

**M. Kemal Aydın ve Sinem Gözde Beşballı** ▪ Türkiye'nin Cari Açık Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme [1-14].

**Ekrem Gül, Ahmet Gökçe Akpolat ve Recep Kaya** ▪ 2008 Küresel Finans Krizi Sonrası Türkiye'de Uygulanan Kamu Geliri Politikalarının İstihdam Oranları Üzerine Etkisi [15-37].

**Şükrü Cicioğlu ve Atilla Yıldız** ▪ Kriz Dönemlerinde Reel Ekonomik Göstergelerin Sinyal Yaklaşımı ile Değerlendirilmesi: 1999-2017 Türkiye Örneği [38-73].

**Şener Aktürk** ▪ Türkiye'de Ulus Devletin Dönüşümü: Çok Kültürcü Açılışın Sebepleri ve Sonuçları [74-101].

**Erdem Cam ve Murat Atan** ▪ Türkiye'de İl Bazında İstihdam Politikalarının Etkinliği [102-123].

**Cihan Selek Öz ve Dilek Nam** ▪ Demografik Değişkenler ve İşle İlgili Geçmişin Güvenli Davranışa Etkisi: Gemi İnşa Sanayiinde Bir Alan Araştırması [124-146].

**Âdem Uğur ve Dilek Köseoğlu** ▪ Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş ve Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme [147-178].

**Mustafa Çağlar Özdemir ve Yunus Yiğit** ▪ İŞKUR İşbaşı Eğitim Programlarının Analizi: Sakarya İli Örneği [179-206].

**Ayla Akdoğan** ▪ Why Using One-Sided Violence in Civil Wars? A Theoretical Argumentation Attempt on Strategic Logic [207-240].

**Kenan Yerli** ▪ Understanding Shakespeare's King John and Magna Carta in the Light of New Historicism [241-259].

**Sahibi / Owner**

Değişim Yayınları

**Sorumlu Yazışleri Müdürü / Managing Editor**

Demir Can **Dilek**

**Editörler / Editors**

M. Kemal **Aydın** ve Engin **Yıldırım**

**Yardımcı Editörler / Assistant Editors**

Mehmet Zeki **Ak**, Cihan **Selek Öz**, Kıvanç **Aydınlar**,  
Mücahit **Aydın**

**Kitap Tanıtım Editörü / Book Review Editor**

Filiz **Cicioğlu** [Sakarya Üniversitesi]

**Yayın Kurulu / Editorial Board**

Gencer **Özcan** [İstanbul Bilgi Üniversitesi], Şener **Aktürk** [Koç Üniversitesi], Nebi **Miş** [Sakarya Üniversitesi], İbrahim **Efe** [Lancaster University], Fatma **Yurttaş Özcan** [Sakarya Üniversitesi], John **McSweeney** [The University of Manchester], Suna Gülfer İhlamur **Öner** [Marmara Üniversitesi], Ünsal Ozan **Kahraman** [Sakarya Üniversitesi], Eyüp Ensar **Çakmak** [Sakarya Üniversitesi].

**Yayın Koordinatörü / Managing Coordinator**

Yeşim **Dalkılıç**

- Yılda iki kez yayınlanan *Bilgi*, hakemli bir dergidir.
- *Bilgi* is a peer-reviewed journal, published bi-annually.

▪ Dergide yayınlanan yazı ve makaleler kaynak gösterilmek koşuluyla iktibas edilebilir. Yazı ve makalelerin tüm sorumluluğu yazarına / yazarlarına aittir.

▪ The articles and papers published in the journal may be quoted provided that the source indicated. All the responsibility of the articles and papers belongs to author(s).

#### **Taranan Endeksler / Indexed by**

- EBSCO
- Pro Quest Political Science
- ASOS Index

#### **Yazışma Adresi / Contact**

1. Değişim Yayınları, Çatalçeşme Sokak, 52 / 2 Cağaloğlu / İstanbul. Telefon: 90 (212) 514 29 71-72 ▪ Fax: 90 (212) 514 42 31

2. Değişim Yayınları, PTT Sokak 15 (54040) Adapazarı / Sakarya. Telefon: 90 (264) 278 5639 ▪ Fax: 90 (264) 278 5299

**Abonelik Koşulları:** *Bilgi* dergisine (yılda iki sayı) abone olmak için aşağıdaki banka hesabına 20 TL yatırılarak dekontun **(0212) 514 42 31**'e fakslanması gerekmektedir (adınızı, adresinizi, posta kodunuzu lütfen belirtiniz). **Hesap Numarası:** İsmail Aydın, Türkiye İş Bankası Cağaloğlu Şubesi, 653395

**Uluslararası Danışma Kurulu / International Advisory Board**

Ahmet **İnsel** [Galatasaray Üniversitesi], Ahmet **Makal** [Ankara Üniversitesi], Arif **Bilgin** [Sakarya Üniversitesi], Aristotle **Kallis** [Keele University], Atilla **Arkan** [Sakarya Üniversitesi], Ayhan **Aytaç** [Trakya Üniversitesi], Aziz **Kutlar** [Sakarya Üniversitesi], Bedri **Gencer** [Yıldız Teknik Üniversitesi], Burhanettin **Duran** [İstanbul Şehir Üniversitesi], Burhanettin **Zengin** [Sakarya Üniversitesi], Bünyamin **Bezci** [Sakarya Üniversitesi], Ensar **Yılmaz** [Yıldız Teknik Üniversitesi], Erol **Taymaz** [Ortadoğu Teknik Üniversitesi], Esra **Dil** [Sakarya Üniversitesi], Feridun **Yılmaz** [Uludağ Üniversitesi], Hakan **Poyraz** [Mimar Sinan Üniversitesi], Hamza **Al** [Sakarya Üniversitesi], İrfan **Haşlak** [Sakarya Üniversitesi], İsmail **Hira** [Sakarya Üniversitesi], Jürgen **Bellers** [Universitaet Siegen], Kemal **İnat** [Sakarya Üniversitesi], Kerim **Özdemir** [Balıkesir Üniversitesi], Köksal **Şahin** [Sakarya Üniversitesi], Markus **Porsche-Ludwig** [National Dong-Hwa University], Mehmet **Barca** [Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi], Michael **Dillon** [Lancaster University], Muhittin **Ataman** [Yıldırım Beyazıt Üniversitesi], Mustafa **Hatıpler** [Trakya Üniversitesi], Nuray **Yılmaz Sert** [Sakarya Üniversitesi], Nicholas **Onuf** [Florida International University], Osman **Karamustafa** [Tayyip Erdoğan Üniversitesi], Özgür **Kayalica** [İstanbul Teknik Üniversitesi], Sevda **Alankuş** [Kadir Has Üniversitesi], Şükrü **Özen** [İzmir Ekonomi Üniversitesi], Tim **Jacoby** [The University of Manchester], Tuba **Çevik Ergin** [Sakarya Üniversitesi], Tuncay **Kardaş** [Sakarya Üniversitesi], Turan **Yıldırım** [Marmara Üniversitesi], Ümit **Ekin** [Sakarya Üniversitesi], Veysel **Bozkurt** [İstanbul Üniversitesi].

**M. Kemal Aydın ve Sinem Gözde Beşballı** ▪ Türkiye'nin Cari Açık Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme [1-14].

**Ekrem Gül, Ahmet Gökçe Akpolat ve Recep Kaya** ▪ 2008 Küresel Finans Krizi Sonrası Türkiye'de Uygulanan Kamu Geliri Politikalarının İstihdam Oranları Üzerine Etkisi [15-37].

**Şükrü Cicioğlu ve Atilla Yıldız** ▪ Kriz Dönemlerinde Reel Ekonomik Göstergelerin Sinyal Yaklaşımı ile Değerlendirilmesi: 1999-2017 Türkiye Örneği [38-73].

**Sener Aktürk** ▪ Türkiye'de Ulus Devletin Dönüşümü: Çok Kültürcü Açılışın Sebepleri ve Sonuçları [74-101].

**Erdem Cam ve Murat Atan** ▪ Türkiye'de İl Bazında İstihdam Politikalarının Etkinliği [102-123].

**Cihan Selek Öz ve Dilek Nam** ▪ Demografik Değişkenler ve İşle İlgili Geçmişin Güvenli Davranışa Etkisi: Gemi İnşa Sanayiinde Bir Alan Araştırması [124-146].

**Âdem Uğur ve Dilek Köseoğlu** ▪ Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş ve Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme [147-178].

**Mustafa Çağlar Özdemir ve Yunus Yiğit** ▪ İŞKUR İşbaşı Eğitim Programlarının Analizi: Sakarya İli Örneği [179-206].

**Ayla Akdoğan** ▪ Why Using One-Sided Violence in Civil Wars? A Theoretical Argumentation Attempt on Strategic Logic [207-240].

**Kenan Yerli** ▪ Understanding Shakespeare's King John and Magna Carta in the Light of New Historicism [241-259].

**B u S a y ı n ı n H a k e m l e r i** [Alfabetik]

- Dr. Öğretim Üyesi **Mehmet Zeki Ak** [Sakarya Üniversitesi]
- Prof. Dr. **M. Kemal Aydın** [Sakarya Üniversitesi]
- Prof. Dr. **Kaya Bayraktar** [Yalova Üniversitesi]
- Prof. Dr. **Ertan Efegil** [Sakarya Üniversitesi]
- Doç. Dr. **Şakir Görmüş** [Sakarya Üniversitesi]
- Doç. Dr. **Emel İslamoğlu** [Sakarya Üniversitesi]
- Prof. Dr. **Aziz Kutlar** [Sakarya Üniversitesi]
- Dr. Öğretim Üyesi **Semih Okutan** [Sakarya Üniversitesi]
- Dr. Öğretim Üyesi **Serdar Orhan** [Sakarya Üniversitesi]
- Doç. Dr. **Cihan Selek Öz** [Sakarya Üniversitesi]
- Doç. Dr. **Mehmet Zahid Sobacı** [Uludağ Üniversitesi]
- Dr. Öğretim Üyesi **Yıldırım Turan** [Sakarya Üniversitesi]
- Dr. Öğretim Üyesi **Sefa Usta**, [Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi]
- Doç. Dr. **Sinem Yıldırım al p** [Sakarya Üniversitesi].

# Türkiye'nin Cari Açık Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme

M. Kemal Aydın<sup>1</sup>

Sinem Gözde Beşballı<sup>2</sup>

**Özet:** Cari işlemler açığı, devletin ek finansmana ihtiyaç duymasının ve / veya özel sektörün tasarruflarını aşan ölçüde yatırım yapmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bazen sadece devletin finansman açığı ya da özel sektörün tasarruf açığı cari işlemler açığına sebep olabilir [*ikiz açık*]. Bazen de bu iki açık birlikte ortaya çıkarak cari işlemler açığı doğurabilir [*üçüz açık*]. Bu nedensellik ilişkisi temelinde Türkiye ekonomisi incelenir ise, cari işlemler açığının 1974-2002 döneminde devletin finansman açığından kaynaklandığı görülmektedir. Öte yandan 2003-2015 döneminde cari işlemler hesabında verilen açık, hem devletin hem de özel sektörün finansman açığından kaynaklanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Cari Açık, Devletin Finansman Açığı, Özel Sektörün Tasarruf Açığı.

## 1.

**1.1. Ödemeler dengesi,** bir ülkenin diğer ülkeler ile olan iktisadi ilişkilerinin sonuçlarını ortaya koyan gelir-gider hesabıdır. Ülkenin *mal, hizmet* ve *sermaye* hareketleri bağlamında sağladığı döviz gelirlerinin aynı bağlamda yaptığı döviz ödemelerine eşit olup olmadığını gösteren *ödemeler dengesi* dört ana hesaptan oluşmaktadır: *Cari İşlemler Hesabı, Sermaye Hesabı, Finans Hesabı, Net Hata ve Noksan*. Bu hesaplama

1. Prof. Dr., Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü.

2. Dr. Öğretim Üyesi, Artvin Çoruh Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü.

rın toplamı, tanım gereği sıfırdır.

Cari işlemler hesabına mal ve hizmet hareketlerinden kaynaklanan *gelirler* ve *ödemeler* ile *karşılıksız transferler* kaydedilmektedir. Bir başka ifade ile cari işlemler hesabında başta *dışticaret dengesi* [mal ihracatından sağlanan gelirler ve mal ithalatından kaynaklanan giderler] olmak üzere, *hizmetler dengesi* [turizm, inşaat, ulaştırma, haberleşme, bankacılık ve sigortacılık gibi uluslararası düzeyde yürütülen hizmetlerin doğurduğu gelirler ve giderler], *birincil gelir dengesi* [ücret ödemelerinden, doğrudan yatırımlardan, portföy yatırımlarından ve diğer yatırımlardan kaynaklanan gelirler ve giderler], *ikincil gelir dengesi* [hibeler, uluslararası kuruluşlara yapılan üyelik aidatı ödemeleri, yurtdışında yerleşik vatandaşların yaptığı bedelli askerlik ödemeleri, işçi gelirleri ve diğer transferler] yer almaktadır (hazine.gov.tr).

Ödemeler dengesinin *ikinci* hesabı olan *sermaye hesabı*, üretilmeyen ve finansal olmayan varlıkların edinilmesinden ve elden çıkarılmasından kaynaklanan gelirleri ve giderleri ihtiva etmektedir. *Üçüncü* hesapta yani *finans hesabında* ise bir ülkeden diğerine yönelik uzun ve kısa vadeli *sermaye ithali veya ihracı* [*doğrudan* yatırımlar, *portföy* yatırımları ve *diğer* yatırımlar] ile *rezerv varlıklar* yer almaktadır. Finans hareketleri, bir ülkede yerleşik kişi veya kuruluşun bir başka ülkede fizikî yatırım yapması [*doğrudan* yatırımlar], finansal kaynak aktarması [*portföy* yatırımları] veya borçlanması [*diğer* yatırımlar] biçiminde tezahür etmektedir. *Rezerv varlıklar* ise *Uluslararası Para Fonu* [IMF] nezdindeki varlıkların yanı sıra döviz varlıkları ile menkul kıymetlerden müteşekkildir.

Ödemeler dengesi hesapları çift kayıt muhasebe sistemine göre tutulmaktadır. Bunun anlamı şudur: Bir işlem ilgili hesaba borç [alacak] olarak, bir başka hesaba da alacak [borç] olarak kaydedilmektedir. Her işlem, hem alacak hem de borç olarak kaydedildiği için, cari işlemler hesabı ile sermaye hesabı toplamı, finans hesabına eşit olmalıdır. Bununla birlikte veriler farklı kaynaklardan elde ediliyor olduğu için, söz konusu eşitliğin kurulması her zaman mümkün olmamaktadır. Eşitsiz-



likten kaynaklanan fark, ödemeler dengesinin dördüncü hesabına [*net hata ve noksan*] kaydedilmektedir.

Cari işlemler hesabı, yukarıda da ifade edildiği gibi, mal ve hizmet hareketleri temelinde ülkeden çıkan döviz miktarı ülkeye giren döviz miktarından fazla olduğu için açık vermektedir. O halde şöyle sormalıyız: Bu fazlanın sebebi nedir? Ya da şöyle: Mal ve hizmet hareketlerinden kaynaklı olarak çıkan dövizin giren dövizden daha fazla olması, *hangi öznelerin* [hükümet mi, özel sektör mü] *hangi davranışlarının* [genişletici maliye politikası izlenmesi mi, yoksa tasarrufları aşan ölçüde yatırım yapılması mı] bir sonucudur?

Çıkan dövizin giren dövizden fazla olması, hükümetin *genişletici maliye politikası* takip etmesinden ve/veya özel teşebbüsün tasarrufları aşan ölçüde yatırım yapmasından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki: Hükümetin harcamaları artırması ve/veya vergileri düşürmesi [genişletici maliye politikası] gelir düzeyini yükselterek tüketim malları talebini uyarmaktadır. Bu durumda yurtiçinde gerçekleştirilen tüketim malları üretiminin yanı sıra tüketim malları ithalatı da artmaktadır. Diğer taraftan özel teşebbüsün tasarrufları aşan ölçüde yatırım yapması da yatırım ve ara malları ithalatının artmasına sebep olmaktadır. Hükümetin ya da özel teşebbüsün izlediği bu politikalar nedeniyle [ihracat düzeyi veri iken] ithalat düzeyi yükseldiği için, kaçınılmaz olarak ülkenin cari işlemler dengesi bozulmaktadır.

Bu noktada bir parantez açarak şu mühim notu düşelim. Cari işlemler hesabında verilen açık, '90'lı yılların başından itibaren kriz işareti olarak kabul edilmektedir. Dornbusch ve Fisher'e (1990) göre söz konusu açığın gayrisafı yurtiçi hâsılaya oranının yüzde 4'ü aşması finansal [ve devamında reel] krizin kapıda olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan Edwards (2005), gayrisafı yurtiçi hâsılanın yüzde 6'sına ulaşmış bir cari açığın sürdürülemez [yani krizi tetikleyici] olduğunu söylemektedir. Ne var ki bu yaklaşımın doğru olduğu söylenemez. Kriz vurgusu yapılmadan önce ülkenin kur politikası ile dışborçların miktarı, vadesi ve bileşimi gözden geçirilmelidir (Uygur, 2004).

Şimdi parantezi kapatalım ve kavramsal çerçeveyi oluşturmaya devam edelim. Görüldüğü gibi cari işlemler hesabında verilen açık, esas itibariyle devletin finansman dengesizliğinin ve/veya özel sektörün tasarruf-yatırım dengesizliğinin bir sonucudur. Bu açık, bazen sadece *devletin finansman açığının* ya da *özel sektörün tasarruf açığının* bir sonucu olarak [*ikiz açık*] teşekkül edebilir (detaylı bilgi için bkz. Kahraman, 2011). Bazen de *bu iki açık birlikte* ortaya çıkarak cari işlemler açığına sebebiyet vermiş olabilir [*üçüz açık*]. Asıl önemli olan, cari işlemler hesabında verilen bu açığın nasıl finanse edileceğidir. Yukarıda ifade edildiği gibi cari işlemler açığı, ya ülke dışından sermaye transfer edilerek [*doğrudan yatırımlar, portföy yatırımları ve diğer yatırımlar*] ya da döviz rezervleri kullanılarak kapatılmaktadır. Bir başka ifade ile cari açık, *finans hesabında verilen fazla* ile kapatılmaktadır. Söz konusu *fazla*'nın yeterli olmadığı durumlarda ise *resmi rezervler* kullanılmaktadır. Cari işlemler açığının kapatılmasında, ülkenin dışborç yükünü ağırlaştırıcı [*diğer yatırımlar*] ve iktisadi yapının kırılğanlığını artırıcı [*portföy yatırımları*] sermaye girişleri yerine, doğrudan fiziki yatırım yapma amacına dönük olan sermaye girişleri tercih edilmektedir.

1960'lı ve '70'li yıllarda cari açık sorunu üzerine geliştirilmiş yaklaşımların pek de iyimser olmadığı görülmektedir. Bunlardan biri olan *esneklik yaklaşımı*, *çevre* ülkelerinin maruz kaldığı cari açığın [*Marshall-Lerner Koşulu*'nun sağlandığı varsayımı ile] ancak yüksek oranlı devalüasyonlar yapılarak giderilebileceğini ileri sürmektedir. Çünkü bu ülkelerin hem ihracat kapasitesi sınırlıdır; hem de ihraç ve ithal ettiği malların fiyat esnekliği düşüktür.<sup>3</sup> Buna mukabil *yapısalcı yaklaşım*, *çevre* ekonomilerinin *yapısal* sorunlarının bir tezahürü olarak tarif ettiği cari açık sorununun, *ithal ikameci sanayileşme* ile aşılabileceği düşüncesi üzerine oturtulmuştur. Bir diğer yaklaşım [*parasalcı yakla-*

3. Bu yaklaşım, kur değişmelerinin ihracat ve ithalat üzerindeki gelir-harcama etkisini ihmal etmektedir. Bu ihmali ortadan kaldıran *gelir-harcama yaklaşımı*, cari açığın giderilebilmesi için devalüasyonun yanı sıra harcama düşürücü tedbirlerin de alınması gerektiğine vurgu yapmaktadır (Uygur, 2012).

şım], cari işlemler açığını genişletici para politikası ile açıklamaktadır. Bu yaklaşıma göre, cari açık veren bir ülkede yapılması gereken [büyüme ivmesini düşürücü etkisi göze alınarak] kredi hacmini daraltmaktadır (Uygur, 2012). Öte yandan *Mundell-Fleming yaklaşımı* [tam sermaye hareketliliği varsayımı altında], cari işlemler açığının sebebi olarak genişletici maliye politikasından kaynaklanan bütçe açığını göstermektedir: Bütçe açığından ötürü faiz haddinin yükselmesi, yabancı sermaye girişlerini hızlandırarak ulusal parayı değerli hale getirmektedir. Sonuç olarak net ihracat azalmaktadır (Mundel, 1968).

**1.2. Bütçe dengesi** [devletin finansman dengesi], 1929 *Bunalımı* öncesi döneme hâkim olan geleneksel ekonomi anlayışının temel unsurlarından biridir. Devletin, borçlanılarak finanse edilmesi kaçınılmaz olan harcamalar yapması, şiddetli bir biçimde eleştirilmektedir. *İkinci Dünya Savaşı*'ndan sonra *Keynesian* paradigmanın hâkim hale gelmesi ile birlikte bu anlayış geçerliliğini yitirmiştir. Nitekim söz konusu paradigma, *Büyük Dünya Bunalımı*'nın devam eden etkilerinin ortadan kaldırılabilmesi için devleti, bilhassa genişletici maliye politikaları temelinde [yani gelirden fazla harcama yaparak] iktisadi alana müdahil olmaya davet etmektedir: Yaşanmakta olan sorun, üretilen mallara yönelik talebin yeterli düzeyde olmamasıdır. Yapılması gereken, toplam talebi canlandırmaktır. Toplam talep düzeyini belirleyen değişkenlerden biri olduğu için, [bütçe açığı vermek pahasına] *devlet harcamaları* artırılmalıdır. Çünkü öncelikli hedef, ekonominin genel dengesini kurmaktır. Bu hedefe ulaşmak için bütçe dengesinden bir süreliğine vazgeçilebilir (Keynes, 1936 / 2008).

*İkinci Dünya Savaşı*'nın ardından 1970'li yılların sonuna kadar izlenen iktisat politikaları, bu yaklaşım üzerine oturmaktadır. Ne var ki bu politikaların kaçınılmaz sonucu, dönem boyunca devletlerin sürekli bütçe açıkları vermesi ve bu açıkları finanse etmek için de borçlanması olmuştur. 1970'li yılların ikinci yarısında petrol fiyatlarında meydana gelen yükselmenin doğurduğu bir başka derin sorun [*stagflasyon*, yani *durgunluk içinde enflasyon*] karşısında *Keynesian* paradigmanın izah

gücünü yitirmesi, dahası ihtiva ettiği genişletici para ve maliye politikalarından ötürü, yaşanmakta olan sorunun müsebbibi olarak gösterilmesi yeni politika arayışlarını gündeme getirmiştir. Bu arayışlar içinde öne çıkan *arz yanlı iktisat*, vergilerde indirimle gidilerek durgunluk sorununun halledilebileceğini ileri sürmektedir (ayrıntılı bilgi için bkz. Aydın, 2003: 53-64; Doğan, 2002).

*Arz yanlı iktisat* yaklaşımı, 1980'li yılların başında ABD tarafından uygulanmıştır. Ne var ki bu uygulamanın içerdiği vergi indirimleri, vergi gelirlerinin azalması sonucunu doğurarak bu ülkenin bütçe dengelessnessi sorununu ağırlaştırmıştır.<sup>4</sup> Bir taraftan artan *bütçe açığı*, diğer taraftan ticari serbestleşme sürecinin bir yansıması olarak *Uzak Doğu*'dan ve *Avrupa*'dan gelen rekabetçi baskılar sonucu mukayeseli üstünlüklerini yitirmesi, ABD'yi cari işlemler açığı veren bir ülke konumuna taşımıştır (Feldstein, 1992). Keza *ikiz açık* kavramının ilk olarak, 1980'li yılların başından itibaren bütçe açığı ile cari işlemler açığının aynı yönde hareket ettiği ABD deneyimine atıfla kullanıldığını görmekteyiz. Şöyle de ifade edilebilir: Bu iki *açık* arasında var olduğu düşünülen doğru yönlü ilişki, '80'li yılların başından itibaren *ikiz açık* kavramı üzerinden izah edilmektedir.

*Devletin finansman açığı* [bütçe açığı] ile *cari işlemler açığı* arasında bir ilişki var mıdır? Bu soruya *Keynesian* yaklaşımın verdiği cevap olumludur. Söz konusu yaklaşım, cari açığı devletin finansman açığının doğal bir sonucu olarak görmektedir. Devlet bütçesinin açık vermesi [harcamalar sabitken vergi gelirlerinin azalması ya da vergi gelirleri sabitken harcamaların artması], özel aktörlerin gelir düzeyini yükselterek tüketim ve yatırım harcamalarını arttıracaktır. Bu durumda bir taraftan büyüme gerçekleşirken diğer taraftan da cari işlemler hesabı açık verecektir. Şöyle ki: Toplam harcamalarda meydana gelen artış, faiz haddini yükselterek ulusal parayı değerli hale getirecektir. Ulusal paranın değer kazanması ise dış ticaret açığına ve dolayısıyla cari iş-

4. *Keynesian* politikaları temelde reddediyor olmasına rağmen, *arz yanlı iktisat* yaklaşımı da önerdiği politikalar itibarıyla bütçe açıklarını meşrulaştırmaktadır.

lemler açığına sebep olacaktır (bkz. Mankiw, 2010: 492-493).

Buna karşılık *Ricardian* yaklaşıma göre bütçe dengesi ile cari işlemler dengesi arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Bütçe açığının bir sonucu olarak iktisadi öznelerin gelir düzeyinin yükselmesi, tüketim ve yatırım harcamalarının artmasına sebep olmayacaktır. Çünkü iktisadi özneler, *bugün* söz konusu olan bütçe açığının *yarın* vergiler artırılarak kapatılacağı öngörüsü ile hareket etmektedir. Bir başka ifade ile harcanabilir gelirden meydana gelen artışa rağmen, tüketim ve yatırım harcamaları artmayacaktır. Bu nedenledir ki bütçe açığı, ne büyüme performansını ne de cari işlemler dengesini etkilemektedir. Öte yandan devletin finansman açığının *vergileme yerine borçlanma* ile finanse edilebileceğinin öngörülmesi de sonucu değiştirmeyecektir. Çünkü borçlanmanın *ertelenmiş vergileme* olduğu düşünülmektedir (bkz. Mankiw, 2010: 492-493).

## 2.

**2.1.** Bilindiği gibi *ekonominin genel dengesi* kavramı ile makro düzeyde vuku bulan gelir-harcama ilişkisi kastedilmektedir. Bu denge, iki alt dengenin etkileşimini göstermektedir. Birinci alt denge, *yurtiçi denge* olarak adlandırılmaktadır [devletin finansman dengesi ve özel sektörün yatırım-tasarruf dengesi]. Buna mukabil ikinci alt denge, *dış dengedir* [cari işlemler dengesi]. *Dışa açık* bir ekonomi koşullarında temel amaç, *yurtiçi denge ile dış dengeyi eşzamanlı olarak kurmaktır*. *Yurtiçi denge*, [makul bir büyüme, enflasyon ve işsizlik oranı ile] gerek devlet sektörünün gerekse özel sektörün gelirlerinin harcamalarına eşitlenmesi olarak tanımlanabilir. *Dış denge* ise, ülkenin diğer ülkeler ile olan mal ve hizmet ticaretinin kaydedildiği cari işlemler hesabında bir açık ya da fazlanın olmaması anlamına gelmektedir.

$$[ T - G ] + [ S - I ] = [ X - M ]$$

Denklemden  $[ T - G ]$  ifadesi devletin gelir-harcama dengesini,  $[ S - I ]$  ifadesi özel sektörün tasarruf-yatırım dengesini,  $[ X - M ]$  ifadesi ise

cari işlemler dengesini temsil etmektedir. Yani denklemin sol tarafında *iç denge*, sağ tarafında *dış denge* yer almaktadır. Görüldüğü gibi ekonominin iç dengesi ile dış dengesi birbirine eşittir.

Şimdi bu kavramsal çerçeveyi kullanarak 1950’li yıllardan itibaren Türkiye’nin ciddi anlamda başını ağrıtan cari açık meselesini inceleyebiliriz. Cari işlemler açığı, hükümetin genişletici maliye politikası izlemesinin ve finansman açığı vermesinin bir sonucu olarak mı ortaya çıkmaktadır? Yoksa özel sektörün tasarruflarını aşan ölçüde yatırım yapmasından mı kaynaklanmaktadır? Ya da *bu ikisi birlikte* mi, cari işlemler açığı sorununu doğurmaktadır?

**2.2. Osmanlı’dan müdevver bir sorun olan dış açık [cari işlemler hesabında verilen açık, kısaca cari açık], 1929-1946 dönemi istisna, günümüze kadar ehemmiyetini korumuştur. Öyle ki, dış açık olgusunun, Türkiye’nin en temel iktisadi sorunu olduğu söylenebilir. Bu sorunu aşmaya ya da en azından hafifletmeye dönük olarak tarihsel süreç içinde farklı stratejiler takip edildiğini görmekteyiz.**

*Dış açık* sorunu, en basit tarifi ile ülkenin ithalat harcamalarının ihracat gelirlerinden fazla olmasından kaynaklanmaktadır. 1950’li yılların başından itibaren ciddi bir sıkıntı kaynağı olmaya başlayan bu açık, ithalat harcamaları ihracat gelirleri düzeyine düşürülerek aşılmaya çalışılmıştır [*ithal ikameci kalkınma stratejisi*]. 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren bunu gerçekleştirmenin mümkün olmayacağını görülmesi üzerine, 1980 yılının hemen başında [liberal kapitalist sistemde yaşanan paradigma değişikliğinin de etkisi ile] yeni bir strateji geliştirilmiştir: ihracat gelirlerini ithalat harcamaları düzeyine çıkarmak [*ihracat temelli büyüme stratejisi*]. Ne var ki 1980’li yılların sonuna gelindiğinde bu stratejinin de kendisinden beklenen etkileri ortaya koymadığı anlaşılmıştır (Aydın, 2017).

Şöyle de ifade edilebilir: 1950-80 döneminde ihracat gelirleri düzeyinde bir *dış denge arayışı* söz konusu olmuştur. Fakat sonuç alınmamıştır. 1980’li yıllarda bu defa ithalat harcamaları düzeyinde bir *dış denge arayışı* gündeme gelmiştir. Ne yazık ki bu arayış da sonuç ver-

memiştir. Bunun üzerine, 1990'lı yılların başından itibaren, cari işlemler açığı sorununu veri kabul eden, yani *bu soruna rağmen* istikrarlı bir büyümeyi gerçekleştirmeye çalışan yeni bir yaklaşım geliştirildiğini görmekteyiz. Bu demektir ki 1990'lı yıllarda *sorun*, cari işlemler açığının nasıl finanse edileceğine indirgenmiştir (Aydın, 2017).

Evet, 1990'lı yılların başından itibaren Türkiye, cari işlemler açığını *kısa vadeli ve spekülatif amaçlı sermaye girişleri* ile finanse etmeyi amaçlayan yeni bir politika izlemeye başlamıştır. Kaldı ki söz konusu dönemde *finansal serbestleşme* süreci gündeme geldiği için, uluslararası konjonktür de bu politikanın hayata geçirilmesine uygun bir zemin sunmaktadır. Bu noktada uzunca bir parantez açarak 1990'lı yıllarda dış konjonktürün nasıl bir değişim yaşadığını inceleyelim.

