesinin, yerel yönetimlere daha bağımsız hareket etme kabiliyetinin kazandırılmasının, ekonomik birimlere yönetsel sorumlulukların verilmesinin gerekli olduğu bu toplantılarda belirtilmiştir, ayrıca gerekli yasal düzenlemelerin ve bağımsız kurumların yaratılması için çalışmalar başlatılmıştır. Toplumsal artığın artırılması ve bu artığın halkın yaşam düzeyini artıracak yatırımlara etkin bir şekilde yönlendirilmesi reformların temel amacını oluşturmaktadır. Bu hedefe varabilmek için belirlenen araçlar ise kısaca şu şekilde özetlenebilir:

1. İleri teknolojinin ülkeye transferi, kaliteli üretimin artırılması ve geliştirilmesi, sanayide etkinliğin artırılması ve rekabetçi unsurların geliştirilmesi
2. Karlılığın yükseltilmesi, mevcut işletmelerin modernleştirilmesi
3. İhracatın artırılması ve daha fazla döviz sağlanması
4. Yerel personelin teknik, bilimsel ve idari becerilerinin geliştirilmesi

Böylece makro kontrol-mikro esneklik çerçevesinde mandacı plan anlayışından yol gösterici plan anlayışına geçiş sağlanmaya çalışılmıştır (Eren, 1991:140).

Reformların ulaşmaya çalıştığı hedefleri daha iyi anlayabilmek için 1946-1978 döneminde Çin ekonomisinin hangi darboğazlarla karşı karşıya kaldığını ve bu darboğazların hangilerinin aşılabilmesi için belirli bir dönüşümü gerektiren reformların gerekli olduğunu bilmemiz gerekmektedir. Dolayısı ile çalışmanın bu bölümünde kısaca reform öncesi dönemde Çin ekonomisinin gelişme akışlarını ortaya koymaya çalışalım.

REFORM ÖNCESİ DÖNEM ÇİN EKONOMİSİ

Reform öncesi planlı dönemde Çin ekonomisinin temel hedefi ağır sanayi ürünlerinin yerli üretimidir. Bu amaçla 1946 yılından başlayan ve kesintisiz 1978’e kadar uzanan bir dönemde Çin ekonomisinde Ağır Sanayi Ağırlıklı Kalkınma Stratejisi (ASAKS) uygulanmıştır. Bu planlar çerçevesinde suni olarak düşük tutulan faiz oranları, aşırı değerli döviz kuru, düşük ücretler ve zorunlu malların ve ham maddelerinin fiyatlarını düşük tutmak gibi politikalar hayata geçirilmiştir. Krediler, döviz ve diğer maddelerin tahsisi merkezi bir plana bağlanmış ve devlet işletmelerinin kurumsal düzenlemelerle yürütülmesi, tarımda ortaklaşa faaliyetler planların temelini oluşturmuştur.

Çin Halk Cumhuriyeti ilk kurulduğunda ulusal gelirin sadece %12.6’sı endüstriyel üretimden kaynaklanıyordu. Kalkınma planlarının ana amacı ağır sanayi üretimini artırmak ve savunma sanayini güçlendirmek olarak belirlenince, Merkezi Hükümet, tahıl ve diğer tarımsal ürünlerin fiyatlarını ucuz tutarak tarımdan sanayiye kaynak aktarmaya 1953 yılında başlamıştır. Çiftçiler ürünlerini pazarda sabit fiyatlardan satmak zorunda bırakılmışlardır. Çin’in ihracat ürünleri o dönemde ağırlıklı olarak tarımsal ürünlerden oluştuğu için tarım temel olarak döviz kazandırıcı faaliyet olmuştur.

Devlet önceliklerine bağımlı makro ekonomik politikalar, plana bağlanmış tahsis mekanizması ve merkezi otoritenin emrindeki mikro ölçek yönetiminden oluşan Çin’in üçlü ekonomi stratejisi hedeflenen amacına ulaşmıştır. Ancak bunun maliyeti oldukça yüksek olmuştur. Çin ekonomisi tüm bu politikalar

sonucu verimsiz hale gelmiştir. Dünya Bankası'nın yaptığı bir çalışmaya göre (1985) Çin'de toplam faktör verimliliği 1952-1981 yılları arasında sadece %0.5 artmıştır. Karşılaştırmalı avantajının emek-yoğun sanayilerde olduğu Çin'de, kaynakların sermaye-yoğun sanayilerde tahsis edilmesi, kaynakların verimsiz kullanılmasını getirmiştir.

Reform öncesi dönemde endüstri yapısını planlar belirlemiştir. İşletmelerin büyük bir çoğunluğu devlet işletmeleri şeklinde örgütlenmişlerdi. Yöneticileri, istihdam edilen işçileri, hammaddeleri, sermayesi, üretim miktarı ve kalitesi merkezi yönetim tarafından belirlenen ve üretim şedülleri beş yıllık planlara bağlanan işletmeler, sadece merkezi yönetimin öncelikli programını gerçekleştirmek için kurulmuş işletmeler görünümündedir. Devlet işletmelerinin, piyasa güçleri yerine, parti güçleri tarafından yönlendiriliyor olması verimsiz ve etkinlikten uzak çalışmalarına yol açmaktaydı.

Reform öncesi dönemde Çin'in işgücü piyasası, merkezden belirlenen sabit ücretler ve ömür boyu iş garantisi ile özetlenebilir. İşgücü piyasasındaki katılıklar piyasanın her iki tarafında da görülmekteydi. İşverene, işçi çıkartma ya da istihdam etme karar yetkisi verilmezken, işçilerin de işi terk etmeleri katı kurallara bağlanmış durumdaydı. İşçilere belirli bir ücret sistemine göre ödeme yapılıyordu. Ücret sisteminde çalışma rütbesine göre fabrika işçileri için 8 farklı ücret düzeyi bulunurken, beyaz yakalılar için 28 farklı ücret düzeyi bulunmaktaydı. Ücretlerin, işçilerin üretim performansı ile ilişkilendirilmemiş olması emek verimliliğini önemli ölçüde düşürmekteydi. Aynı zamanda işçilerin ömür boyu iş garantisine sahip olmaları daha fazla ve daha verimli çalışma konusunda işçileri olumsuz yönde motive etmekteydi.

Reform dönemi öncesinde, maliye politikaları makro ekonominin kontrol edilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Maliye politikalarının en önemli fonksiyonu devletin öncelikli amaçlarını gerçekleştirmek için var olan kaynakların sektörler ve işletmeler arasında tahsis edilmesini sağlamak olmuştur.

1978 yılından önce dış ticaret, ulusal planın dengeleyici bir unsuru olarak algılanmaktaydı. Plan dahilinde yurtiçi piyasalarda yokluğu çekilen temel mallar belirlenir ve talep fazlası imkanlar dahilinde ve merkezi yönetimin öncelikleri doğrultusunda ithalatla karşılanırdı. Reform öncesi dönemde ithalatın %90'ı ara ve yatırım mallarından oluşmakta idi (Fukasaku ve diğ. 1994:23). İhracat ise ara ve yatırım mallarının ithalatı için gerekli dövizin elde edilmesi için yapılmakta idi. İhracatın %50'si o dönemde tarımsal ürünlerden oluşmaktaydı. 1978 yılı öncesi dış ticaret, Dış Ticaret Şirketleri (DTS) eli ile yürütülmekteydi. 1978 yılında sayısı 12 tane olan DTS o dönemde Çin'in tüm ihracat ve ithalatını kontrol etmekteydi.

1978 yılı öncesi Çin ekonomisinin kumandası yukarıda özetlemeye çalıştığımız alt sistemler aracılığıyla yürütülmekteydi. Bu alt sistemlerin işleyişi Çin ekonomisi açısından 1946-1978 döneminde önemli atılımlara yol açmıştır. Ancak 1978 yılına yaklaştıkça Çin ekonomisi sürekli olarak ertelediği sorunlarla yüzleşmek zorunda kalmıştır. Ekonominin verimsiz çalışması, kaynakların israf edilmesi, potansiyel avantajların ön plana çıkarılamaması bu alt sistemlerin yüksek maliyetleridir.

EKONOMİK REFORMLARIN ANALİZİ

Çin'deki reformların iki ana gelişme aksı bulunmaktadır: merkezi plan ekonomisinin adem-i merkezizetçi hale getirilmesi ve uluslararası ekonomik izolasyonun gevşetilerek dışa açılmanın hızlandırılması. Ekonomi üzerindeki kontrollerin kaldırılması, ekonomik ajanların hareket kabiliyetlerini arttırmış, uluslararası piyasalardaki sinyallere uygun davranılmasını kolaylaştırmış, faktör ve mal piyasalarının liberalizasyonunu hızlandırmıştır. 1978 yılında başlatılan bu yeniden yapılanma "*reform ve dışa açılma*" politikaları olarak adlandırılmaktadır. "*Reformlar*" piyasa güçlerine dayanan piyasa yapısı ve ekonomi kontrollerinin gevşetilmesi ile ilgili düzenlemeleri içerirken, "*dışa açılma*" Çin ekonomisinin uluslararası ekonomilere entegrasyonunu artıran ve nihai olarak Çin'i DTÖ'ye bağlayacak

politika değişikliklerini yansıtmaktadır. Dışa açılma politikalarının ana eksenini ve alt başlıkları çalışmanın Giriş bölümünde dile getirilmiştir. Bu bölümde de uygulanan ekonomik reformların ana eksenlerini ve bunların alt başlıklarını belirtelim. 1978'den bu yana bu gruptaki önemli reform kararlarını üç başlık altında toplayabiliriz:

1. Üretim araçlarının sahipliği ve ekonominin kumandası ile ilgili olanlar
2. Karar verme sürecinin ekonomik ajanlar arasındaki ilişkilere devredilmesi ile ilgili olanlar
3. Piyasa ve fiyatların oluşturulması ile ilgili olanlar (Fukasaku ve Wall 1994:17)

Yukarıda özetlenmeye çalışılan reform kararlarının herbiri aslında sadece belirli alanları düzenlemek için çıkartılmamışlardır. Her bir reform kararının çeşitli piyasalarda ya da alt sistemlerde önemli etkileri olduğu gözönüne alındığında, reformların bu alt sistem başlıkları altında incelenmesi kanımızca yararlı olacaktır. Dolayısıyla 1978'den itibaren Çin'de uygulanmaya çalışılan reformları, tarım reformu, fiyat reformu, devlet işletmeleri reformu, faktör piyasaları reformu, dış ticaret ve döviz kuru sistemleri reformu, maliye reformu ve piyasa düzenlemelerini içeren reform başlıkları altında incelemeye çalışalım.

Tarım Reformu

Tarımsal üretim ve istihdam Çin ekonomisi için oldukça önem taşımaktadır. Bugün GSYİH'nın yaklaşık %15'i tarımsal üretimden kaynaklanırken ve istihdamın yaklaşık %40'ı tarımsal faaliyetlerde iken, reformların başladığı 1978 yılında Çin nüfusunun yaklaşık %80'lik kısmı kırsal alanda yaşamaktaydı. Eğer Çin reformları enstrümantalist olarak yani büyümeyi sağlamak için başvurulmuş bir araç olarak ele alırsak* yüksek oranlarda büyümenin finansmanı tarımdan ve dış ticaretten sanayiye aktarılan kaynaklarla gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Eğer 1978 yılı öncesi Çin ihracatının genelde tarımsal ürünlerden oluştuğu düşünülürse tarımda yaratılacak artışın önemi daha da artmaktadır. Dolayısıyla Çin hükümetleri reformlara

ilk önce tarımsal üretimdeki verimliliği arttırarak başlamak istemişlerdir.

22 Aralık 1978 yılında Çin hükümeti tarımsal üretkenliği arttırmak için üç önemli karar almıştır:

1. Tahıl fiyatlarında %20'lik bir reel artış sağlanması
2. Kota harici üretim fiyatının %50 artırılması
3. Tarımsal girdi fiyatlarında %10-15 oranında bir düşüş sağlanması

Ancak bu teşvikler de tarımsal verimliliğin artmasında etkili olamayınca, hükümet daha radikal önlemler almak durumunda kalmıştır (Yanling 1998:64).

İşletmelerin yönetimi konusundaki en önemli reform, tarımda kolektif tarımın yerine hanehalkı sorumluluğu sisteminin getirilmesi olmuştur. Tarımdaki verimliliği arttırmak için merkezi yönetim, kolektif toprakların hanehalklarına kiralanmasını sağlamıştır. Toprağı kiralayanlar, üretmek zorunda oldukları ürünleri belirli kotalar dahilinde üretmekte, geri kalan ürünü piyasada serbestçe satabilmekteydiler. Bu yolla çiftçinin emek verimliliği ile geliri arasında doğrudan bir bağ kurulmuştur. Eskiden tarımsal faaliyetin üretim sorumluluğu o alanda çalışan çiftçilerin tümüne ortaklaşa aitken, bu yeni sistemde üretim sorumluluğu toprağı kiralayan hanehalkına ait hale gelmiştir. Bu yeni sistemin uygulanması ile 1953-1978 yılları arası tarımsal üretimin ortalama yıllık büyüme hızı oranı %3.8 iken bu oran 1978-1982 yılları arası %7.5'e çıkmıştır. İlk başta bu sistemin uygulanmasına sadece fakir tarımsal bölgelerde ve kolektivitizme inancın zayıfladığı verimsiz bölgelerde (Shandong, Siguan, Honan, Anhui ve Guangdong) izin verilmiş, ancak bu sistemin başarılı olması sonucu 1981'e kadar tüm ülkede yaygın hale getirilmiştir. 1981 yılında kolektif şekilde yapılan tarımın %45'i bu yeni sisteme geçmişken 1983 yılında bu oran %98'e çıkmıştır. İlk başlarda hanehalklarına toprak 3 yıllığına kiralanıyordu. Bu süre toprağın geliştirilmesi yeni yatırımların hayata

* Bazı çalışmalar Çin reformlarının, kapitalist piyasa yapısının oluşturulması için değil, büyümeyi ve kalkınmayı yüksek oranlarda sürdürmek için başvurulmuş bir araç olarak ele almaktadır. Bkz. Pomfret (1997), Huang ve Duncan (1997), Jingsong (1998) ve Yongxiu ve Xiaoqiang (1998).

geçirilmesi ve tarımsal verimliliği artırıcı uzun dönemli planlama için çiftçiye yeterince motive edemediğinden 1984'den itibaren kira sözleşmelerinin süresi 15 yıla çıkarıldı. 1993 yılında ise toprak kiralama süreleri 30 yıla çıkarıldı (Kumar 1994:45).

Bu reformlar sayesinde 800 milyon Çin köylüsü, kendine ayrılan toprak parçası üzerinde işletme hakkı elde etmiş ve kırsal alan ekonomisi çeşitlenme, ticarileşme ve sosyalleşme konularında önemli gelişmeler yaşamıştır (Kun 1995:25).

Bugün Çin'de ülke GSMH'nın yaklaşık %15'i tarım sektöründen sağlanırken, toplam nüfusun %40'ı kırsal alanda istihdam edilmektedir. Çin bugünkü tarımsal üretim yapısı ile dünyadaki toplam ekilebilir arazinin %7'si ile toplam dünya nüfusunun %22'sini beslemektedir.

Fiyat Reformu

1978'de tüketici mallarının %97'si ve tarımsal ürünlerin de %93'ü devlet tarafından belirlenmiş sabit fiyatlara sahipti. Reformlarla birlikte, özellikle tarımsal ürün fiyatları üzerindeki kontroller azaltılmaya başlandı. Bunun için ilk önce 3 farklı fiyat kategorisi oluşturulmuştur: Yol gösterici fiyatlar, planlama fiyatları ve pazar fiyatları. 1985'de sabit fiyatlara sahip tüketici malları ve tarımsal ürünlerin oranı sırası ile %47 ve %37'ye düşürüldü. 1991 yılında ise bu oranlar sırası ile %21 ve %22 olmuştur. 1988 ve 1989 yıllarında yaşanan enflasyon döneminde fiyat kontrolleri sıklaştırıldı ise de daha sonraki yıllarda reformlara devam edilmiştir. 1991 yılında tarımsal ürünlerin %58'i, tüketici mallarının %69'u serbest pazar fiyatlarından işlem görmüştür. Yol gösterici fiyatlara sahip ürünler ise tarımda %20, endüstride %10 oranlarına sahiptir. 1991'de fiyat kontrollerine sahip 737 ağır sanayi ürününün sayısı 1992'de 89'a düşürülmüştür. Kömür, ulaşım, tahıl ve petrol gibi geniş devlet desteği gerektiren endüstrilerde ise merkezi hükümetin fiyat kontrolleri o dönemde hala devam etmekteydi. Örneğin, kömür üretiminin sadece %5'i piyasa fiyatlarından pazarlanabilmiştir. Bu oran 1992'de %20'ye 1993'de %57'ye çıkarılabildiği. Planlama fiyatları, yol gösterici fiyatlar ve piyasa fiyatları ile

ilgili oranlar ise reform hedeflerine uygun olarak gelişme göstermiştir. Plan fiyatları ile yurt içi ticarete konu olan malların oranı 1978 yılında %98 ve piyasa fiyatı ile alınıp satılan malların oranı %2 iken, 1985 yılında planlama fiyatlarıyla işlem gören malların oranı %48'e düşmüş, yol gösterici fiyatlarla işlem gören malların oranı %20 ve serbest piyasa fiyatları ile işlem gören malların oranı %42 olmuştur. 1991 yılında ise bu oranlar sırası ile %15, %5 ve %80 olarak gerçekleşmiştir (Wang ve Zhai 1998:359).

Devletin fiyatları kontrol ettiği piyasalarda eğer belirlenen fiyatlar, o ürünün kıtlık durumunu yansıtmıyorsa hemen o mala ait, piyasa güçlerinin belirlediği fiyatlarla çalışan paralel piyasalar oluşmaktadır. 1975 yılında paralel piyasalarda oluşan fiyatlar, devletin belirlediği fiyatlardan ortalama olarak %80 daha fazla iken, bu oran 1980'de %48'e, 1985'de %28'e ve 1991'de de %5'e kadar indirilmiştir.

Ayrıca piyasadaki mallar üzerindeki düzenlemeler aşamalı olarak kaldırılmaya başlanmıştır. 1985 yılında "dual track" (katlı fiyat) fiyatlamaya uygulanmaya konulmuştur. Bu dual track fiyatlamaya sistemi ile, ilk başta, serbest piyasada satılan mal miktarının belirli bir düzeyi geçmesi engellenmeye çalışılmıştır. Ancak daha sonra piyasaların serbestleşmesi amacına hizmet etmesi sağlanmıştır. Katlı fiyat uygulaması ile tarımsal ürünlerin, bazı ham maddelerin ve petrolün fiyatı arttırılarak endüstriyel ürün fiyatları ile tarımsal ürün fiyatları arasındaki makasın açılması engellenmiş hatta bir miktar kapatılmıştır. 1978-1982 yılları arasında tarımsal malların satınalma fiyatlarındaki artış %41.5'i bulmuştur.

Devlet İşletmeleri Reformu

Çin reformlarının belki de en önemli uğrak merkezleri piyasaların liberalizasyonunu da içeren devlet işletmelerinin reforme edilmesi ve dış ticaret reformlarıdır. Devlet işletmelerinin özertleşmesi, reform dönemi öncesi ekonomideki tüm işletmelerin devlete ait olması nedeni ile aslında ekonominin piyasa mekanizmasına geçişi açısından oldukça önemlidir. Reform öncesi dönemde daha önce de bahsedildiği gibi sermaye-yoğun teknolojiler

kullanan büyük ölçekli fabrikalar, o dönemki Çin hükümetleri tarafından ekonomik modernizasyonun tek yolu olarak algılanmakta idi. Devlet işletmelerinin (State-Owned Enterprises-SOE) reform öncesi gelişiminde üç ana nokta vardır. İlki görece olarak ileri teknolojilerin kullanılmasıdır. Çok sayıda makina ve teçhizat, Çin ile gelişmiş ekonomiler arasındaki geniş teknoloji açığını kapatmak için ithal edilmiştir. İkincisi devletin işletmelere sahipliğidir. Yeni kurulan işletmeler devlete ait iken, özel teşebbüse ait işletmeler “*Sosyalist Değişim Programı*” çerçevesinde kamulaştırılmıştır. Endüstriyel işletmeler kamu ekonomisinin bir bileşeni olarak devlet tarafından işletilmekteydi. Üçüncüsü ise endüstriyel işletmelerin serbest pazar ilkelerine göre değil merkezi planlama ile Hükümet önceliklerine göre işletilmiş olmalarıdır. Bu kurumsal yapılanma, SOE’lerde ve devlet sektöründe yaygın bir verimsizliği ortaya çıkarmıştır. Sermaye-yoğun üretim tekniklerinin kullanılması, Çin’in faktör donanımına uygun değildir. İşletmelerin yıl sonu hesapları (kar yada zarar durumları) devlet bütçesinden otomatik olarak dengelendiğinden, bu işletmeler kaynakların etkin kullanılmasını sağlayacak güdülerden yoksun durumda idiler. Devlet işletmelerinin esnek bütçe (soft budgetary) ile yönetilmeleri önemli bir verimsizlik kaynağıydı. Dolayısıyla 1978 yılında Hükümet, endüstride verimliliği artırmak ve etkin kaynak kullanımını sağlamak için bir takım reform tedbirleri almıştır. Bu reformların genel yönelimi, merkezi planlamanın rolünü azaltmak ve daha fazla kar için SOE’lerde otonominin artırılması olmuştur.

Devlet işletmelerinin reforme edilmesi dört aşamada gerçekleştirilmiştir. İlk aşamada (1979-83) işletmelerin otonomisini artıran ve finansal güdülerin rolünü arttırmaya yönelik deneyimsel girişimlerin ilk adımları atılmıştır. Bu dönemde, karların işletmede alıkoymasına, ücretlerin verimlilikle ilişkilendirilmesine ve plan haricinde üretim yapılmasına izin verilmiştir. İhracat yapan şirketlere döviz kazançlarının bir kısmını alıkoyma hakkı tanınmıştır.

İkinci aşamada (1984-86) devlet işletmelerinin hükümete olan finansal bağımlılıkları azaltılmış ve işletmelerin piyasa güçlerince yönlendirilmesine izin verilmiştir. 1983 yılında hükümete işletmelerin kar havalesinin yerine kar vergisi uygulaması getirilmiştir. 1984 yılında hükümet, devlet işletmelerinin planda

belirtilmiş kotaların üstündeki üretim fazlalarını piyasa fiyatından satmalarına izin vermiştir. Böylece ülkede çifte fiyat (Dual Track) uygulaması başlamıştır.

Üçüncü aşamada (1987-92) Sözleşme Sorumluluğu Sistemi işletme yönetiminin ana eksenini oluşturmuştur.

Dördüncü aşamada (1993-98) devlet işletmelerinin tüzel kişiliği tanınmıştır. Bu dört aşamada da reformların temel gelişme aksı hükümet müdahalelerinin azaltılması ve devlet işletmelerinin özerkliğini kazanmasıdır (Pomfret 1997:434).

İşletme yönetimi reformlarının uygulanması ile birbiri ile bağlantılı üç alanda önemli gelişmeler sağlanmıştır. İlki merkezi planlamanın yerine aşamalı olarak pazar ekonomisine geçirilmesinde önemli yol katedilmiştir. Planda belirtilen ve Devlet Planlama Komisyonu’nun belirlediği üretilmesi gerekli malların adedi 1979’da 120 iken 1992’de 60’a indirilmiştir. Aynı dönemde Devlet Ticaret Ofisi tarafından satın alınan endüstriyel malların sayısı da 188’den 23’e düşürülmüştür. Bir bütün olarak ele alırsak 1978’de ekonominin planlanan kısmı %100 iken, bu oran 1990’ların başında %30’a düşürülmüştür. İkincisi, reformlarla birlikte firmalar arası karın bölüşümü yeni bir şekle oturtulmuştur. 1981 yılında Sözleşme Sorumluluğu Sistemi’nin uygulamaya konulmasıyla, SOE’lere, bir önceki yıl finansal başarısına göre kar ya da zarar kotası tanınmıştır. Kar eden işletmelerin kotanın üzerinde kalan kar miktarını elde tutmalarına izin verilmiştir. 1983 yılında kar transferi sisteminin yerini bir tür vergi sistemi almıştır. 1985 yılında da devlet bütçesinden karşılıksız olarak verilen yatırım fonları, artık bankalar tarafından belirli bir faiz karşılığında kredi olarak verilmeye başlanmıştır. Bu uygulamanın bir başka yönü de SOE’lere karar verme ve kararları hayata geçirme konusunda otonomi verilmesidir. Ulaşım, enerji ve diğer altyapı endüstrileri gibi anahtar endüstrilerde faaliyet gösteren SOE’ler dışında, birçok şirket yöneticisine ne üretecekleri, nasıl üretecekleri ve nereye satacakları konusunda karar alma yetkisi verilmiştir. Yani devlet işletmelerine, hükümetten bağımsız sözleşme yetkisi verilmiş ancak bunun yanında yapılan sözleşmenin finansal sonuçlarından sorumluluk tutulmaları sağlanmıştır.

Tablo 2: SOE ve TVE'lerin Dönemler İtibari İle Üretim ve Verimlilik Artış Oranları (%)

		1980 -1988	1980 -1984	1984 -1988
Devlet İşletmeleri	Üretim	8.49	6.77	10.22
	Toplam Faktör Verimliliği	2.40	1.80	3.01
Kolektif İşletmeler	Üretim	16.94	14.03	19.86
	Toplam Faktör Verimliliği	4.63	3.45	5.86

Kaynak: Lin ve Diğerleri (1996) s:18

İşletmelerin otonomisinin artması planlanan dağıtım sisteminde de bir takım reformları gerekli kılmıştır. Devlet işletmeleri plan haricinde de üretim yapma yeteneğine sahip olduklarından, plan çerçevesinde tahsis edilen kaynakların dışında da üretim girdisi sağlamak durumunda kalmışlardır. Kaynak tahsis sisteminin nispeten serbestleştirilmesinin en beklenmedik etkisi devlete ait olmayan işletmelerin, özellikle köy ve kasabalarda kurulmuş olan Kolektif sahipli şirketlerin (TVE'lerin) çoğalması olmuştur. Hükümetin 1971'de kırsal alandaki mekanizasyonu arttırmak için finansal yardım sağlaması nedeni ile zaten kırsal endüstri vardı. 1978'de TVE'lerin toplam endüstriyel üretim içindeki payı %10'a çıkmıştır. Devlete ait olmayan işletmeler toplam endüstriyel üretimin 1978'de %22'sini gerçekleştirirken 1993'de bu oran %56.9 olmuştur.

İşletme yönetimi reformlarının amacı olan ekonomide etkinliği arttırmak genel anlamda başarıya ulaşmıştır. 1978-84 yılları arası %42.2 olan tarımsal üretim artışının yarısı reformlar sayesinde oluşan verimlilik artışından kaynaklanmıştır. Li (1998), McMillan ve diğ. (1992), Wan (1998) Chen (1992 ve 1998), Jefferson ve diğ. (1995 ve 1996), Liu ve Liu (1996), Jin ve Qian (1998), Liu ve Zhuang (1998) Zheng ve diğ. (1998) endüstrinin üretim fonksiyonu tahmin etmişler ve işletmelerinin otonomisinin artmasının verimliliği arttırdığını saptamışlardır.