Finansal sermaye, 1990'lı yılların başından itibaren, liberal kapitalist sistemin *merkez'*inden *çevre'*sine doğru akmaktadır. Bu akış, bir taraftan [tasarruf açığının kapatılmasına imkân verdiği için] kaldıraç etkisi yaratarak *çevre'*de büyümeyi hızlandırırken diğer taraftan da kırılganlığı artırarak finansal krizlere zemin hazırlamaktadır.<sup>5</sup> Nitekim '90'lı yıllarda *finansal serbestleşme* politikası izleyen çok sayıda ülkenin *ikiz kriz* [bankacılık krizi ve ödemeler dengesi krizi] olgusuna maruz kaldığı gözlenmektedir (bkz. Kaminsky ve Reinhart, 1999). Finansal sermaye girişleri ile kriz olgusu arasındaki bu ilişki, bilhassa yüksek düzeyde bütçe açığı veren ülkelerde açık bir biçimde tespit edilebilmektedir. Ülkeye giren finansal sermaye, bu açığı kapatmak için kullanıldığında krizi tetikleyici etkiler doğurmaktadır. Bir taraf-

5. *Finansal gelişme ile büyüme* arasındaki ilişkiye dair ilk değerlendirmeler *Schumpeter* (1912) tarafından yapılmıştır. Böyle bir ilişki var mıdır? Varsa, bu *ilişkinin yönü* nasıldır? Bilhassa ikinci soru üzerinden yapılan tartışmalar ve bu tartışmaların tetiklediği ampirik çalışmalar halen güncelliğini korumaktadır. Bu bağlamda birbirine zıt iki yaklaşımın ortaya çıktığını görüyoruz: Bir tarafta finansal gelişmenin sermaye birikimini ve teknolojik ilerlemeyi mümkün kılacak fonları temin ederek büyümeyi hızlandırdığını vurgulayanlar yer alıyor. Diğer tarafta ise reel sektörde ortaya çıkan bir genişlemenin yani büyümenin finansal sektörü geliştirici yeni bir perspektif sunduğunu düşünenler var (Aydın ve diğerleri, 2014).

tan faiz oranları artarken, diğer taraftan da döviz arzında ortaya çıkan olağanüstü genişlemenin bir yansıması olarak ulusal para değer kazanmaktadır. Faiz oranlarının yükselmesi *arbitraj* kazancını artırdığı için, finansal sermaye girişleri hızlanmaktadır. Ulusal paranın değer kazanması ise, ithalatın ihracattan daha hızlı büyümesi için uygun bir zemin hazırlayarak zaten bir sorun olan cari işlemler açığını büyütmektedir. Bu esnada bir taraftan ekonominin kırılganlığı artarken diğer taraftan gidişata dair kuşkular derinleşmektedir. Finansal sermayenin aniden ve yoğun bir biçimde ülkeyi terk etmesi ile birlikte kriz süreci fiilen başlamaktadır (Aydın ve Aksoy, 2012).

**2.3.** Şimdi parantezi kapatalım ve oluşturmaya çalıştığımız analitik çerçeveye gönderme yaparak sorularımızı soralım: 1970’li yıllardan itibaren Türkiye’nin ciddi bir biçimde başını ağrıtan *cari işlemler açığı*, hükümetin ve/veya özel sektörün hangi davranışının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır?

Türkiye ekonomisinin 1974-2002 dönemine ilişkin verileri yukarıda izah etmeye çalıştığımız nedensellik ilişkisini teyit etmektedir. Dönem boyunca devlet [yıllık ortalama olarak] gayrisafi yurtiçi hasılanın yüzde 5.4’ü oranında *finansman açığı* vermiş bulunmaktadır. Buna mukabil aynı dönemde özel sektörün [yıllık ortalama olarak] gayrisafi yurtiçi hasılanın yüzde 4.1’i oranında *tasarruf fazlası* verdiğini görüyoruz. Devlet sektörünün finansman açığı, özel sektörün tasarruf fazlasından büyük olduğu için [yıllık ortalama olarak], gayrisafi yurtiçi hasılanın yüzde 1.1’i oranında cari açık teşekkül etmiştir (bkz. Tablo 1). Bilindiği gibi bu durum *ikiz açık* olarak isimlendirilmektedir. Şöyle de söylenebilir: 1974-2002 döneminde cari işlemler hesabında verilen açık, *devletin finansman açığının sonucudur*.

2003-2015 döneminde ise durum farklıdır. Söz konusu dönemde bir taraftan devlet *finansman açığı* verirken diğer taraftan da özel sektör tasarrufları aşan ölçüde yatırım yapmıştır. Bir başka ifade ile devletin yanı sıra özel sektör de *finansman açığı* vermeye başlamıştır. Bu dönemde devletin finansman açığı [yıllık ortalama olarak] gayrisafi yur-



tiçi hasılanın yüzde 1.8'i düzeyindedir. Görülüyor ki bir önceki döneme göre bu dönemde *devletin ek finansman ihtiyacı* bir hayli azalmış bulunmaktadır. Buna mukabil bir önceki dönemde tasarruf fazlası olan özel sektör, 2003-2015 döneminde finansman ihtiyacı duymaya başlamıştır. Bu dönemde özel sektör [yıllık ortalama olarak] gayrisafi yurtiçi hâsılanın yüzde 2.9'u oranında *tasarruf açığı* vermiştir. Nitekim

**Tablo 1.** *Türkiye Ekonomisi: Devletin Finansman Dengesi, Özel Sektörün Tasarruf-Yatırım Dengesi, Cari İşlemler Dengesi, Büyüme Hızı, Borç Stoku [1974-2015]*

	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>1974-02</b>	<b>-5.4</b>	<b>0.2</b>	<b>4.1</b>	<b>-1.1</b>	<b>4.0</b>	<b>27.9</b>	<b>6.8</b>	
1974-79	-3.8	-0.6	1.9	-2.2	4.6	10.5	0.6	
1980-88	-3.7	-1.1	0.6	-1.4	4.5	26.1	2.3	31.5
1989-94	-6.2	2.3	6.6	-0.4	3.2	29.6	7.1	31.7
1995-02	-7.8	0.2	7.5	-0.6	3.6	41.9	16.2	44.2
<b>2003-15</b>	<b>-1.8</b>	<b>-5.2</b>	<b>-2.9</b>	<b>-5.3</b>	<b>4.8</b>	<b>43.0</b>	<b>26.1</b>	<b>44.6</b>
2003-09	-2.5	-4.5	-1.4	-4.2	4.4	40.5	21.6	50.3
2010-15	-0.9	-6.0	-4.7	-6.7	5.2	45.9	31.4	37.9
<b>1974-15</b>	<b>-4.3</b>	<b>-1.6</b>	<b>1.8</b>	<b>-2.4</b>	<b>4.2</b>	<b>32.6</b>	<b>12.8</b>	

1. Devletin Finansman Dengesi / GYH [(-) işaret devletin finansman açığını göstermektedir] • 2. *Toplam* Tasarruf-Yatırım Dengesi / GYH [(-) işaret toplam tasarruf açığını göstermektedir] • 3. *Özel Sektör* Tasarruf-Yatırım Dengesi / GYH [(-) işaret özel sektörün tasarruf açığını göstermektedir] • 4. Cari İşlemler Dengesi / GYH • 5. Büyüme Hızı: 1998 Fiyatlarıyla GYH Artış Oranı • 6. *Toplam* Dışborç Stoku / GYH • 7. *Özel Sektör* Dışborç Stoku / GYH • 8. Devlet Toplam Borç Stoku / GYH. **Not:** Bu tablo, *Türkiye İstatistik Kurumu* (TÜİK 2009: 666-667, 671-672) ve *Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı* (TCKB, 2015: 10, 86, 104-107, 131-132, 139-140, 161-163; TCKB, 2016) verilerinden istifade edilerek hazırlanmıştır.

bunun bir yansıması olarak cari işlemler açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı [yıllık ortalama olarak] yüzde 5.3 düzeyinde gerçekleşmiştir (bkz. Tablo 1). Görüldüğü gibi 1974-2002 döneminden farklı olarak 2003-2015 döneminde *üçüz açık* söz konusu olmuştur. Bir başka ifade ile 2003 sonrasının cari işlemler açığı, *hem devletin finansman açığının hem de özel sektörün tasarruf açığının bir sonucudur*.

1974-2002 dönemi verilerini ayrıntılı incelediğimizde, ilginç bir ilişki karşımıza çıkıyor. Şöyle ki: 1974-1979 döneminde özel sektör [yıllık ortalama olarak] gayrisafi yurtiçi hâsılanın yüzde 1.9'u oranında *tasarruf fazlası* vermiş. Bu dönemde özel sektörün dışborç stokunun gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranı [yıllık ortalama olarak] yüzde 0.6 gibi son derece düşük bir düzeyde tahakkuk etmiş. 1995-2002 döneminde ise tasarruf fazlası yüzde 7.5 düzeyine, dışborç stoku yüzde 16.2 düzeyine yükselmiş (bkz. Tablo 1). Soru şu: *Tasarruf fazlası olan özel sektörün dışarıdan borçlanma ivmesinin bu denli yükselmiş olmasını nasıl izah edeceğiz?* 1974-79 dönemine göre 1995-2002 döneminde devletin ek finansman ihtiyacının 4 puan arttığı [yüzde 3.8'den yüzde 7.8'e] dikkate alınır ise şöyle söylenebilir: Özel sektör, 1995-2002 döneminde yatırım yapmak yerine, tasarruf fazlasını [tasarruf fazlası yüzde 7.5] dışarıdan borçlanmak suretiyle büyütürken devletin ek finansman ihtiyacını karşılamayı tercih etmiş. Bir başka ifade ile '90'lı yılların ikinci yarısında özel sektör, 'temel işlevi devlete borç vermek olan bir mekanizma' (Aydın, 2005) gibi çalışmış.

**Abstract:** Current account deficit is the result of the government's need for additional financing and / or investing in excess of the private sector savings. Sometimes it is only the government's financing deficit or the private sector savings deficit which can lead to the current account deficit [twin deficit]. Sometimes these two deficits may come together and they may lead to current account deficit [triple deficit]. This causal relationship on the

basis of the economy of Turkey is examined; it is observed that due to the current account deficit during the period 1974-2002 government funding gap. On the other hand, the deficit in the current account in the period 2003-2015 is due to the financing of both the state and the private sector.

**Keywords:** Current Account Deficit, The Government's Financing Deficit, Private Sector Savings Deficit.

### K a y n a k ç a

- Aydın, M. Kemal (2003), **Sermayenin Küreselleşmesi: 'Kapitalizmin Altın Dönemi'nden 'Neoliberal Dalga'ya Uzanan Süreç**, İstanbul: Değişim Yayınları.
- Aydın, M. Kemal (2005), "Türkiye Ekonomisi: Krizlerin Sorumlusu Kim", **Toplum ve Bilim**, 102: 92-102.
- Aydın, M. Kemal ve Özlem Aksoy (2012), "Finansal Krizler Üzerine Bir Değerlendirme", **Bilgi** (24), 2012 Yaz: 135-152.
- Aydın, M. Kemal, Mehmet Zeki Ak ve Nurullah Altıntaş (2014), "'Finansal Gelişme'nin 'Büyüme'ye Etkisi: Türkiye Özelinde Nedensellik Analizi'", **Maliye Dergisi** (Temmuz-Aralık 2014), 167: 149-162.
- Aydın, M. Kemal (2017), "Türkiye Ekonomisi: Bardağın Dolu Tarafına Bakmak", **Bilgi** (35), 2017 Kış: 1-26.
- Doğan, S. (2002), "Keynesyen Teoriye Bir Tepki: Arz Yanlı İktisat", **Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 1 (12) 252-272.
- Dornbusch, R. and S. Fischer (1990), **Macroeconomics**, New York: McGraw Hill.
- Edwards, S. (2005), "The End of Large Current Account Deficits, 1970-2002: Are There Lessons for the United States", **NBER Working Paper Series** (September 2005), Number 11 669: 1-67.
- Feldstein, M. (1982), "Inflation Tax Rules and Investment: Some Econometric Evidence", **Econometrica** (July 1982), 50 (4): 825-862.
- Hazine.gov.tr**. Dış Ticaret ve Ödemeler Dengesi,  
<https://www.hazine.gov.tr/File/Index?id=235523F0-1FEB-4E67-A81E-D48B1DE460BD>.

- Kahraman, Ü. O. (2011), İkiz Açıklar Hipotezinin Matematiksel Analizi: Türkiye Örneği** [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi], Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kaminsky, G. L. and C. M. Reinhart (1998), “Financial Crises in Asia and Latin America: Then and Now”, American Economic Review (May 1998), 88 (2): 444-448.**
- Keynes, John Maynard [1936 / 2008], Genel Teori: İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi** [Çeviri: Uğur Selçuk Akalın], İstanbul: Kalkedon.
- Mankiw, Gregory (2010), Makroekonomi** [Çeviri Editörü: Ömer Faruk Çolak], Ankara: Efil Yayınevi.
- Mundel, R. A. (1968), Money and Capital in Economic Development,** Washington: Brookings Institution Press.
- TCKB (2015), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2104,** Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı Yayını.
- TCKB (2016), 2017 Yılı Programı,** Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı Yayını.
- TÜİK (2009), İstatistik Göstergeler: 1923-2008,** Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Yayını.
- Uygur, Ercan (2004), “Cari Açık Tartışmaları”, İktisat, İşletme ve Finans,** 19 (222): 5-20.
- Uygur, Ercan (2012), “Türkiye’de Cari Açık Tartışması”, Türkiye Ekonomik Kurumu, Tartışma Metni (2012 / 25).**

## 2008 Küresel Finans Krizi Sonrası Türkiye’de Uygulanan Kamu Geliri Politikalarının İstihdam Oranları Üzerine Etkisi

Ekrem Gül<sup>1</sup>

Ahmet Gökçe Akpolat<sup>2</sup>

Recep Kaya<sup>3</sup>

**Özet:** 2008 Küresel finans krizi, kriz literatüründe ölçeğinin büyüklüğü ve küresel boyutta yaptığı etkiden dolayı önemli bir yer arz etmektedir. ABD’de 2008 yılında konut piyasalarında geri dönmeyen kredilerden kaynaklı başlayan finansal kriz başta Avrupa ülkeleri olmak üzere küresel çapta büyük bir yayılım göstermiştir. Bu doğrultuda krizin etkilerini gidermek amacıyla para ve maliye politikaları ülkeler tarafından önemle uygulanmıştır. Bu çalışmada 2008 Küresel finans krizi sonrasında Türkiye’de hükümet tarafından uygulanan maliye politikalarının önemli bir aracı olan kamu gelirleri ile istihdam oranları arasındaki ilişki öncelikle teorik olarak açıklanmaya çalışılmıştır. Teoriye ilaveten 2006Q1-2016Q4 dönemleri arasında kamu geliri politikalarıyla istihdam oranları arasındaki ilişki Toda-Yamamoto nedensellik testine göre analiz edilmiş ve kriz sonrası uygulanan kamu geliri politikalarından istihdam oranlarına doğru tek yönlü Toda-Yamamoto (1995) Granger nedenselliği tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Gelirleri, İstihdam Oranları ve Toda-Yamamoto Nedensellik Testi

1. Prof. Dr., Sakarya Üniversitesi, SBF, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.
2. Sakarya Üniversitesi, SBF, İktisat Bölümü Araştırma Görevlisi.
3. Sakarya Üniversitesi, SBF, İktisat Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi.

## 1. Giriş

Ekonomik kriz tarihi çok eski zamanlara dayanmakla beraber, krizler daha çok reel değişkenler üzerindeki beklenmeyen talep ve arz şoklarından meydana geliyordu. Ancak teknolojik ve finansal gelişmeler ışığında literatüre yeni ve küresel etkilere sahip kriz türleri girmiştir. Özellikle teknolojik gelişmeyle birlikte küreselleşen dünyada ülkeler daha çok birbirine bağımlı hale gelmiştir. Kıtalar ötesinde ortaya çıkan finansal krizler kıtaları aşarak gelişmekte olan bağımlı ülkeleri etkileyerek tahribatı büyük krizler yaşamasına sebep olmuştur.

1929 Büyük Ekonomik Buhranı sonrasında Keynesyen iktisadi politikalar ekonomik politikaların özünü oluşturup daha çok toplam talebi arttırmaya yönelik politikalar izlenmiştir. Bu dönemde kamu harcamaları özel kesim yatırımlarını arttırmaya yönelik olarak geliştirilmiş ve bunun sonucunda gelirin artmasıyla birlikte asıl hedef olan talep genişlemesi sağlanmıştır. Ancak 1970' li yıllardan itibaren küreselleşmeyle beraber yeni bir boyut kazanan küresel ekonomilerde finansal liberasyon hareketleri hız kazanmaya başlamıştır. Serbest ekonomik yapıya sahip ülkeler dünyada hâkim duruma gelmiş kapital evrim doruk noktasına ulaşmıştır. Küresel piyasalarda ülkeler birbirlerine daha çok bağımlı hale gelmiştir. Ekonomik politikalar belirlenirken ülkelerin birbirleri ile olan ilişkilerine göre hareket edilmiştir. Bunun sonucunda bir ülkede başlayan ekonomik kriz özellikle finansal yapısı kırılgan olan ülkelere kolaylıkla sıçrayabilmiş ve daha ağır tahribatlara yol açmıştır. 2008 yılında ABD'de baş gösteren Küresel finansal kriz bunun en önemli örneğini oluşturmuştur.

2008 yılında ABD'de mortgage piyasalarında ortaya çıkan kriz yapı ve büyüklük çerçevesince tarih boyunca görülmüş en büyük finansal krizi yaşatmıştır. Böylesine küresel etkilere sahip olan krizin tahrip edici etkilerinden kaçınmak kriz sonrası ekonomi politikalarının temel konusunu oluşturmuştur.

Bu çalışmada küresel finansal kriz sonrası Türkiye'de uygulanan

maliye politikalarının önemli bir bölümünü kapsayan kamu geliri politikaları ile krizden büyük ölçüde etkilenen istihdam oranları arasındaki ilişki incelenecektir. Çalışmada teorik çerçeve ve ampirik çerçeve olarak iki bölümden oluşacaktır. İlk bölümde krizin ortaya çıkış evreleri ve kriz sonrasında hükümet tarafından uygulanan maliye politikalarına açıklık getirilecektir. Daha sonra ampirik çerçevede kamu geliri politikaları ile istihdam oranları arasındaki ilişki Toda-Yamamoto nedensellik testine göre analiz edilecektir.

## **2. Tarihsel Süreç İçerisinde Türkiye’de Görülen Finansal Krizler**

İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan finansal krizlerin şaşırtıcı bir süreç izlediği görülmektedir. Krizlerin bir döngü içerisinde devam etmesi, “konjonktür dalgalanmaları” literatüründe “juglar dalgaları” olarak tanımlanan ve gelişmiş kapitalist ekonomilerin dalgalı büyümelerini ifade eden ekonomi kuramını anımsatmaktadır (Kazgan, 2005: 4).

1990 Krizi, Türkiye ekonomisinde birçok yönden olumsuz etkilere neden olmuştur. Bu tür krizlerin temel özellikleri; sürdürülemez borç birikiminin artması ve finansal piyasalardaki temel faktörler üzerinde aksaklıklar oluşturmasıdır. Küresel ekonomik kriz özelliği yansıtan bu faktörler, küreselleşmenin sonucu olarak Türkiye ekonomisine sıçramıştır. 1990’lı yılların başında, Türkiye’de fiyat istikrar programlarının geliştirilmesi, cari işlemler açığının kapatılması, faiz oranı ve döviz kurunun belirlenmesi gibi ekonomik istikrar politikaları, program dâhiline alınmıştır. Uygulanan istikrar programlarının önemli bir kısmı başarısız olmuştur. Politika yapıcılarının istikrar programına gerekli katkıyı verememesi ve beklentilerin çok altında kalması başarısızlığın temel sebebini oluşturmuştur (Emsen, 2004: 87). 1990-2000 yılları arasında IMF’nin baz aldığı bu olumsuz koşullar altında, iki temel ekonomik istikrar politikası uygulamak zorunda kalınmıştır. Bu bağlamda IMF ile 5 Nisan 1994 tarihinde ve 9 Aralık 1999’da iki ayrı stand-by anlaşması imzalanmıştır.

### **2.1. 1994 Finansal Krizi: Türkiye’de finansal krizin oluşma süreci**

çeşitli nedenleri içermektedir. Bütçe açıklarının ve cari açıkların kriz öncesi dönemde ekonominin katlanamayacağı seviyelere çıkması ve bundan dolayı hükümetin harcamaları finanse etmekte zorlanması krizin kaçınılmaz olmasını sağlamıştır.

Mali liberasyon sonucunda yurt içi ekonomide daralmanın neden olduğu bütçe açıkları, sermaye hareketleri tarafından ortadan kaldırılmıştır. Bu bağlamda bütçe açığı ve dış açık sürerken sermaye hareketlerinin gerçekleştirilmesi, yüksek faiz oranları ve düşük döviz kuru şeklinde geçici bir denge oluşturmuştur. Bir yandan, yüksek faiz-düşük kur politikası sermaye hareketlerinin hızlanmasını sağlamasına karşın, öte taraftan uygulanan politikaların uzun vadede olumlu ekonomik sonuçlar getireceğine karşı duyulan güvensizlik finansal krizin alt yapısını hazırlamıştır. Sonuç olarak daralan ekonomi ve finansal yapının daha kırılgan hale gelmesi, Türkiye’de 1994 yılında finansal krize yol açmıştır.

Türkiye ekonomisinin yapısal problemleri 1994 başlarında yüksek bir döviz talebi ortaya çıkarmış ve baskı altında tutulan döviz kurları serbest piyasada büyük bir yükseliş trendine girmiştir. 19 Ocak ve takip eden günlerde serbest piyasada dolar 1\$=15.000 TL’den 22.000 TL’ye yükselmiş, sonrasındaki gelişmeler ve tedaviye yönelik düzenlemelerin gecikmesi nedeniyle de *5 Nisan Kararları* olarak da bilinen bir dizi istikrar tedbirinin alınmasına yol açmıştır. Bu kararlar sonrasında kur 1\$=42.000 TL düzeyine yükselmişse de daha sonra 32-34 bin lira değerine geri dönmüştür. Tablo 2.1’deki veriler incelendiğinde 1994 yılından itibaren 2000 yılına kadar DİBS (Devlet İç Borçlanma Senetleri) faiz oranlarının dolar kurundaki artış oranından (ortalama olarak) daha yüksek olduğu; bu sebeple dolardan TL’ye doğru bir kayma olup bununda DİBS’e yatırılarak karlılığın daha fazla artırılmaya çalışıldığı görülmüştür (Işık ve diğerleri, 2004: 51).

Türkiye’de, uluslararası likidite rezervlerindeki daralmanın etkilerini 1994 yılında açık bir şekilde görmek mümkündür. 1993 yılında 9 milyar dolara ulaşan net sermaye girişi arada kısa bir zaman olması-



na rağmen 1994’de 4,2 milyar düzeyinde net sermaye çıkışına dönüşmüştür. Ulusal gelir 1994’te yüksek oranlı devalüasyondan kaynaklı olarak yaklaşık % 6 oranında küçülürken IMF destekli bir istikrar programı yürürlüğe girmiştir.

**Tablo 2.1.** Türkiye’de Doların DİBS Faizine Göre Reel Getirisindeki Gelişmeler (Yıllık Artış Oranı %)

	DİBS Ortalama Bileşik Faiz	Ortalama Yıllık TEFE	Dolar Değer Artış Oranı	DİBS Reel Getirisi
1990	52,9	58,4	23,0	24,3
1991	79,0	52,5	58,9	13,5
1992	85,8	60,6	65,8	12,5
1993	87,6	58,4	59,5	17,8
1994	161,3	86,8	168,4	-1,8
1995	124,5	115,9	63,5	42,8
1996	134,6	73,1	76,5	34,4
1997	127,8	79,2	86,2	22,4
1998	122,3	81,6	74,1	28,9
1999	110,1	56,9	59,8	26,4
2000	37,9	57,0	51,1	-10,8

**Kaynak:** [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

**2.1.2. 1998-1999 Ekonomik Krizi:** Asya Krizi’nin etki alanının genişleyerek Rusya’ya sıçraması, Rusya’nın moratoryumunun bildirilmesine neden olan bir sürecin temelini başlatmıştır. Bununla birlikte yurt içindeki sermayenin yurt dışına doğru yönelmesi ve borç verme faiz oranlarının yükselmesi ve Rusya pazarı ile Türkiye ekonomisi arasındaki ilişkinin giderek daralması Türkiye’de iktisadi açıdan olumsuz koşulların başlamasına neden olmuştur. Türkiye’de, yaşanan bu

gelişmeler ışığında krizden önemli ölçüde etkilenen ülkeler grubuna girmiştir. Bankacılık sistemindeki aksamalar ve bankacılık krizindeki artış, krizin daha da derinleşmesine neden olmuştur. Krizin derinliğini daha da arttıran faktör ise 6 milyar doları bulan döviz çıkışı olmuştur. Bu süreçte, finansal kuruluşlar dışındaki tüm sektörler % 5-6 oranında küçülmüştür. GSYİH % 6,4, Toptan Eşya Fiyat Endeksi (TEFE) ise % 63'e gerilemiştir. Reel faiz oranları % 37'ye, dış borç 103 milyar dolara, iç borç stoku GSYH oranı % 32 seviyelerine yükselmiştir. Faiz içeren, kısa vadeli borç Hazine'yi 1999'un sonuna kadar geri alamadığı bir noktaya getirmiştir. Aralık 1999'da hükümet IMF ile bir stand-by anlaşması imzalamıştır (Kazgan, 2005: 6).

**2.1.3. 2000 ve 2001 Krizi:** 1989 yılı sonrasında yüksek kamu açıkları ve iç faiz oranları ile harcamaların döviz kurunun yükselerek kısa vadeli sermaye girişi ile yapılması, krizin getirdiği olumsuz finansal etkilerle süründürülemez hale gelmiştir. Türkiye ekonomisi ciddi bir finansal kriz ile karşı karşıya kalmıştır. Aralık 1993 - Nisan 1994 tarihleri arasında Türkiye, benzer bir politikaya katılarak 2000'li yılların başında yaşanan ekonomik krizle karşı karşıya kalmıştır. Yaşanan siyasi istikrarsızlık, ekonomik krizde bir faktör olmuştur.

1990'ların sonunda ulusal ve uluslararası ekonomilerde yaşanan daralma (Asya Krizi) Türkiye ekonomisinin finansal yapısını aksamasına neden olmuştur. Asya ülkelerinde yaşanan finansal krizleri, çözüm olarak devalüasyon görülmüş ve krizin olumsuz etkilerini gidermede kullanılmıştır. Türkiye ise uygulanan istikrar programı kapsamında devalüasyona gitmemiştir. Bunun sonucunda ise TL aşırı değerlenmiş ve dış açıklar da ciddi açıklar meydana gelmiştir (Şimşek, 2007: 53).

22 Kasım 2000 ve 21 Şubat 2001 tarihlerinde Türkiye'de finansal kriz ekonomiyi etkilemiş ve her iki kriz de temel olarak likidite ve döviz rezervlerindeki daralmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu krizleri ekonomide görülen diğer krizlerden ayıran en önemli husus, kapsamlı bir istikrar programı uygulanmasına rağmen iktisadi krizin meydana gelmesidir. 1994 yılında meydana gelen finansal kriz, ulusal

paranın aşırı değerlenmesi sonucu cari açığın artması ve sermayenin yurt dışına çıkarak yerli piyasada döviz miktarında daralmanın yaşanmasına neden olmuştur (Ertuna, 2001: 494).

2000-2002 döneminde, kamu kesiminde mali disiplinin politikalarının belirlenmesinin yanı sıra, belirlenen sabit döviz kurları aracılığıyla döviz kurlarının sabitlenmiş, özelleştirmeler hızlandırılmış ve yapısal reformlar ile üç yıllık istikrar programı uygulanmaya başlamıştır. Programın nihai hedefi, yüksek reel faiz oranlarını makul bir seviyeye düşürmek ve kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlayarak enflasyon oranlarını tek haneli rakamlara indirmektir (Yıldırım, 2001: 26). 2000 yılında programının uygulanmasından kısa bir süre sonra, faiz oranları hızla düşmüş ve yurt içi sermaye girişlerinde önemli artışlar olmuştur. Enflasyon oranındaki düşüş beklentilerin altında kalmış ve yılın ikinci yarısında programın sürdürülebilirliği konusundaki endişeler artmaya başlamıştır. Ayrıca ulusal paranın değer kazanması, ithalatın hızlı bir artış göstermesine ve buda dış açığın ciddi bir şekilde artmasına neden olmuştur. Ekonomide gerçekleştirilmeye çalışan reformlar uzun vadede beklenen sonuçları verememiş ve programın sürdürülebilirliği konusunda önemli aksaklıklar yaşanmıştır (Akçağlayan, 2007: 5).

Bu iki krizin oluşumunda, iç piyasaların tepkileri ve uluslararası likidite hareketleri etkili olmuştur. 2000 Krizi'nde, gecelik borçlanma faiz oranı 13 Kasım'dan itibaren hareketlenmiş ve 22 Kasım'da % 110,8'e yükselmiştir. Faiz oranlarındaki değişkenliğin artması finansal piyasalarda baskı ve gerginliğe neden olmuştur. Bu krizde yaklaşık 1,5 milyar dolarlık sıcak para yurt dışına çıkmış ve bu süreç krizden sonraki günlerde de aynı hızda devam etmiştir. 6 Aralık itibarıyla yurtdışına çıkan yabancı sermaye miktarı 7 milyar dolara ulaşmıştır. Sermayenin yurtdışına yönelmesi hem döviz talebi ve fiyatları üzerinde baskı uygulanmış hem de likiditeye olan talebi daha üst seviyelere çıkarmış ve faiz oranlarının aşırı yükselmesine neden olmuştur. 22 Kasım 2000 krizinde TCMB döviz rezervleri de önemli

ölçüde erimiştir. İki haftalık bir süre içerisinde TCMB'nin brüt döviz rezervleri 24,4 milyar dolardan 18,9 milyar dolara gerilemiştir. Döviz rezervlerindeki bu hızlı erime finansal piyasalardaki baskı ve gerginliğin önemli bir yansıması olmuştur. 21 Şubat 2001 krizinde, kısa vadeli sermaye çıkışı 4,9 milyar dolar olmuştur. Bu dönemde yurtdışından gelen toplam yabancı sermayenin yaklaşık 7,5 milyar dolar hacme ulaştığı tahmin edilmektedir. Aşırı talep edilen borsa negatif olarak etkilenirken, gecelik faiz oranları astronomik seviyelere % 7500 tırmanmıştır (Akdiş, 2004: 40).

Bankalar ve şirketlerin TL ihtiyacı giderek artarken IMF'ye verilen taahhüt gereğince TCMB'nin rezerv artışı hariç fonlama yapamaması, likidite krizini kaçınılmaz kılmıştır. Hazine bonusu bulunan yabancı yatırımcılar, ileride ellerindekileri bonoları satamayacağı düşüncesiyle pazardan ayrılmaya başlamıştır. Yabancı yatırımcıların olumsuz beklentilerden dolayı ülkeyi terk etme eğilimi TCMB döviz satışını ve rezervleri düşmüştür. TCMB, Kasım 2000'de yabancı parayı hedef alan yoğun spekülatif saldırıyı, çok yüksek bir faiz oranı, büyük döviz rezervi kaybı ve 7,5 milyar dolarlık ek bir IMF kredisi ile engellemeyi başarmıştır. IMF kredisi, Tamamlayıcı Rezerv İmkânı (SRF), oldukça kısa vadeli ve son derece masraflıdır. TCMB, ilan edilen döviz kuru programını çok yüksek bir maliyetle savunmayı başarmıştır. Bununla birlikte, bu hareket, daha sonra meydana gelebilecek benzer bir saldırıya karşı savunma gücünü önemli ölçüde azaltmıştır (Uyur, 2001: 8).

Ocak 2001'de TCMB rezervlerinde hızlı bir artış olmuş, para piyasası faiz oranları gerilemiş ve dar bir bant içinde hareket etmiştir. Bu gelişmeleri dikkate alarak, TCMB net iç varlıklar ve net uluslararası rezervler hedefini yukarı yönlü revize etmiştir. TCMB bilançosundaki olumlu gelişmelere rağmen, faiz oranı, Kasım Krizi'nden sonra hızla artan risk primi nedeniyle birincil ve ikincil piyasada yüksek kalmıştır. Bununla birlikte Kasım Krizi'nin bankacılık sisteminin finansal yapısında, özellikle de kamu bankalarında neden olduğu hasar, sistemin kırılma eğilimini artırmıştır.

**Tablo 2.2.** İnterbank Gecelik Faiz Oranları:  
En Yüksek, En Düşük, Ortalama ve Standart Sapma

Dönem	En Düşük	En Yüksek	Ortalama	Standart Sapma
1999-9	57,51	70,98	67,21	4,61
1999-10	65,51	69,95	69,47	1,08
1999-11	68,72	69,99	69,78	0,3
1999-12	69,86	70,00	69,97	0,04
2000-1	18,9	64,56	35,9	10,28
2000-2	26,28	83,19	49,23	14,12
2000-3	26,38	68,07	39,08	8,95
2000-4	18,9	45,87	36,16	6,62
2000-5	32,08	56,34	41,29	6,55
2000-6	26,35	75,75	42,00	11,67
2000-7	13,6	38,83	25,97	5,08
2000-8	22,14	92,57	35,57	16,9
2000-9	23,71	79,65	46,2	14,05
2000-10	25,2	71,22	38,41	9,72
2000-11	27,94	315,92	79,46	67,61
2000-12	61,75	873,13	198,95	238,97
2001-1	31,12	76,84	42,16	12,47
2001-2	36,55	1018,58	436,00	983,8
2001-3	80,00	96,55	81,89	4,05

**Kaynak:** [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

Aynı zamanda, Şubat 2001 Krizi, bankacılık sektörünün muhtemel faiz ve kur riski gibi finansal aksaklıkları engelleyebilecek yeterli sermaye seviyesine sahip olmadığını göstermiştir. Güçlü Ekonomik Geçiş Programı (GGP) çerçevesinde sektörle ilgili yeni düzenlemeler yapılmış ve sektörün kırılmalık düzeyinin düşürülmesi planlanmıştır. Şubat ayının sonlarında, Hazine teklifinden önce meydana gelen olaylar, sürekli rahatsız olan pazarlarda bir panik ortamı yaşanmasına ve

sisteme olan güvenin tamamen kaybolmasına sebep olmuştur (Doğan ve Özekicioğlu, 2005: 153).

Kasım 2000 Krizi'nden üç ay sonra 19 Şubat 2001 tarihinde siyasi kriz yaşanmış ve Türkiye ekonomisindeki finansal yapı son derece kırılmış hale gelmiştir. Kasım 2000'den itibaren krizin ertelenmiş olan bazı etkileri de sürece dâhil olmuş ve Şubat 2001'de ekonomi bir istikrar programının uygulanması sırasında Türkiye tarihinin en ciddi ekonomik krizlerinden birine sürüklenmiştir.

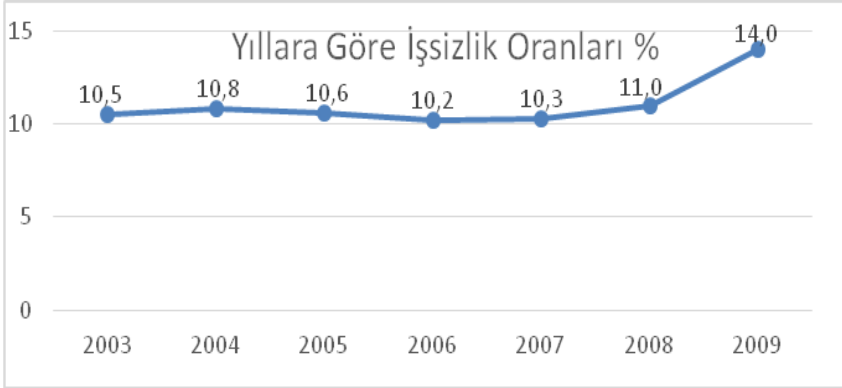
Türkiye'de hükümet Şubat 2001 Krizi sonrası yüksek kronik enflasyona son verip ekonomiyi istikrarlı bir yapı haline getirmeyi amaçlamış; ancak Kasım ayında ilk yılın sonundan önce yaralanan 2000-2002 Enflasyon Mücadelesi Programı da sona ermiştir. Bu krizin ardından, ülkenin mali dengesinin ve döviz rezervlerinin yetersiz olması, yerli ve yabancı yatırımcıların piyasaya olan güveninin kaybolması gibi finansal etmenler beraberinde yüksek faiz oranlarını getirmiş ancak buna rağmen yatırımcıların dövizle yönelmesi engellenememiştir (Doğan ve Özekicioğlu, 2005: 154).

## **2.2. 2008 Küresel Finans Krizi Sonrası Türkiye'de İstihdam**

Türkiye ekonomisi yaşanan ekonomik kriz sonrasında 2008 yılının üçüncü ve dördüncü çeyreğinden itibaren başlayarak bir daralma dönemine girmiştir. ABD'nin 2008 yılında konut piyasalarında başlayan aksaklıklardan kaynaklı olarak, önde gelen yatırım bankası olan *Lehman Brothers*'in batması küresel boyutta büyük bir finansal krizin yaşanmasına sebep olmuştur. Kriz, finansal piyasalarda başlayarak daha sonra reel piyasalara sıçramış ve küresel ölçekte bir daralma sürecine gidilmiştir. Finansal krizlerin tahrip edici etkisi istihdam oranlarında ve işgücü piyasalarında önemli değişiklikler yaşanmasına neden olmuştur (Bayrak ve Kanca, 2013: 91). 2008 yılında başlayan ve etkisini makro iktisadi değişkenler üzerinde hissettiren finansal kriz, işgücü piyasalarını da etkilemiş ve istihdam oranlarını düşürmüştür. Krizden hemen sonra yaşanan likidite sıkıntısı ve talep da-

ralması arz miktarını azaltmış ve bunun sonucunda da Şekil 2.1’de görüldüğü gibi işsizlik seviyesi yükselmiştir (Özdemir, 2013: 255).

**Şekil 2.1.** Türkiye’deki İşsizlik Oranları %



**Kaynak:** SGK Yıllık Raporları; [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)

2008 yılında yaşanan küresel finansal kriz sonrasında Türkiye’deki işsizlik oranları, 2009 yılı son çeyreğinden başlayarak 2010 yılı ilk çeyreği dâhil olmak üzere %14 seviyelerine çıkarak doruk noktasına ulaşmıştır (Ümit ve Bulut, 2013: 232). Şekil 2.1’de işsizlik rakamlarına ilişkin senelik veriler gösterilmiştir. Şekilde de görüldüğü gibi küresel kriz işsizlik oranlarını önemli seviyede arttırmıştır. Bu sebeple işsizlik ile mücadele ve istihdam oranlarını kriz öncesi seviyelere çekmek başta Türkiye olmak üzere birçok krizden etkilenen ülkede ana iktisadi hedeflerden birini oluşturmuştur.

### 2.3. Kamu Gelir Politikaları

Ekonominin daraldığı ve finansal problemlerin yaşandığı dönemde, üzerinde en çok durulan konulardan biri vergiler olmuştur. Bu dönemlerde toplam yatırım ve talebi arttırıcı politikalar önem kazanmış ve bu politikaların önemli bir kısmını kamu gelirlerinin büyük bir kısmını

kapsayan vergiler oluşturmuştur. Hükümetler konjonktürün bu şekilde daraldığı dönemlerde talep ve yatırımları teşvik etmek için vergi indirim politikaları uygulamışlardır (Yılmaz, 2013: 213-219).

Keynes, ekonominin daraldığı dönemlerde uygulanacak olan vergi politikalarının talebi ve yatırımları daraltıcı etki yaparak deflasyonist bir süreç doğuracağını ileri sürmüştür. Keynes tarafından geliştirilen modern konjonktür teorisinde, konjonktürel daralma dönemlerinde vergi yükünü hafifletici politikalar uygulamanın arz ve talep üzerinde genişletici etki yapacağı ve böylece ekonominin oluşan darboğazdan sıyrılabileceği belirtilmektedir (Turhan, 2002: 59).

Ülkeler finansal kriz dönemlerinde özel kesim arz ve talebini arttırmaya yönelik politikalar izlemektedirler. Bu çerçevede hükümetler vergi sisteminde indirimler ve vergi yükü hafifletmesi gibi politikalar izleyerek ilerleyen dönemde özel kesim yatırımlarını arttırmayı hedeflemektedirler. 2008 yılında baş gösteren küresel krizden sonra Türkiye’de hükümet, yatırımları teşvik edebilmek için birtakım kanun alt yapılı değişikliklere gitmiştir. Nitekim 2009 yılında 5838 sayılı *Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*’da önemli teşvikler oluşturacak düzenlemeler yapılmıştır. Kanunda gerçekleşen bu düzenlemeler ile daha önce kanunda yer almayan “Yatırıma Katkı Oranı” literatüre girmiştir. Bu şekilde hayata geçen önemli teşvikler ekonomide önemli kıpırdanmalara sebep olabilecek ve yatırımlara getirilen teşviklerle de ekonomik faaliyet hacmi büyüyecektir. Böylece 2009 yılı boyunca ekonomiyi darboğazdan kurtarmak için finansal istikrarın tekrar yakalanması hedeflenmiş ve daha sonra yabancı sermayeyi yurt içine çekmeyi cazip kılacak bir ekonomik ortam hazırlanmaya çalışılmıştır. Yerli yatırımlarda büyük projelere getirilen önemli vergisel indirimler, yerli yatırımları teşvik edecek ve ekonomik büyümenin hızlanmasına katkıda bulunacaktır (Karakurt, 2010: 157-161).

Ekonominin daralma evresi geçirdiği 2008 Küresel Krizi süresince Türkiye’de kamu, önemli vazifeler üstlenmiş ve uygulanan politikalarla özel kesim yatırımları arttırılmıştır. Birçok önemli sektörde ve yo-



ğun olarak ilgi gösterilen ürünlerde KDV ve ÖTV gibi harcama üzerinden alınan vergilerde indirimle gidilerek talep artışı ve buna bağlı olarak da yatırım artışı hedeflenmiş ve bu yönde politikalar inşaat sektöründen sanayiye birçok alan ve sektörde uygulama alanı bulmuştur (Çınar ve diğerleri, 2010: 10). İnşaat sektöründe toplam talebi canlandırmak için yeni konut satışında uygulanan % 18'lik KDV oranı indirilerek % 8 olmuştur. Ayrıca imalat sektörü için de üretimi arttırmak amacıyla imalat makineleri üzerinden alınan % 18'lik KDV oranı % 8 seviyesine düşürülmüştür. Beyaz eşya gibi ürünlerde ÖTV % 2 olarak belirlenmiştir (Çınar ve diğerleri, 2010: 10).

2008 Küresel Finans Krizi sonrasında oluşan olumsuz beklentiler ve likidite daralmasını azaltmaya yönelik olarak kamu gelirini oluşturan vergiler üzerinde indirimlere gidilmiş ve böylece öncelikle kısa vadede toplam talebi arttırmak hedeflenmiştir. Bunun sonucunda yatırımları canlandırmak, ihracat ve istihdam oranlarını arttırmak temel hedefi oluşturmuştur (Yılmaz, 2013: 219-219).

### **3. Veri Seti ve Metodoloji**

Bu bölümde araştırma kapsamında ele alınan veri seti ve ekonometrik analiz çeşitleri öz olarak anlatılacak ve daha sonrasında ampirik modelleme kısmına geçiş yapılacaktır.

#### **3.1. Veri Seti**

Araştırmada 2008 Küresel Finans Krizi öncesi ve sonrası Türkiye'deki istihdam oranları seviyesi bağımlı değişkenler olarak ortaya konmuştur. Ayrıca kamu gelirleri üzerindeki değişimler bağımsız değişken olarak ele alınıp kamu gelirlerinin istihdam oranları üzerindeki etkisi Toda-Yamamoto analizi ile test edilecektir. İstihdam oranları ve kamu gelirleri için 2006: Q1 - 2016: Q4 dönemleri analiz edilmektedir. Kamu gelirleri serisinde mevsimsel etkilere sahip olduğu için Tramo/Seats yöntemiyle mevsimsellikten arındırılarak analize dâhil edilmiştir (TUİK: 2016)

Bu çalışma kapsamında Türkiye'de finansal kriz sonrası uygulanan

maliye politikası aracı kamu geliri uygulamalarının istihdam oranları üzerindeki etkisini nedensellik ölçüsü ile incelemiştir.

### 3.2. Metodoloji

Bu araştırmanın temel amacı finansal krizler sonrası uygulanan mali disiplin politikası çerçevesi içinde kamu gelirlerinin istihdam oranları üzerindeki etkisini, 2008 Küresel Krizi sonrası Türkiye örneğiyle yapısal kırılmaları dikkate alarak açıklamaktır. Bu bağlamda zaman serilerinde yapısal kırılmaları ihmal etmek, oluşturulacak testin sonuçlarında yanılığa düşülmesine sebep olacaktır (Perron,1989). Bu kapsamda yapısal kırılmaları dikkate alan birim kök testi olan Perron-Vogelsang (1992), ADF (Augmented Dickey Fuller) testi kullanılmıştır. Yapısal kırılmaları içeren birim kök testi kullanarak değişkenlerin durağan olup olmadığı ortaya konulmuştur.

**Tablo 3.1.** Kamu Gelirleri Birim Kök Testi

<b>Kamu Gelirleri</b>		<b><i>T-İstatistik Değeri</i></b>	<b><i>Prob.*</i></b>
ADF Test İstatistiği		-3.442.254	0.8393
Kritik Test Değerleri	1% Seviyesi	-5.719.131	
	5% Seviyesi	-5.175.710	
	10% Seviyesi	-4.893.950	

**Tablo 3.2.** İstihdam Oranları Birim Kök Testi

<b>İstihdam Oranları</b>		<b><i>T-İstatistik Değeri</i></b>	<b><i>Prob.*</i></b>
ADF Test İstatistiği		-5.504.796	0.0201
Kritik Test Değerleri	1% Seviyesi	-5.719.131	
	5% Seviyesi	-5.175.710	
	10% Seviyesi	-4.893.950	

**3.2.1. Genişletilmiş Dickey Fuller (ADF) Testi:** Zaman serilerinin durağanlık derecesinin belirlenebilmesi amacıyla birçok test yöntemi uygulanmaktadır. Bu çalışmada bağımlı değişkenin gecikmeli olan değerini bağımsız değişken olarak test sınamasına imkân veren yapısal kırılmaları kapsayan Perron-Vogelsang (1992) Genişletilmiş Dickey Fuller (ADF) testi kullanılmıştır. Bu test, standart ADF testinin yapısal kırılmaları da içeren bir versiyonu olarak yorumlanabilir.

ADF testi zaman serilerindeki gecikme değerini model içerisine alarak hata terimindeki otokorelasyonu ortadan kaldırmaktadır. Uygulanılacak olan Perron-Vogelsang ADF testin de zaman serilerine ait gecikme uzunluğunun belirlenmesinde, genel kabul gören t istatistik bilgi kriteri kullanılmıştır.

**3.2.2. Toda-Yamamoto İnkeleri Işığında Granger Nedensellik Testi:** Toda-Yamamoto (1995) Granger nedensellik testi, standart Granger nedensellik testine bağlı olarak geliştirilmiş olmakla beraber birtakım üstünlüklere sahiptir: Öncelikle standart Granger nedensellik testinin gerektirdiği gibi serilerin durağan olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bunun yanında serilerde eşbütünleşme ve aynı mertebeden durağan olma gerekliliği de aranmamaktadır. Toda-Yamamoto (1995) Granger nedensellik testinde serilerin biri I (1) yani birinci mertebeden durağan, diğeri I (0) yani seviyede durağan olabilir. Her iki seri de I (1) ve eşbütünleşik olduğunda da uygulanabilmektedir. Serilerin her ikisi de I (0) olduğu takdirde test standart Granger nedensellik testine indirgenmiş olmaktadır. Toda-Yamamoto tarafından oluşturulan VAR modelinde öncelikli olarak yapılması gereken işlem serinin uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesidir. Bu model aşağıdaki denklem yardımıyla açıklanacaktır.

$$Y_t = \alpha + \sum_{i=1}^k \beta_i Y_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{k+d_{max}} \beta_j Y_{t-j} + \sum_{i=1}^k \gamma_i X_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{k+d_{max}} \gamma_j X_{t-j} + \varepsilon_{2t} \quad (3.1)$$

$$X_t = \alpha + \sum_{i=1}^k \delta_i X_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{k+d_{max}} \delta_j X_{t-j} + \sum_{i=1}^k \varphi_i Y_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{k+d_{max}} \varphi_j Y_{t-j} + \varepsilon_{1t} \quad (3.2)$$

Burada  $k$  analizdeki uygun gecikme uzunluğudur. Denklemler arasında maksimum bütünleşme derecesini  $d_{max}$  göstermektedir. Modelde  $k$  gecikmeye, en yüksek eşbütünleşme seviyesi olan  $d_{max}$  eklenmektedir. Tahmin edilen  $k + d_{max}$  seviyesinde oluşturulacak olan bir VAR modeline dayalı Wald testinde asimptotik  $X_2$  dağılımına sahip olduğu gösterilmektedir. Temel olarak iki aşamada gerçekleştirilen bu teste ilk olarak uygun gecikme uzunluğu ve maksimum bütünleşme oranı bulunmuştur. Daha sonra  $k + d_{max}$  seviyede bir tahmin oluşturulduktan sonra VAR modelinde klasik Wald testi uygulanmaktadır (Shan-Tian, 1998:198).

WALD istatistiği ışığında oluşturulan Granger nedensellik testinde X'den Y'ye doğru olan nedenselliği ispat etmek için  $\phi_i \neq 0$  kısıtı kullanılmaktadır. Aynı şekilde Y'den X'e doğru olan nedenselliğin ortaya konması için  $\lambda_i \neq 0$  kısıtı kullanılmaktadır (Awokuse, 2003: 130).

### 3.3. Literatür

Easterley ve Rebelo (1993), gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomileri için kamu gelirlerini oluşturan vergiler ile büyüme oranları arasındaki ilişkiyi, 1970 ve 1988 dönemi verileri belirlenen 100 ülke için ve 1870 ve 1988 dönemi verileri belirlenen 28 ülke için kullanarak VAR analizi yöntemiyle incelemiştir. Araştırma sonucuna göre, düşük vergi uygulamaları yüksek vergi uygulamalarına göre ekonomik büyüme üzerinde daha etkili olmaktadır.

Blanchard ve Perotti (2002), ABD'nin maliye politikalarının etkinliği üzerine yaptıkları çalışmada, 1947: Q1 ve 1997: Q4 dönemi verilerini kullanarak VAR analizi yöntemiyle analiz etmişlerdir. Araştırmada kamu gelirlerinin büyük bir bölümünü oluşturan vergi miktarlarının arttırmasının büyüme oranları üzerinde olumsuz etki yaptığı sonucuna varılmıştır.

Demircan (2003), kamu gelirlerini oluşturan vergi kalemleri ile ekonomik kalkınma ve büyüme arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Araş-

tırma sonucuna göre, maliye politikalarının etkin olarak kullanıldığı bir konjunktürde gelir ve tüketim vergisi gibi temel vergi kalemleri üzerinde oluşturulan teşvik ve indirimler, ekonomik kalkınma ve büyüme üzerinde pozitif bir etki ortaya koymaktadır.

Anastassiou ve Dritsaki (2005), VAR analizi yöntemini kullanarak 1965-2002 dönemi verileri temelinde, Yunanistan için vergi gelirleri ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Bulgular şöyledir: (a) Johansen eşbütünleşme testine göre uzun dönemde vergi gelirleri ile büyüme arasında bir ilişki vardır. (b) Granger nedensellik testi sonucuna göre kısa dönemde kamu gelirlerini oluşturan vergi gelirlerinden büyümeye doğru tek yönlü bir nedensellik söz konusudur.

Mucuk ve Alptekin (2008), VAR analizi yöntemini kullanarak Türkiye için dolaylı ve dolaysız vergiler ile büyüme arasındaki ilişkiyi incelemiştir. 1975-2006 dönemi verileri temelinde yapılan bu inceleme, eşbütünleşme testine göre dolaylı ve dolaysız vergiler ile büyüme arasında uzun dönemde bir ilişki olduğu sonucunu ortaya koymaktadır. Öte yandan Granger nedensellik testine göre kısa dönemde dolaysız vergilerden büyümeye doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi bulunmaktadır.

Ünlükaplan ve Arısoy (2011), Türkiye ekonomisi için kamu gelirlerini oluşturan dolaylı ve dolaysız vergiler ile büyüme arasındaki ilişkiyi 1968 ve 2006 dönemi verilerini kullanarak VAR analizi yöntemiyle incelemiştir. Bulgular, kısa dönemde vergi gelirlerinden büyümeye doğru Granger nedenselliğinin bulunduğunu göstermektedir.

Son olarak, Afonso ve Sousa'nın (2011) çalışması, İngiltere, İtalya ve ABD üzerine yapılmıştır. Bu çalışmada, ABD için 1970: Q3 ve 2007: Q4, İngiltere için 1964: Q2-2007: Q4, Almanya 1980: Q3 ve 2006: Q4), İtalya için 1986: Q2 ve 2004: Q4 dönemleri esas alınarak maliye politikalarının makroekonomik değişkenler üzerine etkileri incelenmiştir. Çalışmanın sonuçlarına göre, kamu gelirlerini oluşturan vergilerin artırılması, iktisadi büyüme oranları üzerinde negatif etkiler ortaya koymaktadır.

**Tablo 3.3.** Kamu Gelirleri ile İstihdam Oranı Arasındaki İlişki

<b>Bağımlı Değişken: Kamu Geliri</b>			
Dışlanmış	Ki kare	Serbestlik Derecesi	Prob(Olasılık)
IST	4.573914	5	0.4701
All	4.573914	5	0.4701
<b>Bağımlı Değişken: İstihdam Oranı</b>			
Dışlanmış	Ki kare	Serbestlik Derecesi	Prob(Olasılık)
KG	20.36511	5	0.0011
All	20.36511	5	0.0011

### 3.4. Kamu Gelirleri ile İstihdam Arasındaki İlişkinin Ekonometrik Analizi

İki değişken arasındaki nedensellik ilişkisini test edebilmek için öncelikle değişkenler arasındaki durağanlık seviyelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Kamu geliri ve istihdam oranı için gerekli durağanlık seviyeleri Tablo 3.3’de verilmiştir. Görüldüğü gibi, istihdam oranı değişkeni seviyede durağan iken kamu geliri değişkeni birinci derece durağandır. Bu durumda değişkenler arasında nedensellik ilişkisini test ederken farklı durağanlık seviyesindeki değişkenleri, veri kaybına neden olmadan analiz etmeye olanak sağlayan Toda-Yamamoto nedensellik testini uygulamamız analizin doğru ve sağlıklı bir sonuç vermesi açısından en uygun yöntem olacaktır.

Kamu geliri ve istihdam oranı arasında 2006-2016 yılı arası çeyrek bazda 44 dönemin analiz edildiği Toda-Yamamoto Nedensellik testi sonuçları Tablo 3.3’de gösterilmiştir. Modelde ilk önce bağımlı değişken olarak kamu geliri ele alınmış ve onu etkileyen bağımsız değişken olarak da IST’deki değişimler gösterilmiştir. Analizde Prob=0.4701 değerinde oluşmuştur. Buna göre istihdam oranından kamu gelirlerine doğru istatistiksel olarak anlamlı bir Granger nedenselliği bulunmamaktadır. İstihdam oranında herhangi bir artma veya azalma kamu geliri üzerinde herhangi bir değişmeye neden olmamaktadır.

Yine aynı şekilde bağımlı değişkenin istihdam oranı ve bağımsız değişkenin kamu geliri olduğu ilişkili modelde ise  $Prob=0.0011$  değeri hesaplanmıştır. Modelde 44 dönem analiz edilmiş ve istihdam oranı ile kamu geliri arasında %1 anlamlılık düzeyine göre kuvvetli bir nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Kamu gelirindeki bir artış veya azalış istihdam oranında önemli bir değişikliğe sebep olacaktır.

Granger ilkelerine dayalı Toda-Yamamoto analizi sonucunda istihdam oranından kamu gelirinine doğru bir nedensellik ilişkisi bulunamamasına rağmen kamu gelirinden istihdam oranına doğru tek yönlü ve kuvvetli bir nedensellik ilişkisi bulunmuştur.

#### 4. Sonuç

Son yüz yılda küreselleşme ivmesi yükselen ekonomiler, reel piyasalarda olduğu gibi finansal piyasalarda da birbirleri ile son derece etkin bir ilişki kurmuşlardır. Teknolojinin getirisi olarak finansal piyasalarda işlem hızı ve alanı son derece genişlemiştir. Birçok olumlu özelliğini sayabileceğimiz küreselleşme, ülkeleri birbirlerine daha bağımlı hale getirerek olası ekonomik şok durumunda, şokun yayılma hızı ve alanını genişlettiğinden dolayı yaşanan krizlerin seviyesini de arttırmaktadır. Nitekim 2008 yılında yaşanan finansal kriz bunun en somut örneğini oluşturmuştur.

*2008 Küresel Finans Krizi*, ABD’de mortgage piyasalarında, verilen kredilerin geri dönmemesinden kaynaklı olarak başlamış ve küresel ölçekte işlem yapan birçok yatırım bankasının iflas etmesine sebep olmuştur. Yaşanan finansal kriz kısa zamanda Avrupa ülkelerine sıçramıştır. Sonuç olarak dünya ekonomisi daralma sürecine girmiştir. Yayılma hızı ve etki alanı olarak bakıldığında ABD’de başlayan küresel finansal kriz, bu zamana kadar görülen finansal krizlerin en büyüğü olarak kriz literatürüne geçmiştir.

Türkiye 2008 yılında başlayan küresel krizin olumsuz getirilerinden kaçınamamıştır. Krizin başladığı yıl olan 2008 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren GSYİH oranlarında aşağı doğru bir ivme oluş-

muştur. Yaşanan finansal krizin olumsuz etkilerinin ağır olarak hissedilmeye başlandığı krizi takip eden yıl olan 2009 yılında GSYİH oranlarında % 4,8 seviyesinde bir daralma meydana gelmiştir. 2008 yılında yaşanan küresel krizin olumsuz etkilerini gidermek için hükümetler çeşitli ekonomik politikalar uygulamışlardır. Uygulanan politikaların başında para politikası gelmesine rağmen, krizin olumsuz etkilerini gidermede tek başına yetersiz olduğu görülmüş ve mali politikalar da para politikaları ile birlikte uygulamaya koyulmuştur.

Bu çalışmada, *2008 Küresel Finans Krizi* sonrası Türkiye’de uygulanan mali istikrar politikalarının büyük bir kısmını kapsayan kamu geliri politikalarının istihdam oranı üzerine etkisi, 2006: Q1-2016: Q4 dönemi verileri temelinde Toda-Yamamoto nedensellik testine göre incelenmiştir.

Yapılan çalışmada kamu gelirleri ile istihdam oranları arasında tek yönlü ve kuvvetli bir ilişki olduğu saptanmıştır. Kamu gelirlerinden istihdam oranlarına doğru bir nedensellik ilişkisi mevcuttur. Kamu geliri politikaları neticesinde yaşanan ekonomik gelişmelerden istihdam oranlarının önemli ölçüde etkilendiği tespit edilmiştir. Hükümet, küresel finans krizi sonrasında kamu geliri politikalarının istihdam oranlarını arttırmak için kanunlar ve teşvikler yürürlüğe sokarak geliştirmiştir. Bu kapsamda hükümet tarafından geliştirilen politikaların istihdam oranları üzerinde etki yaptığı analizin sonucunda görülmüştür.

Sonuç olarak krizin olumsuz olarak etkilediği iş gücü piyasalarındaki bozulmalara yönelik olarak hükümetin geliştirdiği vergi indirimi ve teşviklerin istihdam oranları üzerinde etkili olma hususunda başarılı olduğu görülmüştür.

### **After the 2008 Global Financial Crisis in Turkey Emerging Public Revenue Policies Impact on Employment Rates**

**Abstract:** 2008 The global financial crisis presents a critical dimension in the crisis literature and the importance it places on the



global dimension. The financial crisis that started in 2008 in the US due to non-returnable loans in housing markets has spread widely in the global scale, especially in European countries. In this direction, the monetary and fiscal policies have been applied by the countries in order to take effect of the crisis. In this study, the relationship between the public revenues, a significant instrument of fiscal policies implemented by the government, and the employment rates for the post-crisis period is explained. In addition to this explanation, the relationship between public income policies and employment rates between 2006Q1-2016Q4 was analyzed according to the Toda- Yamamoto causality test. As a result, unidirectional causality running from post- crisis public income policies to employment rates is determined.

**Key Words:** Public Revenue, Employment Rates and Toda- Yamamoto Causality Test.

## **K a y n a k ç a**

- Akçağlayan, A.** (2007), “2001 Krizi ve Sonrasında Uygulanan Para Politikasının Döviz Kuru Üzerindeki Etkisi”, **8. Türkiye Ekonometri ve İstatistik Kongresi**, 24-25 Mayıs, İnönü Üniversitesi, Malatya.
- Akgül, Yılmaz, G.** (2013), “Türkiye’de 2008-2009 Krizinde Uygulanan Genişletici Vergi Politikasının Üretim Üzerindeki Etkileri”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, 34 (1): 213-228.
- Akdiş, M.** (2004), “Kısa Vadeli Sermaye Hareketlerinin Yol Açtığı Finansal Krizler ve Bu Krizleri Önlemede Kullanılabilecek Araçlar: Tobin Vergisi”, **Active Bankacılık ve Finans Dergisi**, 6 (36): 36-48.
- Awokuse, T. O.** (2003), “Is the Export-Led Growth Hypothesis Valid For Canada”, **Canadian Journal of Economics**, 36 (1): 126-136.
- Bayrak, M. ve O. C. Kanca** (2013), “2008 Yılı Küresel Finans Krizinin Türkiye’de Bazı Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi ve Uygulanan Maliye Politikalarının Cevabı”, **28. Maliye Sempozyumu**, 22-26 Mayıs 2013, Antalya.

- Çınar**, Barış, **Ö. Erdoğan**, **T. Güngür** ve **P. Tandoğan** (2010), “Küresel Kriz ve Politika Uygulamaları”, **TCMB Ekonomi Notları**, 2010/2.
- Demircan Sivrekli**, E. (2003), “Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi”, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, 21, s.97-116.
- Doğan**, S. ve **H. Özekicioğlu** (2005), “Güney Kore ve Türkiye’de Uygulanan IMF Politikaları”, **Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi**, 6 (1).
- Emsen**, Ö. S. (2004), “Türkiye’de 1994-2001 Döneminde Uygulanan İstikrar Politikaları”, **Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 5, s.86-108.
- Ertuna**, Ö. (2001), “Türkiye’de Ekonomik Krizler: Nedenleri ve Çıkış Yolu”, **Yeni Türkiye Dergisi** (Ekonomik Kriz Özel Sayısı), 44, s.491-510.
- Işık**, S., **K. Duman** ve **A. Korkmaz** (2004), “Türkiye Ekonomisinde Finansal Krizler: Bir Faktör Analizi Uygulaması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, XIX (1).
- Karakurt**, B. (2010), “Küresel Mali Krizi Önlemede Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye’nin Krize Maliye Politikası Cevabı”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 2 (2): 167-195.
- Kazgan**, G. (2005), **Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001): Ekonomi Politik Açısından Bir İrdeleme**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özdemir**, L. (2013), “2008 Küresel Ekonomik Krizinin İşletmeler Üzerindeki Etkileri”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 14 (2): 249-265.
- Perron**, P. (1989), “The Great Crash, The Oil Price Shock, and The Unit Root Hypothesis”, **Econometrica**, 57 (2): 1361-1401.
- Shan**, J. and **G.G. Tian** (1998), “Causality between Exports and Economic Growth: The Empirical Evidence from Shanghai”, **Australian Economic Papers**, pp.195-202.
- Şimşek**, H. A. (2007), “Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkisi”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, 44 (512).
- Turhan**, S. (2002), “İktisadî İstikrar ve Vergi Politikası Uygulamasına İlişkin Sorunlar”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 1 (1): 59-86.
- TC Maliye Bakanlığı**, [www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=5](http://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=5) Erişim Tarihi: 28.12.1992
- TUİK**, <https://biruni.tuik.gov.tr/issguapp/issguu.zul> Erişim Tarihi:

21.12.1992

**Uygur**, Ercan (2001), “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri”, **Türkiye Ekonomi Kurumu**, Tartışma Metni, s.1-40.