Faktör Piyasaları Reformu

Daha önce de değinildiği gibi reform dönemi öncesinde faktör piyasalarında devletin mutlak bir hakimiyeti söz konusudur. Üretimde kullanılacak emek ve sermaye miktarları devlet tarafından belirlenirken toprak ve girişimcilik faktörlerinin tek sahibi de devlettir. Üretim faktörlerinin ekonomik faaliyetler arasındaki tahsisi ve üretimden alacakları pay devlet tarafından belirlenmekte idi. Çalışmanın bu alt bölümünde ilk önce sermayenin sağlanması konusunda yapılan reformlar ele alınacak, daha sonra emek piyasalarındaki reformlar incelenecektir. Girişimcilik ve toprak mülkiyeti konusunu daha önce ele aldığımızdan burada ayrıca incelenmeyeceklerdir.

Sermaye Hareketliliği

Sermaye hareketlerini Çin için iki şekilde inceleyeceğiz.

1. İşletme Yatırımları: Bu tür yatırımlar, pazarlara yakınlık, ara ve yatırım mallarına yakınlık, üretim faktörlerinin bulunabilir olması, altyapının durumu veya vergi, sübvansiyon ya da özendirici tedbirlerin var olup olmaması, yatırım kararları gibi politik belirleyicilerin maliyetleri artırıp azaltmasına göre kendine yer aramaktadır.

2. Bankacılık Sistemi Yolu ile Sermaye Hareketleri: Bankaların eyaletler arası kredi ve mevduat işlemleri yapması ile sermaye mekan değiştirebilmektedir.

Ekonomik reformun ilk yıllarında işletme karları ve vergilerinin yerel ve merkezi yönetimler arasındaki dağılımını düzenleyen yönetmelikler, sermaye hareketlerini engellemektedir. Bu dönemde mali sistem, gelirlerin tek kanalda birleştirilmesi ve mali transferlerin bu tek kanaldan yapılması ile karakterize edilmektedir. Planlanmış üretim miktarlarının düşürülmesi ile plan hedefi dışındaki, üretim gelirlerinin yerel yönetimlerde alıkonulmasına izin verilmesi, eyaletlerdeki sermaye birikimini hızlandırmıştır. Yerel yönetimler ellerinde tuttıkları karları, üretimde verimliliği artırmak için yatırıma dönüştürmeye başlayınca bir yandan sermaye birikimini hızlandırdılar, diğer taraftan da kredi ihtiyaçlarını arttırdılar. Tüm bu gelişmeler sayesinde sermayenin verimli alanlarda yatırılması için uygun ortam da yaratılmıştır. Sözleşme sorumluluğu sistemi altında, sermaye birikimi sağlamış işletmeler, piyasa isteklerine uygun ürünler üretebilmek ve daha fazla kar elde edebilmek için yatırımlarını uygun alanlarda ve coğrafi bölgelerde yoğunlaştırmışlardır. Sermayenin en fazla karlı olduğu alanlarda yatırıma dönüştürülmesi sermayenin etkin kullanımı için gerekli ancak yeterli olmayan koşuldur. Sermayenin etkinliğinin tam olabilmesi için yeterli koşul sermaye mobilitesidir. Çin'deki iç piyasaların coğrafi entegrasyonu da tamamlandıktan sonra sermaye hareketliliği artık Çin'de gelişmiş ülkelerdeki işlevlerini yerine getirebilir hale gelmiştir. Tüm bunlar ışığında merkezi hükümet kalkınma programını gerçekleştirebilmek ve sermayeyi uygun bölgelere ve endüstrilere çekebilmek için çeşitli özellikleri ve/veya ayrıcalıkları ile birbirinden ayrılan 5 farklı özel bölge oluşturmuştur: Özel Ekonomik Bölgeler (ÖEB), 14 açık kıyı şehri, Hainan, Pudang ve Vangtze Delta boyunca uzanan iç eyalet bölgeleri. ÖEB'lerdeki yabancı sermaye yatırımları için vergi oranı %15 olarak belirlendi. 5 milyon dolar üzerindeki yatırımlar için ise bu oran daha da düşüktür. Ayrıca bu bölgede joint-ventureler için 1.ve 2. yıllarda vergi muafiyeti, 3-5 yılda ise vergilerde %50 indirimler öngörülmüştür (Kumar 1994:59).

Sermaye hareketliliğinin bir diğer şekli finansal piyasalar ya da bankacılık sistemi yolu ile olandır. Çin'de bölgelerarası sermaye akımlarının temel kanalı Interbank

Piyasalarıdır. İnterbank Piyasalarında, yerel bankaların kısa dönemli finansman gereksinimleri, Merkez Bankası gözetiminde diğer finans fazlası olan yerel bankalardan karşılanmaktadır. 1990'lı yılların başında artık banka borçlanmalarının %90'ı İnterbank Piyasaları aracılığı ile yapılır hale gelmiştir. Ülkedeki İnterbank işlemleri 1987'de 230 milyar Yuandan 1988'de 520 milyar Yuan'a yükselmiştir. 1991 yılında para politikaları gevşetilmiş bunun sonucunda da İnterbank işlemleri 1992 yılında 800 milyar Yuan'a ulaşmıştır. 1994 yılında hükümet tarımsal altyapı, ithalat-ihracat gibi yatırım konularında uzun dönem finansman sağlayacak üç kalkınma bankasını kurmuştur (Meng ve Kidd 1997:408).

Faiz oranlarının, piyasa faiz oranlarından düşük olması işletmelerin kredi kullanımını teşvik etmiştir. Reform öncesi dönemde aşırı kredi talebi, merkezi tayinleme metodu ile kısıtlanmıştı. Reform sonrası dönemde ise kredi talepleri para basarak karşılanmıştır. 1984 yılında, bir önceki yıla göre para arzındaki artış %44.7 olmuştur. Enflasyon oranı da 1984'deki %3'lük seviyesinden 1985'de %8.8'lik düzeye çıkmıştır. 1988'de hükümetin fiyat kontrollerini gevşetme girişimleri enflasyon beklentisini arttırmıştır. Ancak faiz oranları bu beklentiye göre ayarlanmamıştır (Chen 1992:218).

Plan fiyatları ile piyasa fiyatları arasındaki fark rant arayışlarını da yoğunlaştırmıştır. 1988 yılında, faiz oranları, döviz kuru ve mal fiyatlarının plan fiyatları ile piyasa fiyatları arasındaki farktan kaynaklanan ekonomik rant 200 milyar Yuan'a yani milli gelirin %21.5'ine ulaşmıştır. 1992'de ise sadece banka kredilerinden oluşan ekonomik rant 220 milyar Yuan'ı bulmuştur.

Bugün için Çin'de sermaye akımları genel olarak hisse senedi ve tahviller aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Her ne kadar piyasa ekonomilerine göre Çin'de sermaye piyasaları ve onun araçları sınırlandırılmış ise de 1993 yılında bile 120 şirket Shanghai ve Shenzhen Borsaları'na kote edilmiş durumdaydı. Ancak günümüzde dahi bu borsalar kamunun spekülatif hareketlerine o kadar duyarlıdır ki kendinden beklenen fonksiyonları yerine getirmesi oldukça güçtür.

Emek Piyasası Reformları

Reformların bu konudaki ilk amacı emek piyasalarındaki esneklikleri arttırmak olmuştur. 1970'lerin sonlarına doğru kırsal kesimdeki komün sisteminin kaldırılması ve kente göçe sınırlı da olsa izin verilmesi emek arzını arttırmıştır. 1984 yılında iç göçlere izin verilmiştir. Ancak hükümet kırsal alandan kente göçü önlemek için Ortak Mülkiyetli joint-venturelerin kırsal alanlarda kurulmasına izin vermiştir. Bu işletmelerde kırsal işgücü kullanılarak bölgesel pazarların ihtiyaç duyduğu ürünler üretilmesine başlanmıştır. Daha sonra Gansu ve Sichuan gibi bazı eyaletler ihtiyaç olan bölgelere nitelsiz emek ihracı programını başlatarak ülke içindeki emek mobilitesini arttırmıştır.

Talep yönünden de, emek piyasalarındaki esneklikleri arttırmak için tamamlayıcı önlemler alınmıştır. İlk önce işletmelere işgücünün işe alınması ya da çıkarılması konusunda yetkiler devredilmiştir. Ayrıca devlet “İşgücü Hizmet Şirketleri” kurarak açık işler ile işsizleri buluşturan bir organ oluşturmaya çalışmıştır. Ayrıca işgücünün niteliğini arttırmak için işletmelerin istekleri doğrultusunda kurslar düzenlemeye başlamıştır.

“İşgücü Sözleşme Sistemi”nin uygulanması ile birlikte, ömür boyu iş garantisi de ortadan kalkmıştır. Artık işçiler işe başlarken işletme yönetimi ile çalışma şartlarını tanımlayan sözleşmeler yapmak zorunda kalmışlardır. Bu sözleşmelerde ücret, çalışma saatleri, sorumluluk ve görevler, karların dağıtım sistemi gibi unsurlar belirtildiği gibi sözleşmenin geçerlilik süresi de belirtilmekteydi. Sözleşme sistemi işletmelerin istihdam politikalarında oldukça büyük bir esneklik kazanmalarına yol açmıştır. Bu sistem sayesinde işletmeler rasyonel davranıp uygun olmayan adayları reddetme hakkına sahip olmuşlardır. Sözleşme sistemi sadece işgücü havuzuna yeni girenleri kapsamaktaydı ve ilk defa 1983 yılında uygulamaya konuldu. 1986 yılında ise tüm işçiler kapsama dahil edilmiştir.

Ücretler ile verimlilik arasındaki bağ da 1978 yılında uygulanmaya başlanan ikramiye sistemi ile kurulmuştur. İkramiyeler ilk önce ücretin %5'i olarak

belirlenmiş daha sonra %12'ye çıkarılmıştır. 1985 yılında da dalgalanan ücret sistemi yürürlüğe girmiştir. 1992 yılında 100.000'in üstünde devlet işletmesinde 41 milyon işçi ile ücretler pazarlık usulüne göre belirlenmekteydi (Liu ve Liu 1996:242).

Çin ekonomisinde sosyal güvenlik reformlarını da bu başlık altında ele almak uygun olacaktır. Son yıllarda, sosyal güvenlik reformları hükümetin reform gündeminde artan bir öneme ve ağırlığa sahip olmaktadır. Eğer Çin nüfusunun sadece %7'sinin 65 yaş ve üstü olduğunu (Japonya'da bu oran %15, ABD'de ise %14'dür) dolayısıyla Çin nüfusunun genç nüfustan oluştuğunu gözönüne alırsak, uzun dönemli sürdürülebilir ve modern bir sosyal güvenlik sistemi yaratılması Çin için kaçınılmazdır. Ömür boyu iş garantisinin Sözleşme Sorumluluğu Sistemi ile ortadan kaldırılması bu türden reformları Çin ekonomisi için kaçınılmaz yapmaktaydı. Genellikle kentsel işgücüne ve SOE'lerin istihdamına emeklilik hakkı tanınmaktaydı. Kırsal bölge nüfusunun büyük bir çoğunluğu kamu emekliliği sistemine dahil edilememiş sadece zengin kasabalarda yerel hükümetin yürüttüğü yaşlılara emeklilik maaşı verme çalışmaları söz konusu idi. Hükümet işçilerinin emeklilik maaşı, artık hükümet bütçesinden karşılanmaktadır. Yakın bir zamana kadar SOE'lerden emekli olan kişinin emeklilik maaşı, emekli olduğu SOE tarafından karşılanmaktaydı. Böyle küçük ölçekli emeklilik sisteminin riski yüksektir. Nitekim SOE bir müddet sonra kendilerinden emekli olmuş kişilerin maaşlarını ödeyemez duruma gelmiştir. Sonuçta emeklilik reformu ile birlikte SOE'lerin emeklilik sistemi riski ve gelirleri tek bir havuzda toplulaştırılmıştır. Çeşitli bölgeler ve işletmelerdeki birkaç yıllık deneyimlerden sonra, 1995 yılında emeklilik sistemi üzerinde daha ayrıntılı reform kararları alınmıştır. Bu kararların ulaşmaya çalıştığı hedef, devlet, işletme ve işçilerin fonları ile oluşturulacak ve böylece çok dayanaklı bir yapı arzedecek emeklilik sisteminin oluşturulmasıdır. Toplam 92 milyon işçi ve 21 milyon emekli bu sistem altında toplanabilmiştir (Meng ve Kidd 1997: 418).

Kırsal kesimde emeklilik sistemine devletin katkısının sınırlı kalmasının en önemli nedeni, kırsal alanda bir milyara yakın insanın bulunmasıdır. Devlet bu kadar

Tablo 3: ABD ve Çin'de Dış Ticaretin GSMH İçindeki Payı (%)

	1978		1991	
	İhracat	İthalat	İhracat	İthalat
Çin	4.5	4.7	19.6	18.6
ABD	6.5	8.5	7.4	8.9

Kaynak: Fukasaku ve Wall 1994: 31

insana emeklilik maaşını tek başına ödeyemeyeceğinden, bu bölgelerde yerel hükümetler ve bireylerin katkı paylarına dayanan ve kendi kendine yetebilen emeklilik sistemi kurmaya çalışmaktadır. 1995 yılına gelindiğinde ülkedeki 2300 ilden yaklaşık 1400 tanesinde çeşitli büyüklüklerde ve bölgeye ve/veya ile özgü nitelikleri bulunan emeklilik sistemi oluşturulmuştur.

Dışa Açılma Politikaları

1978 yılında başlatılan Dışa Açılma Politikaları çerçevesinde, iç fiyatlar ile uluslararası fiyatlar arasında bir bağ kurularak Çin'in karşılaştırmalı üstünlüğünü ön plana çıkaran ve ekonomik büyümeyi hızlandıran bir verimlilik artışı sağlanmaya çalışılmıştır. Dışa açılma politikaları dâhilinde üç alanda reform düzenlemeleri yapılmıştır: dış ticaret ve döviz kuru rejimi, yabancı sermaye yatırımları ve özel ekonomik bölgelerin oluşturulması. Çalışmanın bu bölümünde bu üç alanı ayrı ayrı ele alalım.

Dış Ticaret Politikası Reformları

Çin ekonomisi aslında hiçbir zaman tamamen dışa kapanık otarşik bir ülke olmamıştır. Reformlar uygulanmaya başlamadan önce bile ihracat ve ithalatın GSMH içindeki payı ABD'nin ithalat ve ihracatının GSMH içerisindeki paylarına yakındır. 1978 yılında Çin dış ticaretinin GSMH içerisindeki oranı %9.2, ABD'ninki %15 iken 1991 yılında bu oranlar sırası ile %38.2 ve %16.3 olmuştur.

Uluslararası ticaret alanında, Çin bu konudaki reform dönemini, diğer dönüşüm geçiren planlı ekonomilerden

farklı iki avantajla başlamıştır. Herşeyden önce Merkezi Planlamada Çin'in uluslararası işlemlerinin yapısını bozmak yerine zaptetmeye çalışılmıştır. İkincisi Çin'in potansiyel karşılaştırmalı üstünlüğünün kaynağı aşikar bir biçimde ortadaydı ve geliştirilebilir nitelikte idi. İçeride dönük gelişme stratejisi ve ihracatın kompozisyonunun emir-komuta ile belirlenmesi, 1960-1970'lerde Çin'in dış ticaretten elde edeceği potansiyel kazançları gerçekleştirmesini engellemiştir. İhracat temel malları da dış satımından oluşuyordu ve dünya fiyatlarından satılıyordu. Bu dönemde Çin ihracata dayalı büyüme fırsatını kaçırmak, belirli malların dış satımında uzmanlaşmaya gitmiştir.

Çin ekonomisinde dış ticaretin önemli bir yeri olmasına rağmen Çin ekonomisi dışa yönelik olarak gelişen bir ekonomi olmamıştır. 1978 reformlarından sonra dış ticaret kontrolleri iki kanaldan yürütülmeye çalışılmıştır: Emredici planlama ve yol gösterici planlama. Bu iki kanaldan da firmalara girdi tahsisi sağlanarak ihracat için belirli miktarlarda mal üretmeleri istenmektedir. Ancak yol gösterici planlamada zorlayıcılık unsuru bulunmamakta ve belirli teşvik ve özendirmelemlerle hedeflerine ulaşmaya çalışmaktaydı. Dolayısıyla emredici planlamada olduğu gibi piyasa mekanizmasının toptan reddini değil, piyasa mekanizmalarının çevre şartlarının değiştirilmesini içermektedir. 1988 yılında plan dâhilinde belirlenen toplam 112 ihraç malının sadece 21 tanesi direkt olarak emredici planlarla kontrol edilmekteydi. 1978 yılında ihracatın tümü plan dâhilinde gerçekleştirilirken 1988 yılında bu oran %45'e ve 1992 yılında da %15'e düşürülmüştür. 1988 yılında ihracatın yaklaşık %20'si yol gösterici planlar dâhilinde gerçekleştirilmiştir. Yol

gösterici plan DTŞ'lerine belli konularda özerklik sağlamıştır. İhracatın %35'lik kısmı ise özellikle yabancı sermaye ortaklığına sahip bağımsız şirketlerle gerçekleştirilmiştir. İthalatta ise 1984 yılında çelik, kimyevi gübre, lastik, orman ürünleri, tütün, tahıl ve polyester ve diğer sentetik elyaftan oluşan yedi anahtar ürün ithalatını kontrol edebilmek için bu ürünleri kapsayan birleştirilmiş yönetim sistemi uygulanmaya konmuştur. Bu yedi anahtar ürün 1980'lerin başında Çin'in toplam ithalatının %90'ını oluştururken 1984 yılında bu oran %40'a düşürülmüştür. Emredici plan dahilinde gerçekleştirilen ithalat 1978 yılında ithalatın tümünü oluştururken, 1992 yılında bu oran %18.5'e düşürülmüştür. Yol gösterici plan dahilinde gerçekleştirilen ithalatın toplam ithalat içerisindeki payı ise 1992 yılında %30'dur. Yol gösterici planlama dahilinde DTŞ'lere hammadde yedek parça ve sermaye malları ithali için belirli bir döviz tahsisi yapılmaktadır. 1988 yılında ithalatın %30'luk kısmı, plan haricinde, eyalet veya yerel yönetimlerden ithalat yapma izni almış, ithalat için gerekli döviz swap merkezlerinden, dış borçlanmalardan veya yabancı ortaklarından kendi imkanları ile bulmuş firmalar tarafından gerçekleştirilmiştir. Emredici planın dış ticaretteki görece ağırlığının azalmış olması, dış ticaretin kendi iç dinamikleri ile yürütüldüğü anlamına gelmemektedir. Devlet bugün için dış ticareti ithalat-ihracat lisansları, kaynak tahsisleri, faktör tahsisleri gibi araçlarla önemli ölçüde kontrol edilmektedir (Jefferson ve diğ. 1996:168).

Dışa açılma politikaları çerçevesinde yapılan reformlardan bir diğeri de DTŞ'lerinin özeleştirilmesi yani merkezi hükümete olan bağımlılıklarının azaltılmasıdır. 1978'den itibaren DTŞ'nin sayısı hızla artırılmıştır. Bölgesel DTŞ'ler, o bölgenin dış ticaretini bağımsız olarak yürütmeye başlamışlardır. Özellikle Hong-Kong'lu yatırımcıların tercih ettiği Guangdong eyaletindeki DTŞ'ler tamamen merkezden bağımsız olarak eyaletin dış ticaretini yürütmeye başlamışlardır. 1980'lerin ortasında 800 adet DTŞ, 1980'nin sonlarında ise 5000'e yakın DTŞ'ler, geçmişe nazaran daha inisiyatif sahibi olarak dış ticaret yapmaktaydı. Ayrıca 1980'lerin sonunda büyük ölçekli devlet işletmeleri de artık kendi ithalat ve ihracatlarını kendileri yapıyor hale gelmişlerdir.

Hükümet 1988 yılında ulusal DTŞ'lere Sözleşme Sorumluluğu Sistemini getirmiştir. Bu uygulama 1991 yılında yerel DTŞ'lere de uygulanmıştır. Bu uygulamanın amacı bir yandan merkezi hükümetin ihracat sübvansiyonları açısından finansal yükünü azaltmak diğer taraftan ihraç mallarının yurtiçi fiyatları ile yurtdışı fiyatları arasında bir ilişki kurmak istemesidir. 1 Ocak 1991 yılında devlet, ticaret sözleşmelerinde devletin artık direkt ihracat teşviği veya ithalat desteği vermeyeceğini açıklamıştır. Bu desteklerin yerini daha sonra çapraz sübvansiyon (cross subsidies) denilen yeni bir uygulama almıştır. Bu uygulama ile şirketlere, ihracat kazançlarının bir kısmını tutmalarına izin verilmiş veya uygun koşullarda bankalardan veya diğer DTŞ'lerden kredi sağlanmıştır.

Dış ticarete özerkliğin artması Çin Hükümeti'ni yeni bir ticaret politikası uygulamaya sevk etmiştir. Gerçi ihracatın %35'i ve ithalatın %46'sı devletin verdiği lisanslarla gerçekleştiriliyor ve bu haliyle bile ödemeler bilançosunu etkileyebilecek önemli bir politika enstrümanına sahip bulunuyordu ancak Çin ekonomisi için daha geniş kapsamlı bir dış ticaret politikası gerekli idi. İthalat izinleri, ithal ikameci sanayilerin korunması amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. İhracat izinleri de özellikle Çin'in ana üreticisi olduğu mallarda fiyatı yüksek tutmak için kullanılmaya başlanmıştır. Bir diğer dış ticaret politika aracı ise gümrük vergileridir. Gümrük vergileri ithal ikamesi sağlayan endüstrileri korumak için kullanılmıştır. 1992 yılında tüm ekonomi için uygulanan ortalama gümrük vergisi %42.8'dir.

Döviz Kuru Rejimi Reformları

Reform dönemi öncesi ve sonrasında Yuan geleneksel olarak satın alma gücü paritesi çerçevesinde sürekli olarak diğer paralar karşısında aşırı değerli kalmıştır. Bunun nedeni Çin ekonomisindeki fiyat sisteminin aksaklıklarıdır. 1970'lerde Çin'in fiyat istikrarı Yuan'ın sürekli olarak değer kazanmasına neden olmuştur. 1970'de 1 dolar 2.46 yuan iken 1979'da 1.5 yuan'a gerilemiştir. Bu durumun ekonomiye ve dış ticarete önemli zararlı etkilerinin olması nedeni ile Hükümet 1981 yılında döviz kuruna

“iç dengeleme oranı” (internal settlement rate-ISR) uygulayarak tüm ticari işlemlerde 1 dolar 2.8 yuan kurunu geçerli kılmıştır. Bu katlı kur uygulaması sonucu ihracat daha karlı bir duruma gelmiş ya da daha az zarar edilmiştir. İthalat ise daha az karlı bir faaliyet haline dönüşmüştür. De facto olarak yapılan bu devalüasyonun acenta sisteminde çalışan DTŞ’ler üzerinde önemli etkileri olmuştur. IMF ve Çin’in dış ticaret yaptığı ülkeler bu uygulamayı yasadışı olarak nitelendirmişler ve Çin’den bunun düzeltilmesini istemişlerdir. 1984 yılında yasal döviz kuru 1 dolar=2.8 yuan olarak belirlenmiş ve ISR sistemi 1985 yılında kaldırılmıştır (Fukasaku ve diğ. 1994:31).

1979 yılında hükümet, yerel yönetimlerin elde ettiği dövizler üzerindeki kontrollerini gevşetmeye başlamıştır. İlk başta yerel yönetimlere kazandıkları miktarın belli bir oranında, Merkez Bankası’ndan döviz çekme hakkı tanınmıştır. Daha sonra ise yerel yönetimler elde ettikleri dövizin tamamı üzerinde tasarruf hakkı elde etmişlerdir. Merkez Bankası’ndan döviz çekme hakkı dış ticareti ile ilgili işletmelere de tanınmıştır. 1984-85 yıllarında Merkez Bankası’ndan döviz çekme yetkisi, işletmelerin kazandırdıkları dövizin %25’i ile sınırlanmıştır. 1988’de ise öncelikli sektörlerde (hafif sanayi, sanat ve zanaatkarlık, giyim, makina ve elektrikli ürünler) bu oran %70-%100’lere çıkartılmıştır. Ayrıca plan hedeflerinde belirtilen döviz kazançlarının üstünde döviz kazandıran işletmelere bu kazançlarından yararlanma hakkı tanınmıştır.

Bu konuda yapılmış bir diğer reform 1979 yılında yasalaşan ve DTŞ’lerin veya bağımsız şirketlerin dış ticaretten elde ettikleri dövizlerin bir kısmını Merkez Bankası’na satmadan elde tutabilmelerine izin verilmesidir. Daha önceden kazanılan tüm dövizler Merkez Bankası’na resmi döviz kurundan satılıyordu. Kazanılan dövizin bir kısmının elde tutulmasına izin verilmesi ile birlikte şirketler kazandıkları dövizin bir kısmını kendi belirledikleri ithalatı yapabilmekteydiler. Kazanılan dövizin elde tutulma oranı endüstriden endüstriye, eyaletten eyalete değişmekle birlikte %5 ile %50 arasında belirleniyordu. 1988 yılında bu oran Özel Ekonomik Bölgeler’deki yabancı sermayeli şirketler için %100, Guangdong ve Fujian eyaletlerindeki

işletmeler için %30 ve diğer işletmeler içinde %25 olarak belirlenmiştir. 1991 yılında bölgeler ve sektörler arası eşitsiz gelişme yarattığından hükümet bu oranları elektronik ve sermaye mallarında %70, diğer mallarda %50 olarak belirlemiştir. Kazanılan dövizlerin hükümete transfer edilen kısmının beşte ikisi resmi kurdan değiştirilmişken geri kalanı daha çok piyasa güçlerine dayanan swap merkezlerinden bozdurularak hükümete aktarılmıştır. 1991 yılındaki düzenleme ile sadece Özel Ekonomik Bölgeler’deki yabancı sermayeli kuruluşlara, Tibet’teki işletmelere kazandıkları dövizin tamamını ellerinde tutma yetkisi verilmiştir. 1985 yılında Merkez Bankası rezervlerinde 11.9 milyar dolar bulunurken, aynı yıl işletmelerin elinde bulunan dolar 16 milyara yaklaşıyordu (Chen ve diğ. 1992: 207).

1994 yılından itibaren Döviz Değişim ve Düzenleme Merkezlerince yürütülmekte olan döviz işlemleri sistemi, bankacılık sistemi aracılığıyla yürütülmeye başlanmıştır. Çünkü bu dönemde İnterbank işlemleri ile birlikte döviz transferleride bankalar aracılığıyla yapılmaya başlanmıştır.

Yabancı Sermaye Yatırımları Rejim Reformu

Reform ve dışa açılma politikalarında en belirgin dönüşüm önceleri kesinlikle yasaklanmış daha sonra teşvik ve özendirmeyle desteklenir hale gelmiş olan yabancı sermaye yatırımları (YSY) alanında yaşanmıştır. Bu rejim değişikliğinin temel nedeni YSY ile modern teknolojinin, yönetim tekniklerinin, uluslararası bağların ve sermaye birikiminin Çin’deki önemini arttırmaktır. Bu yatırımlar sayesinde Çin’in ihracat kazançlarının artması umulmuştur. Bu çerçevede üç farklı YSY söz konusudur.