**Ümit**, A. . ve E. **Bulut** (2013), “Türkiye’de İŞsizliği Etkileyen Faktörlerin Kısmi En Küçük Kareler Regresyon Yöntemi ile Analizi: 2005-2010 Dönemi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 37, s.131-142.

**Yıldırım**, M. (2001), “Para Kurulu ve Kasım 2000 Krizi”, **Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 4 (2): 17-37.

# Kriz Dönemlerinde Reel Ekonomik Göstergelerin Sinyal Yaklaşımı ile Değerlendirilmesi: 1999-2017 Türkiye Örneği<sup>1</sup>

Şükrü Cicioğlu<sup>2</sup>  
Atilla Yıldız<sup>3</sup>

**Özet:** Ülkelerin gelişmiş veya gelişmekte olmasına bakılmaksızın karşılaştığı sorunların başında ekonomik krizler gelir. Dünya ekonomisinin değişimi ile birlikte ekonomilerin kırılganlıklarının artması sonucu yaşanan krizlerin açıklanması daha da önem kazanmış ve krizlerin tahmin edilebilmesi, politikaların belirlenmesi açısından katkılar sağlar olmuştur. Dünya ekonomisi içinde yakalamış olduğu yüksek büyüme oranları ile önemli bir yeri olan Türkiye ekonomisinde iç ve dış kaynaklı birçok kriz yaşamıştır. Bunun yanında son dönemde faiz ve döviz kurundaki artışlar ekonomide kriz ortamının oluşmaya başladığı yönündeki düşünceleri artırmıştır. Kriz ortamının oluşup oluşmadığının değerlendirilebilmesi ve öngörülebilir bulunabilmek amacıyla reel göstergelerin değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Çalışmada ekonomi üzerinde artan baskının ölçülmesi ve politika uygulayıcılarına yön vermek amacıyla krizleri öngörmek için yapılan çalışmalarda başarılı tahmin gücüne sahip olan Kaminsky, Lizondo ve Reinhart tarafından geliştirilen KLR sinyal yaklaşımı ile reel göstergeler değerlendirilmeye alınmıştır. Türkiye ekonomisinin 1999:01-2017:12 dönemine ait aylık ve üç aylık verilerden yararlanarak uygulanan analiz sonucunda; kriz dönemi için sinyal verme başa-

1. Bu çalışma, ikinci yazarın birinci yazarın danışmanlığında hazırladığı doktora tezinden üretilmiştir

2. Dr. Öğretim Üyesi, Sakarya Üniversitesi SBF İktisat Bölümü.

3. Sakarya Üniversitesi, SBE İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Öğrencisi.

rısı açısından cari denge / ulusal rezerv, ithalat ve kapasite kullanım oranı göstergeleri başarılı olmuş ve aynı zamanda kriz olduğunda sinyal verme olasılıkları oldukça iyi değerler almıştır. Sinyal yaklaşımı neticesinde anlamlı sinyal veren göstergeler kullanılarak 2016:01-2017:12 dönemi değerlendirilmesi sonucunda cari denge / ulusal rezerv ve ithalat göstergeleri birer sinyal vererek ekonominin kötüleşme eğilimi içinde olduğunu göstermiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Ekonomik Kriz, Türkiye Ekonomisi, Sinyal Yaklaşımı, 2001 Krizi, 2008 Krizi, Reel Ekonomik Göstergeler.

## Giriş

Dünya tarihinde yaşanan ekonomik krizler üç temel dönem üzerinden açıklanarak incelendiğinde; bu dönemler sanayi öncesi tarımsal bunalımlar, ekonomilerin iç yapılarındaki dengesizlikler ve iç dengesizliklere ek olarak uluslararası ilişkilerle dışsal faktörlerin eklendiği dönemlerdir. İlk dönem olan tarım toplumunun yaşamış olduğu bunalımlar üretim düzeyini etkileyen iklim bozuklukları, savaş, yangın ve hastalık gibi tetikleyici gücü olan koşullardan kaynaklanmaktaydı. Bu dönem aynı zamanda toplumun büyük çoğunluğunun kendi ihtiyaçlarına yeter düzeyde üretim yaptığı, parasal kullanımın sınırlı olduğu ve yerleşim olarak birbirlerinden kopuk oldukları dönemdir. Bu nedenle yaşanan ekonomik bunalımlar daha çok bölgesel olarak görülmektedir. İkinci dönem ise sanayi devrimi ile yaşanan değişim dönemi olup, önceki dönemde görülen ekonomik daralmalar yerini nedenleri ve nitelikleri açısından birbirlerinden farklı krizlere bırakmıştır. Bu dönemde yaşanan bunalımlar ise üretim fazlası, para fazlası, üretim yetersizliği ve yatırımlarda yaşanan dengesizlikler gibi faktörlere bağlı meydana gelmeye başlamıştır (Küçükkalay, 2011: 320-321).

*Sanayi Devrimi* ile birlikte dünyada eşitsizlikte de artmıştır. Bu

devrimin getirmiş olduğu teknolojik gelişmelerden ve örgütlenme yöntemlerinden bazı ülkeler yeteri kadar faydalanmasına rağmen bazı ülkelerin ise bu olanaklardan faydalanma imkânı olmamıştır. Teknoloji alanında yaşanan gelişmeler ekonomik refahın önemli aktörlerinden biridir. Bu olanaklardan faydalanılmasının önündeki en önemli engeller sömürücü kurumların ve siyasal yapılarının etkisi olduğu söylenebilir (Acemoğlu ve Robinson, 2015: 266). Dünya ekonomisinde yaşanan değişim ile birlikte krizlerin etki alanının giderek genişlemeye başlaması eşitsizliğinde paralel şekilde artmasına neden olmuştur.

Üçüncü dönem ise ekonomik krizlerin kapitalist yapının içsel ve niteliksel dinamiklerinin farklı ağırlıklarda da olsa ülkeler için her zaman karşılaşılan bir sorun olmasıdır. Bu dönemle birlikte iç dengesizliklere dış faktörler de eklenmiştir. Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte dünya ekonomisinde kapitalist yapının tek başına egemen olması bu dönemde yaşanan küreselleşme sürecini de hızlandıran önemli bir etmen olmuştur. Bu değişim beraberinde dünya ekonomisinde yaşanan krizlerin yapılarını hızla evrimleştirmiştir. Bunun en büyük kanıtı Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 2009 yılında yaşanan ekonomik krizin dünyadaki tüm ülkelerde az ya da çok sırayet etmesidir (Kepenek, 2014: 531).

Dünya ekonomisindeki ekonomik bütünleşme ve dünya ticaretinin serbestleştirilmesini sağlamak amacıyla oluşturulan uluslararası kuruluşların da çalışmaları ile küreselleşme olgusu giderek artan bir arzu halini almıştır. Türkiye ekonomisi 1980'li yıllarda yaşanan bu küreselleşme sürecine 24 Ocak 1980 yılında uygulamaya konulan İstikrar Politikaları ile dâhil olmuştur. İlgili uygulamalarla dış ekonomik yapının liberalleştirilmesi amaçlanmış; bu kapsamda ithalat kotaları, döviz rejimi ve sermaye hareketlerinin önündeki engeller kaldırılmıştır. Gerçekleştirilen serbestleşme hareketleri neticesinde geçmişe göre daha fazla yabancı sermaye yatırımı çeken bir yapıya ulaşılmıştır. 1980'li yıllara gelindiğinde 3 milyar doların altında olan ihracat, küreselleşme ile birlikte 2000'li yıllara gelinirken 10 kat büyüyerek 30

milyar dolar düzeyine ulaşmıştır. İhracatla birlikte ithalatta giderek artmıştır (Şahin, 2006: 243-244).

Dünya ekonomisinde hızla yayılan küreselleşme hareketi olumlu etkilerinin yanında olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir. Ülkelere birbirleri ile ekonomik açıdan sınırları neredeyse ortadan kalkmış ve kırılganlığında giderek arttığı bir döneme girilmiştir. Ekonomide yaşanan kırılganlık, krizlerin sıklığının ve toplum üzerinde maddi ve manevi yükün artmasına neden olmuştur. Bu nedenle ekonomik istikrarın sağlanmasını hedef edinmiş politika uygulayıcıları için krizlerin öngörülmesi önem kazanmıştır, politika uygulayıcılarına yön göstermesi amacıyla krizler hakkında erken uyarı sistemleri geliştirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye ekonomisinde son zamanlarda döviz kurunda ve faizde yaşanan artışlar ekonomi üzerinde baskı oluşturmaya başlamıştır. Geçmişte yaşanan krizleri öngörmede başarılı olan göstergelerin sinyallerinin takip edilmesi olası krizlerin tespit edilebilmesi için önem arz etmektedir. Aynı zamanda olumsuz göstergelere karşı uygulanması gereken politikalar için ekonomi politikası uygulayıcılarının gerekli zamanı kazanmalarında fayda sağlayacaktır.

Çalışmada ilk olarak küreselleşmenin ekonomik krizler üzerine olan etkisi ve 1999 yılından sonra yaşanan iç veya dış kaynaklı ekonomik krizlerin Türkiye ekonomisi üzerindeki etkileri üzerinde durulmuştur. İkinci olarak krizleri öngörmek amacıyla yapılan çalışmalar üzerine literatür araştırması yapılmıştır. Üçüncü ve son olarak Türkiye ekonomisinin büyüme oranı, ithalat, ihracat, kapasite kullanım oranı, işsizlik / istihdam oranı, bütçe dengesinin GSYİH oranı ve cari denge / rezervler göstergeleri KLR sinyal yaklaşımı kullanılarak değerlendirilmeye alınmıştır. Başarılı sinyaller veren reel göstergeler kullanılarak krizlerin değerlendirilmesi yapılmış ve başarılı öngörülerde bulunan göstergelerin sinyal yaklaşımı kullanılarak Türkiye ekonomisi için krizleri öngörme güçlerine bakılmıştır. Literatürde yapılan çalışmalardan farklı olarak reel göstergeler ayrımı yapılarak analiz gerçekleştirilmiştir.

rilmiştir. Aynı zamanda göstergelerin finansal baskınlık endeksinin farklı eşik değerlerinde göstermiş olduğu performanslar ele alınmıştır.

### **Küreselleşme ve Türkiye Ekonomisi Krizleri**

Sermayenin önündeki engellerin kalkması ile ekonomik kırılmanın arttığı ortamda finansal sermayenin ulaştığı büyük hacmin giderek gelişmekte olan ülkelere doğru yönelmesi sonucunda Türkiye ekonomisi de sermaye hareketliliğinden faydalanmıştır. Ancak aşırı yönlü olan spekülasyon bu sermaye reel döviz kurunun değerlenmesine, faiz oranlarının artmasına ve iç talepte dengesizlikler oluşturmaya başlamıştır. Küreselleşme ekonomilerin finansal değerliliklerinin önemi giderek arttırmış. Kriz dönemlerindeki koşullarda finansal verimliliği düşük olan işletmeler uzun süreli hayatta kalmaları günümüzde mümkün olmamaktadır (Okur ve Akpınar, 2017: 41). Yaşanan rekabet ortamında ülkelerin zayıf bir finansal yapıya sahip olması, kriz dönemlerinde şirketlerin durumunun hızla kötüleşmesini ve ekonominin en alt birimine kadar etkisini göstermesine neden olmaktadır. Ülkelerin reel sektörleri bu dengesizlikler sonucunda giderek zayıflamaya başlamıştır. Uluslararası rekabet alanında yaşanan zayıflamaya ek olarak, ekonomik büyümeyi tetikleyici gücü olan alanlardan çok ticarete konu olmayan alanlara sermaye yatırımlarının kayması ülke ekonomilerinin giderek dengesiz bir hal almasına neden olmuştur. Türkiye ise bu ekonomik gelişim karşısında uygulamış olduğu politikalar ile olumsuz ortama zemin hazırlamıştır. İlgili dönemde artan ithalat ve yerli paranın değerinin artışı engellemek için uluslararası rezervleri artırma yolunu seçmiş, fakat bu uygulama parasal tabanın genişlemesi ile sonuçlanan bir süreci tetiklemiştir. Parasal tabanın genişlemesi enflasyonist bir ortam oluşturmuş, bu olumsuz etkileri engellemek için uygulanan politikalar ise Türkiye ekonomisinde faiz oranlarını ve enflasyonist genişlemeyi artırmıştır. Bu ortamda borçların yine borçlarla kapatılmaya çalışılması ve yapılan siyasi ve iktisadi yanlışlar 1994 yılında kriz yaşanmasına neden olmuştur (Yentürk, 2005: 65-67).



1994 yılında yaşanan kriz ortamının spekülâtif sermaye ve uygulanan politika çıkmazlarının bir sonucu olduğu açıktır. Meydana gelen krizin etkisini azaltmak amacıyla *5 Nisan Kararları* olarak adlandırılan ekonomik dengesizliği giderici politika kararları alınmıştır. Politikalar kapsamında ilk olarak kısa vadeli borçların yeniden düzenlenmesi ve döviz üzerindeki baskının giderilmesi amaçlanmıştır. 1995 yılındaki hükümet seçiminin etkisi, 1997 yılında başlayan 1998 yılında yaşanan Asya ve Rusya krizlerinin etkileri, ekonomik dengenin yeniden tesisine engel olmuştur. Ekonomik ilişkilerin yüksek olduğu Rusya’da yaşanan kriz borsa ve dış ticaret üzerinde önemli etkiler yaratmış, dönem içinde IMF ile yapılan Stand-by anlaşmaları başarısız sonuçlar ortaya koymuştur.

Yaşanan siyasal ve ekonomik dengesizliğin en büyük maliyetlerinden biri olan enflasyon yükü kronikleşmiş bir hal almıştı. Ekonomik büyüme 4-5 bandında gerçekleşmesine rağmen kamu açıkları ve bu borçların finansmanın kısa vadeli borçlarla gerçekleşmesi büyük sorunları da beraberinde getirmiştir. Artan reel faiz, iç dinamiklerin bozulmasına neden olmuştur. Bu dengesizliklerin içinde 1999 yılında IMF ile yapılan “Enflasyonu Düşürme Programı” kapsamında enflasyon oranlarının 3 yıl içinde tek haneli rakamlara düşürülmesi hedeflenmiştir (Eroğlu ve Aydın, 2015: 470).

İç borç dinamiğinin aşırı artması ve bankacılık sektörünün yanında mali sistemdeki dengesiz yapının giderilmeye çalışılmaması, hedeflenen enflasyon düşüşünün sağlanmasının önünde büyük bir engel oluşturmaktaydı. Cari işlemler açığının beklenen düzeyin üzerinde oluşması iç ve dış piyasaların mevcut kur sistemine karşı endişelerini artırmıştır. Yılsununa doğru bankaların döviz açıklarını düşürmeye yönelik artan döviz talebi, faiz oranları üzerinde baskı oluşturmuş ve Merkez Bankasının müdahale gücünü kaybetmesi ile birlikte faiz oranları artmıştır. Portföylerinde yüksek oranlı hazine bonosunu bulduran bankalar, bankalar arası para piyasasında borç bulma sıkıntısına düşmüştür. Benzer şekilde hazine bonolarını satmada sıkıntı

yaşayacağını düşünen yabancı yatırımcıların da piyasadan hızla çıkış eğilimi, likidite sıkıntısı içindeki piyasayı daha da zor koşullara sürüklemiştir. Gelişen süreç içinde Merkez Bankasının piyasa müdahale gücünü neredeyse tamamen kaybetmesi ile kriz dönemine girilmiştir (Apak ve Aytaç, 2009: 126)

2001 yılında meydana gelen ekonomik kriz Türkiye'nin uygulamış olduğu politikaların yetersizliği sonucu üzerine düşen görevleri yerine getirememesinin bir sonucu olarak piyasa aktörlerinin rahatsız olmasına ve uluslararası sermayenin kaçmasına neden olmuştur. 2000 yılında uygulanması istenen istikrar programı temel olarak ekonomik düzenleyici niteliğe sahip olmasına rağmen program kapsamındaki hedeflere ulaşamamıştır (Yeldan, 2002: 2).

*2001 Krizi*, büyük bir ekonomik daralma ile sonuçlanmasının yanında ülkenin orta vadeli ekonomik bakışının yönünü değiştiren koşulları da beraberinde getirmiştir. Yaşanan yüksek oranlı sermaye çıkışı karşısında krizin maliyeti çok yüksek düzeylere ulaşmış, bu olumsuz ortamın dengesinin yeniden sağlanması amacıyla geniş kapsamlı mali destek yapılmıştır. Uygulanan program, kamu finansmanında ve bankacılık sektöründe düzenlemelere öncelik verilmesi, serbest kur uygulamasının devamlılığının sağlanması, fiyat istikrarının sağlanmasında Merkez Bankasına gerekli yetkilerin verilmesi ve ihracat kaleminin gelişimi üzerine kurulmuştur (Celasun, 2002: 1-2).

2000'li yılların başında ABD ekonomisinde durgunluk dönemleri yaşanmaktaydı. Bu dönemde bir yandan da yüksek oranlı sermaye girişleri bulunmaktaydı. Dönem içinde piyasaların rahatlaması, durgunluğun aşılması amacıyla faiz oranları kademeli olarak düşürülmeye başlandı ve 2003 yılına gelindiğinde faiz oranları % 1 düzeylerine kadar gerilemişti. Faiz oranlarının düşük düzeylere gerilemesi ile konut kredilerine olan talep yükseltmişti. Başlarda krediler temkinli davranılarak ödeme gücü yüksek olan gruba verilmekteydi.

Bunun yanın ipotek karşılığı ev satın alanların ödemelerini zamanında yapmaları sistemin işleyişinin temelini oluşturmaktaydı. Geri

ödeme işlemlerinde sıkıntı olsa dahi evin satışı durumunda ipotek değerini karşılması nedeniyle sistem sorunsuzca çalışmaya devam etmekteydi. Konutlara olan talebin yüksekliğine bağlı olarak piyasada konut fiyatları yükselmekteydi. Konut fiyatlarındaki artışın yarattığı ortamın oluşturduğu sürekli yükseleceği yönündeki güven ortamı subprime kredilerin<sup>4</sup> risk taşımayan bir görünüm kazanmasına neden olmuştur (Krugman, Wells, 2013: 870).

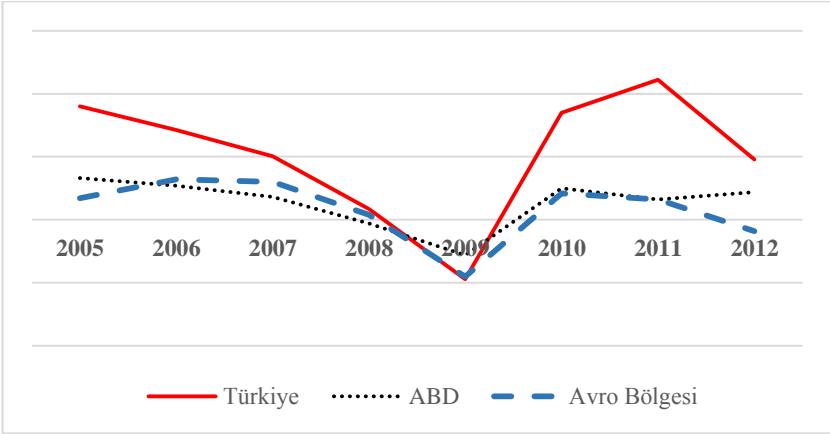
2004 yılından sonra ise piyasa talebi yüksekliğinin enflasyon baskısı oluşturmaya başlaması neticesinde faiz oranları tekrar artış eğilimine girmiştir. Artan faiz oranları ipotekli konut kredisi ödemesinde bulunan kişilerin ödeme zorluğuna düşmelerine ve konut fiyatlarının azalmasına neden olmuştur. Değişen koşullar altında kredisini ödeyemeyenlerin evlerinin yeniden satımı sonucu elde edilen gelirin ipotek senedinin değerini karşılayamayacak düzeylere kadar düşmesi piyasa mekanizmasının bozulmasına neden olmuştur. Piyasa mekanizmasının bozulması neticesinde portföylerinde yüksek oranlı ipotek senedi tutan bankalar likidite sıkıntısına düşmüş ve bu bankalardan biri olan Lehman Brothers'ın iflasını açıklaması zincirleme olarak peşine birçok bankayı katmıştır. Dünya ekonomisinin son yüzyılda yaşamış olduğu kriz, yakınlık ve uzaklığına bakılmaksızın tüm ülkeleri etkisi altına almaya başlamıştır.

2008 yılında ekonomik krizinin reel sektörde en önemli etkisi, ülke ekonomilerinin büyüme hızları üzerinde olmuştur. Dünya ekonomisi 2006 yılında % 5,1 oranında büyüme göstermiş, 2008 yılına gelindiğinde % 3 düzeyine gerilemiştir. Diğer taraftan gelişmekte olan Çin, Hindistan ve Rusya gibi ülkelerde yüksek büyüme oranları devam etmiştir (Yıldırım, 2010: 54). Grafik 1'de Türkiye, Avro Bölgesi ve ABD ekonomilerinin büyüme seyirleri görülmektedir. Görüldüğü

4. Subprime kredi, kredi notu düşük olan ve dolayısıyla riskli olarak değerlendirilen ekonomik aktörlerin ağırlıklı olarak konut almak amacıyla aldıkları yüksek faizli kredilerdir. Kredi kuruluşları sonrasında bu kredileri yüksek getiri bekleyen yatırımcılara satma yolunu aramakta ve risk tüm finansal sisteme yayılmaktadır.

üzere ülkelerin 2006 yılından itibaren daralma dönemine girmiş ve 2009 yılında daralma derinlik kazanmıştır.

**Grafik 1.** 2005-2012 Döneminde  
Türkiye, ABD ve Avro Bölgesinde Büyüme Seyri



Krizle birlikte dünya ekonomisi büyüme hızındaki olumsuzluklar piyasa aktörlerinin temkinli hareket etmeleri zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Bozulan güven ortamı ihracat ve ithalat üzerinde negatif yönlü etkiler oluşturmuş. Tablo 1'e bakıldığında ABD ihracatı 2008 yılında 1.841 milyar dolardan 1.583 milyar dolara gerilemiştir. Benzer şekilde Avro bölgesinin de ihracatı da 1.560 milyar avrodan 1.282 milyar avroya gerilemiştir. Diğer yandan ihracat yapısının negatif eğilimine paralel olarak piyasalardaki temkinli hava ithalat oranlarını da azalış eğilimine yöneltmiştir. ABD ekonomisinde ithalat 2.550 milyar dolardan 1.966 milyar dolara kadar gerilemiştir. Daralan ticaret yapısı imalat sektörü kapasite kullanımını zayıflatmış ve işsizlik oranlarını artırıcı baskı oluşturmuştur. İşsizlik oranları Avro Bölgesi ve Türkiye'de tek haneli rakamlardan çift haneli rakamlara çıkmış, ABD'de 2007 yılında % 5 düzeylerinde olan işsizlik 2009 Yılına geldiğinde % 9,9 düzeylerine kadar yükselmiştir.

**Tablo 1:** 2006-2011 Döneminde

Türkiye, ABD ve Avro Bölgesinde Seçili Reel Göstergeler

		Büyüme (Yüzde)	Enflasyon (Yüzde)	İşsizlik (Yüzde)	İhracat (Milyar \$)	İthalat (Milyar \$)
Türkiye	2006	7.1	9.7	9.0	85.5	139.6
	2007	5.0	8.4	9.2	107.3	170.1
	2008	0.8	10.1	10.0	132.0	201.9
	2009	-4.7	6.5	13.1	102.1	140.9
	2010	8.5	6.4	11.1	113.9	185.5
	2011	11.1	10.5	9.1	134.9	240.8
		Büyüme (Yüzde)	Enflasyon (Yüzde)	İşsizlik (Yüzde)	İhracat (Milyar \$)	İthalat (Milyar \$)
ABD	2006	2.7	2.5	4.4	1 457.6	2 219.4
	2007	1.8	4.1	5.0	1 653.6	2 358.9
	2008	-0.3	0.1	7.3	1 841.6	2 550.3
	2009	-2.8	2.7	9.9	1 583.1	1 966.8
	2010	2.5	1.5	9.3	1 853.6	2 348.3
	2011	1.6	3.0	8.5	2 127.0	2 675.6
		Büyüme (Yüzde)	Enflasyon (Yüzde)	İşsizlik (Yüzde)	İhracat (Milyar €)	İthalat (Milyar €)
AVRO Bölgesi	2006	3.2	1.9	7.9	1 384.8	1 418.2
	2007	3.0	3.1	7.3	1 505.3	1 511.1
	2008	0.4	1.6	8.3	1 560.7	1 623.0
	2009	-4.5	0.9	10.1	1 282.5	1 272.4
	2010	2.1	2.2	10.1	1 534.5	1 551.8
	2011	1.6	2.8	10.7	1 740.5	1 764.2

**Kaynak:** T.C. Başkanlık Hazine Müsteşarlığı, İstatistik Ekonomik Göstergeler Verilerinden Oluşturulmuştur.

1994 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerin en önemli sebeplerinden biri dış açığın finansmanında spekülâtif yönlü sermayenin yoğun olarak tercih edilmesidir. Türkiye ekonomisinin 2000’li yılların ortalarına gelindiğinde dış ticaret açığının kapatılması için doğrudan

yatırımların payının artması ekonomik krizler karşısındaki kırılganlığın düşmesinde etkili olmuştur. ABD’de meydana gelen 2008 Krizi birçok ülkeyi önemli derece etkilerken Türkiye açısından minimum etki ile atlatıldığı söylenebilir (Aydın, 2017: 2). Grafik 1’de görüldüğü gibi ekonomik daralma dönemi diğer ülkelerle aynı seyri takip etmesine rağmen 2010 yılına gelindiğinde eksi büyüme oranı % 8,5 gibi yüksek bir oran yakalamıştır. Büyüme oranında yaşanan önemli artışa karşı zayıflayan ihracat ve artış eğilimi gösteren işsizlik için diğer ülkelerde olduğu gibi önlemler alınmaya çalışılmıştır.

Türkiye ekonomisi kriz ortamının en az zararla atlatılması amacıyla bir dizi önlem paketleri uygulamaya sokmuştur. Bu önlemlerden başlıcaları likidite, vergi, yatırım, istihdam destekleri, üretim ve ihracat yapanlara kredi düzenlemeleri ile ar-ge destekleridir (Öksüzler ve Teyyare, 2010: 141). Alınan önlemleri ile 2011 yılında işsizlik oranının tek haneli rakamlara indirilmesini sağlamış, ihracat 2008 yılında 102.143 milyon dolar seviyesinden 2011 yılına gelindiğinde 134.906 milyon dolar düzeyine yükselmiştir. Kriz ortamından kısa süre içinde toparlanma dönemine girdiği görülmektedir.

Finansal sektör kaynaklı başlayan kriz tüm dünyayı ekonomisinde finansal veya reel ekonomi üzerinden etkilemiştir. Ülke ekonomilerinde reel ve finansal yapının bütünleştiği günümüzde finansal yapıda meydana gelen kırılmalar etkisini reel ekonomide hızla göstermektedir. Aynı zamanda reel ekonomide yaşanan durgunluğun maliyeti oldukça yüksek olmaktadır.

## **Literatür**

Kaminsky, Lizondo ve Reinhart (1997), KLR Sinyal Yaklaşımı ile para krizlerinin çıkış belirtileri üzerinde durulan çalışmada, kriz dönemlerinin belirlenmesinde kullanılmak üzere erken uyarı sistemi geliştirmeye çalışılmıştır. Sistemin temel çalışma prensibi belirli göstergelerin gelişimini izlemek üzerine kurulmuştur. Göstergenin 24 aylık zaman periyodu içinde belirlenen eşik düzeyini aşması bir para

krizi sinyali olacaktır. Çalışmada 1970-1995 yılları arasındaki döneme ait 20 ülkenin verileri analiz edilmektedir. Değişken seti olarak uluslararası rezervler, reel döviz kuru, faiz oranı farklılığı, ithalat, ihracat, reel faiz oranı, hisse senedi indeksi, üretim indeksi, dış ticaret hadleri, M1 ve M2 parasal göstergeler seçilmiştir. Çalışma neticesinde belirli dönemlerde iyi belirtiler izlenen göstergeler krizin şekline göre değiştiği görülmüştür. Krizlerde uluslararası rezervlerin seyri, reel döviz kuru, kredi genişliği, ihracat gibi değişkenler en iyi tahminçilerdir. Erken uyarı modelleri geliştirilen ülkelerde yaşanan kriz dönemlerinin önceki modellere göre başarılı olduğu ifade edilebilir.

Kaminsky (1998), *Asya Krizi*'nin dünya ekonomisi üzerinde etkinliği öngörülemez yeni bir kriz türü olduğu görüşlerine cevap vermek için 1997 yılında geliştirilen KLR sinyal yaklaşımına bağlı kalarak 20 ülke gerçekleşen 102 mali krizi ele almıştır. Asya Krizi ile krizin ortaya çıkmasında önemli yeri olan dış borçlanma, finansallaşma ve sermaye çıkışı gibi değişkenler göstergelere eklenmiştir. Çalışma neticesinde para ve bankacılık krizleri olgusunun yeni olmadığı sadece kriz dönemlerinin etki sürelerinin uzadığı ve finansal krizlerin maliyetinin ülkeler için daha yüksek olduğu görülmüştür. Aynı zamanda ele alınan değişkenlerden; döviz kurunun aşırı değerlenmesi, kredi hacminde görülen aşırı değişimler ve M2 para arzındaki değişimler arasında yüksek oranlı kriz ilişkisi olduğu görülmüştür.

Berg ve Patillo'nun (1998) çalışmasında Kaminsky, Lizondo ve Reinhart tarafından geliştirilen modeli kullanılmıştır. Bir başka ifade ile gelişmiş ülkeleri çıkarılıp gelişmekte olan ülkeleri eklenerek bu model yeniden kurulmuştur. Çalışmada aynı zamanda Türkiye'de de dikkate alınmıştır. Çalışma neticesinde M2 para çarpanı ve sanayi üretim indeksi değişkenleri olmuştur.

Kaya ve Yılmaz (2006) çalışmalarında 1990-2002 dönemi aylık verileri kullanılarak Türkiye ekonomisinde 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler analiz edilmiştir. Çalışma çerçevesinde 29 değişken ele alınarak analiz gerçekleştirilmiştir. Çalışma neticesinde kamu ke-

simi borçlanma gereğinin GSMH'ya oranının en iyi performans sergileyen gösterge olduğu görülmüştür.

Karakayalı ve Sayın (2010) yılında yapmış oldukları çalışmada KLR öncü göstergeler yaklaşımını kullanarak 2002:1-2009:12 dönemi Türkiye ekonomisi göstergelerinin değişimleri ve 2008 yılında yaşanan krizin öngörülüp öngörülelemeyeceğini analiz etmişlerdir. Değişken seti olarak Reel Efektif Döviz Kuru, İhracat, İthalat, Dış Ticaret Dengesi, Cari İşlemler Dengesi, Sanayi Üretimi, Yurtiçi Krediler, Rezerv Yeterliliği, Büyüme Oranı ve Reel Faiz Oranı olmak üzere 10 gösterge kullanılmıştır. Çalışmada sanayi üretim endeksi doğru sinyal verme açısından, yurtiçi kredi hacminin ise krizlere öncü gösterge olması açısından en başarılı göstergeler olduğu sonucuna varılmıştır.

Kaya, Gülhan ve Güngör (2013) tarafından yapılan çalışma da 2008 yılında yaşanan ekonomik krizinin KLR sinyal yaklaşımı kullanılarak Türkiye ekonomisi için öngörülebilirliği incelenmiştir. Kriz döneminin tahmin edilmesinde 33 adet değişken ele alınmıştır. Çalışma sonucunda İMKB getirisi, İMKB fiyat değişim oranı, net uluslararası rezerv / GSYİH, özel sektör yurtiçi kredi hacmi, reel bazlı efektif kur endeksi, toplam yurtiçi kredi hacmi, M2Y/GSYİH, net uluslararası rezerv / GSYİH, dış ticaret dengesi / GSYİH, tüketici güven endeksi göstergelerinin başarılı sonuçlar verdiği görülmüştür.

Kesbiç, Dündar ve Devrim (2016) yılında yapmış oldukları çalışmada KLR Sinyal yaklaşımını kullanılarak 2004:01-2015:12 dönemlerine ait veriler ile Türkiye ekonomisinin gelecekte karşılaşılabileceği kriz ihtimali analiz edilmiştir. Değişken olarak ihracat, ithalat, kapasite kullanım oranı, sanayi üretim endeksi ve rezerv yeterliliği göstergeleri analiz edilmiştir. Çalışma neticesinde ithalat göstergesi diğer göstergelere nazaran daha başarı sonuçlar verdiği görülmüştür.

## **Veri Seti**

Bu çalışmada Türkiye ekonomisinin 1999:1-2017:12 dönemleri arası aylık verileri kullanılarak reel ekonomik göstergelerinin 2001,2006 ve



2008 yılında yaşanan krizlerinden önce gösterdiği değişimleri ve bu değişkenlerin krizleri öngörü olasılıkları hakkında bilgi verilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda ilgili büyüme oranı, ithalat, ihracat, kapasite kullanım oranı, işsizlik / istihdam oranı, bütçe dengesinin GSYİH oranı ve cari denge / rezervler değişkenleri kullanılmıştır. Değişkenlere ait veriler Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) elektronik veri dağıtım sisteminden (EVDS) ve TÜİK temel istatistiklerinden elde edilmiştir.

## Yöntem

Kaminsky, Lizondo ve Reinhart (1997) tarafından geliştirilen KLR Sinyal Yaklaşımı ile değişkenlerin kriz dönemlerinden önceki eğilimleri analiz edilmektedir. Model genel anlamıyla seçilen ekonomik göstergelerin kriz dönemlerinden önceki 24 aylık periyotlarda sergilemiş oldukları değişimler üzerinde durmaktadır. Göstergelerin sinyal verip vermediğinin izlenmesi; değişkenin aşırı artış veya aşırı azalışının ekonomi üzerinde meydana getirdiği olumsuz yönüne bakılarak belirlenen bir eşik değeri aşan göstergelerin kriz yönlü sinyal vermesi olarak ifade edilebilir. KLR öncü göstergeler yaklaşımına göre değişkenler her biri ayrı ayrı analize tutulmaktadır.

**Tablo 1.** Gösterge Değerlendirme Matrisi

G e r ç e k l e ş m e l e r			
	24 Ay İçinde <b>Kriz Var</b>	24 Ay İçinde <b>Kriz Yok</b>	Olasılık Değerleri
Sinyal Var	A	B	$A+C/(A+B+C+D)$
Sinyal Yok	C	D	$(A+D)/(A+B+C+D)$
Olasılık Değerleri	$A/(A+C)$	$B/(B+D)$	$(B/(B+D)) / (A/(A+C))$

**Kaynak:** Kaminsky ve diğerleri, 1997: 18; Sevim, 2012: 66.

Değişkenlerin değerlendirilmesi yukarıda gösterilen matris doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Değişkenlerin performansları konusunda bir bilgi bulunmadığı koşullarda  $A+C/(A+B+C+D)$  formülü kullanılarak krizin koşul dışı olasılığı hakkında bilgi alınabilir. Herhangi bir değişkenin olumlu görülebilir bir sinyal vermesi ve bu vermiş olduğu sinyallerin güvenilir bir seyir izlediği diğer bir ifade ile sinyale bağlı kriz olasılığı ise  $A/(A+B)$  formülü ile bulunabilir. Değerlendirmeye tutulan değişkenlerin sinyale bağlı kriz olasılığının koşula bağlı kriz olasılığından büyük olması gerekmektedir.

$$A / (A+B) - A+C / (A+B+C+D) > 0 \quad (1)$$

Yukardaki formülden anlaşılacağı üzere değişkenin yüksek oranlı hatalı sinyal vermesi neticesinde B hücresi değeri yüksek olacak ve dolaylı olarak 1 numaralı formül 0'dan büyük olacaktır. Bu değer yüksek çıkması ilgili değişkenin kriz tahmininin bir o kadar başarısız olduğunu da göstermektedir (Çakmur, 2004: 142).

Tablo 1'de gösterilen matrisin hücrelerini tanımlayacak olursak A hücresi kriz öncesi belirlenen 24 aylık dönem içinde sinyal verdiği olumlu sinyal sayısını göstermektedir. B hücresi ise kriz olmadığı dönemde kriz sinyali vermesi dolayısı ile gürültü olarak nitelendirilecek sinyallerin sayısını göstermektedir. C hücresi kriz dönemi olarak ele alınan 24 aylık sürecin içinde sinyal vermesi gerekirken hiç sinyal vermediği dönemleri bir diğer ifade ile değişkenin sinyal vermede başarısız olduğu dönemleri göstermektedir. D hücresi ise kriz yaşanmayana dönemlerde seçilen göstergenin olumlu bir şekilde kriz sinyali vermediği dönemleri göstermektedir. Bir diğer ifade ile kriz sinyali verme başarısı açısından A ve D hücreleri gürültü olarak görülmeyen dönemleri, B ve C hücreleri gürültü niteliğinde olan dönemleri içerir.

Krizlerin değerlendirilmesinde kullanılan diğer değişkenler ise şunlardır:  $A/(A+C)$ , değişkenin kriz öncesi belirlenen 24 aylık dönem içinde göstermiş olduğu başarı sinyalleri kriz olduğun sinyal

verme olasılığını göstermektedir.  $B/(B+D)$ , 24 aylık kriz dönemi dışında göstermiş olduğu kötü sinyallerin olasılığını göstermektedir.  $(B/(B+D)) / (A/(A+C))$ , değişkenin kriz dönemlerini göstermedeki hata sinyal oranını göstermektedir. Bu oran değişkenin eşik değerinin belirlenmesinde önemlidir. Değişken için belirlenen eşik değeri ne kadar iyi belirlenirse bu oran 1'den o kadar küçük olacaktır. Belirlenen eşik değerleri sonucunda değer 1'den büyük çıkması değişkenin kriz öncüsü olamayacağını da göstermektedir. Değişken için eşik değer belirlenmesinde farklı yöntemler kullanılmakta olup, yüzdelik dilim yöntemi, ortalamadan belirlenen bir oranda sapma veya standart sapmanın belirlenen bir oranda gerçekleşen sapmalar şeklinde yöntemler kullanılmaktadır.  $(A+D) / (A+B+C+D)$ , değişkenin vermiş olduğu doğru sinyal sayısının toplam sinyal verilebilecek döneme bölünmesi ile oluşturulan doğru sinyal verme olasılığını göstermektedir (Sevim, 2012: 66-67).

### **Analiz ve Bulgular**

Çalışmada başlangıç olarak kriz dönemlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Kriz dönemlerinin belirlenmesinde literatürde finansal baskı endeksi kullanılmaktadır. Finansal baskı endeksi döviz kuru, uluslararası rezervler ve faiz oranları değişimi üzerinde hesaplanmaktadır. Temelde kriz dönemlerinde faiz oranları aşırı artış eğiliminde, ulusal rezervler ise azalış eğiliminde ve döviz rezervleri de aşırı artış eğiliminde olup, finansal baskı endeksinin bu dönemlerde aşırı artacağı görülmektedir. Aynı zamanda FBE eşik değerinin belirlenmesinde para krizleri 2,5 standart sapma eşik değeri kullanılırken, bankacılık krizleri için ise bu değer yaklaşık 1,5 standart sapmadır (Avcı ve Altay, 2013: 52).

Finansal baskı endeksinin oluşturulması ekonomi politikası açısından iki önemli fayda sağlamaktadır. İlk olarak ekonominin daralma yaşadığı dönemleri belirleyerek kriz başlamadan önce politika belirlenmesi için zaman sağlamaktadır. İkinci olarak finansal baskın-

lığa neden olan etmenlerin belirlenmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda endeksin farklı duyarlılık noktalarının tanımlanabilmesi sayesinde politikaların aşamalı bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlamaktadır (Öztürkler ve Göksel, 2013: 2).

Finansal baskı endeksinin formüle edecek olursak  $FBE = TL/\$$  Nominal Döviz Kuru % Değişimi + TL Faiz Oranı % Değişimi - Net Uluslararası Rezervler % Değişimi şeklinde gösterebiliriz.

Eşik değer belirlenmesinde ise,

$$FBE > \mu + \beta\sigma \text{ Kriz Var}$$

$$FBE < \mu + \beta\sigma \text{ Kriz Yok}$$

formülü kullanılmaktadır. Formül için

de  $\mu$  aritmetik ortalamayı  $\sigma$  standart sapmasını ve  $\beta$  standart sapmanın krizi ölçme başarısını belirleyen katsayıyı ifade etmektedir (Cebeci, 2012: 139). İlgili  $\beta$  değerinin yüksek belirlenmesi kriz olan dönemlerin belirlenmesini zayıflatmakta, ilgili değer küçük belirlenmesi de kriz yaşanmayan dönemlerinde kriz olarak ele alınmasına neden olabilir. Genel olarak literatürde  $\beta$  değeri 1,5 ile 2,5 arasında değerler almaktadır. Analizde finansal baskının standart sapma eşik değeri hem 1,5 hem de 2,5 değerleri için ele alınacaktır. Her iki değere göre ortaya çıkan sonuçlar literatürde yapılan çalışmalarda dikkate alınarak kriz dönemlerinin belirlenmesi yapılacaktır. Yapılan hesaplamalar neticesinde finansal baskı endeksinin kriz dönemlerinde görülen aşırı artış ve kriz sonrası yaşanan ekonominin genişleme dönemlerindeki aşırı düşüşü nedeniyle standart sapması 9,6 çıktığı görülmüştür. Hesaplanan dönem içinde aşırı düşük (negatif) değerler olduğu için aritmetik ortalaması -0,2 olarak hesaplanmıştır. Bu değerler doğrultusunda ilk olarak 1,5 standart sapma eşik değerine göre kriz dönemleri belirlenmiştir. İlk değerlendirme sonucunda Kasım 2000, Şubat 2001, Haziran 2006 ve Ekim 2008 tarihleri finansal baskınlığın yüksek olduğu dönemler olarak ele alınmıştır. Kasım 2000 ilgili dönemde görülen likidite sıkıntısına bağlı olarak görülmesi ve Şubat 2001 yılında görülen krizin daralma dönemi olması nedeniyle ilgili dönem kriz sinyali Şu-

bat 2001 tarihidir. Finansal baskı endeksi standart sapma eşik değeri 1,5 olarak kullanıldığında çıkan sonuçlara göre 2006:6 dönemi de kriz dönemi olarak ele alınmıştır. Analiz neticesinde öngörü gücü yüksek olan ithalat, cari denge / ulusal rezerv ve kapasite kullanım oranları ilgili dönemde de olumlu sonuçlar vermesi itibariyle büyüme oranlarında bir daralma yaşanmasa dahi durgunluk yaşanan bir kriz dönemi olarak incelenebilir. Diğer yandan 2014 yılı başında finansal baskınlığın arttığı görülmüş ve ilgili dönemde kriz yaşanmamasına rağmen finansal baskınlığın artışı üzerinde 17-25 Aralık Kumpası olarak bilinen siyasal olayların etkisi olduğu söylenebilir. Ek olarak FED'in tahvil alımlarını azaltma yönünde eğilimi gelişen piyasalarda döviz ve faiz oranlarını artırıcı baskı oluşturmuştur (<http://www.mahfiegilmez.com/2014/01/merkez-bankas-neyapt.html> #more). Finansal piyasalarda ilgili dönemde yaşanan gelişmeler neticesinde güvensizlik ortamı oluşmuş. Ani piyasa şoku olan bu durumun finansal kriz dönemi olarak alınması modelin doğru sonuçlarını zayıflatacağı için ilgili analizden çıkarılmıştır. Analize Şubat 2001, Haziran 2006 ve Ekim 2008 yıllarında yaşanan kriz dönemleri literatüre de görülen daralma dönemleri ile uyumludur. İkinci değerlendirme ise 2,5 standart sapma üzerine yapılmış ve yapılan değerlendirme sonucunda Şubat 2001 ve Ekim 2008 tarihli sinyaller sonuçlar vermiştir.

KLR sinyal yaklaşımına göre göstergelerin değerlendirmesi sonucu oluşan analiz sonuçları Tablo 2'de gösterilmiştir. Değerlendirmede göstergeler aylık olarak ele alınmıştır. Büyüme ve işsizlik göstergelerinin verileri üç aylık olarak yayınlanması nedeniyle değerlendirmesi üç aylık veriler üzerinden yapılmıştır. Tablo 2'de her bir gösterge için 1,5 standart sapma ve 2,5 standart sapma değerlerine göre elde edilen sonuçlar verilmiştir. En düşük hata sinyal oranının bulunması amacıyla sinyal yüzdelik dilimi de bazı göstergeler için değiştirilmiştir.

Tablo 2'de kriz dönemi olarak 2 dönem yerine 3 dönem seçilmesi kriz olduğunda sinyal verme olasılığını artırdığı görülmüş, diğer taraftan ise tanımlanması gereken kriz dönemi sayısının artması doğru

sinyal verme olasılığını düşürmüştür. En yüksek  $A / (A+C)$  oranı 3 kriz döneminin ele alındığı Bütçe Dengesi / GSYİH oranı göstergesinde 0,28 olarak gerçekleşmiştir. Doğru sinyal verme olasılığı açısından da Bütçe Dengesi / GSYİH oranı anlamlı sonuç vermiştir. İşsizlik / İstihdam oranı ve 3 kriz döneminin ele alındığı analiz neticesinde ihracat göstergeleri anlamlı sonuçlar vermemiştir.

**Tablo 2.** Reel Göstergelerin KLR Sinyal Yaklaşımına Göre Olasılık Değerleri

<b>Olasılık Değerleri</b>		
FBE Eşik Değeri Sapma Değeri	$\beta$	
Kriz Olduğunda Sinyal Verme Olasılığı	$A / (A+C)$	
Kriz Olmadığında Sinyal Verme Olasılığı	$B / (B+D)$	
Hata Sinyal Oranı	$B / (B+D) / A / (A+C)$	
Sinyal Verdiğinde Kriz Olma Olasılığı	$A / (A+B)$	
Sinyal Olduğunda Kriz Olma Olasılığı	$A / (A+B) - [(A+C) / (A+B+C+D)]$	
Doğru Sinyal Verme Olasılığı	$(A+D) / (A+B+C+D)$	
<b>Cari Denge / Ulusal Rezerv</b>		
FBE Eşik Değeri Sapma Değeri	<b>1.50</b>	<b>2.50</b>
Kriz Olduğunda Sinyal Verme Olasılığı	0.19	0.15
Kriz Olmadığında Sinyal Verme Olasılığı	0.06	0.09
Hata Sinyal Oranı	0.30	0.61
Sinyal Verdiğinde Kriz Olma Olasılığı	0.61	0.30
Sinyal Olduğunda Kriz Olma Olasılığı	0.29	0.9
Doğru Sinyal Verme Olasılığı	0.71	0.75
<b>Bütçe Dengesi / GSYİH</b>		
FBE Eşik Değeri Sapma Değeri	<b>1.50</b>	<b>2.50</b>
Kriz Olduğunda Sinyal Verme Olasılığı	0.28	0.23
Kriz Olmadığında Sinyal Verme Olasılığı	0.15	0.09
Hata Sinyal Oranı	0.53	0.39
Sinyal Verdiğinde Kriz Olma Olasılığı	0.47	0.41

Sinyal Olduğunda Kriz Olma Olasılığı	0.15	0.20
Doğru Sinyal Verme Olasılığı	0.67	0.77
<b>İthalat</b>		
FBE Eşik Değeri Sapma Değeri	<b>1.50</b>	<b>2.50</b>
Kriz Olduğunda Sinyal Verme Olasılığı	0.24	0.27
Kriz Olmadığında Sinyal Verme Olasılığı	0.15	0.16
Hata Sinyal Oranı	0.65	0.57
Sinyal Verdiğinde Kriz Olma Olasılığı	0.41	0.32
Sinyal Olduğunda Kriz Olma Olasılığı	0.10	0.11
Doğru Sinyal Verme Olasılığı	0.65	0.72
<b>İhracat</b>		
FBE Eşik Değeri Sapma Değeri	<b>1.50</b>	<b>2.50</b>
Kriz Olduğunda Sinyal Verme Olasılığı	0.08	0.13
Kriz Olmadığında Sinyal Verme Olasılığı	0.13	0.11
Hata Sinyal Oranı	1.54	0.89
Sinyal Verdiğinde Kriz Olma Olasılığı	0.23	0.23
Sinyal Olduğunda Kriz Olma Olasılığı	-0.09	0.02
Doğru Sinyal Verme Olasılığı	0.62	0.73
<b>Kapasite Kullanım Oranı</b>		
FBE Eşik Değeri Sapma Değeri	<b>1.50</b>	<b>2.50</b>
Kriz Olduğunda Sinyal Verme Olasılığı	0.25	0.21
Kriz Olmadığında Sinyal Verme Olasılığı	0.13	0.12
Hata Sinyal Oranı	0.51	0.59
Sinyal Verdiğinde Kriz Olma Olasılığı	0.47	0.31
Sinyal Olduğunda Kriz Olma Olasılığı	0.16	0.10
Doğru Sinyal Verme Olasılığı	0.68	0.74
<b>İşsizlik</b>		
FBE Eşik Değeri Sapma Değeri	<b>1.50</b>	<b>2.50</b>
Kriz Olduğunda Sinyal Verme Olasılığı	0.10	0.08
Kriz Olmadığında Sinyal Verme Olasılığı	0.29	0.25
Hata Sinyal Oranı	2.88	3.00
Sinyal Verdiğinde Kriz Olma Olasılığı	0.12	0.06
Sinyal Olduğunda Kriz Olma Olasılığı	-0.16	-0.10
Doğru Sinyal Verme Olasılığı	0.54	0.64

<b>Büyüme</b>		
FBE Eşik Değeri Sapma Değeri	<b>1.50</b>	<b>2.50</b>
Kriz Olduğunda Sinyal Verme Olasılığı	0.17	0.25
Kriz Olmadığında Sinyal Verme Olasılığı	0.13	0.12
Hata Sinyal Oranı	0.81	0.47
Sinyal Verdiğinde Kriz Olma Olasılığı	0.36	0.36
Sinyal Olduğunda Kriz Olma Olasılığı	0.05	0.15
Doğru Sinyal Verme Olasılığı	0.64	0.75

**Tablo 3.** Göstergelerin Kriz Dönemlerinde Verdiği Sinyal Değerleri

	$\beta$	Eşik Değeri	2001-02	2006-06	2008-10	2016-01 / 2017-01
Cari Denge / Ulusal Rezerv	1.5	% 10	5	7	2	1
	2.5	% 10	5		2	1
Bütçe Dengesi / GSYİH	1.5	% 19	17	3		
	2.5	% 12	11			
İthalat	1.5	% 18	8	4	5	1
	2.5	% 18	8		5	1
İhracat	1.5	% 12	6			2
	2.5	% 12	6			2
Kapasite Kullanım Oranı	1.5	% 20	10	4	4	
	2.5	% 14	10			
İşsizlik	1.5	% 20			1	
	2.5	% 20		1	1	
Büyüme	1.5	% 17	4		1	
	2.5	% 17	4		1	

Tablo 3’de göstergelerin kriz dönemleri ve son 24 aylık dönem içinde vermiş olduğu sinyal değerleri yer almaktadır. Her kriz dönemi için sinyal verme başarısı açısından Cari Denge / Ulusal Rezerv,



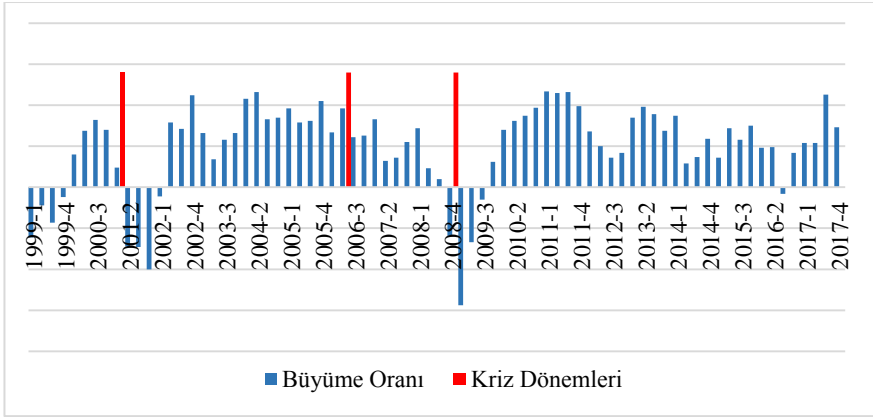
İthalat ve Kapasite Kullanım Oranı göstergeleri başarılı olmuş ve aynı zamanda kriz olduğunda sinyal verme olasılıkları oldukça iyi değerler almıştır. Çalışmanın devamında değişkenler ayrıntılı olarak tek tek ele alınacak ve göstergelerin son dönem durumları 2017 yılı sonu itibariyle ekonomik değerlendirilme yapılmaya çalışılacaktır.

**Büyüme:** Yaşanan ekonomik krizlerin en önemli etkisi ülke büyüme oranları üzerinde olmaktadır. 2008 yılında yaşanan ekonomik krizin etkileri Türkiye, ABD ve Avro Bölgesinde negatif büyüme oranları ile görülmesi bunun en önemli kanıtı olmaktadır. Genel olarak gelişmekte olan ülkelerin kriz dönemlerinde büyüme oranlarında görülen yüksek oranlı dalgalanmada dış sermayenin önemi yüksek olup, genel olarak spekülasyon yönlü sermaye kaynağına bağlı büyüme gösteren ülkelerde kriz yaşanması durumunda sermayenin hızlı çıkışı büyüme gücünü zayıflatmaktadır. Özellikle küreselleşme ile başlayan sermaye ve likidite oranlarındaki hızlı artışa paralel olarak ülkelerin bu kaynaklara ulaşma olanakları da hızla artmıştır. spekülasyon yönlü sermayenin payının artışı doğal olarak beraberinde istikrarsız büyüme gösteren kırılmalı ülke ekonomileri oluşturmuştur (Arslan, 2013: 49). Büyümenin en önemli kalemi üretimdir. Tarım, sanayi ve hizmetler sektörleri içinde yüksek paya sahip olan imalat sektöründe yaşanan verimlilik artışları ekonominin büyümeyi artıracaktır. Aynı zamanda kapasite kullanım oranı ve işsizlik imalat sektöründe yaşanan üretim artışı bu oranlarında olumlu yönde gelişmesini sağlamaktadır. Ülkenin dengeli kalkınma, büyüme ve ülke kıt kaynaklarının artış göstermesinde kısa vadeli sermaye yerine uzun vadeli yatırımların çekilmesi ve üretim sektörünün verimliliğinin artışının sağlanması birinci öncelik olmalıdır.

Grafik 2’de görüldüğü üzere 2001 ve 2008 yılında yaşanan ekonomik krizlerden sonra büyüme oranları negatif değerler almaktadır. Diğer taraftan FBE ile belirlenen kriz dönemlerinin tahmininde 2,5 standart sapma eşik değerlerini tahmini ile belirlenen 2001 ve 2008 dönemlerinde durgunluk yaşanan dönemleri öngörmeye başarılı olmuştur. 1,5 standart sapma eşik değeri ile katmış olduğumuz 2006 dö-

nemi kriz döneminden sonra ekonomik büyümede bir daralma görülmemiş fakat 2008 yılına doğru azalma eğilimi gösterdiği söylenebilir. Değerlendirme açısından büyüme oranı ekonomik krizlerin başlama aşamalarının belirlenmesinde önemli bir yere sahip olup hatalı sinyallerin belirlenmesini engelleyebilir. Aynı zamanda çalışmada büyüme oranı da sinyal yaklaşımı analizinde 2001 yılını tahmin etmede yüksek başarı göstermiştir. 2008 yılı krizinin ise finansal yapılarda başlayarak reel aktörlere geç tesiri neticesinde azalış eğilimi daha çok 2008 yılının son dönemi ve 2009 yılında göstermektedir.

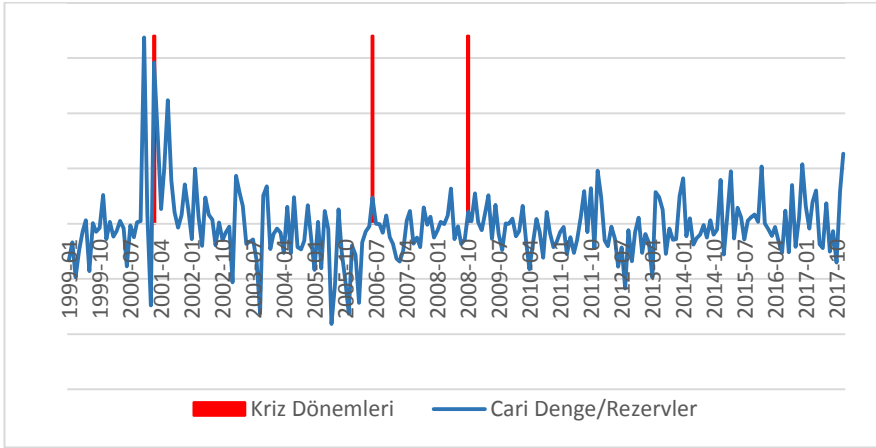
**Grafik 2.** 1999-2017 Yılları Arası Büyüme Oranları



**Cari Denge / Ulusal Rezervler:** Cari işlemler hesabı dört ana kalemden meydana gelmektedir. Bu kalemler dış denge, hizmetler dengesi, yatırım gelir dengesi ve cari transferlerdir. Bu kalemlerin toplamı cari işlemler hesabını oluşturmaktadır. Bu kalemlerin genel dengesi negatif yönlü ise cari açık olarak ifade edilir. Cari dengenin en önemli kalemleri, ithalat ve ihracat kalemlerini içeren dış denge ile doğrudan ve portföy yatırımlarını oluşturan yatırım kalemidir. 2005 yılından önce dış dengenin ithalat ihracat farkından dolayı oluşan açığının yatırım kaleminin kısa vadeli sermaye olanakları ile kapatılması kriz duru-

munda yaşanan hızlı kaçış cari dengenin kötüleşmesi sorununu de beraberinde getirmektedir. Dengesizliğin döviz rezervleri ile kapatılmaya çalışılması da döviz piyasalarında spekülâtif baskının oluşmasına neden olacaktır. Krizlere karşı kırılğanlığın en önemli göstergesi olup, cari dengenin dengesizliğinin yüksek olması ekonominin zayıflamasına neden olacaktır (Çeviş, 2005: 107-108).

**Grafik 3.** 1999-2017 Yılları Arası Cari Denge

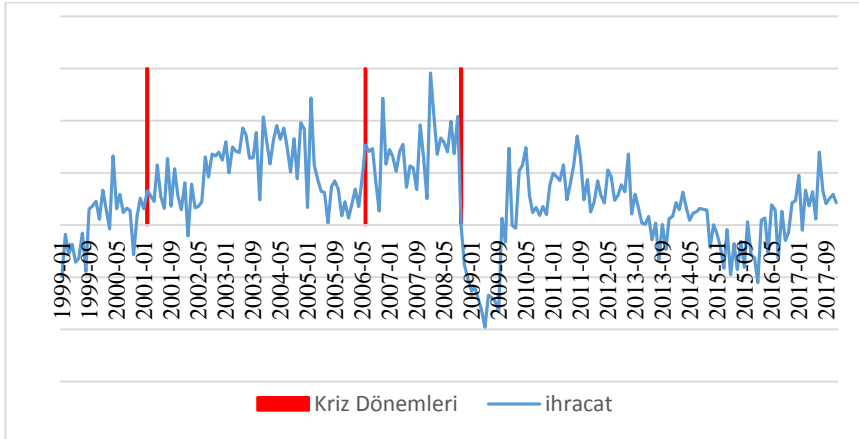


Grafik 3’de 2001 yılı kriz dönemine bakıldığında oranının aşırı sermaye çıkışlarına ve döviz kurunda yaşanan dengesizliğin nedenine bağlı olarak aşırı dalgalanma yarattığı görülmektedir. Daha sonra toparlanma gösteren cari denge / rezervler oranında 2006 yılında dünya ekonomisinde yeniden yaşanan dalgalanmalara paralel olarak yeniden dengesizlik oluştuğu görülmektedir. 2008 yılında ise sağlanan spekülâtif olmayan yatırımlar dengenin bozulmasını engellemiş ve 2017 yılı sonuna dek bu denge korunmuştur. Son dönem açısından cari dengenin olumlu olmasa da aşırı bir seyir içirmemesi kriz karşısında kırılğanlığını azalttığı söylenebilir. Tablo 2’de görüldüğü üzere sinyal olduğunda kriz olma olasılığı olarak % 61 ve % 30, doğru sin-

yal verme olasılığı olarak % 71 ve % 75 ve kriz olduğunda sinyal verme açısından % 19 ve % 15 değerleri elde edilmiştir. Tablo 3'e bakıldığında ise göstergenin tüm kriz dönemlerinde sinyal vermiş en yüksek sinyal sayısı 2006 yılında görülmektedir. Son dönem açısından da yaşanan yüksek oranlı döviz kurlarındaki değişimin cari denge ve rezervler üzerinde oluşturduğu baskı 1 adet sinyal olarak görülmüş, ancak sıklık olarak kriz yaşanan dönemlere göre düşük sinyal olması nedeniyle son 24 aylık dönem değerlendirmesi yapılırken kriz beklentisini azaltmaktadır.

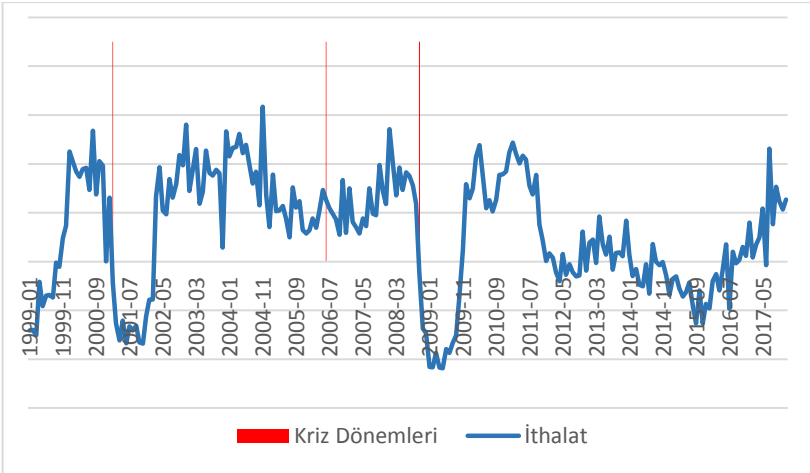
**İhracat ve İthalat:** Ödemeler dengesinin en önemli iki kalemidir. Ülkenin büyüme gücünü arttıran ve döviz girişi kaynaklarından oluşan ihracat kaleminin kriz dönemlerinde önemli ölçüde daralmasının sonucu cari açığın artışında etkili olmaktadır. Türkiye ekonomisi gibi ihracat oranının ithalat oranından düşük olduğu ülkelerde ihracatta meydana gelen azalmalar ithalat ihracat farkının açılmasına ve ülke döviz rezervlerinin de çıkışını beraberinde getirmektedir. Diğer yandan ihracat ve ithalat döviz kurları ile yakından ilişkilidir. Ülke parasının değerinin dış paralar karşısında değer kazanmasının ihracat oranlarını artırıcı, ithalatı azaltıcı yönde etki etmektedir.

**Grafik 4.** 1999-2017 Yılları Arası İhracat



Grafik 4’te ihracatın bir önceki yılın aynı dönemi ile değişim oranına bakıldığında 2001 yılı krizinde TL’de yaşanan aşırı dalgalanmanın ihracat üzerinde azaltıcı etkisi olduğu, görülmektedir. 2006 yılında ise ihracat oranlarının önemli derecede düşürücü etkisi olduğu görülmektedir. Bu dönemde dış ülkelerde yaşanan ekonomik belirsizlik ihracatı önemli derecede zayıflatmıştır. Fakat 2008 yılında yaşanan ekonomik krizin daha çok kriz patlak verdikten sonra etkisini gösterdiği görülmektedir. İlgili dönemde ABD ekonomisinde yaşanan krizin diğer ülke ekonomilerinde oluşturduğu belirsizlik ortamının diğer ülkeleri de daralma evresine sokması ihracat gücünü zayıflatmıştır. 2014 yılında başlayan ihracat oranlarındaki dalgalanmaların 2016 yılı itibari ile yeniden toparlanmaya başladığı görülmektedir.