Eşit Paylı Joint-Venture (JV): Sınırlı sorumlu limited şirketlerdir. Çinli ve yabancı ortaklar 1979 yasası uyarınca eşit paylara sahiptirler. Karlar her bir ortağın sermaye payına göre dağıtılmaktadır.

Kooperatif (sözleşme) Venture (CV): Bu tür şirketler Çin ve yabancı ortaklar arasında uzun dönem yatırım anlaşmaları ile kurulmuş şirketlerdir. En uç durumda, CV’ler, Çinli işletmelerin kendilerine

üretim araçları, teknik bilgi, know-how ve pazarlama uzmanlığı gibi konularda yardım sağlayacak yabancı bir şirketle uzun dönem teknik ve üretim ortaklığı kurması ile oluşan şirketlerdir. CV'lerde karlar yapılan anlaşma dahilinde dağıtılmaktadır.

Tamamen Yabancı Sermayeli Yatırımlar (FV)

1979 Yasasına yabancı yatırımcıların ilk tepkisi ihtiyatlı yaklaşmak olmuştur. Eşit yabancı ortaklık payı sınırlamaları ve Çin reformunun geleceği hakkındaki belirsizlikler Çin'deki yatırımların riskini arttırmıştır. Çin yetkilileri buna 1983 ve 1984'de arazi kullanım bedelleri yerel yönetici kullanma zorunluluğu, eşit pay bulundurma gibi konularda daha esnek düzenlemeler çıkartarak karşılık vermişlerdir. Bu düzenlemeler 1984-1985'de yabancı sermaye yatırımlarını önemli ölçüde arttırmıştır. Bunu ithalat patlaması izlemiştir. Joint-venture yatırımları, 1985'in ikinci yarısında ve 1986 yıllarında düştüğünde, yetkililer bu duraksamadan sonra yabancı sermaye yatırımları üzerindeki kontrolleri daha da gevşetmişlerdir. Tüm bunlardan sonra yabancı sermaye yatırımlarının yasal düzenlemelerini kurma süreci, ithal girdilerin kullanılma izni ya da kar transferine izin verilmesi gibi kolaylıkları da içerecek şekilde genişletilmiş ve bugünkü yapısını almıştır. En azından küçük ölçekli yabancı sermaye yatırımları üzerindeki bürokratik sınırlamalar minimal düzeye indirilmiş, büyük ölçekli sermaye yatırımlarında ise yabancı sahipliği kabul edilmiştir.

1980'lerde Çin'deki joint-ventureler (JV) konu olarak geniş bir dağılıma sahiptir. Büyük bir çoğunluğu 1 milyon dolar civarında küçük yatırımlardır. Daha az bir miktardaki grup ise ortalama 3 milyon dolar ile yapılmış yatırımların büyük bir çoğunluğunu oluşturmaktadır. Küçük JV'lerin çoğu Hong-Kong ya da diğer deniz aşırı Çin'li partnerlerle gerçekleştirilmiştir ve çoğu ihracata yönelik olarak emek-yoğun endüstriyel malları üretmektedir. Büyük JV'ler ise OECD Ülkelerinden sahip oldukları ortakları ile daha sermaye-yoğun mallar üretmektedirler ve temel (ilksel) malları ülke içinden satın almaktadırlar (Sun ve Tipton 1998:172).

Daha küçük ölçekli JV'ler ise 1978-1979'daki başarılı tarım reformundan sonra sayıları hızla artan TVC'lerle ortaklıklar kurmuşlar ve daha çok yerel talebe yönelik olarak inşaat malzemeleri ve nihai tüketim malları üretimine yönelmişlerdir. 1980'lerin ortasında bu JV'ler Çin'deki düşük işgücü maliyetlerinden yararlanarak, emek-yoğun üretim teknikleri ile ihracat ürünleri üretmeye başlamışlardır. Küçük ölçekli JV'lerin, Çin'in hızlı ihracat artışında önemli bir rolleri bulunmaktadır. Çünkü 30 yıl dış ticarete kapalı bulunan bir ekonomide sahip olunamayan dış ticaret işlemleri yetenekleri bu JV'lerin yabancı ortaklarında fazlasıyla bulunmaktadır.

JV ve CV'lerdeki yabancı ortakların sermaye paylarının yetersizliğini önleyebilmek için 1988 yılında yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenleme ile, yabancı ortakların şirketteki aktiflerinin aşırı değerlendirilmesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. 1988 yılına kadar Çin'de 5000'in üzerinde CV kurulmuştur. 1990'da yabancı sermayeli şirketlerin arazi kullanımı üzerindeki kontroller kaldırılmış, 1991'de bu işletmelerin yönetici kadrosunu bağımsız olarak belirlemesine izin verilmiştir. 1984-1990 yılları arasında ise "*Sahil Şeridi Kalkınma Stratejisi*" çerçevesinde Tiwan, Hong Kong ve Macao'lu yatırımcılara ek teşvikler getirilmiştir. 1993 yılında 34 ülke ile yabancı yatırımcıların çifte vergilendirilmesini önlemek amacı ile Çift Taraflı Ticaret Anlaşmaları yapılmıştır.

Çin'e yabancı sermaye akımının ana nedeni, Çin'in sahip olduğu mutlak veya karşılaştırmalı üstünlüğü ve geniş iç pazar sahipliğidir. Bir diğer neden ise petrol, kömür ve arazi gibi kaynaklara yakınlık ile Hong Kong, Taiwan ve Macao gibi ülkelere yakınlığın birarada olmasıdır. YSY'lere uygulanan vergi oranları Özel Ekonomik Bölgeler'de %15, sahil şeridindeki 14 eyalette %24 ve diğer bölgelerde ortalama %33'dür. Yerli firmalara uygulanan gelir vergisi ortalaması ise %55'dir. YSY'na ilk iki yıl vergi muafiyeti tanınırken takip eden 3 yıl içinde vergi indirim oranı %50'dir.

Özel Ekonomik Bölgeler

Çin'de reformlar başlatılırken, bunun önemli bir ayağının da yabancılar ile olan ilişkiler olacağı

biliniyordu. Gerek ithalat ve ihracat gerekse de sermaye yatırımları açısından, kapitalist dünyadan gelen bu ekonomik muhataplarla, sosyalist politikalardan vazgeçmeden nasıl bir ekonomik ilişki kurulacağı önemli bir sorun oluşturmaktaydı. Bu soruna en iyi çözüm olarak Özel Ekonomik Bölgeler'in (ÖEB) kurulması kararlaştırılmıştır. Bu amaçla hükümet 1979 yılında Shekou Endüstri Parkı'nı kurarak bu tür faaliyetleri uzaktan, ancak sıkı bir şekilde denetleyerek geliştirmek istemiştir. Daha sonra Hong Kong'a sınırı bulunan Bao-an ilinin tümü "*Özel Belediye*" olarak belirlenmiş ve merkez olarak Shenzhen seçilmiştir. 1980'e doğru Zhuhai (Macao ile sınırı bulunmaktadır), Guangdong, Fujian, Shantou, Gangzhou bölgeleri "*Özel Ekonomik Bölgeler*" olarak belirlenmiştir. 1988'de Hainan Adası ÖEB olarak belirlenmiş ve kendi haklarına sahip bir eyalet olarak yasalaşmıştır. Daha sonra Hainan eyaletine tanınan özel haklar diğer ÖEB'lere de tanınmıştır. ÖEB'ler ilk başta Doğu ve Güneydoğu Asya Ülkelerine yapılan ihracatın artırılması için düşünülmüş bölgelerdi. Ancak daha sonra Çin'in dış açılma politikasının genişleme ve yayılması ile Çin'in dış dünyaya açılan pencereleri ve köprüleri haline geldiler. Çin Hükümeti ayrıca buraları ekonomi laboratuvarı olarak da kullanmıştır.

ÖEB'lerin pencere ve köprü özelliklerinin artması Çin'in dış ticaret ve yabancı sermaye yatırım politikalarını da etkilemiştir. Bu bölgelerde yapılan yatırımlar, Çin ekonomisine hangi teknolojinin uygun olduğunu, Çin'in potansiyelleri ve dünya pazarlarının gereksinim duyduğu ürünlerin önemli bir göstergesini vermektedir. Ayrıca burada yapılan yatırımlar yeni teknolojilerin ve sermayenin Çin'e gelmesini ve Çin'in ürünlerinin dünya pazarlarına çıkmasını sağlayan bir köprü vazifesi görmektedir. Yabancı sermaye üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması, Çin işletmelerinin ÖEB'lerde yatırım yapmalarına izin verilmesi ve üzerlerindeki kontrollerin gevşetilmesi, vergi indirimleri, kar transferi hakları, döviz tutma kabiliyetinin geliştirilmesi ÖEB'lerdeki ekonomik faaliyetleri oldukça geliştirmiştir. Bu bölgedeki dış ticaret hiçbir kesintiye uğramadan sürekli artmıştır. Bu gelişme çerçevesinde kuzeyde Dalian'dan güneyde

Beihai'ye kadar 14 sahil şehri ÖEB'ler kadar olmasa da, açık şehirler haline getirilmiştir. 1993 yılında ise Yangtze nehri civarındaki 6 büyük şehir daha açık şehir haline getirilmiştir.

ÖEB'lerin bir diğer fonksiyonu da ekonomi laboratuvarı olmasıdır. ÖEB'ler politik dirençlere karşı oluşturulmuş, piyasa güçlerinin uygulama sorunlarının çözüleceği ve Çin'li işletmelerin piyasa refleksi kazanabileceği ekonomik bölgeler olarak düşünülmüştür. Ayrıca bu bölgelerde Çin ekonomisine uygun reform politikalarının belirlenmesi amaçlanmıştır. Reform kararları yukarıda bahsedilen nedenlerden dolayı ilk önce ÖEB'lerle sınırlandırılmış, daha sonra bu kararların ekonomik etkileri görüldükten sonra uygun olanlar tüm ülkeye yaygınlaştırılmıştır.

Piyasa güçlerince belirlenen ekonomik ilişkilerin yaygınlaştırılması ilk başta bu bölgelerde ele alınmış ve yerli firmalara yol göstermesi için bu bölgeler YSY'na açılarak önemli bir deneyimin kazanılmasına yardımcı olmuştur. Bu bölgelerde firmalar üretim kararlarını ve ürün fiyatlarını serbest olarak belirlemekteydi, ithalat ve ihracat kararları bu bölgelerde, piyasa güçlerine dayanarak verilmekteydi.

Maliye Reformları

1978 yılı öncesi maliye politikalarının asli görevi, bütçe kaynaklarının sektörler ve işletmeler arasında, plan hedeflerini gerçekleştirme yönünde tahsisinin sağlanmasından ibaretti. Devlet işletmeleri elde ettikleri kazançların tamamını hükümete aktarmakta ve bütçe kanalı ile yatırım ve üretimlerini gerçekleştirmek için kaynak almaktaydılar. Bunun dışında ülkede gelir ve kurumlar vergisi olmadığından başka bir vergi politikası söz konusu değildi. 1979 yılında daha önce de belirtildiği gibi hükümet karların bir kısmının işletmede kalmasına izin vermiştir. Ancak bu uygulama standardize edilememiştir. Çünkü SOE'ler devletle yaptıkları anlaşmalar ve pazarlık güçleri sayesinde farklı oranlar elde etmişlerdir. Ayrıca hükümet bütçe gelirlerindeki dalgalanmaları önleyebilmek için kar tutma oranlarını sık sık değiştirmiş, bütçe açıklarını kar eden işletmelerden daha fazla transferler sağlayarak

Tablo 4: GSMH, Hükümet Gelir ve Giderleri

	GSMH (1)	Gelir (1)	Gider (1)	Fazla (1)	Gelir/GSM (%)	Gider/GSMH (%)
1978	358.8	113.2	111.1	2.1	31.55	30.96
1979	399.8	114.6	127.4	-12.8	28.66	31.87
1980	447.0	116.0	121.3	-5.3	25.95	27.14
1981	477.3	117.6	111.5	6.1	24.64	23.36
1982	519.3	121.2	115.3	5.9	23.34	22.20
1983	580.9	136.7	129.2	7.5	23.53	22.24
1984	696.2	164.3	154.6	9.7	23.60	22.21
1985	855.8	200.5	184.5	16.0	23.43	21.56
1986	969.6	212.2	233.1	-20.9	21.88	24.04
1987	1130.1	219.9	244.8	-24.9	19.46	21.66
1988	1406.8	235.7	270.6	-34.9	16.75	19.23
1989	1599.3	266.5	304.0	-37.5	16.66	19.01
1990	1769.5	293.7	345.2	-51.5	16.60	19.51
1991	2023.6	314.9	381.4	-66.5	15.56	18.85
1992	2437.8	349.3	439.0	-89.7	14.33	18.01
1993	3134.2	434.9	528.7	-93.8	13.88	16.87
1994	4373.4	521.8	630.1	-108.3	11.93	14.41
1995	5727.7	624.2	682.4	-58.2	10.89	11.91

Kaynak: Jun Ma (1997) s: 23 (1) Cari Fiyatlarla Milyar Yuan

kapatmaya çalışmıştır. Sonuçta kar eden işletmeler aslında bu sistemle cezalandırılmaya başlanmıştır. 1983-1984 yıllarında bu sistemin yerine gelir vergisi uygulaması getirilmiştir. Böylece hükümetin bütçe gelirleri nispeten istikrarlı hale getirilmeye çalışılmıştır. Daha sonra işletmeler, bölgeler ve endüstriler arasındaki gelir farkını ortadan kaldırmak için gelir vergisine ek olarak gelir ayarlama vergileri ve servet vergileri toplanmaya başlamıştır. Ancak tüm bunlara rağmen hükümet gelirlerinin GSMH içerisindeki payı düşmüştür. Hükümet gelirlerinin GSMH'a oranı 1978 yılında %35 iken 1993 yılında %13'e düşmüştür (Zhang ve Zou 1998 227).

Hükümet bazı malların üretimi ve tüketimini özendirmek için 1994 yılında katma değer vergisi uygulamaya başlamıştır. KDV'nin uygulandığı

mallarda vergi oranı ortalama %17'dir. 1994 yılında hükümet gelirlerinin %42'si üretim orijinli KDV'den kaynaklanmıştır.

1994 yılında ayrıca gerçek kişilere yönelik olarak bir tür gelir vergisi uygulanmaya başlamıştır. İlk başta götürü usulde olan bu vergi 1994 yılında 800 yuan'dı. Daha sonra gelirin bir yüzdesi olarak alınmaya başlanan gelir vergisi, ücretlerde %5, maaşlarda %45 olarak belirlenmiştir.

1980 yılında gelirlerin merkezde tek elde toplanması sisteminden, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin toplam gelirleri paylaşmaları sistemine geçilmiştir. Böylece toplam bütçe gelirlerinin %80'i merkezi hükümette kalırken, %20'si de yerel yönetimlere aktarılmaya başlanmıştır. Ancak daha sonra hükümet

nispeten daha fakir olan bölgelerdeki yerel yönetimlerin %20'nin üstünde pay almalarına izin vermiştir.

Piyasa Düzenlemeleri Reformu

Piyasa ekonomilerinin etkinlik yaratabilmesi için bazı özelliklere sahip olması gerekir. Bunlardan bazıları; bağımsız bir şekilde hareket edebilen çok sayıda alıcı ve satıcının varlığı, piyasaya giriş ve çıkışların serbest olması, herhangi fiziksel ya da tarife benzeri engellerin faktör ve mal dolaşımını engellememesi, bağımsız fiyatlandırma yapabilme yeteneği, bağımsız sözleşme yapabilme ve yapılan sözleşmelerin sorumluluğunu taşıma zorunluluğudur. 1993 yılında Devlet Konseyi (State Council) piyasaları düzenlemeyi amaçlayan bir dizi önlem almış ve gerekli yasalar çıkartılmaya başlanmıştır. Bu önlemleri 5 ana başlık altında özetleyebiliriz.

1. Piyasaların Standardizasyonu Öncelikleri:

Rekabet yasaları, sözleşme sorumluluğu sistemi, tüketicinin korunması, sigortacılık, bazı ürünlerin piyasa düzenlemeleri ve yurtiçi ticaret koşullarının iyileştirilmesi, güvenlik ve futures piyasaların gelişimi yasalarının çıkartılması kararlaştırılmıştır.

2. Makroekonomik Kontroller ve Düzenlemeler:

Bütçe, vergileme ve Merkez Bankacılığı hakkındaki düzenlemeleri içermektedir.

3. Sosyal Güvenlik Yasaları: İşgücü yasaları, işsizlik sigortası gibi düzenlemeleri kapsamaktadır.

4. Ekonominin Dışa Açılmasını Geliştirecek Düzenlemeler:

Dış ticaret yasaları, yabancı bankalar ve diğer finansal kurumlar üzerindeki düzenlemeler, petrol arama faaliyetlerinde yabancılara izin verilmesini düzenleyen yasaların çıkartılması kararlaştırılmıştır.

5. Yönetim Organizasyonunun Geliştirilmesi Yasaları

Planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçmeye çalışan ülkelerin çoğunda, planlı dönemde kurulmuş büyük ölçekli firmaların tekel konumu önemli problemler yaratmıştır. Çinde ise ülkenin geniş coğrafi

alana sahip olması ve eyaletlere ayrılarak herbirinin kendi ekonomisinin diğer eyaletlerden izole edilmesi ve ayrıca endüstriyel yapılanması sonucu endüstrideki yoğunlaşma nispeten azdır. Eski Sovyetler Birliği'ndeki ülke çapında belirli ürünlerin üretiminde uzmanlaşmış ve ülke çapında tekel konumuna sahip firmalardan oluşmuş endüstriyel yapılanmanın tersine Çin'deki uzmanlaşma ya da yoğunlaşma eyaletler veya daha yerel bölgeler düzeyinde kalmıştır. Maoist dönemde bölgesel olarak kendine yeterli olabilme politikasının izlenmesi sonucu, eyaletlerin çoğu ülke genelinde bulunan endüstrilerin hemen hepsine sahip olmuşlardır. Örneğin Çin'in otomotiv sektörü küçük ölçeklere bölünmüş çok sayıda firmalardan oluşmaktadır. Çin'de ortalama 620 işçi çalıştıran yaklaşık 2500 tane motorlu araçlar ve yan sanayi firması bulunmaktadır. Aynı şekilde makina imalat sanayisinde de firma sayısı çok ve ölçekler nispeten düşüktür. Amerika'da makina imalat sanayisindeki ilk 5 firmanın toplam makina imalatındaki payı %69, Japonya'da %42 iken Çin'de bu oran sadece %20'dir.

Çin endüstrisinde firmaların %68'i 100 kişinin altında işçi çalıştırmakta ve endüstriyel çıktının %9.4'ünü üretmektedir. 100 ile 1000 işçi çalıştıran firmaların oranı %30 ve endüstriyel üretimin %40'ını üretmektedirler. Yani Çin endüstrisinde ekonomiye küçük ve orta ölçekli işletmeler hakimdir (World Bank 1994: 22).

Çin'deki piyasa ekonomisine geçiş bu nedenle diğer dönüşüm geçiren ekonomilerin tam tersine bir seyir izlemiştir. Merkezi hükümet 1989'da zarar eden işletmelerin birleştirilmesi yönünde bir yasa çıkartmıştır. Bu uygulama daha sonra tüm işletmeleri kapsamıştır. Yani Çin'de işletmelerin birleşmelerine olanak tanınmıştır. Özellikle eyaletler arasında, farklı bölgelerde kurulmuş aynı sektördeki işletmeler birleşmeye başlamıştır. Ancak birleşen işletmelerin tekel oluşturması ve rekabeti engellemesi yasalarla sınırlandırılmıştır.

İç pazarın geliştirilmesinde üretim ve fiyatlandırma konusundaki devlet müdahalelerinin en aza indirilmesi kadar önemli bir diğer konu da ekonomi içindeki

piyasaların mekansal entegrasyonunu sağlamaktır. Ürün fiyatları ve faktör mobilitesinde olduğu gibi endüstri yapısında da etkinliği arttırmada bu tür entegrasyonların, geniş coğrafi özelliğe sahip Çin'in iç pazarında önemli potansiyel yararları bulunmaktadır. Piyasa entegrasyonlarının gerçekleştirilmesine yönelik politikalar, faktör ve mal mobilitesine bağlıdır. Artık Çin'de sermaye ve emek gibi üretim faktörlerinin mobilitesi eskiye nazaran oldukça fazladır. Ülke içi ticarete, eskiden bir eyaletten diğer eyalete mal veya hizmet girişi tıpkı uluslararası ticarete kullanılan tarife-dışı engeller gibi bir takım engellemelere maruz kalıyordu. Yani Çin'de bir eyaletten başka bir eyalete mal taşırken gümrük vergisine benzer ücretler alınmakta idi. Sermaye hareketliliği bir ekonomide etkin kaynak dağılımının gerekli bir parçası olmasına rağmen, reform öncesi Çin'de sermaye hareketleri de oldukça kısıtlanmış ve merkezi hükümetin kaynak tahsisi politikalarına bağlanmıştı. Benzer şekilde işgücünün coğrafi yer değişiklikleri de izne bağlanmıştı. Tüm bu kısıtlamalar diğer reformlarla birlikte ortadan kaldırılmıştır. Bugün Çin'de iç piyasaların bütünleştirilmesi ve faktör mobilitesi reformları bu açıdan tamamlanmış görünmektedir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Yüksek oranlı bir ekonomik büyüme gerçekleştiren Çin'in bu başarısında 1978-1990 döneminde yapılan reformların önemli bir yeri bulunmaktadır. Çin'in potansiyel karşılaştırmalı üstünlüklerinin ön plana çıkarılması ve ekonominin istikrarlı bir şekilde gelişimi için, kamu sektörünün yeniden inşası, tarım sektöründeki durgunluğun önlenmesi, sektörler ve bölgeler arasındaki artan ekonomik dengesizliklerin giderilmesi ve kaynak dağılımının etkinleştirilmesini sağlayacak makroekonomik kontrol sistemlerinin geliştirilmesi gerekli olmuştur.

Ülke ekonomisindeki büyüme ilk önce tarımsal reformlardan sağlanan verim artışından kaynaklanmış, daha sonra hızlı büyüme sanayi ihracatı artışı ile sağlanmıştır. Çin Hükümeti büyümeyi sağlamak için, pragmatik bir şekilde yabancı sermaye yatırımları üzerindeki engelleri ve dış ticaret kontrollerini

kaldırmıştır. Bazı reformlar ekonomiyi pazar bazlı bir ekonomi haline getirmiştir. Ancak bu dönem içinde tüm bu reformlar tamamlanamamıştır. Örneğin döviz piyasaları aşamalı olarak reforme edilirken diğer finansal piyasalardaki reformlar, özel teşebbüs finansal kurumlarının sağlaması yönünden çok cılız kalmıştır. Hükümetin makro ekonomik kontrolü hala belirgindir. Sistematik bir özelleştirme programı uygulanmadığı için devlet mülkiyetli işletmelerin çalışma koşulları değiştirilmiş ancak işletme mülkiyeti el değiştirme hızı beklenenden düşük kalmıştır. Devlet işletmeleri eskiye nazaran daha çok rekabetle karşı karşıyadır. Ancak bu rekabet henüz tam anlamıyla bir pazar ekonomisini yansıtmamaktadır. Bunun yanında Çin ekonomisi fiyat liberalizasyonunu da hala tamamlayamamıştır. Bazı büyük ölçekli JV'lerin ürettiği ürünlerin fiyatı dahi devlet tarafından belirlenebilmektedir. Diğer dönüşüm geçiren merkezi plan ekonomilerinden farklı olarak Çin'de reformlar, resmi analizlerde hızlı büyümenin bir maliyeti olarak görünmektedir. Ancak tüm bu olumsuzluklara rağmen Çin ekonomisi 1978-1990 yılları arasında dünya ekonomilerinde eşine ender rastlanır önemli başarılarla da imza atmıştır ve hala da atmaktadır. Bu süreç içerisinde, devlet işletmelerinin etkinliği, özel sektör rekabeti ile artırılmaya çalışılmıştır. Bunun yanında ekonomideki dinamizm, daha çok piyasaya yeni giren devlete ait olmayan işletmelerle sağlanmıştır. Reform öncesi dönemdeki kaynak tahsisi sistemi bu gelişmelerin önünde büyük bir engel teşkil ettiğinden bu eski sistem değiştirilerek piyasa güçlerine öncelik tanıyan, kaynakların daha verimli olacakları yerde tahsisini sağlayacak yeni bir sistem, ekonomiye enjekte edilmiştir. Ekonominin dışa açılma çabaları sonucu dünya ticaret deneyimlerinden Çin işletmelerinin de yararlanması sağlanmıştır. Faktör, mal, hizmet ve finansal piyasalardaki göreceli serbestleşme ekonomideki etkinliğin artırılarak, modern yönetim anlayışıyla bütünleştirilmesi sonucu istikrarlı büyümenin ekonomik çerçevesi yaratılmıştır. Tüm bunlar yapılırken, reformların belki de en büyük başarısı hayata geçirilmiştir. Ekonomik etkinliğin artırılması sırasında geçen sürenin de insan ömrünün bir parçası olduğu merkezi hükümetlerce hiçbir zaman unutulmamıştır.

Yani ekonominin etkinliğinin artırılması için hiçbir kuşak feda edilmemiştir. Reform sürecinin hızı, bireylerin ve kurumların bu reformlara kendilerini adapte etmelerini sağlayacak kadar yavaş olmuştur.

Gelişmeler göstermektedir ki 1990 yılından sonra uygulanan reformların niteliği ve uygulama hızı, 1978-1990 döneminde uygulananlar kadar başarı getirmeyi sağlayamamıştır. 1990-2004 yılları arasında Çin ekonomisi yılda ortalama %10 oranında büyümüş olmasına rağmen, reform yapma konusunda eskisi kadar istekli görünmeyen hükümetin atması gereken adımlarda ürkek davranması, 1990-2004 arası uygulanan reformların olumsuz sosyal etkilerini ağırlaştırmasına neden olmuştur. 1978-1990 döneminde uygulanan reformlar sonucunda Adam Smith'in “görünmez eli” Çin piyasalarında kendini daha çok hissettirmiş olmasına rağmen hali hazırda Çin piyasalarının “serbest” olduğunu söylemek için henüz vakit çok erkendir. Ancak gelişim aksı 1978-1990

döneminde belirlenen Çin ekonomik reformları, gerek Çin piyasalarının sahip çıkması gerekse de hükümetin hızı yavaşlamış ve biraz daha ürkek davranışları olsa da reformları devam ettirme kararlılığı sayesinde Çin ekonomisinin geleceği hakkında oldukça ümitli olunmasına yol açmaktadır. Son olarak Dünya Bankası'nın yaptığı tanım (2005) Çin reformunun bugünkü durumunu özetler niteliktedir: “Çin, reformları sayesinde nehri, nehrin üzerindeki taşlara basarak ve çok az ıslanarak nerdeyse geçti sayılır.”



KAYNAKÇA

- Chen, K.; Jefferson, G.; and Singh, I.J. (1992), "*Lessons from China's Economic Reform*", Journal of Comparative Economics 16 (2) (June): 201-25.
- Chen, K.; Wang, H.; Zheng, Y.; Jefferson, G.; and Rawski, T. (1988), "*Productivity Change in Chinese Industry: 1953-1985*", Journal of Comparative Economics 12 (4) (December): 570-91.
- Fukasaku, K. and D. Wall (1994), *China's Long March to an Open Economy*, Development Centre Studies, OECD Paris.
- Harrold, P. (1992), "*China's Reform Experience to Date*", World Bank Discussion Paper No. 180. Washington, D. C.: The World Bank.
- Jefferson, Gary H. and Rawski, Thomas G., (1994) "*How Industrial Reform Worked in China: The Role of Innovation, Competition and Property Rights*", In Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, pp. 129-156. Washington DC: World Bank, 1995.
- Jefferson, Gary H.; Rawski Thomas G. and Zheng Yuxin, (1992), "*Growth, Efficiency, and Convergence in China's State and Collective Industry*", Economic Development and Cultural Change, 40 (2), 239-266
- Ji, Y., (1998), *China's Enterprise Reform: Changing state/society relations after Mao*, London: Routledge
- "*The Existing Problems and the Restructuring Strategy: Products Structure of the Chinese Firms*", 1998. Read and Digest, State Economic & Trade Commission, P.R. China, Issue 22.
- Jun Ma, (1997), "1822", The World Bank.
- Kumar, A. (1994), "*China: National Market Development and Regulation*", Washington DC: World Bank, p. 32.
- Li, D. D. (1996), "*A Theory of Ambiguous Property Rights in Transition Economies: The Case of China's Non-State Sector*", Journal of Comparative Economics 23: 1-19.
- Li, J.W., and Zheng, Y.J., eds. (1989), *Jishujinbu yu Changye Jiegou Xuanze (Technological Progress and the Choice of Industrial Structure)*, Beijing: Kexue Chubanshe.
- Lin, J. Y., F. Cai, L. Zhou (1998), "*Competition, policy burdens, and state-owned enterprise Reform*", American Economic Review, Papers and Proceedings 88: 422-427.
- Lin, J. Y; Fang Cai, and Zhou Li (1996), "*The Lessons Of China's Transition To A Market Economy*", Cato journal vol: 16 no: 2 fall.
- Lin, J. Y. (1988), "*The Household Responsibility System Reform in China's Agricultural Reform: A Theoretical and Empirical Study*", Economic Development and Cultural Change 36 (3, supplement) (April): S199-S224.
- Liu, Z. and Zhuang, J., (1998), "*Evaluating Partial Reforms in the Chinese State Industrial Sector: a Stochastic Frontier Cost Function Approach*", International Review of Applied Economics, 12 (1), 9-24.
- Liu, Zinan, Guy Shaojia Liu, (1996), "*The efficiency impact of the Chinese industrial reforms in the 1980s*", Journal of Comparative Economics 23 (3): 237-255.
- McKinnon, R.I. (1994), "*Gradual versus Rapid Liberalization in Socialist Economies: Financial Policies and Macroeconomic Stability in China and Russia Compared*", In Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics: 63-94. Washington, D.C.: The World Bank.

McMillan, J., and Naughton, B. (1992), “*How to Reform a Planned Economy: Lessons from China*”, Oxford Review of Economic Policy 8(1) (Spring): 130-143.

Meng, X. and Kidd, M. (1997), “*Wage Determination in China's State Sector in the 1980s*”, Journal of Comparative Economics, 25, 403–21.

Perkins, D.H. (1992), “*China's 'Gradual' Approach to Market Reforms*”, Paper presented at a conference on Comparative Experiences of Economic Reform and Post-Socialist Transformation. El Escorial, Spain, 6-8 July.

Pomfret, R.W.T. (1997), “*Growth and Transition: Why Has China's Performance Been So Different?*”, Journal of Comparative Economics 25(3): 422-440, December.

Qian, Y.Y., and Xu, C.G. (1993), “*Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Nonstate Sector*,” The Economics of Transition 1(2) (June): 135-70.

Sachs, J.D., and Woo, W.T. (1993), “*Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union*”, Paper presented at the Economic Policy Panel Meeting, Brussels, Belgium, 22-23 October.

Singh, I.J. (1991), “*China and Central and Eastern Europe: Is There a Professional Schizophrenia on Socialist Reform*”, Research Paper Series, No. 17, Washington, D.C.: Socialist Economies Reform Unit, The World Bank.

Sun H., Tipton F.B. (1998), “*A Comparative Analysis of the Characteristics of Direct Foreign Investment in China 1979-1995*”, The Journal of Developing Areas. 32(2). Pp. 159-186

UNCTAD (1998)

Wan, Guanghua, (1998), “*An Empirical Study on the Change in Interregional Income Disparity of Rural Residents*,” (in Chinese), Economic Research Journal (Jingji Yanjiu), No. 5, pp. 36-41.

Woo, W.T. (1993), “*The Art of Reforming Centrally-Planned Economies: Comparing China, Poland and*

Russia”, Paper presented at the Conference on the Tradition of Centrally Planned Economies in Pacific Asia. San Francisco: Asia Foundation in San Francisco, 7-8 May.

World Bank (1994), Country Profile, New York

World Bank (2005), Country Profile, New York

Zhang, T., Zou, H. (1998), “*Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China*”, Journal of Public Economics, 67, 221-240

Zhi, W.; and Zhai, Fan (1998), “*Tariff Reduction, Tax Replacement and Implication for Income Distribution in China*”, Journal of Comparative Economics, Vol. 26, pp 358-387

ABSTRACT

Comparison of Usable Water Resources in Turkey and European Union Within Jeo-Economic Perspective

It is a well-known fact that water is considered very important jeo-economic resource not only in Turkey but also in the world. Within this respect, this study gives a very comprehensive analysis of the importance of the water resources in the world. Then, the same logic has been applied for the European Union countries and the numerical magnitudes are given for per capita use of water resources. After that, the same kinds of analysis are made for Turkey. After that, subsequent section of the study gives a numerical analysis of water use in Turkey, EU and the World within the context of comparative descriptive tables. The last section of the paper discusses the future policies should be adopted and recommendations regarding water resources and their use.

JEL Classification: Q25, Q38

Anahtar Kelimeler: Jeo-Ekonomik Kaynaklar, Su Kullanımı, Avrupa Birliği

Türkiye ve Avrupa Birliği'nin Jeo-Ekonomik Açıdan Kullanılabilir Su Kaynaklarının Karşılaştırılması



Doç. Dr. Selahattin BEKMEZ* / Yrd. Doç. Dr. Muhammed KARATAŞ**



İRİŞ

Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgenin jeo-ekonomik önemi dün olduğu gibi bugün de devam etmektedir ve yarın da devam edecektir. Doğru Bloku dağıldıktan sonra uluslararası jeo-politiğin asıl faktörleri petrol, doğal gaz ve tüketici piyasaları olmuştur. Küresel ısınma ve iklim değişikliklerinin meydana getirdiği olumsuz etkiler sonucu bu faktörlere su da eklenmiştir.

Tarih boyunca jeo-politik bir kavşak niteliği taşıyan Türkiye, çeşitli kültürlerin güzel bir sentezini oluşturmaktadır. Türkiye'nin tarihî, coğrafi ve kültürel açılarından doğululuğu kadar batılı da olduğu, üyesi olduğu uluslararası örgütlerin çeşitliliği ile de kendini göstermektedir. Türkiye Kuzey Atlantik Paktı (NATO), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Avrupa Konseyi, Ekonomik İşbirliği Teşkilâtı (ECO), Karadeniz

Ekonomik İşbirliği (KEİ), D-20 ve İslâm Konferansı Örgütü (İKO) üyesi olarak bölgenin önemli devletlerinden birisidir (<http://www.msb.gov.tr>, 15.12.2005). Bu nedenle Türkiye, jeo-ekonomi açısından potansiyel iktisadi fırsatların iyi değerlendirildiği takdirde hem içinde bulunduğu coğrafyada istikrar, barış, refah ve işbirliğini kalıcı hale getirebilecek, hem de muhtemel Avrupa Birliği üyesi bir ülke olarak gelecekte küreselleşen dünyada daha aktif rol alabilecektir. Kullanılabilir su kaynaklarının, Türkiye'yi söz sahibi yapacak bu gelişmelerin gelecekteki 20-30 yıl sonraki sürecinde ortak payda olacağı düşünülmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinin durumuna gelince, şu anda bu ülkelerin kullanılabilir su kaynakları rezervleri açısından bir sıkıntılarının olmadığını ifade edilebiliriz. Ancak Avrupa Birliği'ne tam üyeliği yolunda devam eden müzakere süreci içerisinde Türkiye'nin şu anda ve gelecekte bölge ve Avrupa Birliği ülkeleriyle ilişkilerinin analizi yönünden su faktörünün rolünün artarak devam edeceği düşünülmektedir. Bu bağlamda

* Muğla Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi
sbekmez@mu.edu.tr

** Muğla Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü Öğretim
Üyesi mkaratas@mu.edu.tr

• Ekonomi ve coğrafya kelimelerinin bileşiminden meydana gelmektedir. Epistemolojik açıdan jeo-ekonomi, ekonomi, coğrafya, tarih ve politikanın bir sentezidir. Bu kavram hakkında farklı tanımlamalar yapılmış ve görüşler öne sürülmüş olduğundan henüz üzerinde ortak uzlaşılmış bir tanıma ulaşılamamıştır.

Tablo 1: Dünyada Kişi Başına Kullanılabilir Su Potansiyeli (1995 ile 2025)

Durum	Su Kaynağı (m ³ /kişi)	YILLAR			
		1995		2025	
		Nüfus (Milyon)	Dünya Nüfusuna Oranı (%)	Nüfus (Milyon)	Dünya Nüfusuna Oranı (%)
Su Kıtlığı Var	<500	1.077	19	1.783	25
	500-1.000	587	10	624	9
Su Stresi Var	1.000-1.700	669	12	1.077	15
Su Yeterli	>1.700	3.091	55	3.494	48
Sınıflandırma Dışı		241	4	296	4
TOPLAM		5.665	100	7.274	100

Kaynak: Anaç ve Çeliker, 2004

çalışmamız, Türkiye'nin ve Avrupa Birliği ülkelerinin kullanılabilir su kaynaklarının analizi yapılarak geleceğe yönelik perspektifler ortaya konmaya çalışılmıştır. Özellikle de Türkiye'nin kullanılabilir su kaynaklarının jeo-ekonomi yönünden analizi detaylı bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır.

STRATEJİK AÇIDAN SUYUN ÖNEMİ ve DÜNYA SU POTANSİYELİ

Tarihi süreçte medeniyetlerin hemen hemen hepsi su havzalarının bulunduğu yörelerde kurulmuştur. Çeşitli kültürlerin birikimleriyle medeniyetlerin oluşmasında ve hatta yok olmasında suyun rolü çok etkili olmuştur. Suyun hayatın bir parçası olması sonucu insanlık, su havzalarının bulunduğu yerlerde gelişme göstererek günümüze kadar gelinmiştir. Ancak; XX. yüzyıla gelinceye kadar su, daha çok yaşam için gerekli zorunlu ihtiyaçlardan biri olarak biliniyordu. Bir canlı için yeme ve barınma ihtiyacı neyi ifade ediyorsa insan için de suyun anlamı oydu. Ne zaman ki iklim değişikliklerinin de etkisiyle su olmazsa ne yapılabilir sorusu insanların aklını karıştırmaya başladı, işte o zaman su stratejik bir kaynak haline geldi. Çünkü artan dünya nüfusu, sosyo-ekonomik gelişme ve sağlık alanındaki ilerlemelerin etkisiyle birlikte suya olan

ihtiyaç gün geçtikçe artış göstermektedir. Hatta dünyadaki birçok ülkeye ilişkin gelecekte su savaşlarına sahne olacağı düşünülmektedir.

Günümüzde ve gelecekte su kıtlığı sorunu yaşamaya olası ülkelerin tamamına yakını kuzey yarım kürede ve aynı enlem kuşağındaki Afrika ve Ortadoğu ile Asya bölgesinde bulunmaktadır (Anaç ve Çeliker, 2004). Ayrıca nüfus artışı ve daha da önemlisi; iklim değişikliklerinde meydana gelen dalgalanmaların her türlü etkileri ve atmosferin ısınmaya devam etmesi sonucu daha birçok bölgenin ve ülkenin potansiyel su problemi yaşayacağı söylenebilir.

Tablo 1'deki bilgilerden de anlaşılacağı üzere gelecekte, su kıtlığı çeken ülke ve insan sayısı artarak devam edecektir. Su yeterliliği bulunan ülke sayısındaki azalışa bağlı olarak su stresi yaşayacak ülke sayısında hızlı artışlar olabilecektir. Çünkü çeşitli ülkeler ve bölgelerde mevcut kullanılabilir su ve nüfus arasında dengesiz dağılım söz konusudur. Artarak devam eden kullanılabilir su kıtlığı ve su kullananlar arasındaki rekabetin yoğunlaşması, geleceğe yönelik potansiyel risklerin daha da günümüze doğru sarkmasına yol açmaktadır (www.fao.org). Tablo 1'de görüldüğü üzere 1995 yılında tüm dünyada su kıtlığı içerisinde bulunan nüfusun toplam nüfusa oranı %29, su stresi içerisinde

bulunanların toplam nüfusa oranı ise %12'dir. Hâlbuki 2025 yılına gelindiğinde su kıtlığı çeken nüfusun toplam dünya nüfusuna oranı %34'e, su stresi çeken nüfusun toplam dünya nüfusuna oranı %15'e yükseleceği tahmin edilmektedir.

Dünyanın su mevcudu yaklaşık 1.4 milyar km³ olarak tahmin edilmektedir. Dünyanın sahip olduğu suyun yaklaşık dörtte üçü; başka bir ifadeyle %97,5'i denizlerde bulunur ve tuzludur. Mevcut tatlı suyun oranı sadece %2,5'tür. Hatta bu tatlı suyun %70'i gibi büyük bir bölümü de kutuplarda buz kütleleri biçimindedir. Geriye kalan %30'un büyük bölümü derin yeraltı su küresinde, çok az kısmı ise göl ve nehirlerde bulunmaktadır. Tatlı suyun temel kaynağı, denizlerden buharlaşan su, mevcut tatlı su kaynaklarını oluşturmaktadır. O nedenle buharlaşan suyun %90'ı yağmur olarak tekrar denizlere karışmaktadır (www.unep.org/vitalwater/freshwater.htm, 26.01.2006).

Günümüzde dünya ortalaması olarak toplam temiz ve tatlı suyun yaklaşık olarak %67'si tarımda, %23'ü endüstride ve %10'u konutlarda kullanılmaktadır. Tablo 2'de de görülebileceği üzere bu oranlar gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde farklı düzeylerde. Başka bir ifadeyle; ülkeler geliştikçe tarımdaki su kullanımı azalmakta ve sanayide kullanılan su oranı artmaktadır. Bu nedenle tatlı su kullanımı, ülkelerin sanayileşme ve gelişmişlik düzeylerini belirleyici bir nitelik taşımaktadır.

Su denilince sadece içme ve temizlikte kullanılan kısmı anlaşılmamakta, endüstrideki kullanımı ve tarım

sektörü ihtiyaçları da buna dâhildir. Dünya nüfusu hızla artmaktadır. Bu nedenle, artan nüfusun hem içme ve temizlik için olan su ihtiyacı artmakta ve giderek artacaktır hem de dolaylı olarak bu artan nüfusun ihtiyacı olacak gıda ve sanayi ürünleri üretimi için gerekli su ihtiyacı da artacaktır. Öte yandan gelişmiş ülkelerin su ihtiyacı hızla artış gösterecektir. Az gelişmiş ülkelerde hızlı nüfus artışı ve şehirleşme olgusu, içme ile temizlik için su ihtiyacını artırdığı gibi tarım sektöründe geri teknolojik düzey nedeniyle verimliliğin düşük olması sonucu su kaynaklarının rasyonel kullanılmaması da daha fazla su ihtiyacına yol açmaktadır.

Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin şimdiden geleceğin potansiyel gelişmiş ülke adayı olduğu varsayılırsa, dünya su ihtiyacı her koşulda artacaktır. 20. yy'da dünya nüfusu 3 kat artarken su kaynaklarının kullanımı 6 kat artabilmiştir. Sınırlı kaynakların çoğunluğu sanayileşme ve hızlı şehirleşme sonucu hızla tüketilirken bir bölümü de kirletilmekte ve çevreye zararlı hale dönüşmektedir (Rende, M., <http://www.mfa.gov.tr> 15.12.2005). Dünyada mevcut tatlı su miktarı yaklaşık 350 milyar km³ olduğu varsayıldığında, bu suyun %70'i olan 245 milyar km³'ü kutuplarda bulunduğu geride sadece 105 milyar km³ su kullanıma elverişlidir. Gelişmiş ülkelerin su ihtiyacı artışı ortalama aynı oranda devam edeceğini kabul edersek, gelecekte bu ülkelerin su taleplerinde büyük bir değişiklik meydana gelmeyeceği söylenebilir. Ancak az gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler için aynı varsayımı yapamayız. Çünkü düzenlenen

Tablo 2: Temiz ve Tatlı Suyun Kullanım Alanları Dağılımı (%)

Kullanım Alanları	Dünya Ortalaması	Gelişmiş Ülkeler	Gelişmekte Olan Ülkeler	Az Gelişmiş Ülkeler
Tarım	67	39	52	86
Endüstri	23	46	38	7
Konut	10	15	10	7

Kaynak: Yılmaz, S., "gats: Su Ticareti Yapılabilen Değerli Bir Metadır", İstanbul İKK Ölçü Dergisi, Aralık 2003

Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Su Taleplerini Artırıcı Faktörler

- Dünya ortalamasının üzerinde devam eden aşırı nüfus artış hızı
- Bunun neden olduğu içme ve temizlik su ihtiyacı artışı
- Aşırı nüfus artışının tetiklediği tarımsal ürün ihtiyacı artışının neden olduğu daha fazla su gereksinimi
- Şehirleşmeyle birlikte hızla artan içme ve temizlik su ihtiyacı
- Buna bağlı olarak su tüketim alışkanlıklarının değişmesi
- Sanayileşme olgusunun doğuracağı su talebi
- Geri teknolojik düzey tarımda su israfına yol açtığı için daha fazla su ihtiyacı doğuracaktır
- Gelişme uğruna çarpık sanayileşme sonucu su kaynaklarının kirlenmesi, mevcut su rezervlerinin zarar görmesi
- Bunun sonucu zaten yetersiz olan temiz su kaynaklarının azalması ve mevcut canlı yaşamını tehdit eder hale gelmesi
- İklim değişikliklerinin neden olduğu olumsuz sonuçlardan gelecekte bu ülkelerin daha fazla etkilenmesi ve bölgesel çatışmaların meydana gelmesi
- Yangın, yerleşim yeri açma, tarım arazisi oluşturma, ticari amaçlı aşırı ağaç kesimi vb. etkiler sonucu su kaynaklarının zarar görmesi
- Toplumsallaşma sonucu bu ülkelerde daha fazla hijyenik şartlara uyum sağlama gereği damıtılmış, depolanmış ve şişelenmiş su ihtiyacının artması
- Şehirleşmenin tetiklediği hizmetler sektörünün gelişimine paralel temiz su ihtiyacının artması

Kaynak: Yazarlar tarafından bu çalışma için türetilmiştir.

kutuda ifade edildiği gibi bu ülkelerin gelecekte daha fazla su talep etmeleri ve birçok sorunla karşı karşıya kalmaları için pek çok nedenleri olacaktır.

AVRUPA BİRLİĞİ SU KAYNAK YAPISI VE POTANSİYELİ

Avrupa Birliği'nin yıllık ortalama yüzey su akışı Türkiye ortalamasının oldukça üzerindedir. Avrupa Çevre Örgütü (EEA) bilgilerine göre, örgüte dâhil ülkelerde yıllık ortalama yüzey akışı 3100 milyar m³'tür. Avrupa Çevre Örgütü'ne dâhil ülkelerde ortalama yıllık yağış miktarı ise 314 mm'dir. Avrupa Çevre Örgütü'ne dâhil Avrupa nüfusunun 680 milyon olduğu varsayılırsa kişi başına düşen yıllık su miktarı yaklaşık 4559 m³ yüzey akışına eşit olmaktadır (Bartram, J. vd., 2002:8).

Tablo 3'de Avrupa'daki bazı ülkelerin yıllık kişi başına düşen yenilenebilir su kaynakları görülmektedir. Batı Avrupa'da kişi başına düşen kullanılabilir su miktarının 5000 m³ olduğunu kabul edersek yenilenebilir su kaynakları yönünden Avrupa kıtasının gelecek kısa zamanda su azlığı yaşama olasılığının bulunmadığını ifade edebiliriz. Ancak, doğaldır ki ülke nüfusu arttıkça kişi başına düşen kullanılabilir su miktarı da azalmaktadır. Buna en iyi örneği kişi başına 3000 m³'ten az düşen yenilenebilir su miktarıyla Almanya göstermektedir.

Avrupa Birliği içerisinde, nüfus yoğunluğu bakımından km²'ye ortalama 115 kişi düşmekle birlikte bölge bazında çok büyük farklılıklar oluşmaktadır. Bazı ülkeler düşük nüfus yoğunluğuna sahip iken kutuplara yakın bölgelerde km²'ye düşen nüfus yoğunluğu çok aşağılara inmektedir (CİA, 2006). Bununla birlikte Avrupa'nın birçok ülkesinin başkentlerinde (Helsinki 128/km², Stockholm 237/km²) ortalama değerlerle karşılaştırırken Benelüks ülkelerinde ortalama 300/km², Malta'da ise 1000/km²'nin üzerine çıkmaktadır (McDevitt, 1999: 13-14).

Avrupa Birliği'nin içinde bulunduğu coğrafya su kaynakları bakımından oldukça zengindir. Az nüfusu olan ülkelerin birçoğu doğal su kaynaklarının çok az

Tablo 3: Avrupa'da Bazı Ülkeler Yıllık Kişi Başına Yenilenebilir Su Kaynakları (m³)

>12000 m ³	>9000 m ³	>6000 m ³	>3000 m ³	<3000 m ³
1. Lüksemburg	1. Macaristan	1. Belarus	1. Moldova	1. Almanya
2. Arnavutluk	2. Hırvatistan	2. Yunanistan	2. Ukrayna	2. Belçika
3. Avusturya	3. Slovenya	3. Hollanda		
4. Letonya	4. Estonya	4. E.Çekoslovakya		
	5. Romanya	5. Litvanya		
		6. Portekiz		
		7. İsviçre		

Kaynak: <http://www.grida.no/db/maps/collection/water/eea-fig1.jpg>, (15.12.2005)

bir kısmını tüketebilmektedirler. Letonya, sahip olduğu kaynağın yılda %1,3'ünü kullanmaktadır. Fakat yine de bu kaynak bolluğu bölgeler ile ülkeler arasında var olan dengesizliği giderememektedir. Birçok Avrupa Birliği ülkesinin kullanılabilir yıllık su miktarı oldukça düşük oranlarda seyretmektedir. Şekil 1'deki haritada Avrupa'nın yıllık kişi başına yenilenebilir su kaynakları gösterilmektedir. Bu haritada Avrupa'da kullanılabilir su kaynakları bakımından birçok ülkenin yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Özellikle Güney Avrupa ülkeleri ve bölgeleri su azlığından fazlasıyla etkilenmektedirler. Örneğin Malta, kişi başına yıllık en az su tüketimiyle dikkati çekmektedir. Ortalama yağış kapasitesine sahip kalabalık nüfusları olan Batı Avrupa ülkeleri su azlığından oldukça fazla etkilenirken, Doğu Avrupa ülkelerinde böyle bir sıkıntı henüz gözükmemektedir. Avrupa'da yenilenebilir su kaynakları açısından durumu iyi olan ülkeler; sadece yüksek yağış seviyelerine sahip ve aynı zamanda seyrek ve az nüfusu olan ülkelerdir. Fakat Avrupa kıtasında yıllık yağış miktarı yıllara ve mevsimlere göre değişkenlik taşıdığı için sık sık kuraklık ve sel gibi doğal afetler meydana gelmektedir. Bu gelişmeler Avrupa'da ani su sıkıntısı risklerini gündeme getirmektedir (EEA, 1999).

2000 yılında Avrupa'da yıllık su kullanımı kişi başına genel ortalamadan çok az bir miktar (52 m³) daha aşağıda olmuştur. Hâlbuki Kuzey Amerika'da bu oran genel ortalamanın sadece 1/3'ü kadardır. İngiltere

21 Avrupa Birliği ülkesi içerisinde beşinci kişi başına en düşük su kullanımına sahip ülkedir. İngiltere'de kişi başına su kullanımı 163 m³'tür. Avrupa ortalaması ise 581 m³'tür. Portekiz ise kişi başına 1125 m³'le bölgenin en yüksek su kullanımına sahip ülkesidir.

Tablo 4'de Avrupa Birliği içerisinde bulunan 21 ülkeye ait kişi başına su kullanımı bilgileri mevcuttur. Tablo 4'deki ülkeler, yıllık kişi başına en az su kullanımına sahip ülkeden en fazla su kullanımına sahip ülkeye doğru biçiminde sıralanmıştır. Malta yıllık en az kişi başına su kullanımına sahip ülke iken Portekiz en yüksek kullanıma sahip olan ülkedir. Tablo 9'daki bilgilerden de görüleceği üzere birçok Avrupa ülkesi yüksek yaşam düzeyi, sanayi, hizmetler ve tarım sektörlerinin de etkisiyle yüksek su talebi oluşturduklarından dolayı sahip oldukları potansiyellerini fazlasıyla kullanmaktadırlar. Avrupa Birliği'nin kullanılabilir su kaynakları bakımından en önemli özellik; su kaynaklarının çoğunlukla sınırı aşan sulardan oluşan ve mütemadiyen birbirine bağımlı yapı göstermesidir. O nedenle Avrupa'da genel su yapısının sınırı aşan nehir havzalarında meydana gelmesi, suyla ilgili ortaya çıkan sorunlarla ilgili çözümlerin ülkelerarası işbirliği içerisinde ve Avrupa Birliği bünyesinde yapılmasını zorunlu hale getirmektedir.

Su rezervleri bakımından Avrupa Birliği içerisinde en fazla kapasiteye sahip ülke İspanya'dır. Fakat toplam

Şekil 1: Avrupa'nın Yıllık Kişi Başına Düşen Yenilenebilir Su Kaynakları (m^3)



Kaynak: <http://www.grida.no/db/maps/collection/water/eea-map2.jpg>, (07.02.2006)

rezerv kapasitesinin nüfusa yansıtılması durumunda Kuzey Avrupa ülkeleri tekrar öne geçmektedirler. Çünkü İspanya'nın nüfusu Kuzey Avrupa ülkelerinin çok üzerindedir (EEA, 2001). Avrupa Birliği yoğun su talebini karşılamaya yönelik yapay rezerv oluşturma çalışmalarına 1955'li yıllardan itibaren başlamış olup tüm imkânlarını bu yöne sevk etmiştir.