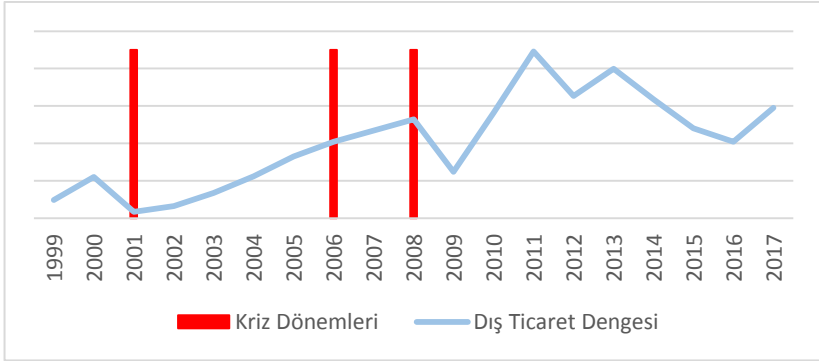
**Grafik 5.** 1999-2017 Yılları Arası İthalat



Grafik 5’de Türkiye’nin ithalat verilerinin bir önceki yılın aynı dönemine göre değişim oranı görüldüğü üzere ihracata benzer bir seyir izlemiştir. 2001 yılında da ithalatta görülen yüksek oranlı artışta döviz kurunda yaşanan dalgalanmanın önemli etkisi olduğu söylenebilir. Aynı şekilde ihracata benzer şekilde 2014 yılında yaşanan itha-

lat daralmasının da 2017 yılına gelindiğinde yeniden eski denge düzeylerine yaklaştığı görülmekte. Bir diğer ifade ile 2009 yılına gelindiğinde -38.786,00 milyon dolara (bkz. Tablo 1) kadar düşen ithalat ihracat farkı yeniden artış eğilimine girmiş ve 2017 yılı itibariyle 105.000 milyon dolar civarına gelmiştir.

**Grafik 6.** 1999-2017 Yılları Arası İthalat-İhracat Farkı



Öte yandan 2017 yılına gelinceye kadar geçen süreçte doğrudan yatırım akışının devam etmesinin dengesizliğin giderilmesinde önemli olduğu söylenebilir. Tablo 2’de görüldüğü üzere ithalat oranları ile ilgili olarak sinyal olduğunda kriz olma olasılığı % 41 ve % 32, doğru sinyal verme olasılığı olarak % 65 ve % 72 ve kriz olduğunda sinyal verme olasılığı açısından % 19 ve % 15 değerleri elde edilmiştir. İhracat açısından ise değişkenlerin sinyale bağlı kriz olasılığının koşula bağlı kriz olasılığından küçük olması nedeniyle anlamsız bulunmuştur. Tablo 3’e bakıldığında ise göstergelerden ithalat değişkeni tüm kriz dönemlerinde sinyal vermiş en yüksek sinyal sayısı 2001 yılında görülmektedir.

Cari denge, ithalat ve ihracat değişkenleri açısından bakıldığında 2008 krizinden 2017 yılına kadar geçen süreçte kriz baskısı oluşturacak bir eğilim olduğu söylenemez. Fakat süreç içinde oluşan açığın

büyüklüğü ödemeler dengesinde olumsuzluk oluşturabilir.

**Kapasite Kullanım Oranı ve İşsizlik / İstihdam Oranı:** Mevcut kapasitenin tam kapasiteye olan oranını gösteren kapasite kullanım oranı üretim kaynaklarının ne kadar etkin kullanıldığı ve ekonominin genel performansı hakkında bilgi veren göstergelerdendir. Kapasite kullanım oranında meydana gelen artış ülke ekonomisinin canlanma dönemlerinin göstergesi olarak da kabul edilmektedir. Ters olarak yaşanan daralmalar da durgunluğun işareti olarak kabul edilir (Yamak ve Ceylan, 2006: 3).

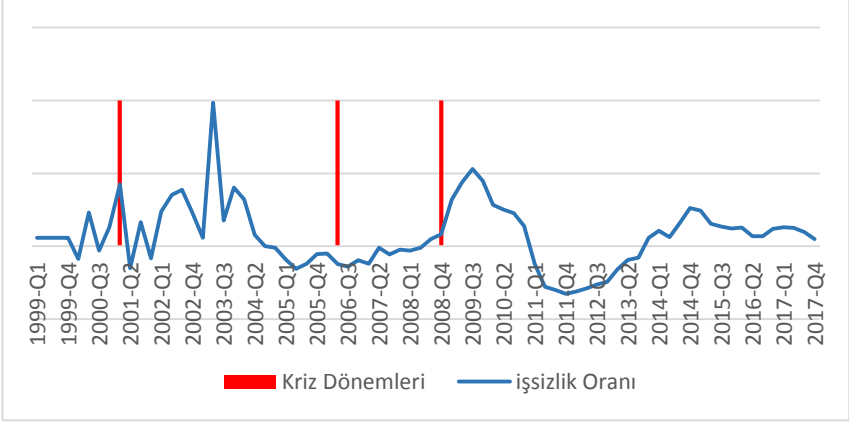
**Grafik 7.** 1999-2017 Yılları Arası Kapasite Kullanım Oranı



GSYİH üzerinde önemli etki gücü olan kapasite kullanım oranı aynı zamanda sanayi üretim endeksi üzerinde aynı paralelde etki etmektedir. Grafik 7’de görüldüğü üzere kapasite kullanım oranının düştüğü dönemlerde GSYİH’da düşüş eğilimine girmiştir. Kapasite kullanım oranlarında 2008 ve 2009 yılındaki düşüş dış ülkelerde yaşanan durgunluğun yanı sıra iç talepte yaşanan yetersizliklerin etkisi ile de olmuştur (Özker, 2013: 25). 2008 yılından sonra yaşanan kapasite kullanım oranındaki düşüş ardından kısa sürede yeniden toparlanma evresine girilmesi, 2010 yılında büyümenin 8,5 olarak gerçekleşmesine önemli katkı sağlamıştır. 2008 krizinden 2012 yılına gelinceye

kadar krizden olumsuz etkilenen kapasite kullanım oranı 2017 yılından itibaren dengeli bir seyir izlemeye başlamıştır.

**Grafik 8.** 1999-2017 Yılları Arası İşsizlik Oranı

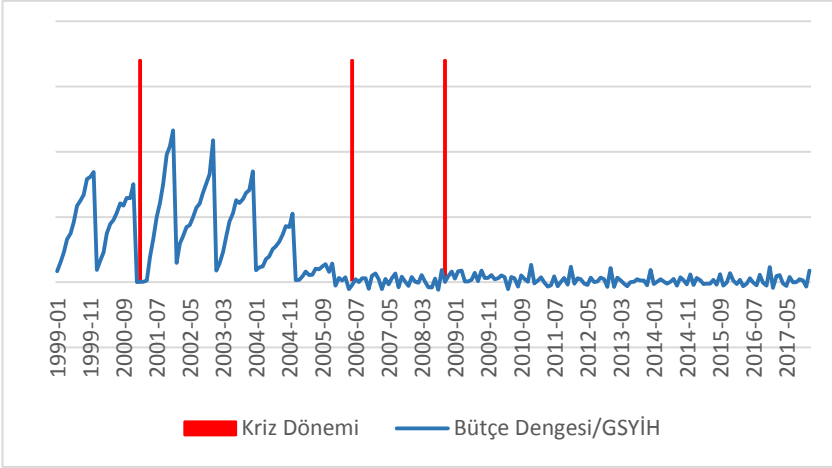


İşsizlik oranı kapasite kullanım oranıyla yakından ilgilidir. Kapasite kullanım oranlarında yaşanan değişimin büyüme üzerindeki etkisi üretim indeksi ve işsizlik üzerinden gösterebilir. Ekonominin canlanma dönemlerinde işsizlik oranı azalmakta ve istihdam oranı artış eğilimi göstermektedir. Diğer taraftan durgunluk dönemlerinin işsizlik oranını olumsuz etkilemesinin yanı sıra iş bulma sürelerinin de uzamasına neden olmaktadır (Yaprak, 2009: 44). Yapılan analiz neticesinde işsizlik/istihdam oranı anlamlı sonuç vermemiştir. Bunun temelinde kapasite kullanım oranında yaşanan daralmaların gecikmeli olarak emek piyasasına yansması yatmaktadır. Grafik 8'den de görüleceği üzere genel olarak yaşanan işsizlik oranı artışları kriz dönemlerini takip eden dönemlerde de görülmektedir. 2008 krizinden sonra çift haneli rakamlara ulaşan işsizlik oranı 2011 yılında tekrar tek hanelere düşmesine rağmen 2013 yılı itibari ile yeniden çift haneli rakamlara ulaşmış % 10'luk değerini 2018 yılı içinde de korumuştur.



**Bütçe Dengesi / GSYİH:** Finansal krizleri açıklamaya yönelik olarak Paul Krugman tarafından geliştirilen birinci nesil modellerin temelini bütçe açıkları oluşturmaktadır. Modele göre bütçe açıklarının artışı karşısında hükümetlerin para basma yolunu seçmeleri sabit döviz kuru uygulamalarında dengesizlik oluşturmaktadır (Durmuş, 2010: 32). Aynı zamanda artan bütçe açıklarının faiz oranlarını artırıcı etkisi olmakta ve bozulan mali disiplin nedeniyle sermaye çıkışları artarak ekonominin denge düzeyini önemli derecede etkilemektedir.

**Grafik 9.** 1999-2017 Yılları Arası Bütçe Dengesi/GSYİH



Grafik 9 incelendiğinde 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz neticesinde faiz harcamaları önemli düzeyde artışlar görülmüş, ilgili dönemde bütçe açığının milli gelire oranı 11,9 oranlarına kadar yükselmiştir. İlerleyen dönemde sıkı mali disiplin uygulamaları ile sağlanan faiz dışı fazlalar ile konsolide bütçe dengesi sağlanmıştır. 2006 yılına gelindiğinde bütçe açığının milli gelire oranı binde 6 düzeylerine kadar gerilemiştir (Sezgin, 2015: 85). 2006-2017 yılları arasında mali disiplinden kopulmadığı, dengenin sağlandığı görülmektedir. Anlamlılık açısından Tablo 2’de gösterilen sonuçlara en yüksek oranları yakala-

yan göstergelerden biridir. En fazla sinyal değerini 2001 yılında vermiş olan bütçe dengesi yukarıda bahsedilmiş olan açıklamalara uygun şekilde sinyal verdiği söylenebilir.

## Sonuç

Son zamanlarda artan enflasyon, işsizlik, faiz oranları ve döviz kurları ülke içinde kriz olup olmadığı sorusunu beraberinde getirmiş ve ülke ekonomisinin durgunluk içinde olup olmadığı tartışmasını gündeme taşımıştır. Ekonominin daralma içinde olduğu tartışmaları ile krizlerin çıkması birden farklı etmene bağlıdır. Bu etmenler iç kaynaklı veya dış kaynaklı olabilir. Ülke ekonomilerinin kırılganlığının finansal sektörde yaşanan değişimle birlikte artması ile krizlerin ortaya çıkış şekilleri de spesifik bir hal almıştır. Krizlerin tahmin edilmesi her ne kadar güç olsa da kullanılan KLR sinyal yaklaşımı bu hususta önemli destek sağlamaktadır. Sinyal yaklaşımı analizi sonucu krizleri öngörmede başarılı olan reel göstergeler bütçe dengesi / GSYİH, ithalat, cari denge / ulusal rezerv ve kapasite kullanım oranları olmuştur. Literatürde yapılan çalışmalarda da başarılı sonuçlar veren göstergelerden ithalat ve cari denge / ulusal rezerv göstergeleri tüm kriz dönemlerinde sinyal verme başarıları ile öne çıkmaktadır. Diğer yandan ihracat değişimi Kaminsky, Lizondo ve Reinhart tarafından yapılan çalışmada başarılı sonuçlar vermesine rağmen; analiz neticesinde 1,5 eşik değerinde anlamlı sonuçlar vermemiş, 2,5 eşik değerinde anlamlı sonuçlar vermiştir. Ancak 2,5 eşik değerinde elde edilen sonuçların tahmin etme gücü oldukça zayıftır. Kriz dönemleri sonrasında yaşanan durgunluk ortamının ihracat göstergesinin tahmin gücünü zayıflattığı görülmüştür. Literatürde yapılan çalışmalarda genel olarak başarılı sinyal gücüne sahip olan göstergelerin güçlü sinyal gücüne sahip göstergelere paralel sonuçlar verdiği görülmüştür.

Reel göstergeler üzerinden yapmış olduğumuz sinyal yaklaşımı ve grafikler üzerinden yapılan analiz neticesinde 2017 yılı sonu itibari ile göstergelerden cari denge, kriz dönemlerinde olduğu gibi sinyal

vermiştir. Cari dengenin bozulması önemli bir baskı oluşturmaya da piyasalarda artan bir sıcaklığın işareti olabilir. Cari denge son yirmi dört aylık dönemde de sinyal vererek olumsuz bir seyir göstermiştir. Mali disiplinde sağlanan başarı dış dengede sağlanamamıştır.

2001 yılı krizinden sonra üretim sektörüne yönelik yapılan teşvikler sayesinde büyüme oranlarında olumlu ilerlemeler sağlanmıştır. Büyüme oranlarında yaşanan artışa rağmen imalat sektörü kapasite kullanımında 2007 yılında yakalanan % 80'lik oran, 2008 yılı krizi ile küçülmüş ve 2018'in ilk çeyreğinde halen % 77,3'lük oranlarda görülmektedir. Kapasite kullanım oranında artış sağlanamaması işsizlik oranında yaşanan artışın nedenlerinin başında gelmektedir. İşsizlik oranındaki değişimlerin krizleri öngörmeye başarısız olmasında gerçekleşen değişimlerin gecikmeli olarak görülmesi etkilidir. Diğer yandan krizleri öngörmeye başarısız olmasına rağmen işsizlik oranının kriz sonrası dönemlerde oldukça etkilendiği görülmektedir.

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz dönemi incelendiğinde bütçe dengesindeki olumsuz gidişin kriz üzerinde etkinliğinin yüksek olduğu ve sinyal yaklaşımına göre en yüksek sinyal verme gücüne sahip olduğu görülmektedir. Fakat belirtmiş olduğumuz gibi mali disiplinin sağlanması neticesinde 2017 yılı sonu itibariyle dengesizlik oluşturmadığı ifade edilebilir.

Diğer yandan finansal baskınlığın ekonomik olayların dışında siyasal olaylardan da önemli derecede etkilendiği görülmüştür. Dış ticaret oranlarında yaşanan dengesizliğin devam etmesi, döviz kuru ve faiz oranları üzerindeki dalgalanmalara ekonomi dışı etmenlerin eklenmesi ile ekonomide daralma görülebilir. Politika uygulayıcıları tarafından cari denge ve ithalat değişkenleri üzerinde önemli etkiye sahip olan döviz kuruna yönelik uygulanan politikaların dengesizliği giderici yönde yapılması önemlidir. Aynı zamanda ithalat ve cari dengenin dış etmenlerin de etkisi ile son dönemde giderek bozulduğu görülmektedir. Bu olumsuz etkilerin giderilmesi amacıyla ihracat oranlarında ekonomi üzerinde net katkı sağlayacak yönde ithalat oranlarındaki ar-

tışın üzerinde artış sağlanmaya çalışılması faydalı olacaktır. Diğer yandan 2001 Krizi'nde de görüldüğü üzere ekonomik krizler üzerinde ekonomiye güven ve istikrar önemli bir etkiye sahiptir. Son dönemde artan işsizlik ve enflasyon göstergelerinde görülen bozulmalar ekonomiye olan güvenin azalmasına ve istikrarsız bir ortam oluşmasına neden olmaktadır. Güven ortamının ve istikrarın yeniden tesisinde politika uygulayıcılarının öncelikli hedefi enflasyon ve işsizlik oranlarını kabul edilebilir düzeylere çekmek olmalıdır. Reel göstergelerin yanında ekonominin durumu hakkında önemli bilgiler veren finansal göstergeler üzerine çalışmalar yapılması da politika uygulayıcılarına gelecek hakkında önemli bilgiler sağlayacaktır.

### **Evaluation of Real Economic Indicators with Signal Approach in Crises Periods: The Case of Turkey 1999-2017**

**Abstract:** Economic crises are one of the major problems that countries encounter regardless of whether they are developed or developing countries. With the change of the world economy, the fragility of the economies has increased and thus the explanation of the crises has gained more importance and prediction of the crises has contributed to determination of the policies. Turkish Economy which has an important place in the world economy with a high growth rates has experienced many internal and external crises. Besides that recent increases in interest rates and exchange rates have increased the level of thought that the crisis environment in the economy is beginning to occur. It is important to evaluate real indicators in order to be able to evaluate and predict whether the crisis environment has occurred. In the study, real indicators have been assessed by KLR signal approach by Kaminsky, Lizondo and Reinhart which has a strong predictive power in studies to predict the crises in order to measure the increased pressure on the economy and to guide policy makers. As a result

of the analysis by using Turkish economy in the 1999:01 - 2017:12 period of monthly and quarterly data, the current account balance / national reserve, import and capacity utilization rates is successful in terms of signaling for the crisis period and also the probability of signaling when there is a crisis has quite good values. As a result of 01-2016-12-2017 period evaluation using indicators that give meaningful signal in the signal approach, the current balance / national reserve and import indicators has signaled once of each that the economy is in a worsening trend.

**Keywords:** Economic Crisis, Turkish Economy, Signal Approach, 2001 Crisis, 2008 Crisis, Real Economic Indicators

## K a y n a k ç a

- Acemoğlu**, Daron ve James A. **Robinson** (2015), **Ulusların Düşüşü Güç, Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri** (Çeviri: F. R. Velioglu), İstanbul: Doğan Kitap [10uncu Baskı].
- Apak**, Sudi ve Ayhan **Aytaç** (2009), **Küresel Krizler Kronolojik Değerlendirme ve Analiz**, İstanbul: Avcıol Basıl Yayın.
- Arslan**, G. E. (2013), “Ekonomik Büyüme, Kalkınma Ve Gelir Dağılımı”, **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 6 (2): 45-52.
- Avcı**, Muhammet Ali ve Nasuh Oğuzhan **Altay** (2013), “Finansal Krizlerin Sinyal Yaklaşımı ile Öngörülmesi: Türkiye, Arjantin, Tayland ve İngiltere İçin Bir Analiz”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 14: 47-58.
- Aydın**, M. Kemal (2017), “Türkiye Ekonomisi: Bardağın Dolu Tarafına Bakmak”, **Bilgi**, 35: 1-26.
- Berg**, Andrew and Catherine **Pattillo** (1998), “Are Currency Crises Predictable: A Test”, **IMF Working Paper**, 98 / 154.
- Cebeci**, İpek (2012), “Krizleri İncelemede Kullanılan Nitel Tercih Modelleri: Türkiye İçin Bir Probit Model Uygulaması”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, s.127-146
- Celasun**, Merih (2002), “2001 Krizi Önce-

si ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme”,  
<http://content.csbs.utah.edu/~ehrbar/erc2002/pdf/i053.pdf>

**Çakmur, Z. Dina** (2004), **Finansal Krizlerin Erken Uyarı Sistemleri Sinyal Yaklaşımı İle Tespiti: Türkiye Uygulaması** (Doktora Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü.

**Ceviş, İsmail** (2005), **Para Krizlerine Ampirik Bir Yaklaşım**, Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.

**Durmuş, Savaş** (2010), “Finansal Krizleri Açıklamaya Yönelik Yaklaşımlar”, **Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, 5: 31-46.

**Eğilmez, Mahfi** (2014), **Merkez Bankası Ne Yaptı**,  
<http://www.mahfiegilmez.com/2014/01/merkez-bankas-ne-yapt.html#more>, Erişim Tarihi: 03.04.2018.

**Eroğlu, İlhan ve H. İbrahim Aydın** (2015), “1994 Krizi Sonrası Dönem ve Kasım 2000 Mali Krizi”, [(ed.) Nadir Eroğlu, İlhan Eroğlu ve H. İbrahim Aydın (2015), **İktisadi Krizler ve Türkiye Ekonomisi**, Ankara: Orion Kitabevi] içinde: 465-476.

**Kaminsky, Graciela L.** (1998), “Currency and Banking Crises: The Early Warnings of Distress”, **IMF Working Paper**, 99 / 178.

**Kaminsky, Graciela L., Saul Lizondo and Carmen M. Reinhart** (1997), “Leading Indicators of Currency Crises”, **IMF Working Paper**, 97 / 79.

**Karakayalı, Hüseyin ve Ferhan Sayın.** (2010), “Öncü Göstergeler Yaklaşımıyla Türkiye’de 2008 Krizinin Değerlendirilmesi”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, 47 (546): 33-43.

**Kaya, Abdulkadir, Ünal Gülhan ve Bener Güngör** (2013), “Finansal Kriz Öngörüsünde Sinyal Yaklaşımının Etkinliği: 2008 Finansal Kriz Örneği” **Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 4 (5): 129-147.

**Kaya, Vedat ve Ömer Yılmaz** (2006), “Para Krizleri Öngörüsünde Sinyal Yaklaşımı: Türkiye Örneği, 1990-2002”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 61 (2): 129-155.

**Kepenek, Yakup** (2014), **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Remzi Kitabevi, [27nci Baskı].

**Kesbiç, C. Yenal, Özlem DüNDAR ve Ata Devrim** (2016), “KLR “Mutlak Sinyal” Yaklaşımına Göre Türkiye Ekonomisine İlişkin Kriz Öngörüsü”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, 53 (617): 23-53.

- Krugman, Paul and Robin Wells** (2013), **Economics**, New York: Worth Publishers [Third Edition].
- Küçükkalay, A. Mesut** (2011), **İktisadi Düşünce Tarihi**, İstanbul: Beta Basım [3üncü Baskı].
- Okur, Mustafa ve Özgür Akpınar** (2017), “Finansal Stratejinin Kapsamı, Temel Özellikleri ve Şirket Yatırımlarındaki Rolü” [(ed.) Hasan Dinçer, Ümit Hacıoğlu ve Serhat Yüksel (2017), **Stratejik Finansal Yönetim**, Ankara: Orion Kitabevi] içinde: 39-57.
- Öksüzler, Oktay ve Erdoğan Teyyare** (2010), “Küresel Ekonomik Kriz Sürecinde Türkiye’de Alınan Önlem Paketlerinin İstihdam Üzerindeki Etkileri”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 8 (14): 139-150.
- Özker, A. Niyazi** (2013), “Kriz Dönemi Milli Gelir Değişimlerinde Kapasite Kullanım Oranları ve Sanayi Üretim Endeksi Etkileşimi: Türkiye Örneği”, **International Journal of Economic and Administrative Studies**, 5 (10): 21-44.
- Öztürkler, Harun ve Türkmen Göksel**, (2013), **Türkiye için Finansal Baskı Endeksi Oluşturulması**, Ankara: TEPAV Raporu.
- Sevim, C.** (2012), **Öncü Göstergeler Yaklaşımına Göre Finansal Krizler ve Türkiye Örneği** (Gözden Geçirilmiş Doktora Tezi), Ankara: BDDK.
- Sezgin, Zafer** (2015), “Kriz Sonrası Türkiye Ekonomisinde Mali Baskınlık”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 17 (1): 81-94.
- Şahin, Hüseyin** (2006), **Türkiye Ekonomisi**, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları [8inci Baskı].
- Yamak, Rahmi ve Servet Ceylan** (2006), “Kapasite Kullanım Oranı ve Enflasyon İlişkisinde Asimetri”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 7 (2): 1-18.
- Yaprak, Şenol** (2009), “Ekonomik Krizlerin İstihdama Yansıması”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, 1 (2): 41-54.
- Yeldan, Erinç** (2002), “İstikrar, Kim İçin? Kriz İdaresi Üzerine Değerlendirmeler”, **Birikim**, Kasım 2002: 1-20.
- Yentürk, N.** (2005), **Körlerin Yürüyüşü Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları [2nci Baskı].
- Yıldırım, Süreyya** (2010), “2008 Yılı Küresel Ekonomi Krizinin Dünya ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 12 (18): 47-55.

## **Türkiye’de Ulus Devletin Dönüşümü: Çok Kültürcü Açılımların Sebepleri ve Sonuçları, 2004-2013<sup>1</sup>**

Şener Aktürk<sup>2</sup>

**Özet:** Bu makalede, 2004-2013 yılları arasında Türkiye’de devletin etnik politikalarının değişim süreci, bilhassa 42 Avrupa ülkesinde devletin etnik politikalarının bir değerlendirmesi çerçevesinde ve Türkiye’de 1950’li yıllardan itibaren bu konudaki siyasi talepler ve reform denemeleriyle karşılaştırmalı olarak açıklanmaktadır. 42 Avrupa ülkesine odaklanmakla birlikte 172 ülkede etnik çeşitliliğe yönelik dokuz farklı devlet politikasının genel bir değerlendirmesi çerçevesinde, üç değişik ulus devlet modeli tanımlanmakta, Türkiye ise tarihsel olarak Fransa’yla özdeşleştirilen anti-etnik ulus devlet modelini benimseyen ülkelerden biri olarak sınıflandırılmaktadır. 1950’li yıllardan itibaren toplumdaki taleplere rağmen Türkiye’de devlet nezdinde etnik politika değişikliğinin gerçekleşmediği bazı tarihsel dönemler irdelenmektedir. 2004-2013 döneminde, devlet televizyonunda beş azınlık dilinde yayın yapılması, sadece Kürtçe yayın yapan TRT 6’nın ihdası ve devlet okullarında altı azınlık dilinde seçmeli ders verilmeye başlanması gibi çok etnili modele dönüşüm yönünde gerçekleştirilen reformların sebepleri ve sonuçları, karşılaştırmalı

1. Bu çalışma, 2010-2014 yılları arasında, yazarın proje yöneticiliğinde, Avrupa Komisyonu 7. Çerçeve Programı dâhilinde Marie Curie Uluslararası Geri Dönüş Hibesiyle (proje no. 268392) ve Bilim Akademisi tarafından 2017 yılında sağlanan BAGEP Ödülü ile desteklenmiştir.

2. Doç. Dr., Koç Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü.



tarihsel analiz ve süreç takibi yöntemiyle açıklanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Etnik Politikalar, Ulus Devlet, Çok Kültürcülük, Din, Kürt Meselesi

## **1. Giriş: Türkiye’de Çok Kültürcü Açılımların Sebepleri ve Sonuçlarının Karşılaştırmalı bir Değerlendirmesi**

Küresel ölçekte bir karşılaştırmada, Türkiye’nin etnik kimliklere yönelik politikaları nasıl sınıflandırılabilir? Geçmişten günümüze bu politikadaki süreklilik ve değişim nasıl tanımlanabilir? Özellikle 2004 yılından itibaren devletin etnik politikalarında gözlenen muazzam değişimin sebepleri ve sonuçları nelerdir? Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan itibaren etnik kimliklere yönelik açılım talepleri olduğu halde neden Kürtçe başta olmak üzere Türkçe dışındaki dillere yönelik açılımlar ancak 2004 yılından itibaren yapılabildi? 1980’li yıllarda dahi Türkiye’de “Kürtler vardır ve ben bir Kürdüm” dediği için eski bir Bakan, Şerafettin Elçi, iki buçuk yıl hapis cezasına çarptırılabilirdiği halde,<sup>1</sup> yaklaşık yirmi yıl gibi nispeten kısa bir süre sonra, 2004 yılında da devletin resmi kanalı TRT 3’te Arapça, Boşnakça, Çerkezce, Kürtçe ve Zazaca yayının başlaması nasıl mümkün oldu? 2009 yılında her gün Kürtçe yayın yapan TRT 6’nın açılmasıyla ivme kazanan, 2012-2013 akademik yılında ‘yaşayan diller ve lehçeler’ adı altında seçmeli ders olarak ortaokul ve lise müfredatına giren etnik azınlık dillerinde öğretim (2015 yılı itibariyle Kürtçe, Zazaca, Lazca, Adıgeyce, Abazaca, Gürcüce) nasıl mümkün oldu?<sup>2</sup> Bu reformlarla birlikte Türkiye, AB üyesi ülkeler başta olmak üzere Avrupa ülkelerinin etnik politikalarıyla mukayese edildiğinde nasıl bir görünüm arz etmektedir?

Bu makalede yukarıdaki soruların cevapları başta olmak üzere, Türkiye’de devletin etnik politikalarının değişim süreci incelenecektir. Bu incelemeyi motive eden başlıca soruların ortaya konduğu ve araştırmanın çerçevesinin çizildiği giriş bölümü de dâhil olmak üzere bu makale yedi bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde, nüfusu çeyrek mil-

yonu geçen 172 ülkede devletin etnik çeşitliliğe yönelik politikalarının karşılaştırmalı incelemesine yer verilmektedir. 2010-2014 yılları arasında, yazarın proje yöneticiliğinde, Avrupa Komisyonu 7nci Çerçeve Programı dâhilinde Marie Curie Uluslararası Geri Dönüş Hibesiyle desteklenen bir projeye her ülkenin etnik çeşitliliğe ilişkin 9 ve dini çeşitliliğe ilişkin 6 politikasına ilişkin 485 uzmanın katılımıyla toplanan verilere dayanan bu ikinci bölümde, Türkiye’de de 1920’lerden itibaren uygulamaya konulan ve Fransa başta olmak üzere Portekiz, Cezayir ve Burkina Faso gibi pek çok ülkede halen uygulanmakta olan asimilasyona yönelik devlet politikaları, küresel bir karşılaştırmalı perspektifle ele alınmaktadır.<sup>3</sup> Makalenin bu bölümünün kapsamı gereği bilhassa Türkiye dâhil 42 Avrupa ülkesinde devletin etnik politikalarına odaklanılacak, Avrupa dışındaki 130 ülkeye ise bazı genel sonuçların altını çizmek veya belli politikalardan örnekler vermek üzere atıfta bulunulacaktır. Üçüncü bölümde, bir önceki bölümdeki küresel karşılaştırma analitik bir sınıflandırmaya ve tarihsel bir açıklamaya tabi tutulmakta, dünyada ana hatlarıyla üç farklı ulus devlet modelinin var olduğu ortaya konulmaktadır. Modern tarihsel süreçte ortaya çıkış sırasıyla, Fransa’nın (1789-...) örneği olduğu asimilasyoncu ‘anti-etnik’ model,<sup>4</sup> Almanya’nın (1871-...) örneği olduğu dışlayıcı ‘tek etnili’ model<sup>5</sup> ve Sovyetler Birliği’nin (1917-1991) örneği olduğu oydaşmacı<sup>6</sup> ‘çok etnili’ model. Yine bu bölümde çok kültürcü modelin, ilk ve en bilinen örnekleri sosyalist blok ülkelerinde görülmüş olsa bile, 20nci yüzyılın ikinci yarısından itibaren liberal demokratik ülkelerde de kısmen benimsenmesinden bahsedilecektir.

Dördüncü bölümde, 1950’li yıllardan itibaren toplumdan gelen taleplere rağmen Türkiye’de devlet nezdinde etnik politika değişikliğinin gerçekleşemediği bazı tarihsel dönemeçler irdelenecek ve nihayet AK Parti hükümeti döneminde (2002-...) asimilasyoncu anti-etnik modelden oydaşmacı çok etnili modele doğru dönüşüm yönünde gerçekleşen reformlar ele alınacaktır. Beşinci bölümde ise 2004-2013 yılları arasında yoğunlaşan ve daha önceki seksen yıllık süreklilikle

karşılaştırıldığında muazzam bir politika değişikliğine tekabül eden etnik siyasal ‘açılım’ politikalarının sebepleri incelenecektir. Buradaki teze göre 2004 yılında Arapça, Boşnakça, Çerkezce, Kürtçe ve Zazaca yaygınlaştıran açılım sürecinin sebebi üç ayrı faktörün ilk defa AK Parti iktidarında bir araya gelmesiydi: Devletin etnik politikalarından rahatsız olan seçmenlerin siyasi temsilcilerinin iktidara gelmesi, bu yeni iktidarın devletin resmi söylemine alternatif İslami bir kimlik söylemine sahip olması ve bu yeni iktidarın Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) hegemonik bir çoğunluğa sahip olması... Altıncı bölümde bu açılım politikalarının sonuçları incelenmektedir. En önemli sonuçlar arasında, yürürlükte kaldığı 2002 yılına dek OHAL (Olağanüstü Hal) bölgesinde halk nezdinde zarar gören devletin meşruiyetinin ihya edilmiş olması ve bilhassa dindar Kürt ve Zazaların siyasi sistemle barışmasının sağlanması sayılabilir. Yedinci ve son bölümde ise asimilasyondan çok kültürcü politikalara Türkiye’de devletin etnik politikalarında 2004-2013 yılları arasında yaşanan muazzam değişime ilişkin gözlem, tespit ve analizler, diğer ülkelerden örneklerin eşliğinde sunulacaktır.

## **2. Küresel Bir Karşılaştırma:**

### **172 Ülkede Devletin Etnik Politikaları ve Türkiye**

Devletin etnik politikaları iki ana eksenle ulusun kimliğiyle kesişebilir. Birinci eksen, siyasi bir cemaat olan ulusun üyesi, yani vatandaş olmak konusunda etnik kökenin belirleyici bir etken olup olmadığıdır. İkinci eksen ise, ulusa vatandaşlık bağı ile bağlı olan bireylerin etnik kimliklerini yasal ve kurumsal olarak ifade edebilme olanaklarına ilişkindir. Bunlara kısaca etnik-ulusal kimlik ilişkisinin ‘üyelik’ ve ‘ifade’ boyutu denilebilir. Ulusa ‘üyelik’ bağının etnik boyutunu düzenleyen üç politika vatandaşlık, göç ve azınlık statüsüne ilişkindir. Eğer ulusa mensubiyet, ülkeye göç etme hakkının ve vatandaşlık hakkının tek bir etnik kökenle sınırlandırılmasıyla şekilleniyorsa, dışlayıcı bir tek etnili ulus tasavvurundan bahsetmek mümkündür. 172 ülkeli araştırmamızda

gözlemlediğimiz üzere Almanya'dan Ermenistan'a, Japonya'dan Letonya'ya, Güney Kore'den Finlandiya'ya kadar dünyanın pek çok ülkesinde bir etnik grup vatandaşlık hakkı konusunda yasal olarak ayrıcalıklı konumdadır ve bu ayrıcalıklı konumu bu etnik grubun bir anlamda ulusun kendisi ve devletin sahibi olduğu izlenimini vermektedir.<sup>7</sup> Buna mukabil Türkiye'nin dâhil çoğu ülkede vatandaşlık ve göç politikalarında böylesi bir yasal ve kurumsal etnik ayrıcalık söz konusu değildir. Türkiye'nin göç politikası üzerine kapsamlı akademik çalışmaların çoğu, Arnavut, Boşnak ve Çerkes gibi değişik etnik kökenlerden gelen yüz binlerce göçmenin Türkiye'ye kabul edildiği ve vatandaşlık verildiği konusunda hemfikirdir (Dündar, 2001; Karpat, 2010). Cumhuriyet tarihi boyunca sadece etnik Arnavutların Türkiye'ye göçü dahi kitlesel boyutlardadır (Özgür Baklacioğlu, 2011). Örneğin Almanya'ya göç eden etnik Almanların, Letonya'ya göç eden etnik Letonların olduğu gibi, Türkiye'de etnik Türkmenlerin yasal olarak tanımlanmış bir etnik ayrıcalığı bulunmamaktadır.

Avrupa ülkelerine odaklanacak olursak 42 Avrupa ülkesinin 18'inde (% 43) vatandaşlığa alım konusunda bir etnik grubun ayrıcalıklı olduğu görülmektedir.<sup>8</sup> Bu ülkeler Almanya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Hırvatistan, İrlanda, İzlanda, Kıbrıs Rum Yönetimi, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan'dır. Buna mukabil Türkiye'nin de aralarında olduğu 24 Avrupa ülkesinde bir etnik grubun yasal olarak ayrıcalığı bulunmamaktadır.

Etnik ayrıcalıklı göç yasalarına baktığımızda, Almanya'dan İsrail'e,<sup>9</sup> Japonya'dan Kazakistan'a<sup>10</sup> kadar dünyanın değişik coğrafyalarında pek çok ülkenin etnik ayrıcalıklı göç yasaları olduğunu görmekteyiz. 42 Avrupa ülkesinin ise 12'sinde (% 29) belli bir etnik grubun ülkeye göçünü teşvik eden bir yasal çerçeve olduğunu gözlemliyoruz.<sup>11</sup> Bu ülkeler Almanya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Hırvatistan, İrlanda, İzlanda, Letonya, Litvanya, Slovenya ve Yunanistan'dır. Türkiye'nin de dâhil olduğu 30 Avrupa

ülkesinde ise belli bir etnik grubun (mesela Türkmenlerin) ülkeye göç etmesini resmen teşvik eden bir yasal ve kurumsal çerçeve bulunmamaktadır.

Ulusun üyeliğine ilişkin bir başka politika ise resmen tanımlanmış bir etnik azınlık statüsünün olup olmadığıdır. Resmen tanımlanmış bir etnik azınlık statüsü, bu azınlık(lar) hariç toplumun geri kalanının bir ‘etnik çoğunluk’ oluşturduğunu ima ettiğinden dolayı, devletin etnik olarak tanımlanmış bir gruba (‘etnik çoğunluğa’) aitliği sonucunun çıkarılmasına sebep olabilmektedir. 42 Avrupa ülkesinin 21’inde (% 50) etnik azınlık(lar) tanımlanmış iken, Türkiye dâhil 21 Avrupa ülkesindeyse etnik azınlık statüsü bulunmamaktadır.<sup>12</sup>

Etnik ayrıcalıklı vatandaşlık yasaları veya etnik ayrıcalıklı göç teşvik programları bulunmayan ülkelerde, ulusu oluşturan vatandaşlar bütünü, doğası gereği etnik ve kültürel çeşitliliği barındırmaktadır. Hem 42 Avrupa ülkesinin hem de araştırmamız kapsamında incelediğimiz 172 ülkenin büyük çoğunluğu bu durumdadır. Vatandaşlık ve göçün tek bir etnik kimlikle sınırlandırılmadığı böylesi ülkelerde, etnik kimlik ile ulusal kimlik arasındaki ilişkiyi düzenleyen altı kilit politika önem kazanmaktadır. Bunların arasında da en önemli üç politika, etnik bölgesel özerklik, birden fazla resmi dil ve anayasada birden fazla etnik grubun var olup olmadığıdır. Bu üçü kadar belirleyici olmasa da kimlik kartlarında veya nüfus sayımlarında etnik kökenin yer alması veya sosyo-ekonomik olarak düşük profilli gruplara yönelik etnik temelli pozitif ayrımcılık da aynı bahiste değerlendirilebilir. Bu altı politika bir arada ele alınarak, ulusun içerdiği etnik çeşitliliğin ifade edilmesini sağlayan altı yasal ve kurumsal kanal veya vasıta olarak adlandırılabilir.

Avrupa’daki 42 ülkeden sadece 11 tanesinde (% 26) birden fazla etnik grubun anayasada ismen anıldığı görülmektedir. Bunun gibi, sadece 9 Avrupa ülkesinde (% 21) etnik bölgesel özerklik bulunmaktadır. Buna mukabil 24 Avrupa ülkesinde (% 57) ulusal veya daha yaygın olarak yerel düzeyde birden fazla dilin resmi olarak kullanımına izin

verilmektedir. Avrupa ülkelerinin yaklaşık üçte ikisine tekabül eden 27 ülkede (% 64) nüfus sayımlarında etnik kimlik sorusu yer aldığı halde, sadece 10 ülkede (% 24) her vatandaşın bireysel seviyede etnik kökeni kimlik kartlarında kayıt altına alınmaktadır. Daha yaygın bir uygulama olan etnik temelli pozitif ayrımcılık politikasına ise 14 Avrupa ülkesinde (% 33) rastlanmaktadır. Etnik temelli pozitif ayrımcılık uygulayan Avrupa ülkelerinin yarısında bu politikadan yararlanan yegâne grup Romanlar ve bu politikanın uygulamadaki karşılığı da Romanların daha iyi eğitim almasının sağlanmasıdır.<sup>13</sup>

Türkiye, Cumhuriyet rejiminin kurulduğu 1923 yılından 2004 yılına kadar geçen yaklaşık seksen yılda, etnik kimlik ve ulusal kimlik arasındaki ilişkiyi düzenleyen bu dokuz politika açısından belirgin bir şekilde asimilasyoncu yaklaşımı sürdürmüştür. Hem Avrupa’da ve hem de küresel ölçekte proto-tipik örneğini ve ilhamını Fransız Devrimi sonrasında şekillen Fransız ulus devletinden alan bu yaklaşımda, ulusun ‘üyelik’ boyutuna ilişkin olarak (yukarıda açıklanan ilk üç politika özelinde) belirli bir etnik gruba ayrıcalık sağlanmayıp, pek çok etnik kökenden gelen kişilere vatandaşlık hakkı verildiği halde, ‘ifade’ boyutuna ilişkin olarak (yukarıda açıklanan son altı politika özelinde) vatandaşların etnik kimliklerini yasal ve kurumsal olarak devlet nezdinde ifade etmesine olanak sağlayan politikalar uygulanmamaktadır. Türkiye, etnik ayrıcalıklı vatandaşlık ve göç politikaları uygulayan Almanya, İsrail, Japonya gibi ülkelerin aksine pek çok Müslüman etnik gruba (Arap, Arnavut, Boşnak, Çerkes, Kürt, Türkmen, Zaza) vatandaşlık haklarını (seçme ve seçilme hakkı) tanıdığı halde, bu etnik kimliklerin yasal ve kurumsal anlamda devlet nezdinde tanınmasına, 2004 yılına değin, izin vermemiştir.<sup>14</sup> Bu durumda Türkiye’de devletin resmi ulus inşa politikasında ‘tek dinli fakat çok etnili’ bir siyasi cemaatin asimilasyonunu hedeflediğini söylemek mümkündür. Bu da Türk milleti tanımının kapsadığı insan grubunun, Osmanlı devletindeki ‘İslam milleti’ tanımıyla şaşırtıcı benzerliğini gözler önüne sermektedir (Karpat, 1982). AK Parti döneminde başlayan açılımlarla, bu milletin kendi

içindeki etnik çeşitliliğin devlet nezdinde tanınması ve yasal olarak ifade edilmesi kısmen gerçekleşmiştir. Böylece açılım sürecinde Türkiye asimilasyoncu rejimden çok etnili rejime doğru önemli ve büyük bir adım atmıştır.

### **3. Üç Farklı Ulus Devlet Modeli ve Türkiye:**

#### **Fransa (1789-...), Almanya (1871-...) ve Sovyetler Birliği (1917/1922-1991) Deneyimlerinin Küresel Yansımaları**

172 ülkenin etnik politikalarının incelenmesi sonucu ana hatlarıyla üç farklı ulus devlet modelinin ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Bu modellerden tarihsel olarak ilk ortaya çıkan ve Türkiye’nin de benimsediği model, ilhamını 1789’daki Fransız Devrimi sonrasında inşa edildiği haliyle Fransa’dan alan asimilasyoncu anti-etnik rejimdir. Bu rejimde, devlet pek çok etnik kökenden kimselerin ‘vatandaş’, yani ulusun üyeleri olarak kabul edilmesine izin verir fakat bu vatandaşların etnik kökenlerinden kaynaklanan farklılıklarını ifade etmelerine izin vermez. Avrupa’da Fransa, İtalya, Portekiz, Hollanda, İsveç gibi çoğu Batı Avrupa ülkesi böylesi bir anti-etnik ulus devlet modelini benimsemiş durumdadır. Doğu Avrupa’da katıksız bir biçimde bu ulus devlet modelini benimsemiş olan tek ülke Türkiye’dir.

Türkiye’nin 20nci yüzyılın ilk çeyreğinde Cumhuriyet olarak kurulması sürecinde Fransız tipi asimilasyoncu ulus devlet modelini benimsemiş olmasının yapısal ve konjonktürel bazı sebepleri vardır. Fakat bu konuda belirleyici olan etkenin, dönemin Osmanlı seçkinlerinin çoğu gibi cumhuriyeti kuran asker ve sivil seçkinlerin de büyük çoğunluğunun modern düşünceyi ve milliyetçiliği Fransa ve Fransızca kanalıyla öğrenmiş olması muhtemeldir. Bu seçkinlerin Galatasaray Lisesi gibi yerli okullarda dahi Fransız siyasi düşüncesi eksenli bir eğitim almaları, yabancı dil olarak Fransızca öğrenmeleri, bazılarının bizzat Fransa’da eğitim görmeleri ve Jön Türklerden başlayarak bir kısmının Fransa’da sürgün hayatı yaşamaları, asimilasyoncu anti-etnik Fransız ulus devlet modelinin seçilmesinde etkili olmuştur. Mustafa

Kemal Atatürk'ün entelektüel serüveninde de Fransız düşünürlerinin ve Fransızcanın etkisi diğer tüm yabancı dillere ve ulusal ekollere göre daha baskındır.<sup>15</sup>

Fransız Devrimi'ni müteakip süreçte ortaya konan Fransa'nın anti-etnik, asimilasyoncu ulus devlet modeline tepki olarak gelişen ilk ve en etkili alternatif, Almanya'nın birleşerek bir ulus devlet olarak ortaya çıkmasıyla (1871) en bilinen örneğini ortaya koyan tek etnili ulus devlet modelidir. Tek bir etnik gruba ayrıcalıklar tanıyan göç ve vatandaşlık yasalarıyla şekillenmiş ve başka hiçbir etnik kimliğin ifadesine izin vermeyen bu ulus devletin modelinin örneği olarak günümüzde Avrupa'da Almanya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, İrlanda, İzlanda, Letonya, Litvanya, Romanya, Polonya ve Yunanistan sayılabilir. Bu ülkelerin neredeyse tamamının Orta ve Doğu Avrupa'da yer alması ve büyük kısmının kuzeyde Danimarka'dan başlayarak güneyde Yunanistan'a kadar sınırdaş olması tesadüf değildir. Tek etnili Alman ulusçuluğu ve ulus devlet modeli, Fransız Devrimi sonrasında Napolyon Bonapart liderliğindeki Fransız ordularının kıta Avrupa'sındaki neredeyse tüm ülkeleri işgal etmesine tepki olarak gelişen daha pastoral, romantik, Fransızlıkla özdeşleştirilen emperyalizme, kozmopolitizme ve hatta endüstriyel şehir medeniyetine karşıtlığı daha belirgin bir ulusçuluk ve onun üzerine kurulduğu ulus devlet modelidir. Bu tepkisellik tek etnili ulus devlet örneklerinin belirgin bir özelliğidir. Alman kültürel etkisinin baskın olduğu ülkelerde bu model etkin olmuştur: Alman Habsburg hanedanının ve onun resmi dili Almancanın etkin olduğu Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Romanya; Alman yerleşimcilerin kitlesel olarak ikamet ettikleri, sosyo-ekonomik ve entelektüel üst tabakayı oluşturdukları Baltık cumhuriyetleri ve büyük devletlerin askeri ve diplomatik müdahaleleriyle Osmanlı devletinden koparılarak bağımsız devletler olarak tanındığı halde başlarına Alman kökenli hanedanların getirildiği Bulgaristan ve Yunanistan gibi Balkan devletleri bu örnekler arasında sayılabilir.



Türkiye’de ulusçuluğun gelişimi ve ulus devletin inşası sürecinde, bilhassa İttihat ve Terakki cemiyetinin bazı liderleri üzerinden Almanya’nın belirgin bir siyasi etkisi olsa da, bu etki Fransız etkisine nazaran ulus devlet anlayışını şekillendirmekte daha zayıf kalmış, özellikle İttihat ve Terakki’nin tasfiyesinden sonra Ankara’da kurulan yeni rejimin liderliğinde belirleyici olamamıştır.<sup>16</sup> Gerek İttihat ve Terakki’nin gerekse CHP’nin tek parti yönetimleri döneminde (sırası ile 1913-1918 ve 1925-1946)<sup>17</sup> asimilasyoncu Fransız modeline alternatif, etnik ve ırkçı öğeleri barındıran ve bu özellikleriyle Alman modeline öykünen bir Türk ulusçuluğunu savunan önemli şahsiyetler olmuştur. Fakat buna rağmen halkın etnik köken temelinde bireysel tasnifine ve etnik kökenlere göre hiyerarşik bir yapılanmaya gidilmemiştir. Sovyetler Birliği’nde olduğu gibi başlangıçta pozitif ayrımcılık amacıyla<sup>18</sup> veya *Apartheid* dönemi Güney Afrika’da olduğu gibi açıkça her seviyede ırk-temelli ayrımcılık amacıyla bireysel etnik kimlik yasal bir kategori haline getirilmemiştir. Yasal ve kurumsal düzlemde etnik köken veya ırk temelinde ‘sınıflandırma’, etnik veya ırkçı üstünlüğe dayanan rejimlerin başvurduğu en belirgin politikalar arasındadır.<sup>19</sup>

Etnik köken ve ulus kimliği arasındaki dengeyi kurmak konusunda üçüncü bir yaklaşım 1922’de Sovyetler Birliği’nin (SSCB) kurulmasıyla<sup>20</sup> en somut ve küresel ölçekte en fazla bilinen örneğini veren çok etnili devlet modelidir. Milli Mücadele döneminden itibaren Türkiye’deki Sovyet etkisi göz önüne alınırsa, ilhamını SSCB’den alan çok etnili modelin Türkiye’de bilhassa sosyalistler arasında pek çok taraftarı olması şaşırtıcı değildir.<sup>21</sup>

20nci yüzyılın ikinci yarısında, kısmen Sovyet-Amerikan jeopolitik rekabetinin sonucu olarak kısmen de iç siyasi mücadelelerin sonucu olarak bazı liberal demokratik Batı ülkelerinde de ‘çok kültürçülük’ (multiculturalism) kavramı altında toplanan; dillerin, ırkların, kültürlerin çeşitliliğinin korunmasına atfettiği değer açısından SSCB’nin çok etnili rejimini andıran birtakım politikalar benimsenmiştir.<sup>22</sup> Bir yandan Sovyet sosyalist çok etnili model, bir yandan

Avustralya, Hollanda, Kanada ve Yeni Zelanda gibi Batı ülkelerinde popüler hale gelen çok kültürlük, Fransa ve Türkiye gibi anti-etnik asimilasyoncu ulus devlet modelini benimseyen ülkelerin uluslararası arenada her iki ideolojik bloktan da eleştirilere maruz kalmasına yol açsa da, Türkiye dâhil orta ve büyük ölçekli ülkelerde devletin etnik politikalarının değişiminde iç siyasal dinamikler belirleyici olmuştur. Müteakip bölüm, Türkiye’de devletin etnik politikalarının değişimini mümkün kılan iç siyasal dinamiklere odaklanacaktır.

#### **4. Türkiye’de Asimilasyon Politikasının Sonu ve Çok Kültürcü Açılımlar, 2004-2013**

Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğu 1923 yılından itibaren 80 yıl boyunca ilhamını Fransız ulus devlet modelinden alan anti-etnik, asimilasyoncu yaklaşımı benimsemiş, vatandaşlık ve göç politikalarından anayasa metnine ve idari yapısına kadar bu yaklaşım tüm devlet politikalarına damgasını vurmuştur. Bu 80 yıllık süreçte, bazı ırkçı-etnik ulusçu muhalifler Türkiye’nin tek etnili bir yönde değişimini arzulamış olsalar da bu grupların faaliyetleri nispeten marjinal kalmıştır. Asıl siyasi mücadele asimilasyoncu statükonun korunmasını isteyenler ile çok etnili bir modele geçmeyi arzulayanlar arasında gerçekleşmiştir.

Türkiye’de 1923-2003 dönemi boyunca etnik azınlık dillerinin devlet nezdinde resmen tanınması ve desteklenmesi söz konusu olmamıştır. Buna mukabil 2004 yılı Haziran ayında devletin resmi televizyonu TRT’nin 3ncü kanalında Arapça, Boşnakça, Çerkezce, Kürtçe ve Zazaca yayının başlamasıyla birlikte bu yaklaşımda ilk somut ve sembolik değeri çok yüksek değişim gerçekleşmiş, müteakip on yılda ise bu açılımı destekleyen daha kapsamlı çok kültürcü adımlar atılmıştır. 2009’da TRT’nin her gün ve sadece Kürtçe yayın yapan yeni bir kanalı, TRT 6 (sonraki adıyla *TRT Kürdi*), yayına başlamıştır. 2012-2013 akademik yılında ise ‘yaşayan diller ve lehçeler’ adı altında pek çok azınlık dili (Kürtçe, Zazaca, Lazca, Adıgeyce, Abazaca, Gürcüce) ortaokul ve lise müfredatına seçmeli ders olarak girmiştir.

Devlet televizyonlarında azınlık dillerinde yayının ve devlet okullarında azınlık dillerinin seçmeli ders olarak verilmeye başlamasıyla birlikte Türkiye, tarihsel prototipini Fransa’nın oluşturduğu asimilasyoncu ulus devlet modelinden farklılaşmıştır. Böylelikle bazı kamu hizmetlerinin Türkçe dışındaki dillerde de verilmesinin kurumsal ve siyasi zemini büyük ölçüde oluşturulmuştur.

Diğer etnik politikalar değişmese dahi, birden fazla dilin resmen kabul edilmesinin tek başına ne kadar çarpıcı sonuçlar doğurabileceğinin canlı bir örneği İsviçre’dir. İsviçre Anayasası’nda birden fazla etnik grubun ismi geçmemektedir. İsviçre’de etnik gruplara özel pozitif ayrımcılık veya kota uygulamaları bulunmamaktadır. Nüfus sayımlarında veya bireysel kimlik kartlarında etnik köken yer almamaktadır. Hatta yaygın kanaatin aksine, anayasal olarak İsviçre bir etnik federasyon bile değildir. Fakat Almanca, Fransızca, İtalyanca ve Romanş dillerinin resmi dil statüsünde olması ve ülkeyi oluşturan kantonların bu resmi dillerden bir veya birkaçını kullanabilme hakkı, İsviçre’nin *fiilen* birden fazla etnik grubun birlikteliğiyle oluşmuş, etnik güç paylaşımına dayanan, etnik federal bir ülke görünümünde olması sonucunu doğurmuştur. Kısacası birden fazla dilin yerel seviyede dahi olsa resmi tanınırlık ve statü kazanması muazzam sonuçları olabilecek bir politikadır.

## **5. Türkiye’de Çok Kültürcü Açılımların Sebepleri: Karşıt Seçkinler, İslami Söylem ve Hegemonik Çoğunluk, 1950-2013**

Türkiye’de Kürtler ve Zazalar başta olmak üzere kendine has dil ve etnik kimlik bilincine sahip azınlıklar olduğu halde ve 1950 yılından itibaren çok partili rekabetçi seçimler aracılığıyla tüm etnik grupların siyasi temsilcileri parlamentoda temsil edildiği halde, azınlık dillerinin devlet nezdinde tanınarak desteklenmesi neden 1950’li yıllardan 2000’li yıllara kadar geçen yarım asırda mümkün olmamıştır ve neden ancak 2000’li yıllarda mümkün olmuştur? Devletin, ulusal kimliğin tanımlanması konusunda kritik işleve sahip böylesi politikalarda

değişiklik yapabilmesi için üç unsurun bir araya gelmesi gerekir ve Türkiye tarihinde değişim için gerekli bu üç unsur ancak 2002’de iktidara gelen AK Parti döneminde bir araya gelmiştir.

Birinci koşul, devletin resmi politikalarından rahatsız olan etnik grupların siyasi temsilcilerinin, ki bunlara ‘karşıt seçkinler’ denilebilir, iktidara gelmesidir. Fakat karşıt seçkinlerin iktidara gelmesi etnik politikaların değişimi için gerekli olduğu halde yeterli değildir. İkinci koşul, karşıt seçkinlerin devletin resmi ulusal kimlik vizyonuna alternatif bir ulusal kimlik söylemine de sahip olmasıdır. Üçüncü koşul, yeni bir ulusal kimlik söylemiyle iktidara gelen bu karşıt seçkinlerin aynı zamanda siyasi arenada hegemonik bir çoğunluğa sahip olmalıdır, ki bu çoğunluğun Türkiye gibi parlamenter bir demokraside karşılığı TBMM’de çok büyük bir milletvekili çoğunluğuna sahip olmaktır.

Karşıt seçkinlerin iktidarı olarak tanımladığımız birinci koşulu ele alırsak, bu durum Türkiye tarihinde birkaç kez gerçekleştiği halde devletin etnik politikalarının değiştirilmesi sonucunu doğurmamıştır. En başta Demokrat Parti (DP) 1950 yılında Kürtlerin de yoğun desteğiyle iktidara gelmiş, böylece Milli Mücadele yıllarından itibaren ilk defa çok sayıda popüler Kürt siyasetçi TBMM’ye girebilmiştir. Fakat buna rağmen DP’nin uzun iktidarı (1950-1960) döneminde devletin etnik kimliklere yönelik resmi politikasında bir değişiklik olmamıştır. Bunun sebebi ikinci gerekli koşulun DP iktidarında sağlanamamasıdır. DP’nin ekonomik, sivil ve siyasal özgürlükler konuları başta olmak üzere pek çok konuda Kemalizm’e muhalif bir tutumu olduğu halde, etnik kimliklerin tanınması ve ulus inşası konusunda ana hatlarıyla asimilasyon stratejisinden farklı, çok kültürcü bir ulus tanımı ortaya koymamıştır.<sup>23</sup> Dolayısıyla DP döneminde Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı iller dâhil eğitim, sağlık ve ulaşım gibi hizmet ve yatırımlar arttığı ve bireysel ekonomik ve siyasal özgürlükler genişlediği halde, etnik grupların ve azınlık dillerinin kamusal alanda tanınmasına yönelik DP hükümetlerinin bir çabası görülmemiştir.<sup>24</sup> Konuya ilişkin bir soruya cevaben Adnan Menderes,

bireysel özgürlüklerin genişletilmesinin Kürt meselesinin de çözülmesini sağlayacağını düşündüklerini belirtmiştir.<sup>25</sup>

1960’lı yıllarda ilk kez belli bir etnik veya mezhebi seçmen grubunun hassasiyetlerine doğrudan hitap eden siyasi partilerin ortaya çıktığı gözlenmektedir. Değişik ideolojik tercihleri ve etnik veya mezhep kimliklerine ilişkin talepleri yansıtmakla birlikte Yeni Türkiye Partisi (YTP) ve Türkiye Birlik Partisi (TBP) bu duruma örnektir (Aktürk, 2008). YTP, DP’nin halefi olma iddiasıyla ortaya çıkmış olsa da, 1961 ve 1965 seçim sonuçlarında görüldüğü üzere oylarının büyük çoğunluğunu Kürt nüfusun yoğun olarak yaşadığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinden almış, fiilen Kürt seçmenin çoğunluğunun oyunu alan ve milletvekillerinin büyük çoğunluğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinden olan bir parti hüviyetine bürünmüştür.<sup>26</sup>

TBP ise Alevilere yönelik bir siyasi parti kurma girişimi olarak dikkat çekmiştir.<sup>27</sup> TBP parti sembolü olarak Hz. Ali’yi sembolize eden aslan ve 12 imamı sembolize eden 12 yıldızı seçmiş, Hacı Bektaş Veli’nin soyundan geldiğine inanılan ve Çelebiler olarak da bilinen Ulusoy ailesinden kişileri milletvekili listelerinin ilk sıralarından aday göstermiş, sonuçta seçilen 8 TBP milletvekilinin 3 tanesi Ulusoy ailesi mensupları olmuştur (Ata, 2007). TBP sadece 21 ilde seçimlere girdiği 1969 genel seçimlerinde ülke genelinde ancak % 3 oy aldığı halde Amasya’da % 24, Tokat’ta % 18, Çorum’da % 17, Sivas’ta % 17, Erzurum’da % 13 ve Malatya’da % 12 oy alarak Türkiye’de Alevilerin yoğun olarak yaşadığı illerde kayda değer bir başarı kazanmıştır (Aktürk: 2008: 61).

YTP, CHP ile koalisyon ortağı olduğu dönemde Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı illere verilen hizmetleri artırmıştır. Hatta bu hizmetleri dolayısıyla YTP Diyarbakır milletvekili ve Sağlık Bakanı olan Yusuf Azizoğlu, CHP’li İçişleri Bakanı Hıfzı Oğuz Bekata tarafından Kürtçülükle suçlanmış fakat suçlamalara cevaben devletin resmi ideolojisi olan Türk milliyetçiliğine bağlılığını teyit etmiştir.<sup>28</sup> TBP ise Alevi kimliğini kullanarak mezhepçilik yaptıkları ithamına cevaben,

devletin resmi ideolojisine bağlılığını “mezhebimiz Kemalizm, Kâ-bemiz Anıtkabir” diyerek teyit etmiştir (Ata, 2007: 85). Hülasa, gerek YTP gerekse TBP, sırasıyla Kürt ve Alevi seçmenlerin yoğun desteğiyle TBMM’de belirli bir temsil gücüne ulaşmış partiler oldukları halde, devletin resmi etnik politikalarında değişiklik yapmayı teklif etmemişler çünkü böyle bir reform teklifini meşrulaştırabilecek alternatif bir ulusal kimlik söylemi geliştirmemişlerdir.

Türkiye siyasetinde, devletin etnik politikalarında somut değişiklikler yapmayı meşrulaştırabilecek yeni ve alternatif ulusal kimlik söylemlerini ortaya koyabilen iki ana siyasal ideoloji sosyalizm ve İslamcılık olmuştur. Sosyalist hareket 1960’larda Türkiye İşçi Partisi (TİP) çatısı altında en kayda değer çıkışını yapmış, İslamcı hareket ise 1970’li yıllarda, kısa sürede kapatılan Milli Nizam Partisi (MNP) deneyimin ardından Milli Selamet Partisi (MSP) ve onun ardılı siyasi partilerin çatısı altında varlık göstermiştir. Gerek TİP gerekse MSP, Kürt seçmenler arasında Türkiye genelinde aldıkları oy yüzdesinin çok üzerinde bir oy oranına ulaşmayı başarmışlardır. TİP’in ve MSP’nin ortaya çıkışıyla birlikte Kürtler, sosyalist ve İslamcı olan bu iki partiye, Kürt olmayan seçmenlere göre çok daha yüksek oranda oy vermişlerdir. Kürt seçmenlerin İslamcı ve sosyalist partilere ortalamasının üzerinde teveccühünün başlıca sebebi, farklı ideolojik sebeplerle de olsa hem İslamcı hem sosyalist partilerin azınlıkların dil ve kültürlerinin tanınmasına destek vermesidir. Örneğin TİP adaylarının seçim konuşmalarında Alevi, Arap, Kürt gibi etnik grupların karşılaştığı ayrımcılığa açıkça atıfta bulunulmuş,<sup>29</sup> MSP lideri Necmettin Erbakan’ın ümmetçi söylemi Arap, Kürt, Zaza gibi Müslüman etnik gruplar arasında büyük destek görmüştür.

Sosyalist TİP’in en başarılı olduğu 1965 genel seçimlerinde dahi Türkiye genelinde aldığı oy ancak % 3 iken, en çok oy aldığı üç il % 8 ile Diyarbakır, % 6 ile Kars ve % 5.8 ile Tunceli’ydi.<sup>30</sup> TİP’in yurt genelinde oylarının % 2.7’ye düştüğü 1969 genel seçimlerinde ise açık ara en çok oy aldığı il % 16.8 ile Tunceli’ydi. İslamcı MNP’nin

12 Mart 1971’deki askeri müdahale sonucu kapatılmasının ardından, Kürt yoğunluklu bir il olan Adıyaman’ın milletvekili Süleyman Arif Emre’nin liderliğinde MSP kuruldu ve kısa süre sonra Necmettin Erbakan MSP’nin genel başkanı oldu. Bu İslamcı hareket o günden bugüne Türkiye siyasetinde ‘Milli Görüş’ hareketi olarak bilinmektedir. Türkiye genelinde ancak % 8.5 oy aldığı 1977 seçimlerinde MSP, Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı Adıyaman’da % 19, Bingöl’de % 25, Bitlis’te % 27, Diyarbakır’da % 18, Mardin’de % 23, Muş’ta % 18, Siirt’te % 22 ve Van’da % 20 oy almıştır.<sup>31</sup> Bu sonuçların gösterdiği gibi daha 1960’lı ve 1970’li yıllarda sosyalist ve İslamcı partiler Kürt seçmenler arasında ortalamanın üzerinde bir destek görmekteydiler.