Avrupa Birliği, 1970'lerden günümüze uygulamaya koyduğu yönergelerle su koruma mevzuatını devam ede gelen köklü değişikliklerle geliştirmeye çalışmıştır. 1976 yılında Yüzelebilen Sular Yönergesi (CEU, 1976), buna ilişkin 2002'de bir Yenileme Önergesi (CEU, 2002), 1980 yılında İçme Suyu Yönergesi (CEU, 1980) ve 1998 yılında yenileme önergesi (CEU, 1998),

1991 yılında Kentsel Atık Su Arıtma Yönergesi (CEU, 1991), 1991 yılında Nitrat Yönergesi (CEU, 1991), Avrupa Birliği Su Çerçeve Yönergesi 1998/2002'de (CEU, 2000), daha sonra bu yönergede su mevzuatı genişletilmiştir (CEU, 2004) ve 2005 yılında su koruma kapsamı genişletilmiştir (Blöch, 2005:15-16).

TÜRKİYE'NİN SU KAYNAK YAPISI ve POTANSİYELİ

Tablo 5'te de görüldüğü üzere Türkiye'deki 26 havzanın toplam yıllık akış miktarı 186,86 milyar m^3 'tür. Fırat ve Dicle havzalarının birlikte toplam içindeki payı %28,36'dır. Bu nedenle Türkiye için Fırat ve Dicle havzaları çok önemlidir. Öte yandan Fırat,

Dicle, Doğu Akdeniz, Batı Akdeniz, Antalya ve Doğu Karadeniz havzaları yıllık toplam akışın %52,98'ini oluşturmaktadır. Arta kalan 20 havzanın birlikte toplamı ise %47,02'dir. Buradan da anlaşılacağı üzere suların havzalara göre dağılımında bir dengesizlik mevcuttur. Türkiye'nin bölgelere göre havza dağılımı dengesizliği, ileride bazı bölgelerin diğerlerinden daha erken su fakiri olacağına işaret etmektedir.

Ayrıca Türkiye'de 28.054.310 hektarlık ekilebilir arazi mevcut olup bunun 25.753.586 hektarlık bölümü teknik olarak sulanabilir arazi konumundadır. Bu arazinin büyük çoğunluğu su olmadığı için sulanamamaktadır. Türkiye'de yaklaşık 4.6000.000 hektarlık arazide sulu tarım yapılmaktadır. Hâlbuki günümüz koşullarında ekonomik olarak sulanabilir arazi miktarının 8.500.000 hektar olduğu ifade edilmektedir (Anaç ve Çeliker, 2004). Sulu tarım yapılan arazi miktarının teknik olarak sulanabilir araziye oranı yaklaşık %17,79'dur ve oldukça yetersizdir. Hatta Büyük Menderes, Küçük Menderes, Gediz, Meriç, Sakarya, Kızılırmak ve Ası başta olmak üzere bazı havzalarda su yetersizliği görüldüğünden ileride bu havzalarda yeni sulama alanları oluşturulması durumunda daha fazla su yetersizliği oluşacaktır. Bu nedenle Türkiye gelecekte özellikle de bazı bölgelerde sulu tarım alanlarının artırılması bir yana mevcutları korumada birçok zorluklarla karşılaşabilecektir.

Türkiye'de ortalama yıllık yağış miktarı yaklaşık olarak 643 mm'dir. Bu yağış miktarından meydana gelen yıllık su ise ortalama 501 milyar m³'tür. Oluşan bu suyun 274 milyar m³'ü toprak, su yüzeyleri ve bitkilerden meydana gelen buharlaşmalarla atmosfere geri dönerken, 69 milyar m³'ü yeraltı sularını beslemekte, 158 milyar m³'lük bölümü ise akışa geçerek Türkiye'nin değişik bölgelerindeki çeşitli büyüklükte bulunan akarsular aracılığıyla kapalı havzalardaki göllere ve denizlere boşalmaktadır. Yeraltı sularını besleyen 69 milyar m³'lük suyun 28 milyar m³'ü pınarlar aracılığıyla tekrar yerüstü sularına katılmaktadır. Türkiye'ye sınır komşusu olan ülkelerden yılda ortalama 7 milyar m³ su gelmektedir. Bütün bu yerüstü sularını topladığımızda Türkiye'nin yerüstü su potansiyeli 193 milyar m³'e ulaşmaktadır (DSİ, <http://www.dsi.gov.tr/topraksu.htm>, 15.12.2005).

Diğer taraftan yeraltı sularını besleyen milyar m³ su da hesaplama dâhil edilirse Türkiye'nin toplam yenilenebilir su potansiyeli 234 milyar m³'e ulaşmaktadır. Türkiye için bu miktar su oldukça tatminkâr görünebilir, fakat mevcut ekonomik ve teknik koşullar içerisinde farklı kullanımlar için tüketilebilecek yerüstü su potansiyeli ülke içindeki akarsulardan 95 milyar m³, ülke dışındaki akarsulardan ise yurda gelen 3 milyar m³ olmak üzere, yıllık ortalama 98 milyar

Tablo 4: Avrupa Birliği Ülkelerinde Kişi Başına Su Kullanımı*

<200 m ³	<400 m ³	<581 m ³ **	<600 m ³
1. Litvanya	6. Danimarka	12. Polonya	16. Fransa
2. Estonya	7. Çek Cumhuriyeti	13. Finlandiya	17. Yunanistan
3. Letonya	8. Avusturya	14. Hollanda	18. Macaristan
4. Malta	9. İrlanda	15. Almanya	19. İtalya
5. İngiltere	10. Kıbrıs		20. İspanya
	11. İsveç		21. Portekiz

Kaynak: <http://www.sustainable-development.gov.uk/performance/Water.htm>, (07.02.2006)

*Bu bilgiler ilgili site tarafından 30 Haziran 2005 tarihinde güncellenmiştir.

** Avrupa ortalaması

Tablo 5: Türkiye'nin Hidrolojik Havzaları ve Su Potansiyeli

Havza Adı	Yıllık Ort. Akış (km ³)	Potansiyel İştirak Oranı (%)	Yağış Alanı (km ²)	Tarım Alanı (ha)	Sulanabilir Alan (ha)
Antalya	11,06	17,0	127.304	451.224	448.111
Batı Akdeniz	8,93	4,8	20.953	437.356	406.601
Doğu Akdeniz	11,07	5,9	19.577	438.281	327.790
Batı Karadeniz	9,93	5,3	29.598	855.008	640.557
Doğu Karadeniz	14,90	8,0	24.077	712.575	350.717
Marmara	8,33	4,5	24.100	865.704	729.957
Fırat	31,61	17,0	127.304	4.293.793	4.111.316
Dicle	21,33	11,5	57.614	1.148.238	1.137.628
Seyhan	8,01	4,3	20.450	764.673	714.014
Ceyhan	7,18	3,9	21.982	779.792	713.670
Kızılırmak	6,48	3,5	78.180	4.049.796	3.761.142
Çoruh	6,30	3,4	19.872	326.220	303.362
Sakarya	6,40	3,4	58.160	2.814.341	2.681.137
Yeşilırmak	5,80	3,1	36.114	1.617.206	1.401.213
Susurluk	5,43	2,9	22.399	850.046	755.394
Aras	4,63	2,5	27.548	642.017	641.137
Konya Kapalı	4,52	2,4	53.850	2.182.762	2.134.915
Van Gölü	2,39	1,3	19.405	436.485	433.319
Büyük Menderes	3,03	1,6	24.976	1.044.296	907.383
Küçük Menderes	1,19	0,6	6.907	222.437	194.799
Kuzey Ege	2,90	1,1	10.003	367.479	316.348
Gediz	1,95	1,1	18.000	667.207	623.403
Meriç-Ergene	1,33	0,7	14.560	1.095.320	1.077.992
Asi	1,17	0,6	7.796	376.240	331.719
Akarçay	0,49	0,3	7.605	364.411	359.938
Burdur Göller	0,50	0,3	6.374	251.403	249.484
Toplam	186,86	100	779.452	28.054.310	25.753.586

Kaynak: DSİ, <http://www.dsi.gov.tr/topraksu.htm>, (15.12.2005), Anaç ve Çeliker, 2004; 1 km³ = 1 milyar m³

m³'e düşmektedir. Böylece yeraltı suları potansiyeli olarak hesaplanan 12 milyar m³ suyu da eklediğimizde, Türkiye'nin tüketilebilir yerüstü ve yeraltı su potansiyeli yıllık ortalama toplam 110 milyar m³'tür (DSİ, <http://www.dsi.gov.tr/topraksu.htm>, 15.12.2005).

Şekil 2'de verilmiş olan Türkiye haritasında ülkenin su kaynak yapısı görülmektedir. Türkiye'nin sahip olduğu su kaynakları 26 su havzasından meydana gelmektedir. Havzaların yoğunluk seviyesi Karadeniz Bölgesi'nde yüksek iken Orta ve Güneydoğu Anadolu

Bölgeleri'nde düşüktür. Havzaları oluşturan nehirler genellikle değişken rejim özelliklerine sahiptirler. Ayrıca Türkiye coğrafyası üzerindeki yıllık yağış miktarı, buharlaşma ve yüzey akış değerleri de bölgeden bölgeye büyük değişiklik göstermektedir.

Tablo 6'da açıklanan bilgilere göre Türkiye su zengini bir ülke değildir. Türkiye'de kişi başına düşen yıllık kullanılabilir su miktarı 2005 yılı itibarıyla yaklaşık 1525 m³ dolayındadır. Kişi başına düşen kullanılabilir su kriterine göre Türkiye, su azlığı yaşayan ülkeler

Şekil 2: Türkiye'nin Su Potansiyeli Haritası

Kaynak: <http://www.dsi.gov.tr/topraksu.htm>, (15.12.2005)

arasındadır. Hatta Türkiye su kaynakları bakımından da bölgedeki en zengin ülke değildir. Ayrıca yeni ismiyle Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Türkiye'nin 2030 yılındaki nüfusunun 100 milyon olacağını tahmin etmektedir. Eğer bu tahmin gerçekleşirse Türkiye'de 2030 yılında kişi başına kullanılabilir su miktarı yıllık 1120 m³ olacaktır. Hatta Türkiye'de mevcut büyüme hızı, nüfus artış hızı, şehirleşme, sanayileşme ve su tüketim alışkanlıklarının değişmesi başta olmak üzere çeşitli faktörlerin etkisiyle suyun kullanım alanlarında artış olması beklenmektedir. Hâlbuki Türkiye'nin yerüstü ve yeraltı su kaynakları potansiyelinin sınırlı olduğu da bilinmektedir. O nedenle Türkiye, gelecekte gittikçe azalan kişi başına düşen yıllık su miktarı ile hızla su fakiri ülke olmaya doğru gitmektedir.

Tablo 7'de de görüleceği üzere Türkiye, bugünkü nüfus artış hızı ve sosyo-ekonomik gelişme hızını sürdürdüğü takdirde gelecek 20-30 yılda su fakiri olan

ülke sınıfına gireceği gibi aynı zaman da bölgedeki komşularından ihtiyacı olan suyu alacak ülke de bulamayacaktır.

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze Türkiye nüfusu yaklaşık %429 artış kaydetmiştir. Buna karşılık Türkiye'nin sahip olduğu kullanılabilir su kaynakları ise ortadadır. Tablo 8'de Türkiye nüfusu, nüfus artış hızı ve kişi başına düşen kullanılabilir su miktarı verilmektedir. 18.yy sonu ve 19.yy başından itibaren dünyada iktisadi, sosyal ve sağlık koşullarında geçmişe oranla çok fazla iyileşmeler olmuştur. Haliyle bunun dünya nüfus artışı üzerinde çok büyük etkisi olmuştur. Ayrıca nüfus artış hızı üzerinde ülkenin Birinci Dünya Savaşından sonra hiçbir savaşa sürüklenmemesi de etkili olmuştur. Böylece ülke nüfusu hızla artmış, nüfus arttıkça da kişi başına düşen kullanılabilir su miktarında hızla azalmalar meydana gelmiştir. İklimsel değişmelerin de etkisiyle Türkiye coğrafyası gün geçtikçe daha az yağmur almaya başlayınca, ülkenin

Tablo 6: Ülkelerin ve Bölgelerin Kişi Başına Kullanılabilir Su Miktarı Açısından Sınıflandırılmasındaki Kriterler

Su Miktarı (m ³)	Durum
<1000	Su fakiri olan ülke ya da bölge
1000 ve 2000 arasında	Su azlığı yaşayan ülke ya da bölge
2000 ve 8000 arasında	Yeterli suya sahip ülke ya da bölge
8000 ve 10000 arasında	Su zengini ülke ya da bölge

Kaynak: DSİ verilerinden yola çıkılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 7: Türkiye'nin Sahip Olduğu Yeraltı ve Yerüstü Su Kaynakları Potansiyeli (km³)

Yıllık Ortalama Yağış: 643 mm Fiilen Meydana Gelen Toplam Yağış: 501 km ³			
Yerüstü Su Potansiyeli		Yeraltı Su Potansiyeli	
Yıllık Akış	186,86	Çekilebilir Yıllık Su Potansiyeli	12,3
Kullanılabilir Yüzey Su Potansiyeli	95,00	Geliştirilen Potansiyel	9,0
Fiili Yıllık Tüketim	31,49	Fiili Yıllık Tüketim	6,0

Kaynak: Anaç ve Çeliker, 2004; 1km³ = 1 milyar m³

yerüstü ve yeraltı su potansiyeli de artırılmamıştır. Türkiye'nin gelecek yıllarda bunun olumsuz etkilerini bizzat yaşamaya başlayacağı tahmin edilmektedir.

TÜRKİYE, AB ve DÜNYANIN GENEL BİR KARŞILAŞTIRMASI

Tablo 9'da görüleceği üzere kişi başına düşen kullanılabilir su potansiyelinin dünya ortalaması 7600 m³'tür. Batı Avrupa ortalaması 5000 m³'tür. Irak'ın sahip olduğu 2020 m³'lük kişi başına düşen kullanılabilir su potansiyeli Türkiye'nin çok üzerindedir. Kişi başına düşen kullanılabilir su miktarı nüfus arttıkça azaldığı için TÜİK ve Anaç ve Çeliker'in çalışmasında değişik

zamanlardaki nüfus miktarını kullandıklarından Türkiye için farklı kişi başına düşen kullanılabilir su potansiyeli rakamları TÜİK 1525, Anaç ve Çeliker 1640 olarak elde etmişlerdir. Tüm bunlara rağmen Tablo 7'deki bilgilerden de anlaşılacağı üzere bilinen bir gerçek var ki, o da; Türkiye son zamanlarda değişik platformlarda dile getirilenin ve bazı kasıtlı dış açıklamalarla sanılanın aksine su zengini bir ülke olmayıp, aslında su azlığı yaşayan bir ülke olduğudur.

Tablo 10'da Türkiye ve Avrupa Birliği'ne ilişkin bilgiler sunulmuştur. Hem Türkiye hem de Avrupa Birliği'ni ilgilendiren tarım, sanayi ve konutla ilgili bilgiler gelişmiş ülke grupları ve gelişmekte olan ülke

Tablo 8: Türkiye'de Yıllar İtibariyle Nüfus Artışı ile Kişi Başına Düşen Kullanılabilir Su Miktarı Arasındaki İlişki

Yıllar	Nüfus Miktarı*	Nüfus Artışı Hızı	KBDKSM** (m ³)
1927	13.648.270	-	8060
1935	16.158.018	21,1	6808
1940	17.820.950	19,59	6173
1945	18.790.174	10,59	5854
1950	20.947.188	21,73	5251
1955	24.064.763	27,75	4571
1960	27.754.820	28,53	3963
1965	31.391.421	24,63	3504
1970	35.605.176	25,19	3090
1975	40.347.719	25,01	2726
1980	44.736.957	20,65	2459
1985	50.664.458	24,88	2171
1990	56.473.035	21,71	1948
2000	67.853.315	18,35	1621
2005	72.150.000	6,33	1525

Kaynak: Kaynak: Yazarlar tarafından TÜİK verilerine dayanarak bu çalışma için türetilmiştir.

* http://www.saglik.gov.tr/sb/extras/istatistikler/apk_2002/s_012.htm, (07.02.2006)

** KBDKSM=Kişi Başına Düşen Kullanılabilir Su Miktarı

Tablo 9: Bazı Bölge ve Ülkelerdeki Kişi Başına Düşen Kullanılabilir Su Potansiyelleri (m³)

Suriye	1200
Irak	2020
Lübnan	1300
Afrika Ortalaması	7000
Asya Ortalaması	3000
Batı Avrupa Ortalaması	5000
Güney Amerika Ortalaması	23000
Dünya Ortalaması	7600
Türkiye	1640

Kaynak: Anaç ve Çeliker, 2004

grupları bağlamında ele alınmıştır. Tablo'dan da görüleceği üzere Türkiye ile Avrupa ülkeleri su talep yapılarında gelişmiş ülke ve gelişmekte olan ülke farklılığı olması nedeniyle farklılıklar mevcuttur. En dikkati çeken unsur ise Türkiye ile Avrupa Birliği ülkeleri arasında kişi başına düşen kullanılabilir su miktarıdır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Türkiye, devam etmekte olan sosyo-ekonomik gelişme düzeyi ve nüfus artış hızı yönünden gerek kişi başına düşen kullanılabilir su miktarı gerekse tarım başta olmak üzere sanayi ile hizmetler sektörlerinin

Tablo 10: Türkiye ve Avrupa Birliği'nin Su Rakamları Açısından Karşılaştırması

Genel Büyüklükler	Türkiye	Avrupa Birliği
Kişi başına Düşen Kullanılabilir Su Miktarı (2005 yılı)	1525 m ³	4559 m ^{3**}
Tarım Sektöründe Temiz ve Tatlı Su Kullanımı *	52 (%)	39 (%)
Sanayi Sektöründe Temiz ve Tatlı Su Kullanımı *	38 (%)	46 (%)
Konut Temiz ve Tatlı Su Kullanımı *	10 (%)	15 (%)
Ortalama Yıllık Yağış Miktarı	643 mm	314 mm **
Yıllık Ortalama Akış	186,86 (km ³)	3100 km ^{3**}
Yüzey Akışına Göre Kişi Başına Yıllık Su Akışı	2595 m ³	4500 m ³

* Gelişmiş Ülkeler ve Gelişmekte Olan Ülkeler Bağlamında Kategorik Sınıflandırma

**Avrupa Çevre Örgütü'ne Dâhil Ülkeler için Batı Avrupa Ülkelerinde 5000 m³'tür

ihtiyacı olan talebi karşılayacak durumdadır. Ancak hızla devam eden sanayileşme temposu ve nüfus artış hızı karşısında gittikçe kişi başına daha az su kullanımı düşmeye başlayacaktır. Küresel iklim değişikliklerinin de etkisiyle ülkenin yerüstü ve yeraltı su rezervleri yüksek risk altındadır. Türkiye şu anda gelişmekte olan bir ülkedir. Türkiye gelecek 15-20 yıl içerisinde gelişmiş ülke düzeyine ulaşmayı hedeflemektedir. Bu gerçekleştiği zaman Türkiye'nin su talebinde muazzam bir artış olması kaçınılmaz görünmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım süreci başarıyla gerçekleşecek olursa, öncelikle sektörel su talepleri başta olmak üzere, ülkenin daha fazla gündemde olması nedeniyle turizm sektörünün de etkisiyle kişisel su kullanımında hızlı artışlar olacaktır. Özellikle kişi başına düşen kullanılabilir su miktarında hızla artışlar meydana gelecektir. Türkiye'de gelecekte su riskini en aza indirebilmek için yeni sulama alanları kullanıma açılırken suyu tasarruflu kullanan yöntemler tercih edilmelidir. Şimdiden su talebi ve su arzı analizi yapılarak geleceğe yönelik stratejiler belirlenmelidir. Çarpık sanayileşmenin ve kentleşmenin önüne geçilmelidir. Doğal SİT alanı içindeki birçok yerleşim yeri kaldırılmalı ve doğal kaynaklara ilaveten yapay su rezervleri meydana getirilmelidir. Avrupa Birliği sürecinde tatlı ve temiz su rezervleri konusu mutlaka gündeme gelecektir. Türkiye Avrupa Birliği'ne dâhil

olduğu zaman Türkiye'nin su kaynakları Birliğin sorumluluğu altına gireceği için bu konuda şimdiden Avrupa Birliği ile uyumlu düzenlemeler yapılmasına çalışılmalıdır.

Avrupa Birliği ülkelerinde su talebinin karşılanamaması konusunda şu an itibarıyla bir sorun bulunmamaktadır. Ancak yakın gelecekte bölgesel ve ülkeler bağlamında sıkıntılar doğabilecektir. Gelecekte su riski oluşumunun önüne geçebilmek amacıyla Avrupa Birliği 1955'li yıllardan beri sürekli çalışmalar yapmaktadır. Bu amaçla Avrupa Komisyonu tarafından suyla ilgili çeşitli yönergeler hazırlanmış ve yenilenebilir su kaynaklarının önemini korumaya çalışmıştır. Her ne kadar Kuzey Avrupa ülkeleri su zengini görünümüne sahip olsalar da Avrupa'da birçok havzayı besleyen su kaynakları birden fazla ülke sınırları içerisinde olduğu için su konusu Birliğin sorumluluğu altına alınmıştır.



KAYNAKÇA

Anaç, Hakan ve Çeliker S.Ahmet, “Türkiye'nin Su Potansiyeli”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü (T.E.A.E-BAKIŞ), Sayı:5, Nüsha:7, Nisan 2004

Bartram,J., Thyssen, N., Gowers, A., Pond K., Lack, T., “Water and Health in Europe”, A Joint Report from the European Environment Agency and the WHO regional Office for Europe, 2002, No.93

Blösch, Helmut, “European Water Policy”, European Water Association (EWA) Yearbook, EWA,2005

CIA, Central Intelligence Agency, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ee.html#top>, (07.02.2006)

Council of the European Union (CEU), Bathing Water Directive EU Council Directive 76/160/EEC. 8.12.1975. JO L 31, 5.2.1976, <http://europa.eu.int/water/water-bathing/directiv.html>, (08.02.2006)

Council of the European Union (CEU), Proposal for Revision of Bathin Water Directive. EU Council Directive, COM(2002) 581. 24.10.2002. 2002/0254 (COD) http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2002/com2002_0581en01.pdf, (08.02.2006)

Council of the European Union (CEU), Council Directive 80/778/EEC of 15 July 1980 relating to the quality of water intended for human consumption. (OJ L 229, 1980-08-30 p. 0011 - 0029). Water management, water policy. 380L0778., http://www.emwis.org/IFP/law_eu.htm#2002, (08.02.2006)

Council of the European Union (CEU), Council Directive 98/83/EC of 03 November 1998 on the quality of water intended for human consumption. (OJ L 330, 1998-12-05 p. 0032 - 0054). Population water supply, water quality. 398L0083, http://www.emwis.org/IFP/law_eu.htm#2002, (08.02.2006)

Council of the European Union (CEU), Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment. (OJ L 135, 1991-05-30 p. 0040 - 0052). Waste-water. 391L0271, http://www.emwis.org/IFP/law_eu.htm#2002, (08.02.2006)

Council of the European Union (CEU), Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. (OJ L 375, 1991-12-31 p. 0001 - 0008). Water pollution. 391L0676, http://www.emwis.org/IFP/law_eu.htm#2002, (03.02.2006)

Council of the European Union (CEU), Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. (OJ L 327 , 2000-12-22 p. 0001). Water management, Water policy. 300L0060.Amended by 32001D2455 (OJ L 331 15.12.2001 p.1), http://www.emwis.org/IFP/law_eu.htm#2002, (22.01.2006)

DSİ, <http://www.dsi.gov.tr/topraksu.htm>, (15.12.2005)

European Environment Agency (EEA), “The Problems of Water Stres”, Water Stres in Europe - Can the Challenge be met?, 1999, <http://reports.eea.eu.int/92-9167-025-1/en/page003.html>, (07.02.2006)

European Environment Agency (EEA), Proportion of Annual Renewable Freshwater Resources Stored in Reservoirs in European Countries, 2001, http://themes.eea.eu.int/Specific_media/water/indicators/WQ04%2C2003.1001, (08.02.2006)

European Union of the Environment Council , Getting Europe's Waters Cleaner, Getting the Citizen Involved: The New European Water Policy. Introduction and Overview to the New EU Water Framework Directive. 2004, <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/overview.html>, (08.02.2006)

FAO, Crops and Drops: “World Water Resources” Making the Best Use of Water for Agriculture, Rome, 2002, http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/005/y3918e/y3918e02.htm, (20.01.2006)

<http://www.grida.no/db/maps/collection/water/eea-fig1.jpg>, (15.12.2005)

<http://www.grida.no/db/maps/collection/water/eea-map2.jpg>, (07.02.2006)

http://www.saglik.gov.tr/sb/extras/istatistikler/apk_2002/s_012.htm, (07.02.2006)

<http://www.unep.org/vitalwater/freshwater.htm>, (26.01.2006)

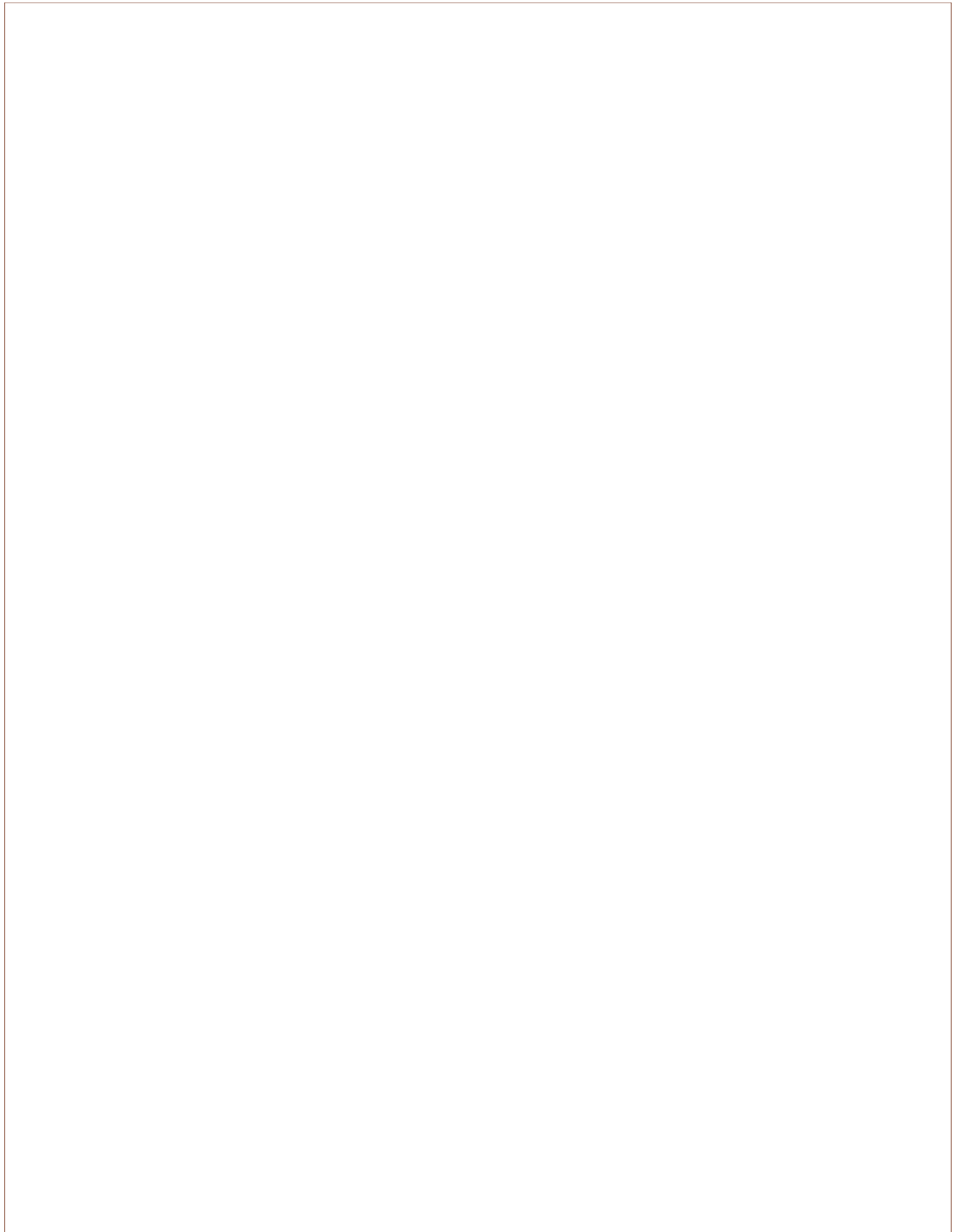
<http://www.sustainable-development.gov.uk/performance/Water.htm>, (07.02.2006)

Mcdevitt, Thomas M., World Population Profile: 1998, U.S. Government Printing Office Washington, DC., 1999

Rende, Mithat, “Türkiye'nin Su Politikası (Dünyanın Hızla Artan Su İhtiyacına Çözüm Arayışları: Dünya Üçüncü Su Forumu ve Bakanlar Konferansı)”, http://www.mfa.gov.tr/MFA_tr/DisPolitika/AnaKonular/TurkiyeninSuPolitikasi/SuformuMithatRende.htm, (15.12.2005)

“Türkiye'nin Jeopolitik, Jeostratejik ve Ekostratejik Önemi”, <http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPDBeyazKBol1Kis2.htm>, (15.12.2005)

Yılmaz, Selim, “Gats: Su Ticareti Yapılabilen Değerli Bir Metadır”, İstanbul İKK Ölçü Dergisi, Aralık 2003



ABSTRACT

Some Fiscal Aspects of the Shadow Economy: The Turkish Case

This article first reviews the causes and impacts of a shadow economy in general. Neither of the shadow economy activities are well defined and an accurate measurement method has been discovered yet. However the shadow economy activities have been growing worldwide since the early 1960s. There is a wide range of factors leading to this. For instance, in developed countries, institutional factors (i.e. heavy regulations) and heavy taxes seem to motivate it while in developing countries socio-economic and demographic factors such as high unemployment rate, high population growth rate, migration, regional unbalances and unfair income distribution are the determining structural factors, in addition to the institutional and tax related ones. The shadow economy may foster economic activities, generate income and employment, but causes economic inefficiencies, unfair competition, moral and ethic distortion with large tax losses.

Secondly, the article analyses the causes of the Turkish shadow economy and finds out that, in addition to general/structural causes, heavier tax rates, the burden on labour and capital, along with unfair tax burden distribution and the lack of confidence in tax law and the justice system in general, including the lack of law enforcement are the leading factors in Turkey. The shadow economy has also caused large tax losses.

Finally, it is suggested that there is no real option best suited towards a solution but substantial measures should be taken in a social policy area as well as institutional and tax related measures to curtail the shadow economy in Turkey.

JEL Classification: E62, H25

Anahtar Sözcükler: Kayıtdışı Ekonomi, İşgücü Vergileri, Vergi Sapması

Kayıtdışı Ekonominin Bazı Mali Yönleri: Türkiye Örneği



Yrd. Doç. Dr. Mustafa DURMUŞ



ÜNİYA GENELİNDE KAYITDIŞI EKONOMİ

1960'ların sonundan itibaren kayıtdışı ekonomi faaliyetleri tüm dünyada artmış ve ekonominin temel sorunlarından biri haline gelmiştir. Bu sürecin ciddi önlemler alınmadıkça devam edeceği görülmektedir. Keza, büyüklüğü, meydana gelme sıklığı ve gerçekte hangi insanların bu tür faaliyetlerle uğraştığı ile ilgili bilgi toplamak uygulamada oldukça zordur.

Bu sürecin temel özelliklerinden biri, bunun dünya genelinde, piyasanın gelişmişlik derecesine bakmaksızın, hem gelişmekte olan ve hem de gelişmiş ülkelerde görülmesidir. Buna rağmen, kayıtdışı ekonomi faaliyetleri farklı ülkelerde farklı biçimlerde olabilmektedir.

*Ankara Üniversitesi SBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi
mdurmus@politics.ankara.edu.tr*

Not: Bu makale yazarın 2004 yılında Journal Knowledge -Business 2004/3 adlı uluslararası bir dergide basılmış bulunan; Tax Related Shadow Economy, Causes and Impacts: The Turkish Case" adlı İngilizce dilinde basılmış olan makalesinin genişletilmiş, 2006 yılına göre güncellenmiş ve Türkçe halidir.

Bir yandan, kayıtdışı ekonomi insanları hiçbir sosyal güvenliği olmadan çalışmaya itmekte ve ekonomik ajanlar arasında haksız rekabet yaratabilmektedir. Ayrıca, bunlar özellikle, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde büyük vergi kayıplarına ve bütçe açıklarına, kamusal harcamaların azalmasına ve mevcut sosyal güvenlik sisteminin bozulmasına neden olmaktadır.

Diğer yandan ise, kayıtdışı ekonominin bireylerin refahını arttırdığı, yeni ekonomik faaliyetleri teşvik ettiği ve böylece toplam geliri, istihdamı ve üretimi artırdığı ileri sürülmektedir.

Kayıtdışılık konusunda üzerinde uzlaşmaya varılmış bir tanım bulunmadığı için, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerle mücadele girişiminde devletler hala yeterince başarılı olamamaktadırlar. Şimdiye kadar kullanılan ölçüm yöntemleri o denli tartışmalıdır ki, kayıtdışı ekonominin gerçek büyüklüğünün ölçümü, ünlü Türk filozofu Nasrettin Hoca'nın dediği gibi "gökyüzündeki yıldızların tam sayısını bilmeye" benzemektedir.

Tablo 1: Yeraltı Ekonomik Faaliyetlerin Taksonomisi

Faaliyet Çeşidi	Parasal İşlemler		Parasal Olmayan İşlemler	
Yasal Olmayan Faaliyetler	Çalıntı malların ticareti, uyuşturucu satışı ve imalatı, fuhuş, kumar, kaçakçılık, dolandırıcılık vb.		Çalıntı mal, kaçak mal ve uyuşturucu takası, kişisel kullanım için uyuşturucu üretimi ve yetiştirilmesi, kişisel kullanım için hırsızlık yapmak	
	Vergi Kaçırma	Vergiden Kaçınma	Vergi Kaçırma	Vergiden Kaçınma
Yasal Faaliyetler	Serbest meslekten elde edilen kayıt altına alınmamış gelir, yasal mallar ve hizmetlere ilişkin kayıt altına alınmamış işten elde edilen ücret, maaş ve kazanç	Çeşitli adlar altında çalışanlara yapılan ancak vergiye tabi tutulmayan ödemeler ve işçi ödemeleri iskontoları	Yasal mal ve hizmetlerin takası	Bütünüyle kendi işini yapmak ve komşu yardımı

Kaynak: Lippert and Walker, 1997: 5; Schneider and Klinglmair, 2004: 4

Türkiye'de konu, halen IMF tarafından önerilen enflasyonu düşürmenin ve fiyat istikrarını korumanın birincil koşulu olarak kabul edilen mali disiplin çerçevesinde değerlendirilmektedir. Böylece kamu sektörünün düşük harcama yapmasına, buna karşılık yüksek vergi toplamasına olanak tanınmaktadır. Bu nedenle 2000 yılının başından bu yana Türkiye'de kamusal harcamalar azaltılmakta ve devlet, vergi gelirlerini artırmaya çalışmaktadır. Bu bağlamda kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin azaltılması gerekmektedir.

Bu makalenin amacı dünyadaki fiili durumu, tartışmaları ve kayıtdışı ekonominin etkilerini, özellikle de Türkiye'deki faaliyetleri incelemek ve bunları önlemek/azaltmak için bazı öneriler ortaya koymaktır. Ancak, temel odak noktası, büyük miktarda vergi kayıpları yarattığı için, vergisel konular olacaktır. Böylece, bu makalenin birinci bölümünde genel olarak, kayıtdışı ekonominin tanımı, ölçüm yöntemleri, temel nedenleri ve literatürde belirtildiği gibi, ekonominin kalan kısmı (kayıtlı ekonomi) üzerindeki etkileri tartışılmaktadır.

İkinci bölüm, Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin boyutlarına, kayıtdışılığa yol açan faktörlerin analizine ve özellikle mali önlemler biçimindeki çözümlere ayrılmıştır. Ancak makaledeki temel vurgu, kayıtdışı ekonomi ile vergi yükü arasındaki ilişki ve bunların karşılıklı olarak vergi gelirleri üzerindeki etkisi olacaktır.

KAYITDIŞI/KARA EKONOMİNİN TANIMI

Cullis ve Jones'ın vurguladıkları gibi, “kara ekonomi (black economy)” teriminin kendisi kötümser ve duygusal bir ifadeyi içerir (Cullis ve Jones, 1998: 191). İngilizce literatürde benzer faaliyetler için kullanılan diğer tanımlamaların Türkçe karşılıkları şu şekildedir: Gayri Resmi/Düzensiz/Yeraltı/Gizli/Nakit/Kayıtlı olmayan/İkili/Kayıtdışı/Ay Işığı/Alaca Karanlık/İkinci/Vergilendirilmemiş/Paralel/Görülmeyen/Görünmez/Düzenlenmemiş/Vergilendirilmemiş/Gri/Kayıp/Beyan edilmemiş Ekonomi.

Kayıtdışı ekonominin yaygın olarak kullanılan bir tanımı; resmi olarak hesaplanmış GSMH'ya katkıda bulunan ancak kayıt altına alınmamış tüm cari

ekonomik faaliyetler şeklindedir (Feige,1994: 119-136). Genel kabul görmüş diğer bir yaklaşım, kayıtdışı ekonomiyi, kamusal düzenlemelerden, vergilemeden veya gözlemden uzak bir şekilde ortaya çıkan gelir ve ekonomik faaliyetlerin belirlediği ekonomiler olarak tanımlamaktadır (Del'Anno, 2003).

Lippert, Walker ve Schneider ve Klinglmair'in aşağıdaki tabloda sundukları gibi, kayıtdışı/illegal ekonomileri ve resmi/legal ekonomileri karşılaştırarak, görece olarak daha belirgin bir tanım yapılabilir (Lippert ve Walker, 1997:5; Schneider ve Klinglmair, 2004: 4).

Tablo 1'de de görülebileceği üzere, kayıtdışı ekonomi gerek yasal mal ve hizmetlerin üretiminden, gerekse de parasal veya takas işlemlerinden oluşan kayıt altına alınmamış geliri ve uygun bir biçimde vergi dairelerine bildirildiği takdirde vergilendirilecek olan ekonomik faaliyetleri içermektedir.

Tüm bu tanımları gözönünde bulundurarak, kayıtdışı ekonomi gerçek piyasa mekanizması içinde meydana gelen, fakat resmi GSMH hesaplamalarına çeşitli nedenlerle yansımayan faaliyetler şeklinde değerlendirilebilir. Bu faaliyetler gelir yaratmakta ancak, mali otoritelere tam veya kısmi olarak beyan edilmediğinden büyük vergisel kayıplara neden olabilmektedir. Bu bakımdan, kayıtdışı ekonominin oranı, söz konusu faaliyetlerin resmi GSMH'a içerisindeki yüzdesidir (Durmuş, 2003:4).

Başka bir deyişle, kayıtdışı ekonomi faaliyetleri üç temel özelliğe sahiptir. İlk olarak, bunlar diğer insanlar için fayda yaratacak mallar veya hizmetler olarak sunulmaktadırlar.

İkinci olarak, mevcut ölçüm yöntemleriyle bu faaliyetlerin büyüklüğünü ölçmek oldukça zordur. Son olarak, bunlar resmi hesaplamalarda yer almamaktadırlar (Özsoylu, 1996:12).

KAYITDIŞI EKONOMİNİN BÜYÜKLÜĞÜ

Şimdiye kadar, birçok araştırma değişik yöntemler ve farklı zaman dilimleri kullanarak gerek tek bir ülke,

gerekse de grup halinde belirlenmiş ülkeler için, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü tahmin etmeye çalışmıştır. Bu çalışmalar arasında, özellikle biri üzerinde durulmaya değer bir çalışmadır. Schneider ve Klinglmair'in çalışmalarında (Schneider and Klinglmair, 2004) 2000 yılı için, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü tahmin etmek amacıyla 110 ülke incelenmiştir. Ülkeler, gelişmekte olan, geçiş ülkeleri ve gelişmiş ülkeler olarak üç gruba ayrılmış ve Fiziksel Girdi (Elektrik) Yöntemi, Nakit Yöntemi (Sabit Yöntem), DYMIMIC yöntemi (Monetarist) kullanılmıştır. Tablo 2'de kayıtdışı ekonomilerin büyüklüğü ile ilgili sonuçlar yer almaktadır.

Tablo 2'de de görülebileceği üzere, incelenen tüm ülkelerde kayıtdışı ekonomi çok büyük boyutlara ulaşmıştır. Çalışmadan çıkarılacak ikinci bir sonuç da, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinin ortalama olarak en yüksek kayıtdışı ekonomilere (%41) sahip olduklarıdır. Bu ülkeleri %38.1 oranıyla geçiş ülkeleri izlemektedir. Gelişmekte olan Asya ülkelerinde bu oran %26 ve gelişmiş OECD ülkelerinde ise, bu oran %16.8'dir. Böylece bu tablodan daha gelişmiş ülkelerin daha düşük oranda kayıtdışı ekonomiye sahip oldukları sonucu çıkarılabilir. Üçüncü bir sonuç, OECD ülkelerinde dahi 1990'lı yıllar boyunca kayıtdışılık oranlarında dikkate değer bir artışın olduğudur. 1989/90 yıllarında 21 OECD ülkesinde bu oran ortalama olarak %13.2 iken, 2002/2003 yıllarında %16.4'e yükselmiştir. Katma değer bakımından kayıtdışı ekonominin belirlenen büyüklüğünü elde ettikten sonra, şimdi, kayıtdışı ekonominin farklı bir göstergesine -yani, kayıtdışı emek piyasası- yönelebiliriz. Çünkü, kayıtdışı ekonomideki her faaliyet, yasa dışı (örneğin, uyuşturucu satışı veya kara para aklama) ya da yasal (örneğin, kendi kendine gerçekleştirilen faaliyet) olsun belli bir düzeyde kayıtdışı işgücü kullanımını içermektedir.

Bu nedenle, kayıtdışı emek piyasası, kayıtdışı ekonomi pozisyonunu oluşturan işçi, işveren veya her ikisi ile ilgili tüm durumları içermektedir. Bu bakımdan, gizli veya kayıtdışı ekonomideki işler farklı şekiller alabilir. İlk olarak bu, gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak görülen yasal iş saatleri süresinde artış ya da bu saatler dışında yapılan ikinci bir iş yapma şeklinde

Tablo 2: Katma Değer Bakımından Resmi Ekonomide Kayıtdışı Ekonominin Yüzdesel Büyüklüğü

Gelişmekte Olan 24 Afrika Ülkesi: Ortalama: 41%			
Zimbabve	59.4%	Mozambik	40.3%
Tanzanya	58.3%	Madagaskar	39.6%
Kamerun	32.8%	G. Afrika	28.6%
Gelişmekte Olan 26 Asya Ülkesi: Ortalama: 26%			
Türkiye (*)	32%	Çin	13%
G. Kore	28%	İsrail	22%
Japonya	11%	Tayland	53%
* Türkiye için kayıtdışı ekonomin büyüklüğü 65 milyar dolar (toplam 200 milyar doların %32'si) ve kayıtdışı ekonomiden elde edilen kayıt altına alınmamış kişi başına gelir 995 dolar olarak tahmin edilmektedir.			
Gelişmekte Olan 17 Latin Amerika Ülkesi: Ortalama: 41%			
Arjantin	25.4%	Brezilya	39.8%
Şili	19.8%	Bolivya	67.1%
Meksika	30.1%		
23 Geçiş Ülkesi: Ortalama: 38%			
Bulgaristan	36.9%	Macaristan	25.1%
Çek Cumhuriyeti	19.1%	Polonya	27.6%
Romanya	34.4%	Rusya Federasyonu	46.1%
Slovenya	27.1%	Sırbistan Karadağ	29%
Azerbaycan	60.6%		
Gelişmiş 21 OECD Ülkesi: Ortalama %16.8			
İsviçre	8.6%	ABD	8.7%
Avusturya	9.8%	Japonya	11.2%
Hollanda	13.1%	İngiltere	12.7%
Avustralya	14.3%	Kanada/Almanya	16.0%
Danimarka	18.0%	Finlandiya	18.1%
Norveç	19.1%	Belçika	22.2%
İtalya	27.1%	Yunanistan	28.7%
Yeni Zelanda	12.8%	İsveç	19.2%
		İspanya /Portekiz	22.7%

Kaynak: Schneider ve Klinglmair, 2004

olabilir. İkinci şekil ise, bireylerin bütünüyle resmi işgücü piyasasına katılmamalarıdır. Son olarak, bu resmi ekonomide çalışmalarına izin verilmeyen çalışma izni olmayan göçmenler gibi insanların çalışması şeklinde olabilir.¹

Kayıtdışı ekonomide çalışan işçilerin ortalama çalışma saatleri ile ilgili bilgilerin sınırlı ve güvenilir olmaması nedeniyle, kayıtdışı işgücü piyasası ile ilgili araştırma

yapmak, kayıtdışı ekonominin katma değere katkısı ile ilgili bir araştırma yapmaktan daha zordur (Pozo, 1996).

Tablo 3, seçilmiş bazı OECD ülkelerindeki kayıtdışı işgücü piyasaları üzerinde yapılmış bazı araştırmaların sonuçlarını özetlemektedir. Buradan da görülebileceği gibi, 1980'lerden bu yana OECD üyesi gelişmiş

¹ Örneğin, Türkiye için, çalışma izni olmadan çalışan göçmen sayısının 1 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir.

ülkelerin bir çoğunda dahi, kayıtdışı işgücü kullanım oranı hemen hemen ikiye katlanmıştır. Bu oran İspanya'da %32'ye ve İtalya'da %48'e ulaşmıştır. Aynı zamanda, 90'ların sonuna doğru kayıtdışı ekonomik faaliyetlerle uğraşan insan sayısının Avrupa Birliği'nde 30 milyon ve Avrupalı OECD ülkelerinde ise 48 milyon dolayında olduğu tahmin edilmektedir (Schneider ve Klinglmair, 2004).

KAYITDIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler üç gruba ayrılabilir; beyan edilmemiş ekonomik faaliyetler, resmi olmayan ekonomik faaliyetler ve illegal/yeraltı ekonomik faaliyetler (Önder; 2000-2001). Beyan edilmemiş ekonomik faaliyetler, kayıt altına alınmamış yasal faaliyetlerdir. Böylece, bu faaliyetlerden elde edilen gelirler vergisel sebeplerden dolayı vergi otoritelerine ya tam olarak ya da kısmi olarak beyan edilmemektedirler. Gayri resmi faaliyetler resmi ekonomide kayıt altına alınan faaliyetlerdir. Bunlar, paranın kullanılmadığı işlemlerdir. Genel olarak, bunlar kapitalizm öncesi yapılarda meydana gelmekte ve bazen sosyal ekonomi/hanehalkı ekonomisi veya ikinci ekonomi olarak da adlandırılmaktadırlar.

Üçüncü grup faaliyetler gelir yaratan ama, resmi GSMH hesaplamalarına dahil edilmeyen yasal olmayan faaliyetlerdir. Örneğin, uyuşturucu ticareti ve kanun dışı silah ticareti yasalara aykırı olduğu için resmi ekonomide gösterilmemekte, ama bunlar gelir yaratmakta ve vergi kaybına neden olmaktadır. Buna rağmen, bu faaliyetlerden bazılarının, örneğin, hırsızlık, karapara aklama ve rüşvetin, önemli vergisel nedenler taşımadığı kabul edilir.

Kayıtdışı ekonomiye neden olan faktörler ilgili ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre değişebilmektedir. Genel olarak bunlar; ekonomik, politik, sosyo, psikolojik ve kurumsal/yasal yapılardan kaynaklanmaktadır. Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde ağır vergilendirme ve kamusal regülasyonların yanı sıra, yüksek enflasyon, fiyat istikrarsızlığı, ekonomik krizler, adaletsiz gelir dağılımı, yüksek işsizlik seviyesi, yüksek istihdam

maliyetleri ve imalat sektöründe küçük ve orta boyllu işletmelerin ağırlıkta olması belirleyici öğelerdir.

Bunların yanısıra, yüksek nüfus artış hızı, bölgesel gelişmişlik dengesizlikleri, kentsel göç, çarpık kentleşme de kayıtdışı ekonomiye ve buna ilişkin kayıtdışı istihdama neden olmaktadır. Özellikle, işgücü arz fazlası, kayıtdışı istihdamın temel özelliği olan vasıfsız, düşük ücretli, hiçbir sosyal güvenliği olmayan kişilerin istihdamına neden olmaktadır. Kayıtdışı ekonomiye neden olan bir diğer faktör globalizasyon ve global rekabet ile ilgilidir. Buna örnek olarak, tekstil ve giyim gibi emek yoğun ihracat sanayilerini gösterebiliriz. Global rekabet özellikle KOBİ'leri işgücü maliyetlerini düşürmek için, kayıt altına alınmamış faaliyetlere ve buna ilişkin olarak da kayıtdışı istihdama yönelmeye zorlamaktadır.

İleride de ayrıntılı olarak tartışılacağı üzere, özellikle rekabetçi sektörlerde kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin artmasının temel nedenlerinden biri ağır vergilendirmedir. Vergileme bağlamında, yüksek vergi oranları, yüksek vergi yükü, vergi yasalarının sık sık değişmesi, vergiden kaçınmaya karşı yetersiz önlemler, yasaların düşük seviyede uygulanırılığı gibi faktörlerin hepsinin altı çizilebilir. Yüksek enflasyon ortamında mükelleflerin ağır bir biçimde vergilendirilmesine olanak sağlayan mali anestezi de kayıtdışı ekonomiyi teşvik eden bir faktördür.

Ağır vergilendirmenin yanısıra, vergilere karşı mükelleflerin davranışı ve vergi etiği ile ilgili hususlar da kayıtdışı ekonomiyi artırabilir. Bu alandaki ilk teorik yaklaşım Allingham ve Sandmo (1973) tarafından geliştirilmiştir. Yazarlara göre, vergiden kaçınma, yüksek vergi oranları kadar mevcut vergi sistemindeki uygulamaların da bir sonucudur. Bu açıdan, eğer mükellefler ödedikleri vergilerin devlet tarafından uygun bir biçimde harcanmadığına, vergi sisteminin adaletsiz olduğuna, vergi yasalarının zor anlaşılır, vergi aflarının sık ve cezaların vergi sistemine bağlılığı/itaati sağlayacak şekilde yeterince yüksek olmadığına inanırlarsa, vergi kaçınmaya ve vergiden kaçınmaya yönelirler.

Tablo 3: Resmi İşgücü İçindeki Kayıtdışı Oranı (%)

Ülke	Dönem	Kayıtdışı Ekonomi Oranı (%)
Avusturya	1990-1991	9.6
	1997-1998	16.0
Danimarka	1980	8.3
	1994	15.4
Fransa	1975-82	3.0 - 6.0
	1997-98	6.0 - 12.0
Almanya	1974-82	8.0 - 12.0
	1997-98	19.0 - 23.0
İtalya	1979	20.0 - 35.0
	1997-98	30.0 - 48.0
İspanya	1979-80	9.6 - 26.5
	1997-98	11.5 - 32.3
İsveç	1978	13.0 - 14.0
	1997-98	19.8

Kaynak: TSchneider ve Klingmair'in çalışmasındaki tablo-3.6'dan türetilmiştir, Schneider ve Klingmair, 2004: 15

Vergiler arasında, özellikle istihdam (gelir vergisi, sosyal güvenlik kesintisi) ve sermaye/yatırım üzerine konulan vergiler kayıtdışı istihdamın ve buna ilişkin vergisel kayıpların temel nedenleri olarak kabul edilmektedirler.

Son olarak, lisans zorunluluğu şeklinde regülasyonlar, rekabetçi sanayilerdeki sağlık ve çevre ile ilgili önlemler, özellikle artan üretim maliyetleri kayıtdışı ekonomiye doğru yönelme eğilimini artırmaktadır.

KAYITDIŞI EKONOMİNİN İKİ TEMEL KAYNAĞI

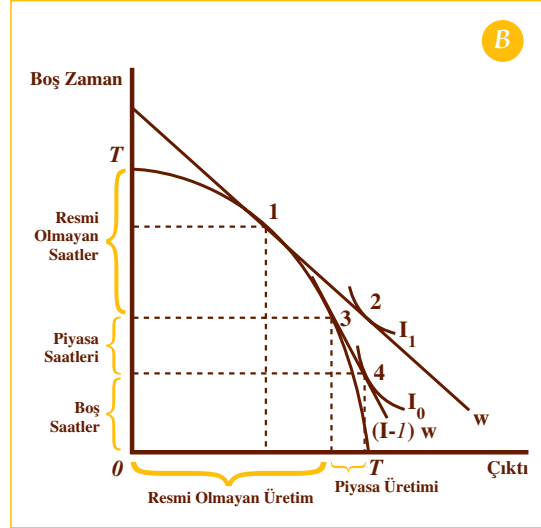
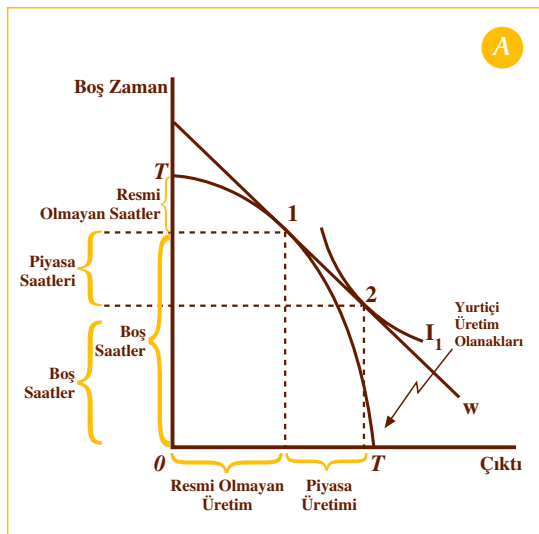
Tanzi, kayıtdışına yönelişi iki temel faktörün kaçınılmaz ürünü olarak görür. Bunlar, vergi kaçırma arzusu (örneğin yüksek vergi oranları ve ağır sosyal güvenlik katkı payları) ve devlet düzenlemeleri/kısıtlamaları (örneğin çok sayıda kanun, düzenlemeler ve gerekli izinler/ruhsatlar) ile devlet düzenlemelerinden kurtulma arzusudur (Tanzi, 1980: 427-454).

İlk olarak, hemen hemen bütün çalışmalarda yüksek vergi oranlarının ve sosyal güvenlik katkı paylarının kayıtdışı ekonominin oluşumunun temel nedenlerinden biri oldukları ortaya konulmuştur (Giles ve Linsey, 2002; Del'Anno, 2003). Çünkü, vergiler çalışma-boş saat tercihini etkilemekte ve kayıtdışı ekonomideki işgücü arzını teşvik etmektedir. Vergi yükündeki sapma ekonomistlerin ve politika yapıcılarının temel endişesidir. Resmi ekonomideki toplam işgücü maliyeti ile vergi sonrası kazanç arasındaki fark büyüdükçe, bu farktan kaçınma ve kayıtdışı ekonomiye yönelme arzusu artmaktadır. Söz konusu farka, vergi yükü ve sosyal güvenlik katkı payları gibi vergi benzeri ödemeler neden olmaktadır (Leibfritz vd.,1997).

Fallon ve Verry'ye atıfta bulunularak, vergilemenin kayıtdışı/gizli ekonominin büyüklüğünü nasıl etkilediğini göstermek mümkündür (Fallon ve Verry, 1988).

1. Grafikteki (a) çıktı ile boş zaman arasındaki ödünleşimi gösteren TT' dönüşüm eğrisinin eğimi, boş zamandaki azalmanın çıktı ile değiştirilebileceği oranı

göstermektedir. Başlangıçta mükellefin (I_0) noktasında olduğunu varsayalım. Böylece, boş zamana ve kayıtdışı ekonomi üretimine ayrılan zaman, şekilde gösterildiği gibidir. Resmi piyasanın varlığı, bireylere (w) doğrusu boyunca bu piyasa ile ticaret yapmalarına izin vermektedir. Resmi piyasa üretimi bir seçenek olduğunda, mükellef (I) üzerindeki (2) noktasında dengeye gelmektedir (bu noktada kayıtdışı piyasa saatleri, resmi piyasa saatleri ve boş zaman ayrıştırılabilir). Özellikle, 1'den 2'ye doğru hareket, resmi piyasa çalışma saatleri ve resmi piyasa çıktısının başlangıcını içermektedir. Bununla beraber Panel b'deki grafik, vergilemenin etkisini göstermektedir. Fiyat doğrusunun (w) aşağı doğru ($I-t$)'ye kayması, kayıtdışı ekonominin aksine, resmi piyasada elde edilen saatlik ücretler üzerindeki verginin etkisini yansıtmaktadır. Bu durumda, mükellef, daha düşük farksızlık eğrisi üzerindeki (4) nolu noktada dengeye gelir. Öte yandan, (3) nolu nokta, toplam saatleri, kayıtdışı ekonomi üretim saatlerine, resmi piyasa üretim saatlerine ve boş zaman saatlerine bölmektedir. Her ne kadar son ikisindeki değişiklikler belirsiz olsa da, verginin, resmi üretimle karşılaştırıldığında, kayıtdışı ekonominin optimal üretim miktarını, kayıtdışı ekonomi işgücünü veya iş saatlerini artırdığı açıktır. Böylece, kayıtdışı ekonomi üretimine doğru yöneliş, resmi piyasa çıktısının (resmi GSMH) büyüklüğünü azaltan vergilemenin engelleyici/önleyici etkisinin bir örneğidir.



Yukarıda sözü edilen, kayıtdışı ekonomiye doğru yöneliş açıklayan neo-klasik modeldeki en önemli unsur, efektif/ortalama vergi oranı değil, marjinal vergi oranıdır. Bu, daha yüksek marjinal vergi oranı, daha büyük ikame etkisi ve çalışma-boş zaman arasındaki daha bozucu bir etkiyi ifade etmektedir (Stiglitz, 2000: 588-593). Özellikle, eğer mükellef aynı zamanda kayıtdışı ekonomide gelir elde edebiliyorsa, ikame etkisi gelir etkisinden daha büyük olmakta, böylece, mükellef resmi piyasada, kayıtdışı piyasada çalıştığından daha az çalışmaktadır.

Ampirik çalışmalar bu teorik bakışı destekliyor mu? Şimdiye kadar yapılan araştırmaların birçoğunda, vergilemenin kayıtdışı ekonomi üzerindeki etkisini gösteren önemli istatistiksel kanıtlar bulunmuştur. Bu çalışmalar arasında Johnson, Kaufmann ve Zoibo-Lobaton, Kirchgaessner, Lebulu, Hill ve Kabir'in çalışmaları (Johnson, Kaufmann ve Lobaton, 1998: 387-392; Kirchgaessner, 1983: 197-214; Cebula, 1997: 173-185) üzerinde durulmaya değer çalışmalardır. Bununla beraber, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin itici güçlerini, en büyük etkiye sahip olan dolaysız vergi yükü (sosyal güvenlik katkı paylarını da içerir), bunu takiben, regülasyonların sıklığı ve vergi sisteminin karmaşıklığında bulan bir araştırmaya (Schneider, 2002: 7-13) atıfta bulunmak yararlı olacaktır. Bu çalışmaya göre, OECD ülkeleri arasında en yüksek kayıtdışı ekonomi oranına sahip olan ülke Yunanistan (%28.5) ve en düşük orana sahip olan

ülke ise İsviçre'dir (%7.5). Yukarıda sözü edilen yaklaşımları doğrularcasına, Yunanistan en yüksek (%72.3) ve İsviçre ise en düşük (%39.7) vergi ve sosyal güvenlik katkı payı yüküne sahip ülkelerdir.

İkinci olarak, kayıtdışı ekonomik faaliyetleri teşvik eden kritik unsurlardan bir diğerinin de kamusal düzenlemelerin yoğunluğu olduğu görülmektedir. Bu, kanunların, resmi düzenlemelerin, işgücü piyasası düzenlemelerinin ve yasal sınırlamaların sayısı arttıkça, mükelleflerin daha çok kayıtdışı ekonomiye yönelmeleri anlamına gelmektedir. Örneğin, Johnson, Kaufman ve Lobaton'un 1998'de yaptıkları bir çalışmada, ekonomilerinde daha fazla genel düzenlemelerin olduğu ülkelerin toplam GSMH'ları içinde daha yüksek bir kayıtdışı oranının/payının olduğu ve böylece, GSMH açısından bakıldığında, düzenleme endeksindeki (endeks 1'den 5'e kadar olup, 5, ülkedeki en ağır düzenlemeyi gösterir) 1 puanlık artışın, kayıtdışı ekonomi oranını %8.1 kadar artıracağı tahmin edilmiştir. Bununla beraber, bu çalışma, firmaları kayıtdışı ekonomi içine iten temel faktörün, düzenlemelerin toplam kapsamından ziyade, uygulanabilirliği olduğu sonucuna varmıştır.

Ancak bu noktada yanıtlanması gerekli soru, vergi oranlarındaki bir indirimin ve/veya sosyal güvenlik katkı paylarındaki bir azalmanın, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde önemli bir azalmaya neden olup olmadığıdır. Araştırmalar, böylesi önlemlerin sadece, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü stabilize edebileceği ve daha fazla kötüleşmesini engelleyebileceğini ortaya koymaktadır. Çünkü, sosyal ve kişisel ilişkiler, gayri resmi faaliyetlerden elde edilen yüksek karlar ve fiziksel ve beşeri sermayeye hali hazırda yapılmış olan yatırımların büyüklüğü, insanların resmi ekonomiye dönmelerini önleyen güçlü engellerdir (Spiro, 1993: 247-258).

KAYITDIŞI EKONOMİ FAALİYETLERİNİN İKTİSADİ ETKİLERİ

Her ne kadar, literatürde kayıtdışı ekonominin olumsuz yönleri vurgulansa da, karşı görüş kayıtdışı ekonominin ekonomik faaliyetleri hızlandırdığını ve toplumdaki bireylerin refahını artırdığını iddia etmektedir. Bu bakış açısından, kayıtdışı ekonomi dinamik ve girişimci

ruhlu ekonomi sağlamakta ve daha iyi rekabete, daha yüksek etkinliğe ve kamusal faaliyetler için güçlü sınırlamalara ve kısıtlamalara öncülük etmektedir. Başka bir deyişle, kayıtdışı ekonomi yeni piyasaların yaratılmasına yardımcı olabilmekte, devlete vergi olarak ödenecek olan birikmiş fonların yeniden yatırıma dönüştürülmesi yoluyla yeni yatırımlar için finansal kaynakları arttırabilmekte, girişimciliği arttırmakta ve birikim için yasal, sosyal ve ekonomik kurumların dönüşümünü sağlamaktadır (Schneider ve Klinglmair, 2004:20). Bu ise, toplam üretimde, istihdamda, gelirde ve refahta artış sonucunu doğurmaktadır.

Peacock ve Shaw kayıtdışı ekonomide yaratılan gelirin resmi ekonomide harcanacağını ve bunun da ekonomik büyümeyi ve vergilemeye ilişkin geliri arttıracağını iddia ederek, bu görüşü desteklemişlerdir (Peacock ve Shaw,1982:269-278).

Kayıtdışı ekonomi faaliyetleri işsizlerin kayıtdışı ekonomide sosyal güvenlik hakları olmadan düşük ücret seviyesinde iş bulmalarına neden olsa da, bunun iktisadi durgunluğun olumsuz etkilerini hafifleteceği de vurgulanmıştır (Aydemir, 1995: 94-100).

Diğer taraftan, kayıtdışı ekonominin çeşitli olumsuz etkileri de söz konusudur. İlk olarak, kayıtdışı ekonomi devletin uyguladığı maliye ve para politikalarında sapmalara neden olabilmektedir. Çünkü makroekonomik politikalara temel teşkil eden resmi makroekonomik veriler ekonomideki bütün faaliyetlerden ziyade, sadece kayıt altına alınan faaliyetleri içermektedir (örneğin resmi GSMH, İşsizlik).

İkinci olarak, bu durum firmaların küçük ve orta ölçekli olarak kalmalarını teşvik etmekte ve böylece etkinlik kaybına ve bütünüyle ekonomide eksik üretime neden olmaktadır.

Üçüncü olarak, kayıtdışı ekonomi kayıt dışındaki firmaların üretim maliyetlerini düşürmek yoluyla kayıtlı ve kayıtsız firmalar arasında haksız rekabete neden olmaktadır. Böylece, bu fırsattan yararlanmak için yeni kaynaklar kayıtdışı ekonomiye kanallı edilmekte bu ise, ekonominin tümünde kaynakların etkinsiz bir şekilde tahsis edilmesine neden olmaktadır.

Dördüncüsü, yakalanmaktan kaçınmak için, kayıtdışı ekonomide birçok ödemeler nakit olarak yapılmaktadır. Bu ise, işlemlerde yerli paranın dışlanarak yabancı paranın kullanılmasına, para talebinde istikrarsızlığa, para politikasında etkinsizliğe ve senyoraj gelirlerinin düşmesine neden olmaktadır (Us, 2004:14).

Beşincisi, kayıtdışı ekonominin sistemin bütününde liyakatsizliği teşvik ederek yasa, kural ve adalet sistemini zayıflattığından, etik değerler üzerinde olumsuz etkileri vardır.

Altıncısı, kayıtdışı ekonomide çalışan işçiler düşük ücretlidirler ve sosyal güvenlik sisteminden ve toplu pazarlık sisteminin imkanlarından yararlanamazlar (Özsoylu, 1999:29).

Son olarak, kayıtdışı ekonomi faaliyetleri vegilendirilmediklerinden ve vergi kaybına neden olduklarından, devlet bütçesi üzerinde büyük baskı oluşturmaktadır. Bütçe açıkları kapatılırken ya kamu harcamaları azaltılır ya da borçlanma yoluna gidilir. Kamusal harcamaların bir bölümünden düşük gelirli gruplar ve işsizler yararlandığından, bu harcamaları kıstak her zaman mümkün değildir. Öte yandan, borçla finansman yüksek faizlerle beraber özel yatırımları dışlayarak, üretimin ve gelirin düşmesine ve işsizliğin artmasına neden olabilmektedir.

Alternatif olarak, vergi oranlarının yükseltilmesi resmi sektördeki mevcut mükellefler üzerindeki vergi yükünü artıracaktır. Bu ise, yüksek üretim maliyetine, yüksek işsizliğe ve düşük üretime neden olacak, vergi adaletsizliğini artıracak ve vergi gayretinde/etiğinde daha fazla bozulmaya neden olacaktır.

Kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü tam olarak ölçmek ya da tahmin etmek mümkün olmadığından buradaki vergi kayıplarının büyüklüğünü tahmin etmek kolay değildir. İleride ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere, sonuçlar kullanılan ölçüm yöntemlerine göre değişebilmektedir. İkinci olarak, kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ve buna ilişkin vergisel kayıplar arasında doğrusal bir ilişki yoktur. Başka bir deyişle, kayıtdışı ekonomi oranının düşmesi, zorunlu olarak vergi gelirlerinin aynı oranda artacağı anlamına gelmemektedir.

Literatürde vergi kaybı kayıtdışı ekonominin olmadığına toplanabilecek potansiyel vergi gelirleri ile gerçekte toplanan vergi gelirleri arasındaki fark olarak belirlenmektedir. Bu yöntemlerde esas olarak gelir vergisi kayıpları kullanılmasına rağmen, son zamanlarda diğer temel vergiler de kullanılmaya başlanmıştır (bakınız: Önder, 2000-2001). Örneğin, vergi kayıplarını tahmin etmek için KDV kullanılmış ve kayıtdışı ekonominin 1998'de %33 ve 2003'de %23,5 olduğu tahmin edilmiştir (Orçun vd., 2005:44-55).

ARA SONUÇ

İkinci bölüme -Türkiye örneği- geçmeden önce aşağıdaki sonuçlar ortaya konabilir.

1. Kayıtdışı ekonomi iyi tanımlanmış bir alan değildir. Böylece, günümüzde “*en iyi*” veya “*dünya genelinde kabul görmüş*” kayıtdışı ekonomi tanımı veya ölçüm yöntemi mevcut değildir. Bununla birlikte, tüm dünyada kayıtdışı ekonominin 1960'ların sonundan itibaren arttığı da bir gerçektir.

2. Gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonomiye neden olan faktörler piyasa başarısızlıkları, düzenlemeler, vergiler ve sosyal güvenlik kesintileri gibi kurumsal ve vergisel faktörlerken; gelişmekte olan ülkelerde belirleyici faktörler olarak, bölgesel gelişmişlik farkları, göç, adaletsiz gelir dağılımı, düşük verimlilik, işsizlik ve nüfus artışı gibi yapısal faktörler ön plandadır. Bununla birlikte, yüksek vergi oranları/yükü, yüksek sosyal güvenlik katkı payları ve ağır regülasyonlar da gelişmekte olan ekonomilerde kayıtdışı ekonomiyi teşvik eden önemli unsurlardır.

3. Kayıtdışı ekonomi faaliyetleri ve vergileme her iki gruptaki ülkelerde de birbiriyle ilişkilidir. Bir taraftan, yüksek vergiler, adaletsiz vergi yükü dağılımı ve insanların kamu sektörüne olan güven eksikliği kayıtdışı ekonomiyi artırmaktayken, diğer taraftan da kayıtdışı ekonomi vergi kaybına, vergi tabanında erozyona ve vergi etiğinin yozlaşmasına/bozulmasına neden olmaktadır.

TÜRKİYE ÖRNEĞİ

TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN BÜYÜKLÜĞÜ

Türkiye'de kayıtdışı ekonomi üzerinde birçok araştırma yapılmış olsa da sonuçlar net değildir. Bu araştırmalara göre, 1984 ve 2002 yılları arasında GSMH'nın yüzdesi olarak, kayıtdışı ekonomi oranı %7.5 ile %137.8 arasında değişmektedir. Araştırmaların bulguları aşağıdaki Tablo 4'de özetlenmiştir.

Tablo 4'te de görülebileceği üzere, çalışmaların bulguları arasında yanıltıcı olabilecek kadar büyük farklılıklar vardır. Bu farklılığın nedeni, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin tanımı üzerinde mutakabata varılamaması ve bu faaliyetler ile ilgili doğru ve güvenilir veri eksikliğidir. Diğer bir neden ise, her çalışmanın farklı ölçüm yöntemi kullanmasıdır.

KAYITDIŞI EKONOMİNİN ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ

Kayıtdışı ekonomi ölçüm yöntemleri üçe ayrılabilir. Doğrudan (mikro) yöntemler, dolaylı (makro) yöntemler ve karma yöntemler. Doğrudan yöntemler genel olarak, hanehalkı/iş sahası veya vergisel araştırmaları kullanmaktadır. Ama, kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren insanlar yakalanma korkusuyla bazı gerçekleri sakladığından, bu araştırmaların güvenilirliği tartışmalıdır.

Dolaylı yöntemde, bazı önemli makro-ekonomik göstergeler belli bir süreç aralığında incelenmektedir. Bu yöntemler arasında yaygın olarak kullanılanlar, GSMH yaklaşımı, İstihdam Yaklaşımı, Vergi Kaybı Yaklaşımı ve Parasalcı Yaklaşım'dır. Son olarak, Karma Yöntem'de kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü tahmin etmek için, cari elektrik üretim/tüketim, çimento üretimi ve inşaat sektörü üretimi rakamları kullanılmaktadır. (Örneğin, bu yöntemle 1998 ve 2003 yılları arasında Türkiye'de kayıtdışı ekonominin büyüklüğü %24 olarak tahmin edilmiştir (Us, 2004: 35).

GSMH yaklaşımında milli gelir, üç farklı biçimde; üretim, gelir ve harcama yöntemleriyle hesaplanmaktadır. Normal olarak toplam gelir miktarı bu üç yöntemde de aynı olmalıdır. Ama, eğer harcama yöntemiyle toplam gelir miktarı tahmin edilirse, çıkan sonuç diğer yöntemlere göre daha yüksek olmaktadır. Buradan kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün diğer yöntemlerin sonuçlarıyla ortaya çıkan fark kadar olduğu anlamı çıkarılabilir. Örneğin, bu yöntemde 2001 yılında Türkiye'de kayıtdışı ekonomi oranının %19 olduğu tahmin edilmiştir (Us, 2004: 29).

Vergi Kaybı veya Vergi Denetimi Yaklaşımı'nda, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerden yaratılan gizlenmiş gelir olarak, potansiyel vergi matrahı ve fiili vergi matrahı arasındaki fark alınmaktadır. Aradaki farkın toplam vergi gelirlerine olan oranı kayıtdışı ekonomi oranını vermektedir. Aşağıdaki vergi matrahı farklılıkları Türkiye'de kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin neden olduğu vergi kayıplarının ne denli büyük olduğunu göstermektedir. 2004'te vergi denetçileri tarafından 158.881 vergi denetimi yapılmış ve vergi matrahı farklılığının 16,3 milyar dolar olduğu ve yıllar itibarıyla kayıtdışı ekonomi oranlarının; 2004: %35, 2003: %74, 2002: %57, 2001: %206 (bugüne kadarki en yüksek), 2000: %55, 1999: %81, 1997-98: %39 ve 1997: %27 olduğu bulunmuştur. Bu veriler Türkiye'de kayıtdışı ekonominin artmakta olduğunu göstermektedir.

İstihdam Yaklaşımı'nda, kayıtdışı ekonomi belli bir süreç aralığında istihdam artışları, işgücü arzı artışı ve nüfus büyümesi incelenerek tahmin edilmektedir. Böylece, işgücü arzının toplam nüfusa olan oranı sabit kalmaktayken, eğer istihdamın toplam nüfusa oranı düşüyorsa, kayıtdışı ekonominin varlığı kabul edilir. Kayıtdışı ekonomiye neden olan faaliyetler vergisel nedenlerle kısmi veya tamamen beyan edilmemiş faaliyetler gibi değişik biçimlerde olabilmektedir. DİE'nin resmi verilerine göre, 2005'in ilk dört ayında Türkiye'de kayıtdışı istihdam oranı %50,7 olarak gerçekleşmiştir. Bu ise, 21,9 milyon olan toplam çalışanın 11 milyonunun kayıtdışı çalıştığı anlamına gelmektedir. Kayıtdışılık en fazla %91 ile tarım sektöründe ve bunu takiben %64 ile inşaat sektöründe görülmektedir (DİE, 2005).

Tablo 4: Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi Üzerine Yapılan Ampirik Araştırmaların Özet Sonuçları

Yazarlar	Kullanılan Yöntemler	Yıl/yıllar	GSMH'da Kayıtdışı Ekonominin Yüzdesi
Altuğ	Kayıtdışı Ücret Yaklaşımı	1992	35.0 %
Derdiyok	1. Parasalcı Yaklaşım	1991	26.2
	2. Vergi Kaybı Yaklaşımı	1991	40.4
İlgın	1. Nakit Oranı Yaklaşımı	1993	54.3
	2. Ekonometrik Yaklaşım	1992	45.3-53.9
	3. Sabit Rasyo Yaklaşımı	1968-2001	31.0-84.0
	4. Vergi Kaybı Yaklaşımı	1985-2001	26.0-184.0
Kasnakoğlu	1. Parasalcı Yaklaşımı	1997	7.0-9.0
	2. Nakit Oranı Yaklaşımı	1997	30.0-61.0
	3. Ekonometrik Yaklaşım	1997	9.0-13.0
Özsoylu	1. GSMH Yaklaşımı	1990	7.5
	2. Sabit Rasyo Yaklaşımı	1991	11.5
	3. İşlem Hacmi Yaklaşımı	1990	11.5
Temel, Timtek, Yazıcı	1. Harcama Yaklaşımı	1991	1.5
	2. Vergi Kaybı Yaklaşımı	1991	16.4
	3. Parasalcı Yaklaşım	1991	1.9-7.8
Yamak	Ekonometrik Yaklaşım	1994	10.0
Aktürk, vb.	Ekonometrik Yaklaşım	2002	16.2
Hakioğlu	Parasalcı Yaklaşım	1984	137.8
Koçoğlu	Duyarlılık Analizi	1987	19.6-26.5
Vuslat Us	1. Sabit Rasyo Yaklaşımı	1987-2003	48.0
	2. Ekonometrik Yaklaşım	1987-2003	6.0
	3. Ekonometrik Yaklaşım	1997-2003	9.0
	4. Sabit Akım Yaklaşımı	1987-2000	1.0-3.0
	5. Karma Akım Yaklaşımı	1987-2000	6.0-33.0
Çetintaş & Vergil	1. Ekonometrik Yaklaşım	1971-2000	18.0-30.0
Öğünç & Yılmaz	1. Sabit Rasyo Yaklaşımı	1960-1999	0.0-46.0
	2. Sabit Rasyo Yaklaşımı	1971-1999	11.0-22.0
Orçun, Kuşcuoğlu, Karaca, Derin	1. KDV Kaybı Yaklaşımı	1998-2003	35.4-23.5

Kaynak: Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Vakfı / TOBB, Türk Vergi Sistemi-Sorunlar-Çözüm Önerileri, Ekim 2002, s. 105 ve Us, 2004; s. 23

Son olarak, Parasalcı Yaklaşım'da temel parasal rakamlar bu yöntemin farklı üç versiyonu tarafından kullanılmaktadır. Paranın dolaşım hızının sabit kabul edildiği birinci versiyonda -Sabit Rasyo Yaklaşımı- eğer işlemler için kullanılan nakit paranın toplam banka mevduatlarına olan oranı artıyorsa, kayıtdışı ekonomi oranının arttığı kabul edilir.

İkinci yaklaşım ise, Fisher'in Miktar Teorisi'ni baz alan İşlem Miktarı yaklaşımıdır. ($MV=PT$; M =para arzı, V =paranın dolaşım hızı, P = fiyat seviyesi ve T =işlem miktarı). Bu yaklaşımda kayıtdışı ekonomi MV ile belirlenmiş $GSMH$ ile resmi $GSMH$ arasındaki fark olarak açıklanmaktadır. Son Parasalcı Model versiyonu ekonometrik bir model kullanarak nakit para talebini tahmin ederek kayıtdışı ekonomi oranını hesaplayan Ekonometrik Yöntemdir. 1987 ve 2003 yılları arasında kayıtdışı ekonomi oranı Sabit Rasyo Yöntemiyle %48, Ekonometrik Yöntem ile %6 olarak bulunmuştur (Us, 2004; 37-42).

Daha önce de vurgulandığı gibi, farklı yöntemler kullanan çeşitli araştırmaların farklı bulgularına rağmen, kayıtdışı ekonomi 1980'den bu yana artmış ve oldukça yüksek seviyelere ulaşmıştır.

Burada önemli bir husus ölçüm yöntemlerinin sorgulanması gerektiği hususudur. Örneğin, İstihdam Yöntemi'yle tahmin edilen kayıtdışı ekonomi oranı ilgili süreçte Türkiye'de çok az değişmiştir. Bu ise, yöntemin eksiklikler içerdiğini göstermektedir. Diğer yöntemler için de başka açıklamalar yapılabilir. Örneğin, $GSMH$ yönteminde Türkiye üzerine yapılan çalışmalarda bazı yıllar itibarıyla kayıtdışı ekonomi oranı eksi (-) değer olarak bulunmuştur. Bu mümkün değildir. Öte yandan, Vergi Kayıpları Yaklaşımı tarafından elde edilen rakamlar diğer yöntemlerin bulgularıyla karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. Nitekim, vergi denetimlerinin sayısı da sonucu önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Son olarak, KDV Kaybı Yöntemi, KDV gelirleri Türkiye'de toplam vergi gelirlerinin sadece belli bir kısmını oluşturduğundan, bu yöntem kayıtdışı ekonominin sadece bu kısmını açıklayabilir.

TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİYE NEDEN OLAN TEMEL FAKTÖRLER

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin artmasına neden olan birçok faktör vardır. Piyasa başarısızlıkları, kurumsal eksiklikler, pre-kapitalist tarımsal yapılar, yüksek işsizlik, göç, hızlı nüfus artışı, bölgesel problemler, belli bölgelerdeki politik çatışmalar ve ağır regülasyonlar bu faktörlerden sadece bir kağıdır. Bununla birlikte, biz burada sadece emek ve sermaye üzerinde vergiler ve sosyal güvenlik kesintileri gibi yüksek üretim maliyetleri oluşturan vergisel faktörlere odaklanacağız.

Kayıtdışı Ekonomiye Yol Açan Vergisel Faktörler

Kayıtdışı ekonomiyi teşvik eden temel faktörlerden biri, işletmelerin taşıdığı ağır dolaysız vergiler ve sosyal güvenlik kesintileridir. OECD, işgücü maliyetleri ile ilgili son raporunda, 2003 yılında Türkiye'de imalat sektöründe işgücü üzerine konulan, işveren tarafından gerek dolaylı gerekse de dolaysız olarak ödenen dolaysız vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının toplam işgücü maliyetinin %42,1'i olarak hesaplamaktadır. Bunun %12,1'i işgücü üzerindeki dolaysız gelir vergisi, %30,4'ü ise, sosyal güvenlik katkı paylarıdır. Bununla birlikte, uygulamada her ikisi de işçi adına işveren tarafından ödenmektedir.

İşgücü üzerindeki ağır vergi yükü, vergi literatüründeki alan "*vergi sapması/tax wedge*" kavramı ile daha iyi açıklanabilir.

İşgücü üzerindeki vergi sapması ile ilgili en kritik nokta, üretim ücretleri ile tüketim ücretleri arasında bir bozulmaya neden olduğundan, resmi ekonomide işçinin ne kadar emek arz edeceği ve firmanın ne kadar emek istihdam edeceği konusundaki kararları etkilemesidir. Diğer bir deyişle, yüksek düzeydeki ücret vergileri ve sosyal güvenlik katkı payları, resmi piyasada işgücü ve girişimciler üzerinde engelleyici etkilere neden olmakta ve gizli veya kayıt altına alınmamış ekonomik faaliyetleri teşvik etmektedir.

Tablo 5: Türkiye'de Ücretliler Üzerindeki Dolaysız Vergi Yükü (2005)

	Brüt Asgari Ücret (YTL)	Brüt Ortalama Ücret (YTL)
Brüt ücret/gelir	488.70	800.00
Sosyal güvenlik katkı payları/işçinin katkısı (1x4)	68.42	112.00
İşsizlik sigortası primi (1x0.01)	4.89	8.00
Gelir vergisi matrahı (1-(2+3))	415.39	680.00
Ödenen gelir vergisi (4x0.15)	62.31	102.00
Damga vergisi (1x0.06)	2.93	4.80
Toplam vergi vs. ödemeleri (2+3+5+6)	138.55	226.80
Net gelir/ücret (1-7)	350.15	573.20
Sosyal güvenlik katkı payları/işveren katkısı (1x5)	95.30	156.00
İşsizlik sigortası primi (1 x 0.02)	9.77	16.00
İşveren için toplam işgücü maliyeti (1+9+10)	593.77	972.00

Tablo 5'te, 2005 yılı için, Türkiye'de asgari ve ortalama ücretli üzerindeki vergi vb. yükleri gösterilmiştir.

Tablo 5'ten de görüldüğü gibi, asgari ücretli için vergi sapması 243.62 YTL ve ortalama ücretli için 398.80 YTL'dir (Bu rakamlar bir yıl önce YTL cinsinden sırasıyla 210 YTL ve 300 YTL'dir). Üretim ücreti (işverene maliyet) ve tüketim ücreti (işçinin net geliri) arasındaki fark oldukça yüksektir ve geçen yıla göre ciddi bir biçimde artış göstermiştir. Bu, Türkiye'de kayıtdışı ekonomi oranının yüksekliğinin nedenini ve resmi sektörde faaliyet gösteren firmaların birçoğunun neden mali otoritelere işçilerine ödedikleri ücretlerin gerçek tutarlarını beyan etmekten kaçındıklarını ve sadece asgari ücret seviyesinde ücret ödemesi beyan ettikleri ve farkı nakit olarak (el altından) ödediklerini, büyük ölçüde açıklamaktadır.

2006 yılından itibaren geçerli olan asgari ücret üzerinden yapılan kesintiler ve işgücünün işverene maliyeti aşağıdaki Tablo 6'da gösterilmektedir. Buna göre vergi sapması artarak 263.71 YTL'ye yükselmiştir.

Ayrıca, Türkiye'de bireysel gelir vergisi sistemi içinde, “*en az geçim indirimi*” şeklinde bir uygulama mevcut değildir. Nitekim, asgari ücretli bireyler

üzerindeki dolaysız vergi yükü %70 dolayındadır ve bu da, Türk gelir vergisinin ne kadar adaletsiz olduğunu göstermektedir. Öte yandan, hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinin ve diğer gelişmiş ülkelerin bireysel vergi sistemlerinde “*en az geçim indirimi*” uygulaması mevcuttur (Kızılot ve Durmuş, 2002: 41-118).

Türkiye'deki sermaye şirketleri üzerindeki efektif sermaye vergisi oranları veya yükünün diğer ülkelerdekinden daha yüksek olduğu aşağıdaki tablodan görülebilmektedir.

Görüldüğü üzere, kurumlar üzerindeki vergi yükü %44'tür (Bu yük, 2002 yılında %65 idi. Yatırım indirimi ve hızlandırılmış amortisman gibi, sermayenin kullanım maliyetini azaltan bazı özel uygulamalar dikkate alınmadığından, bunun net yük tutarı olmadığına dikkat edilmelidir).

Öte yandan, 1990'larda gelişmiş ülkeler için, birleştirilmiş efektif kurumlar ve bireysel vergi yükleri şu düzeylerde: Amerika: %19.1, Japonya: %23.0, Almanya: %28.6, Fransa: %65.4, İtalya: %58.2, İngiltere: 13.8, Kanada: %19.3, Avusturya: %28.1 ve İsveç: %27.8 (Leibfritz, Thornton ve Bibbee, 1997: 53).

Tablo 6: Asgari Ücret Üzerinden Yapılan Yasal Kesintiler, Net Ücret ve İşverene Maliyeti (2006)

	16 Yaşından Büyükler	16 Yaşından Küçükler	Kapıcılar
Asgari Ücret	531,00	450,00	531,00
SSK Primi İşçi Hissesi	74,34	63,00	74,34
İşsizlik Sigortası İşçi Hissesi	5,31	4,50	5,31
Gelir Vergisi Matrahı	451,35	382,50	-
Gelir Vergisi	67,70	57,38	-
Damga Vergisi	3,19	2,70	3,19
Kesintiler Toplamı	150,54	127,58	82,84
Net Asgari Ücret	380,46	322,42	448,16
SSK Primi İşveren Hissesi	103,55	114,89	103,55
İşsizlik Sig. Primi İşv. Hissesi	10,62	11,43	10,62
İşverenin Toplam Prim Yükü	114,17	126,32	114,17
Asgari Ücretin İşverene Maliyeti	645,17	576,32	645,17

Kısacası, sermaye üzerindeki yüksek efektif vergi yükleriyle beraber, işgücü üzerindeki yüksek vergi yükü ve sosyal güvenlik katkı payları kayıtdışı ekonomiye yol açan temel vergisel nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunun yanı sıra, Türk Vergi Sistemi'nin kendisi de kayıtdışı ekonomiye zemin hazırlamaktadır. Örneğin, 1999'a kadar uygulanan Götürü Usul ve sonrasında uygulanan Basit Usul küçük işletmeleri ve bireyleri kayıtdışı ekonomi içinde tutmakta ya da onları kayıtdışılığa itmektedir. 2004 yılı itibarıyla, Basit Usul'e tabi mükellef sayısı 814.000 civarındaydı ve bunların her birinin yıllık ortalama ödediği 55 milyon TL (55 YTL) vergi, asgari ücretlinin sadece 1 ayda ödediği vergiye eşitti. Basit Usul'e göre vergi ödeyen mükelleflerin ödedikleri vergi miktarı ise , toplam vergi gelirlerinin sadece on binde dördünü oluşturmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2005).

Kayıtdışı ekonominin diğer bir nedeni gelir vergisi uygulamasıdır. Türkiye'de gelir vergisine tabi mükelleflerin

önemli bir kısmı yıllık beyanname ile vergisini ödemektedir. Bu, Türkiye'de vergiden kaçınmanın temel nedenlerinden biridir. Resmi istatistiklere göre 2 milyon civarında mükellef bu yöntemle vergi ödemekte, ama bunlar toplam vergi gelirlerinin sadece %1.9'u kadar katkıda bulunmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2005). Geri kalan tutar ise, stopaj yöntemiyle vergilendirilenler tarafından yani, Türkiye'de en çok gelir vergisi ödeyicileri olan maaş ve ücret, faiz, kira vb geliri elde edenler tarafından ödenmektedir.

Kayıtdışı ekonomiye ilişkin vergisel kayıpların diğer bir göstergesi de, düşük seviyede toplanan kurumlar vergisidir. Bir çalışma (Seviğ, 2005) 2004 yılında 632.093 kurumlar vergisi mükellefinin ödediği vergilerin, toplam vergi gelirleri içindeki payının %8-9 olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca, ödenen kurumlar vergisinin %80'i sadece 5000 firma tarafından ödenmiştir. Bu durum açıkça, kurumlar vergisi mükellefleri arasında bile nasıl adaletsiz vergi yükü olduğunu ve vergiden kaçınmanın nasıl büyük seviyelerde olabileceğini göstermektedir.

Tablo 7: Türkiye’de (2004-2005) Sermaye Üzerindeki Efektif Vergi Oranı (%)

	2004	2005
Kurum kazancı	100	100
Ödenen kurumlar vergisi (1 x .33)	33	30
Kar Dağıtım oranı (1-2)	67	70
Dağıtılan kardan kesilen vergi	6.7	7
Dağıtılan net kar	60.30	63
Vergi alacağı		
Tahakkuk eden net sermaye kazancı	67	70
Dağıtılan kardan indirim (50%)	33.50	35
Dağıtılan net kar/vergilendirilebilir gelir	33.50	35
Beyan edilecek sermaye kazancı	33.50	35
Gelir vergisi matrahı (10 x 0.45)	15.075	14
Kesilen (ödenmiş) vergiden indirim	6.7	7
Ödenecek gelir vergisi (11-12)	8.375	7
Toplam vergi yükü (2 + 4 + 13)	48.075	44

Son olarak, Türkiye’de kayıtdışı istihdamdan dolayı oluşan kayıplara ilişkin vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarını hesaplayan ve TÜRK-İŞ (Türkiye İşçi Sendikaları Federasyonu) tarafından yapılan bir araştırmada, 2004 yılında, 4.5 milyon insanı kapsayan kayıtdışı istihdamın ortaya çıkardığı vergi ve sosyal güvenlik katkı payı kayıplarının 11 milyar ABD dolarına ulaştığı belirtilmektedir. Aslında, devlet açısından, yaklaşık 1 milyon göçmenin Türkiye’de yasa dışı olarak istihdam edildiği gerçeğinden hareketle ilave bir 2 milyar dolar vergi ve sosyal güvenlik katkı payı kaybı söz konusudur. Dolayısıyla bu rakam gerçek rakamı tam olarak yansıtmamaktadır. Üstelik, kazanılan ücretin kısmi olarak beyan edildiği gerçeği de göz önünde tutulmalıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye’de, bazı işverenler, en azından ödenmesi gereken bazı vergilerden kaçınmak için, ücretleri, resmi asgari ücret düzeyinde beyan etmektedirler. Bu durum devlet açısından ilave bir vergi kaybı anlamına gelir.

SONUÇ ve POLİTİKA ÖNERİLERİ

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele ederken yapılacak ilk şey, bunun arkasındaki nedenleri ve tetikleyen faktörleri ortaya çıkartmaktır. Çalışmada da vurgulandığı gibi kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini teşvik eden faktörler arasında; ağır regülasyonlar, kırtasiyecilik, yaygın kamusal müdahaleler, işgücü maliyetlerini yükselten vergi yükünün ve sosyal güvenlik katkı paylarının ağır ve adaletsiz dağılıyor olması, ekonomik ve sosyal yapıların az gelişmişliği, hızlı nüfus artışı, göç, bölgesel gelişmişlik farkları, yapısal işsizlik ve adaletsiz gelir dağılımı gibi birçok faktör vardır. Bu sosyo-ekonomik ve demografik faktörler hem gelişmiş ve hem de az gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonomiye yönelmeye neden olan etmenlerin en önemlileridir.

Bununla birlikte, bu problemi çözmek için kolay ve en uygun bir çözüm yolu henüz bulunmamıştır. Böylece, kayıtdışı ekonominin üstesinden gelme girişimlerinin kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ve

önemine ve sözkonusu ülkenin kendine özgü koşullarına göre tasarlanması gerekmektedir. Kayıtdışı ekonomi birçok faktörün sonucudur ve bu faktörler ortadan kaldırmadan, önlenemez.

Bu bağlamda, politika önerilerini üç gruba ayırmak mümkündür.

Sosyal Politikalar

Göçmenler yaşamak için her halükarda kayıtdışı/yeraltı ekonomi faaliyetlerine katılmaya zorlanacaklarından, sosyal politikalar kırsal alanlardan şehirlere göçü durdurmak üzere tasarlanmalıdır. Böylece, uygun yöntemlerle nüfus artışı yavaşlatılabilir, bölgesel gelişmişlik farkları azaltılabilir ve ülke genelinde demokrasinin ve demokratik hakların geliştirilmesi teşvik edilebilir. Ayrıca, bu faaliyetlerle uğraşacak olan insanların eğitimi için daha fazla çaba harcanabilir. Bu kritik bir noktadır, çünkü kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren insanların %95'i eğitimsiz kişilerden oluşmaktadır (DİE, 2005). Ayrıca, eğitim politikası insanları bu tür faaliyetlerden kaçınmalarını sağlayacak şekilde, uygun ve sosyal olarak kabul edilmiş etik /ahlaki değerlerle desteklenmelidir.

Kurumsal Önlemler

Yoğun düzenlemeler ve/veya kırtasiyecilik, işletmeleri kayıt dışına iten nedenlerden olduğu için, alınan önlemlerde bu regülasyonları, kırtasiyeciliği ve aşırı kamusal müdahaleleri azaltacak uygun önlemler göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin, ekonomide kamunun yeri/ölçeği yeniden tanımlanabilir. İyi tasarlanmış kamu yönetimi reformu uygulanabilir, ekonomik ranta neden olan kamusal müdahaleler ortadan kaldırılabilir, resmi ekonomide kalmayı teşvik edecek aşırı mevzuat ve uygulamalar sadeleştirilebilir ve basitleştirilebilir.

Bu başlık altında “Asgari Ücret Düzenlemesi” özel vurguyu haketmektedir. Asgari ücret çalışanların ihtiyaçlarına uygun, gerçekçi şekilde belirlenmeli ve gelir vergisinden istisna edilmelidir. Buna ilave olarak, geniş bir uzlaşma için asgari ücret görüşmelerine

sivil toplum kuruluşları (STK) da çağrılmalıdır. Bu gizli istihdamın önlenmesine yardımcı olabilir.

Mevcut sosyal güvenlik sistemi insanların emeklilik döneminde rahat bir şekilde yaşamalarını kolaylaştıracak ve gayri iradi risklere karşı koruyacak şekilde revize edilmeli ve yeniden tasarlanmalıdır. İyi tasarlanmış ve iyi çalışan sosyal güvenlik sistemi mükelleflerin sisteme olan inancını yeniden tesis edebilir, kayıtdışı ekonomiye yönelme isteklerini azaltabilir. Bu ayrıca, devlet açısından sosyal güvenlik katkı payları ve gelir vergisi kayıplarını azaltabilir.

Kamu harcamalarındaki etkinlik, şeffaflık, kontrol ve sorumluluk yoluyla artırılabilir. Unutulmamalıdır ki, vergiden kaçınmanın ve vergi kaçırmanın temel nedenlerinden biri de, insanların ödedikleri vergilerin toplumun reel ihtiyaçları doğrultusunda etkin bir şekilde harcanmadığına olan inançlarıdır.

Öte yandan, kanunların uygulanabilirliğini güçlendiren, insanların yasalara ve adalet sistemine olan güvenlerini yeniden tesis eden, aşırı regülasyonları azaltan ve kamu harcamalarında şeffaflığı artıran önlemler alınmalıdır. Düzenli vergi denetimleri kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran bazı nedenlerin ortadan kalkmasına ve bunun yol açtığı olumsuz etkilerin önlenmesine yardımcı olabilir. İşlemlerde nakit kullanımının önüne geçmek ve kredi kartı veya bankacılık sisteminin kullanılmasını teşvik etmek de kayıtdışı ekonominin önlenmesine yardımcı olabilir.

Vergisel Önlemler/Öneriler

Bu politika alanındaki ilk kural, alıcı ve satıcının vergiden kaçınmak için, vergi otoritesine karşı işbirliği yapmalarını engelleyecek araçlar içeren bir vergi sistemi kurmak ve örneğin, mevcut vergi kredisi/iadesi gibi uygulamaların bu amaç doğrultusunda daha da geliştirilmesidir.

Mevcut Türk Vergi Sistemi sadeleştirilmeli ve daha saydam hale getirilmelidir. Bu, mükelleflerin vergiye uyumunu artırabilir ve böylece vergilemenin idari ve uyum maliyetlerini azaltabilir. Uyum maliyetlerini azaltmak resmi ekonomide kalmayı özendirir.

Vergi istisnalarını, aşırı indirimleri ve sistemdeki delikleri azaltma yoluyla vergi kayıplarını önleyecek ve vergi sistemini basitleştirecek taban genişletici önlemler alınabilir. Daha da önemlisi, Türkiye'de 28 milyon potansiyel mükellefin yalnız beşte birinin resmi olarak kayıtlı olduğu gerçeğinden hareketle, vergi mükellefi sayısı artırılmalıdır.

Enflasyon mükellefleri kayıtdışına ittiği için, enflasyon muhasebesi bir an önce uygulamaya sokulmalıdır.

Vergi bilincini ve mükelleflerin güvenini artırmak için, vergi sistemi geliştirilmeli ve “*ödeme gücü kriteri*” doğrultusunda adaletli olması sağlanmalıdır. Bunu yapmak için, toplam vergi gelirleri içinde yüksek payı olan KDV ve ÖTV gibi mevcut dolaylı vergiler azaltılmalı ve sistem gelir vergisi, kurumlar vergisi ve servet vergisi gibi dolaysız vergi tabanlı hale getirilmelidir. Buna ek olarak, yıllık beyan esasına dayanan vergi toplama sistemi yerine “*kazandıkça öde sistemi*” (pay as you earn) benzeri bir stopaj sistemi aşama aşama uygulanmalıdır.

Şimdiki denetim sisteminde mükelleflerin sadece maksimum %5'i denetlenebildiğinden, bunun yerine yeni, etkin, genişletilmiş bir vergi denetim sistemi yerleştirilmelidir. Böylece, yakalanma ihtimali artacağından, düzenli denetimler vergiden kaçınmayı ve kayıt dışında kalmayı daha da zorlaştırabilir. Yasaların uygulatma gücü artırılmalıdır. Vergi ile ilgili cezalar ağırlaştırılmış hapis cezasıyla desteklenerek artırılmalıdır. Buna ek olarak, Türkiye'de şimdi olduğu gibi sadece memurlar için değil, tüm mükellefler için servet beyanı zorunluluğu gibi, vergi güvenlik önlemleri getirilmelidir. Gerçekten, bu tür önlemler beyan edilmemiş geliri ve serveti izlemede ve bunlara ilişkin vergi kayıplarını önlemede son derece yararlı sistemlerdir.

Son olarak, işgücü üzerindeki vergi yükü ve sosyal güvenlik kesintileri kabul edilebilir bir düzeye indirilmelidir. Böylece, işgücü üzerindeki vergi sapması düşürülebilir ve kayıtdışı istihdam/ekonomi azaltılabilir. Gelir vergisi sistemi, düşük gelir gruplarını rahatlatmak açısından “*Asgari Geçim İndirimi*” uygulamasıyla güçlendirilmelidir.



KAYNAKÇA

- Aktürk, E., Özer, H., Akan, Y. Ve Y.U.Yaylalı (2004), “*Parasalcı Ekonometrik Yaklaşımla Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Tarihi*”, İşletme ve Finans Dergisi, No.121.
- Allingham, M.and A. Sandmo (1972), “*Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*”, Journal of Public Economics (November).
- Bilanço (2005), “*Gelirin %46’sı Beyan Dışı*”, TÜROMB Yayını (Mayıs), s.
- Cagan, P.(1958), “*The Demand for Currency Relative the Total Money Supply*”, Journal of Political Economy, 66 3, pp. 302 - 328.
- Cullis, J. Ve P. Jones (1998), Public Finance and Public Choice, 2nd edt. Oxford University, Press.
- Del’Anno, R. (2003), “*Estimating the Shadow Economy in Italy, A Structural Equation Approach*”, Discussion Paper, Department of Economics and Statistics, University of Salerno.
- DİE (2005), Employment Statistics, www.die.org.
- Durmuş, M. (2003), Maliye Politikaları, Teori ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi, Yaklaşım Yayınları, Ankara.
- Fallon, P. Ve D. Verry (1988), The Economics of Labour Markets, Oxford.
- Feige, L.E. (1994), The Underground Economy and the Currency Enigma, Supplement to Public Finance, Finance Publiques, 49.
- Giles, D.E. A. ve M. Linsey (2002), Taxes and the Canadian Underground Economy, Canadian Tax Paper No. 106, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- Guttman, P.M. (1977), “*The Subterranean Economy*”, Financial Analysts Journal No.33.
- Johnso, S., Kaufmann, D. Ve P.Z. Lobation (1998), “*Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*”, The American Economic Review, vol. 88: 2.
- Kızılot, Ş. Ve M. Durmuş (2002), Dünyada ve Türkiye’de Vergi Oranları, İktisadi Etkileri, Bazı Mali Göstergeler, TÜGİAD Yayınları, Ankara.
- Kirchgaessner, G. (1983), “*Size and Development of the West German Shadow Economy 1955 - 1980*”, Zeitschrift für die Gesante Staatwissen Schaft, 139 2.
- Leibfritz, W., Thornton, J. Ve A.Bibbee (1997), “*Taxation and Economic Performance*”, OECD Statistics Department Working Paper No. 176.
- Lippert, O. and M. Walker (edt) (1997), “*The Underground Economy: Global Evidences of Its Size and Impact*”, Vancouver, B.C., The Frazer Institute.
- Loayza, N.V., (1996), The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America, Carnegie-Rochest Conferenca Series on Public Policy. No.45.
- OECD (2003), Report on Tax Burden on Wages-2003.
- Orçun, S., Kuşcuoğlu, M., Karaca, Y. Ve Ö.Derin (2005) , “*Türkiye’de Kayıtdışılığın Boyutlarına İlişkin Bir Değerlendirme*”, Ekonomik Yorumlar Dergisi (Nisan), s. 44 - 55.
- Önder, İ., (2000-2001), “*Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme*”, İ.Ü.S.B.F. Dergisi. No.23-24.
- Özsoylu, A.F., (1996), Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Bağlam Yayınları.
- Özsoylu, A.F. (1999), Yeraltı Ekonomisi, Akçağ Yayınları.
- Peacock, A. Ve G.K.Shaw (1982), “*Tax Evasion and Tax Revenue Loss*”, Public Finance, Finance Publiques 37: 2.

Pozo, S., (1996), Exploring the Underground Economy, Studies of Illegal and Unreported Activity, Michigan.

Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı, (2005), Tax Revenue Statistics, www.maliye.org.

Schneider, F., (2002), “*The Size and Development of the Shadow Economies of Transition and 21*” OECD Countries, University of Linz and IZA Bonn Discussion Paper No. 514.

Schneider, F. ve R. Klinglmaier (2004), “*Shadow Economies Around the World : What Do We Know?*” IZA Discussion Paper No. 1043.

Seviğ, V., (2005), Dünya Gazetesi (2 Şubat).

Spiro, S., (1993), “*Evidence of a Post- GST Increase in the Underground Economy*”, Canadian Tax Journal/Revenue Fiscal Canadienne 41: 2.

Stiglitz, J. E., (2000), Economics of the Public Sector, 3rd ed., W.W.Norton&Company.

Tanzi, V., (1980), “*The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications*”, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review No. 33: 135.

Tanzi, V., (1983), “*The Underground Economy in the United States: Annual Estimates*”, IMF Staff Papers.

TÜRK-İŞ, (2004), The Report on Hidden Employment in Turkey.

Us, V., (2004), Kayıtdışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü.

YAZARLAR İÇİN GEREKLİ BİLGİLER

1. Dergiye gönderilen yazılar Türkçe olmalıdır ve yayınlanması istenen makaleler beş kopya halinde disket/cd ile birlikte posta yoluyla, TİSK Hoşdere Cad. Reşat Nuri Sokak No:108 06540 Çankaya-ANKARA adresine gönderilmelidir. Dergiye gönderilen makaleler başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.

2. Microsoft Word dosyası olarak hazırlanan her makale, belirlenmiş olan yazım formatları (Times New Roman-10 punto) çerçevesinde en fazla 40 sayfa olmalıdır. Ayrıca, 150 kelimeden oluşacak İngilizce özet ile birlikte en az üç Türkçe anahtar sözcük, makalenin başlığını, yazar ismini, kurumunu ve yazarların adresleri ile telefon numaralarını belirten üst kapak sayfası ile birlikte gönderilmelidir. Makale başlığı ayrıca makalenin ilk sayfasında yer almalıdır.

3. 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. Dipnotlar (teşekkür ifadesi haricinde) numaralandırılarak ilgili sayfa altında verilmelidir.

Tablolar ve şekiller, ayrıca 'excel' formatında gönderilmelidir.

4. Makale içindeki atıflar önce yazar(lar)ın soyad(lar)ı, daha sonra yayın yılı ve gerekiyorsa sayfa numarası verilerek belirtilmelidir. Aynı kaynağa atıfta bulunulması durumunda 'a.g.e' (adı geçen eser) ya da 'a.e' (aynı eser) kullanılmamalıdır. Yazarın adı cümle içinde geçiyorsa yayın yılı soyadının yanında parantez içinde yer almalıdır: Blawg ve Lester (1983). Yazarın adı cümle içinde geçmiyorsa, yazarın soyadı ve yayın yılı parantez içinde gösterilmelidir: (Lucas, 1994). Birden çok atıf olduğunda atıflar noktalı virgülle birbirinden ayrılmalıdır: (Becker ve Myrdal, 2004; Hansen ve Friedman, 1988). İki yazarlı çalışmalarda her iki yazarın da soyadı metin içinde belirtilmelidir. Üç ve daha fazla yazarlı çalışmalarda ise ilk yazarın soyadı, arkasından 'vd' (ve diğerleri) belirtilmelidir: (Harris vd., 2000), (Lerner vd., 2000:2)

Bunun dışında dipnotlar, aynı sayfada yer almak şartıyla sayfanın altında da verilebilir. Ancak kullanılan kaynaklar yine kaynakçada yer almalıdır. Dipnot verilirken önce yazarın soyadı, adı, yayının tarihi, yayının adı ve sayfa numarası yer almalıdır. Aynı yazara, aynı sayfada yer verilecek ise, 'a.g.e' ibaresi kullanılabilir. Dipnot verilen esere başka bir sayfada yer veriliyor ise, yazarın adı, yayın tarihi ve sayfa numarası verilmesi yeterlidir.

5. Kaynaklar makalenin sonunda ayrı bir sayfada 'Kaynakça' başlığı altında yazar soyadlarına göre alfabetik sıraya dizilmelidir. Aynı yazarın aynı yılda yayınlanan birden çok çalışmasından faydanılmışsa, her bir çalışma a, b, c şeklinde harflendirilmelidir [2005a, 2005b, 2005c]. Kaynakçada aşağıda örneklenen biçim kurallarına uyulmalıdır.

Kitaplar: Smith, W.S., (1994), Labour Economics, New York: Roudledge.

Derlemeler: Felix, D. (1998) "Asia and the Crisis of Globalisation", D. Backer, G. Egstein and R. Polin (Der.), Globalisation and Progressive Economic Policies, Cambridge University Press.

Dergiler: Bhaduri, A and Margin, S. (1990) "Unemployment and the Real Wage: The Economic Basis of Contesting Political Ideologies", Cambridge Journal of Economics (14): 375-93