Devletin etnik politikaları konusunda değişiklik vaat ederek ve bu politikalarından hoşnut olmayan kesimlerin desteğini alarak TBMM’de belirli bir ağırlık kazanmış olsalar da, gerek 1960’lı yıllarda TİP gerekse 1970’li yıllarda MSP Türkiye’de seçimlerden birinci parti olarak çıkmanın çok uzağında partilerdi. TİP’in yurt genelinde aldığı en yüksek oy %3 (1965), MSP’nin yurt genelinde aldığı en yüksek oy % 12 (1973) idi. Dolayısıyla, bu partiler kendi ideolojik vizyonları doğrultusunda devlet politikalarını değiştirecek siyasi güçten mahrumdular.

1980 askeri darbesini müteakip 1983 yılında tekrar çok partili rejime geçildiğindeyse, sosyalist hareketin büsbütün marjinalleştiği, İslamcı Milli Görüş hareketinin de 1980’li yıllarda % 10’luk seçim barajının altında kaldığı görüldü. Fakat 1990’lı yıllara gelindiğinde Milli Görüş hareketi büyük bir ivmeyle kiteselleşti ve Refah Partisi (RP) çatısı altında 1995 genel seçimlerinde % 21’lik oyla Türkiye’nin en büyük siyasi partisi oldu. Bu siyasi hareket, Erbakan liderliğinde Haziran 1996’da kurulan ve bir yıl süren RP-DYP koalisyon hükümetinde iktidarın büyük ortağı oldu. Fakat bu kısa süreli iktidarında RP’nin İslami reformist bir motivasyonla devletin etnik politikalarında esaslı bir değişiklik yapması mümkün olmadı. Buna rağmen, RP lideri Erbakan’ın, Diyarbakır Devlet Güvenlik Mahkemesi (DGM) tarafından ömür boyu siyaset yasağına çarptırılmasına sebep olan meşhur Bingöl

konuşması, İslamcı içeriğinden çok Kürtler başta olmak üzere Türkiye'deki etnik kimliklerin tanınması talebiyle öne çıkıyordu.<sup>32</sup>

RP'nin ve ardılı olan FP'nin kapatılmasını müteakip, İslamcı siyasi parti geleneği, söylemleri ve kadrolarıyla kısmen Adalet ve Kalkınma Partisi'nde (AK Parti), kısmen de Saadet Partisi'nde (SP) devam ede geldi. PKK'nın siyasi kanadı olan partiler hariç, Türkiye'deki diğer tüm partilerin aksine (CHP, MHP, BBP), hem AK Parti ve hem de SP'nin Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı illerde de Türkiye'nin geri kalanında aldıkları oya benzer oranda ve yoğunlukta oy aldıkları gözlenmektedir.

AK Parti'nin 3 Kasım 2002 genel seçimlerinde yurt genelinde % 34 oy alarak TBMM'de 550 milletvekilinin 363'ünü (% 66) kazanmasıyla devletin etnik politikaları açısından yeni bir devir açıldı. Böylece Türkiye'de ilk defa, resmi devlet politikalarından farklı ve yeni bir kimlik söylemi (İslamcılık / ümmetçilik) olan bir parti, statükodan rahatsız en büyük etnik grup olan Kürtlerin büyük kısmının oylarıyla iktidara gelmiş ve TBMM'de hegemonik bir çoğunluğa (363 / 550) ulaşmıştı. Bu üç koşulun aynı anda sağlandığı AK Parti'nin iktidarında, 2004 yılında devlet televizyonu TRT 3'te Arapça, Boşnakça, Çerkezce, Kürtçe ve Zazaca yayının başlamasıyla birlikte, devletin etnik çeşitliliğe yönelik olarak 80 yıldır izlediği politikalarda radikal bir dizi reform on yıllık bir süre zarfında tedrici olarak gerçekleştirilmiştir.

2004'de TRT 3'te beş azınlık dilinde yayının ardından, 2009'da sadece Kürtçe yayın yapan TRT 6'nın (TRT Kurdi) açılması, Kasım 2011'de AK Parti lideri ve Başbakan Erdoğan'ın Dersim harekâtı ve katliamı (1937-1938) dolayısıyla devlet adına Dersimli Alevi Kürtlerden özür dilemesi, 2012-2013 akademik yılında 'yaşayan diller ve lehçeler' adı altında pek çok azınlık dilinin seçmeli ders olarak ortaokul ve lise müfredatına girmesi (2015 yılı itibariyle Kürtçe, Zazaca, Lazca, Adıgeyce, Abazaca, Gürcüce) ve Ekim 2013'te açıklanan daha geniş kapsamlı bir reform paketinin parçası olarak ilköğretim okullarında okunan Andımız'ın kaldırılması, devletin etnik politikalarındaki radi-



kal değişikliğin on yıla yayılan beş somut göstergesi olarak kabul edilebilir. 2013 sonu itibariyle Türkiye, Fransa’dan mülhem asimilasyoncu ulus devlet modelinden bir ölçüde uzaklaşarak, çok kültürcü bir ulus devlet modeline doğru önemli bir dizi reformu gerçekleştirmişti.

AK Parti hükümetleri, devletin etnik politikalarında gerçekleştirilen bu radikal reformları meşrulaştırmak konusunda İslami bir söyleme başvurdular. Bu bakımdan, RP lideri Erbakan’ın 1994’te Bingöl’deki konuşmasıyla, AK Parti lideri Erdoğan’ın 2011 ve 2015 genel seçim kampanyaları nedeniyle Diyarbakır’da yaptıkları konuşmalar arasında İslami, ümmetçi kardeşlik vurgusu ve ırkçılık eleştirisi açısından büyük fark yoktur.<sup>33</sup> Bu konuda anlamlı bir veri de Marksist Leninist PKK terör örgütünün hapisteki lideri Abdullah Öcalan’ın dahi, Mart 2013 tarihinde PKK’ya silah bırakma çağrısı yaptığı meşhur Nevruz mesajında, “Türk halkı bilmeli ki, Kürtlerle bin yıla yakın İslam bayrağı altındaki ortak yaşamları, kardeşlik ve dayanışma hukukuna dayanmaktadır” şeklindeki açıklaması olmuştur (Gürcanlı, 2013). Ümmetçi söylemin motivasyonu ve Kürt seçmenlerin yoğun desteğiyle, AK Parti’nin siyasette hegemonik çoğunluğa sahip olduğu on yıllık dönemde gerçekleştirilen bu çok kültürcü açılımların, bugüne kadar gözlemlenebilen sonuçları bir sonraki bölümde incelenecektir.

## **6. Türkiye’de Çok Kültürcü Açılımların Sonuçları: Devletin Meşruiyetinin İhyası ve Dindar Kürtlerin Siyasi Sistemle Uzlaşması**

2004-2013 döneminde gerçekleştirilen çok kültürcü açılımların en önemli iki sonucu, devletin Kürt vatandaşları nezdindeki meşruiyetinin ihyası ve bu durumun hususi bir alt başlığı olarak dindar Kürtlerin siyasi sistemle uzlaşması olmuştur. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin Kürt vatandaşları nezdinde meşruiyet kaybı, Tek Parti döneminde (1925-1946) başlamış, çok partili rejime geçişle kısmen giderilmiş olsa da her askeri rejim döneminde (1960, 1971, 1980-1983) meşruiyet krizi derinleşmiş ve bilhassa 1987-2002 döneminde yürürlükte

olan Olağanüstü Hal (OHAL) yönetiminde zirveye çıkmıştır.<sup>34</sup> Bakanlar Kurulu kararıyla 6 ayda bir uzatılan OHAL uygulaması, 2002 yılında halen yürürlükte olduğu son iki ilde de (Diyarbakır ve Şırnak) uzatılmayarak 2003 yılı itibariyle sona ermişti. OHAL uygulaması, ülkede belirli etnik grupların yoğun olarak yaşadığı illerde ayrı bir hukuki ve idari düzene karşılık geldiği için devlet ve OHAL bölgesindeki vatandaşlar arasında psikolojik bir kopuş ve güven bunalımına sebep oluyor, meşruiyet krizini derinleştiriyordu (Yavuz, 2001).

Türkiye'nin bütün illerinde aynı hukuki düzenin sağlanması, Arapça, Kürtçe ve Zazaca gibi Güneydoğu'da yaygın olarak konuşulan dillerde devlet destekli öğretim ve yayın faaliyetlerinin başlaması, Dersim harekâtı gibi Kürtlere karşı katliama varan geçmiş politikaların devletin en üst düzeyinde kınanması gibi adımlar, tüm vatandaşların eşitliği ilkesinin somut olarak pekiştirilmesini ve Kürtler başta olmak üzere farklı etnik gruplar nezdinde devletin ve siyasi sistemin meşruiyetinin ihya edilmesini sağladı.

Tarihsel çıkış noktasını Fransa'nın ulus inşa sürecinde bulan asimilasyoncu ulus devletin etnik politikalarında yapılan reformlarla eşzamanlı olarak, yine ilhamını Fransa'daki benzer uygulamalardan alan dışlayıcı laiklik politikalarını da yumuşatan tarihsel reformlar yapılması, Kemalist ideolojinin hem milliyetçiliğinden hem de laikliğinden muzdarip kitlelerin taleplerinin kısmen karşılanması olarak açıklanabilir. Dolayısıyla AK Parti'nin 2004-2013 döneminde gerçekleştirdiği reformların bilhassa dindar Kürtlerin siyasi sistemle uzlaşmasına yol açtığı görülmektedir.

Her ne kadar 2014 yılından itibaren, bilhassa Suriye iç savaşının seyrinden kaynaklanan olağandışı etnik Kürt ulusalcısı dalganın ve Türkiye iç siyasetinde radikal biçimde değişen ittifakların etkisiyle dindar Kürtlerin bir kısmının da sosyalist Kürt ulusalcılığının temsilcisi sayılabilecek Halkların Demokratik Partisi'ne (HDP) destek olduğu gözlenirse de, belirgin bir dindar Kürt damarın kalıcı olarak Türkiye'nin çok kültürcü yeni sistemine entegre olduğunu söylemek mümkündür.<sup>35</sup>

Solcu Kürt ulusalcılığının tarihsel zirvesine ulaştığı 7 Haziran 2015 seçimlerinde dahi, dindar Kürtlerin kimliğiyle öne çıkan Adıyaman, Bingöl ve Urfa gibi bazı illerde<sup>36</sup> veya Bitlis ve Siirt’in belli ilçelerinde<sup>37</sup> bu çok kültürcü reformların icracısı konumundaki AK Parti’nin HDP’den çok daha fazla oy aldığı gözlenmiştir.

## **7. Sonuç: Asimilasyondan Çok Kültürcülüğe Türkiye’de Etnik Rejim Değişikliği, 2004-2013**

2004-2013 döneminde Türkiye, önceki 80 yıl boyunca yürürlükte olan etnik politikalarda esaslı değişikliklere sahne oldu. Bu on yıllık reform sürecini bir ‘etnik rejim değişikliği’ olarak tanımlamak mümkündür. Bu dönemde Türkiye, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren benimlenen ve ilhamını Fransa’nın ulus devlet modelinden alan asimilasyoncu devlet politikalarını tedrici olarak terk ederek bazı çok kültürcü politikaları benimsedi.

Türkiye’de ulus devletin en kapsamlı dönüşümüne sahne olan bu on yıllık sürecin kilometre taşları arasında, 2004’de TRT 3’te beş azınlık dilinde yayının başlaması, 2009’da sadece Kürtçe yayın yapan TRT 6’nın (sonraki adıyla TRT Kurdi) kurulması, 2011’de Dersim harekâtı sonucu gerçekleşen katliam için devlet adına Başbakan tarafından özür dilenmesi, 2012-2013 akademik yılında devlet okullarında azınlık dillerinin seçmeli ders olarak müfredata girmesi ve 2013 yılında geçmişte ilköğretimde toplu törenle okunması mecburi olan Andımız metninin kaldırılması sayılabilir.

Bu makalede öncelikle 172 ülkede ve bilhassa 42 Avrupa ülkesinde devletin etnik çeşitliliğe yönelik olarak uyguladığı politikaların dağılımının bir özeti sunuldu. Bu çerçevede, Türkiye’nin 2004 yılında başlayan reform sürecine gelinceye kadar uyguladığı politikalar açısından bakıldığında, Avrupa ülkeleri başta olmak üzere dünyanın diğer ülkeleri arasında hangi gruba dâhil olduğu tespit edildi. Bu bağlamda milliyetçiliğin ve ulus devletin ortaya çıkışından itibaren Fransa (1789), Almanya (1871) ve Sovyetler Birliği (1917/1922) örneklerinde görül-

düğü gibi üç farklı ulus devlet modelinin ortaya çıktığı ve Türkiye'nin 1923 yılından itibaren bilinçli ve belirgin şekilde ilhamını Fransa'dan alan asimilasyoncu ulus devlet modelini takip ettiği ortaya kondu.

Bu küresel karşılaştırmalı ve tarihsel analizi müteakip, 1950'de ilk serbest ve adil seçimlerle çok partili demokrasiye geçen Türkiye'de, 2002 yılına gelinceye dek geçen yarım asırda devletin etnik politikalarında değişiklik taleplerini karşılamaya yönelik olarak neden bir reform yapılamadığı açıklandı. Devletin etnik politikalarında değişimin üç gerekli koşulu olarak, karşıt seçkinlerin iktidara gelişi, ulusal ve etnik kimliğin ilişkisi üzerine yeni bir söylem ve hegemonik siyasi çoğunluğun önemi, bu yarım asırlık döneme ilişkin örnekler üzerinden açıklandı. 2002 yılında AK Parti'nin iktidara gelmesiyle ilk defa karşıt seçkinlerin yeni bir kimlik söylemiyle ve hegemonik çoğunlukla iktidara geldiği ve bu sayede seksen yıldır değiştirilemeyen etnik politikalarda çok kültürcülüğe yönelik esaslı reformlar gerçekleştirdikleri tezi detaylandırıldı. Gerçekleştirilen bu reformların ideolojik lokomotifini olan İslami, ümmetçi söylemin reformların sebeplerinin ve sonuçlarının anlaşılmasındaki kritik rolü örneklerle açıklandı.

## N o t l a r

1. Şerafettin Elçi'nin davası ve mahkumiyetine ilişkin olarak bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, Dava No 1982/1, Karar No 1983/2, 12 Nisan 1983.

2. 2015 yılı itibariyle 85 bin öğrencinin seçtiği 'yaşayan diller ve lehçeler' dersleri kapsamında, Kürtçe, Zazaca, Lazca, Adıgeyce, Abazaca ve Gürcüce dil dersi verilmektedir (Hürriyet, 2015). 2012-2013 akademik yılında bu kapsamda yer almayan Lazca, ertesi yıl eklenmiştir (Sabah, 2013).

3. 2014 yılı sonu itibariyle tamamlanan ve yazarın bilimsel araştırmacısı ve yöneticisi olduğu projenin raporlarına Avrupa Komisyonu araştırma portalının bu projeye özel sayfasından ulaşabilirsiniz.

4. Fransa'nın asimilasyoncu modelini ve Fransız ulus inşası için kritik

önemi olan 1870-1914 dönemini ele alan kapsamlı bir klasik akademik çalışma için bkz. Weber, 1976.

**5.** Almanya’nın etnik ulus devlet modelini Fransa’nın asimilasyoncu ulus devlet modeliyle karşılaştıran bir klasik akademik çalışma için, bkz. Brubaker, 1992.

**6.** Oydaşmacı sözcüğünü, Arend Lijphart’ın kavramsallaştırdığı şekliyle İngilizce ‘consociational’ teriminin karşılığı olarak kullanıyorum. Lijphart bu kavramı anavatanı Hollanda’nın siyasi sistemini incelediği eserinde (Lijphart, 1968) ortaya koymuş, müteakip eserinde ise (Lijphart, 1977) pek çok ülkeden örneklerin ışığında geliştirmiştir.

**7.** Tek bir etnik grubun vatandaşlıkta ayrıcalıklı konumda olduğu tüm ülkelerin coğrafi dağılımına projemizin web sayfasından ulaşılabilir.

**8.** Bu makalede 42 Avrupa ülkesi olarak tanımlanan ülkeler, topraklarının tamamı veya bir kısmı (Rusya ve Türkiye gibi) coğrafi olarak Avrupa kıtasında yer alan ve nüfusları çeyrek milyonun üzerinde olan tüm ülkelerdir. Bu tanımı 28 AB üyesi ülkeye ek olarak AB üyesi olmadığı halde Avrupa kıtasında yer alan 14 ülkeyi de kapsamaktadır.

**9.** Almanya ve İsrail’de belli birer etnik grubun ayrıcalıklı göçünü teşvik etmeye yönelik yasaları ve sonuçlarını inceleyen bir çalışma için bkz. Joppke ve Roshenhek, 2001.

**10.** Almanya, Rusya ve Kazakistan’da yürürlükte olan etnik ayrıcalıklı göç politikalarını karşılaştırmalı olarak inceleyen bir çalışma için, bkz. Zevleeva, 2014.

**11.** Örneğin Soğuk Savaş döneminde ‘Almanya, Romanya hükümetine Almanya’ya göç etmesine izin verdiği her bir etnik Alman için 2.600 ile 5.200 Amerikan doları arasında bir ödeme yapıyordu’ (Aktürk, 2012: 64).

**12.** Türkiye’de ‘etnik azınlık’ statüsü bulunmamakla birlikte Lozan Antlaşması gereğince ‘dini azınlık’ statüsü bulunmaktadır. Resmi azınlık statüsüne sahip olan Ermeni, Musevi ve Rum azınlıkların bu statüsü, etnik veya kültürel herhangi bir öğeden ziyade din farkından kaynaklanmaktadır.

**13.** Romanlara yönelik pozitif etnik ayrımcılık uygulayan Avrupa ülkeleri, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Macaristan, Kosova, Romanya, Sırbistan ve Slovenya’dır.

**14.** Gayrimüslimlerin ise hem resmen dini azınlık statüsünde oluşları,

hem de ülkeyi terk etmeleri ve vatandaşlıktan çıkarılmaları yönünde özellikle erken Cumhuriyet döneminde uygulanan politikalar sebebiyle, asimile olsalar bile eşit vatandaş olarak kabul edilmedikleri söylenebilir.

**15.** Bu konuda kapsamlı bir eser Şükrü Hanioğlu'nun (2011) kaleme aldığı Atatürk'ün entelektüel biyografisidir.

**16.** Örneğin Rıza Nur'un (1992) hatıralarında ırka büyük önem veren bir Türkçülüğün vurgulandığı görülmektedir. Rıza Nur, Milli Mücadele'nin önemli şahsiyetlerini etnik kökenlerine göre tasnif eder ve Çerkes gibi, Müslüman olduğu halde etnik Türk olarak kabul etmediklerinin önemli görevlerde bulunmalarını eleştirir.

**17.** Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın 5 Haziran 1925'te kapatılmasından, Demokrat Parti'nin 7 Ocak 1946'daki kuruluşuna kadar geçen süre tek parti dönemi olarak tanımlanmıştır. Sadece 3 ay süren Serbest Cumhuriyet Fırkası (12 Ağustos - 17 Kasım 1930) deneyimi de istisnai bir vaka olarak değerlendirilebilir.

**18.** Bu konuda en kapsamlı ve yetkin iki eser için bkz. Martin, 2001 ve Hirsch, 2005.

**19.** Bu çeşit sınıflandırmaların toplumsal ve siyasal sonuçları çok derin ve uzun süreli olmaktadır (Bowker ve Star, 2000).

**20.** Bolşevik Devrimi Ekim 1917'de gerçekleşmişse de, 'Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği' bu adla, etnik federal ve çok dilli yapısıyla ancak 1922'de kurulmuştur.

**21.** Türkiye'deki Sovyet etkisi iki seviyede ele alınabilir. Doğrudan devletlerarası etkileşim ve yakınlaşma (Yerasimos, 2000) ve değişik dönemlerde sosyalistler ve Avrasyacılar gibi değişik ideolojik tutumları olmakla birlikte 'Rusyacı' olarak tarif edilebilecek bazı entelektüeller ve hareketler nezdinde Sovyet / Rus etkisi.

**22.** Çok kültürcülüğün en önemli teorisyeni Kanadalı siyaset filozofu Will Kymlicka'ya göre devletin kurulduğu anda mevcut olan, geçmişte kendi kendini yönetme deneyimi olan, ortak bir dili ve kültürü olan ve kendi kendini yönetebileceği kurumlara sahip gruplar devlet tarafından özel muameleye ve yasal ayrıcalıklara sahip olması gereken 'ulusal azınlıklar' olarak tanımlanabilir (Kymlicka, 1995). Kymlicka'ya göre Kanada'da yaşayan Amerikan yerlileri ve Fransız dil ve kültürüne sahip Quebec'liler bu kriterleri karşılayan

‘ulusal azınlıklar’ veya “azınlık uluslar” olarak kabul edilebilir.

**23.** Örneğin I. Menderes hükümetinin (22.05.1950 - 09.03.1951) programında devletçilik ve laiklik ilkelerinin CHP dönemindeki uygulaması şöyle eleştirilmektedir: “Tarihimizde ilk defadır ki yüksek heyetiniz milli iradenin tam ve serbest tecellisi neticesinde millet mukadderatına hakim olmak mevkiine gelmiş bulunuyor... artık memleketimizde normal siyasi hayat başlamıştır... Şimdiye kadar verdiğimiz izahattan anlaşılmalı olacaktır ki, iktisadi ve mali görüşlerimizin esası bir taraftan devlet müdahalelerini asgariye indirmek... [ve] hususi teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmek diye ifade olunabilir... Biraz yukarıda millete mal olmuş inkılaplarımızın korunmasından bahsetmiştik... İrticai tahrike asla müsaade etmemekle beraber din ve vicdan hürriyetlerinin icaplarına riayet edeceğiz. Hakiki layikliğın [laiklik] manasını biz böyle anlamaktayız.” Hükümet programının tam metni TBMM’nin web sayfasında mevcuttur.

<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP19.htm> [Erişim: 03.02.2016].

**24.** Mesela Doğu Anadolu’da bir üniversite kurulması DP döneminde 1957’de Erzurum’da açılan Atatürk Üniversitesi’yle gerçekleşmiştir.

**25.** Menderes, Numan Esin’in bu konudaki sorusuna ‘Bizim çözümümüz demokrasiydi. Halka vereceğimiz serbestlikle bu işe bir çözüm geleceği kanaatindeydik. O yönde hareket ettik. Böylece, halkı yönetime ve ülkeye bağlama yolunu seçtik’ cevabını vermiştir” (Esin, 2005: 158, Aköz 2007’den).

**26.** YTP 1961 genel seçimlerinde yurt genelinde % 13 oy aldığı halde, Bingöl’de % 55, Siirt’te % 51, Adıyaman’da % 49, Bitlis’te % 47, Muş’ta % 44, Diyarbakır’da % 43, Van’da % 38, Tunceli’de % 35 oy almıştır (Aktürk, 2012: 145).

**27.** Bu partinin Alevi kimliği üzerine bir inceleme için bkz. Ata, 2007.

**28.** Bu tartışmanın resmi tutanaklara yansıyan kamuya açık kısımları için bkz. TBMM 30.06.1964 tarihli 14ncü Oturum Tutanakları s.356-367. Yazarın Naci Kutlay ile mülakatında (22.11.2007, Ankara) bu tartışma geneli itibariyle teyit edilmiştir.

**29.** Örneğin TİP Diyarbakır milletvekili Dr. Tarık Ziya Ekinci’nin 28 Eylül 1969 tarihli radyo konuşmasının transkripsiyonu *Tarih Vakfı* (Emi-nönü, İstanbul) *TİP dosyası*, 0083, Seri No 400.04, Klasör 7, s.3.

**30.** TBMM websitesi, 1965 seçimlerinde TİP’in iller bazında aldığı oy oranları: [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secimler.secim\\_parti\\_iller?p\\_secim\\_yili=1965&p\\_parti=39](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secimler.secim_parti_iller?p_secim_yili=1965&p_parti=39) [Erişim: 03.02.2016].

**31.** TBMM websitesi, 1977 seçimlerinde MSP’nin iller bazında aldığı oy oranları: [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim\\_sorgu.secim\\_parti\\_iller?p\\_secim\\_yili=1977&p\\_parti=32](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim_sorgu.secim_parti_iller?p_secim_yili=1977&p_parti=32) [Erişim: 03.02.2016].

**32.** Bingöl’deki bu konuşmasında Erbakan şöyle hitap etmişti: “Ülkenin evlatları asırlar boyu mektebe başlarken besmeleyle başladığı halde siz geliniz, bu besmeleyi kaldırdınız. Ne koydunuz yerine? ‘Türküm, doğruyum, çalışkanım.’ Ee... Sen bunu söyleyince öbür taraftan da Kürt kökenli bir Müslüman evladı ‘Ya, öyle mi? Ben de Kürdüm, daha doğruyum, daha çalışkanım’ deme hakkını kazandı” (Çalmuk, 2001: 8).

**33.** AK Parti lideri Tayyip Erdoğan’ın, andımızın kaldırılmasını temellen-dirirken, andımızın yazarının dışlayıcı laiklik uygulamaları arasında en tepki çekenlerden olan Türkçe ezan uygulamasının da mimarlarından biri olduğunu vurgulaması, etnik politikalarda yapılan reformlarla, dışlayıcı laiklik politikalarına karşı İslami hassasiyetleri gözeterek yapılan reformlar arasındaki bağlantıyı ve eşgüdümü göstermesi açısından manidardır. “Andımız olarak bilinen metnin yazarı son derece tartışmalı bir isim olan Reşit Galip’ti. Reşit Galip Türkçe ezan zulmünün mimarlarından” (Milliyet, 2013).

**34.** OHAL’in kısa bir tarihçesi için bakınız, “OHAL neydi?” Cumhuriyet, 24 Haziran 2010. [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/156626/OHAL\\_neydi\\_\\_.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/156626/OHAL_neydi__.html) [Erişim: 03.02.2016].

**35.** Siyasal İslamcı Kürtlere ilişkin tarihsel ve güncel bir inceleme için bkz. Kutlay, 2005. Naci Kutlay’ın siyasal İslamcı Kürtler olarak incelediği isimler arasında Ahmet Naim Baban, Abdurrahim Zapsu, Şeyh Mahmut Berzenci, Altan Tan, Mehmet Metiner, Seyyid Ahmet Arvasi, Abdulkakim Hüseyini, Ömer Vehbi Hatipoğlu, Abdulkadir Badıllı, Cemilpaşazade Mustafa Bey, Hüsamettin Korkutata, İzzettin Yıldırım ve Müfit Yüksel yer almaktadır (Kutlay, 2005: 100-140).

**36.** Bu üç ilde demografik olarak Zazaların ve Hanefi Kürtlerin ağırlığının bulunduğu, buna mukabil HDP’nin kazandığı illerde demografik olarak Şafi Kürtlerin daha büyük çoğunluklar oluşturduğu göz önüne alınacak olursa, Kürt ve Zaza etnik kategorisi içinde de dil, lehçe ve mezhep farkına



paralel bir siyasi saflaşma örgüsü ortaya çıkmaktadır. 7 Haziran 2015 genel seçimlerinde AK Parti Adıyaman’da % 58, Bingöl’de % 47 ve Urfa’da % 47 oranında oy alarak birinci parti olmuştur.

37. 7 Haziran 2015 genel seçimlerinde Bitlis’in Mutki ilçesinde AK Parti % 55,8, HDP % 35,4 ve Siirt’in Tillo ilçesinde ise AK Parti % 63,4, HDP % 31,5 oy almıştır.

## **K a y n a k ç a**

**Aktürk, Şener (2012), Regimes of Ethnicity and Nationhood in Germany, Russia, and Turkey**, New York: Cambridge University Press.

**Aktürk, Şener (2008), “Türkiye Siyasetinde Etnik Hareketler: 1920-2007”**, **Doğu Batı**, 44: 43-74.

**Ata, Kelime (2007), Alevilerin İlk Siyasal Denemesi: Türkiye Birlik Partisi (1960-1980)**, Ankara: Kelime Yayınları.

**Bowker, Geoffrey C. and Susan Leigh Star (2000), Sorting Things Out: Classification and Its Consequences**, Cambridge: MIT Press.

**Brubaker, Rogers (1992), Citizenship and Nationhood in France and Germany**, Cambridge: Harvard University Press.

**Çalmuk, Fehmi (2001), Erbakan’ın Kürtleri: Milli Görüş’ün Güneydoğu Politikası**, İstanbul: Metis.

**Dündar, Fuat (2001), İttihat ve Terakki’nin Müslümanları İskân Politikası, 1913-1918**, İstanbul: İletişim.

**Esin, Numan (2005), Devrim ve Demokrasi: Bir 27 Mayısçının Anıları**, İstanbul: Doğan Kitap, s.158’den aktaran Emre Aköz (2007), “Adnan Menderes’in Kürt Çözümü”, **Sabah**, 2 Kasım 2007.

**Gürcanlı, Zeynep (2013), “Öcalan’ın Mesajının Şifreleri”**, **Hürriyet**, 21 Mart 2013, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/22868814.asp> (Erişim Tarihi: 03.02.2016).

**Hanioğlu, M. Şükrü (2011), Atatürk: An Intellectual Biography**, Princeton: Princeton University Press.

**Hirsch, Francine (2005), Empire of Nations: Ethnographic Knowledge and the Making of the Soviet Union**, Ithaca: Cornell University Press.

- Joppke, Christian and Zeev Roshenhek (2001), Ethnic-Priority Immigration in Israel and Germany: Resilience versus Demise**, San Domenico: EUI Working Paper Series.
- Karpat, Kemal H. (2010), Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler**, İstanbul: Timaş.
- Karpat, Kemal H. (1982).** "Millets and Nationality: The Roots of the Incongruity of Nation and State in the Post-Ottoman Era", *in* (eds.) Benjamin Braude ve Bernard Lewis (1982), **Christians and Jews in the Ottoman Empire: The Functioning of a Plural Society, Volume 1**, New York: Holmes and Meier Publishers, pp.141-169.
- Kutlay, Naci (2005), Türk Siyasal İslamcılığında Kürt Damarları**, Ankara: Beybun.
- Kymlicka, Will (1995), Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights**, New York: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1968), The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands**, Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, Arend (1977), Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration**, New Haven: Yale University Press.
- Martin, T. D. (2001), Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939**, Ithaca: Cornell University Press.
- Özgür Baklacioğlu, Nurcan (2011), Dış Politika ve Göç: Yugoslavya'dan Türkiye'ye Göçlerde Arnavutlar (1920-1990)**, İstanbul: Derin.
- Rıza Nur (1992), Hayat ve Hatıratım (Üç Cilt)**, İstanbul: İşaret.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, "I. Menderes Hükümeti Programı"**.  
<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP19.htm> (Erişim Tarihi: 03.02.2016).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Türkiye Cumhuriyeti Milletvekili Genel Seçimleri, 1965 Yılı Genel Seçimlerinde TÜRKİYE İŞÇİ PARTİSİ (1961-1971) AVNİ ERAKALIN'ın İl Bazında Aldığı Oy ve Oranları"**.  
[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secimler.secim\\_parti\\_iller?p\\_secim\\_yili=1965&p\\_parti=39](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secimler.secim_parti_iller?p_secim_yili=1965&p_parti=39) (Erişim Tarihi: 03.02.2016).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Türkiye Cumhuriyeti Milletvekili Genel Seçimleri, 1977 Yılı Genel Seçimlerinde MİLLİ SELAMET PARTİSİ'nin İl Bazında Aldığı Oy ve Oranları"**.

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim\\_sorgu.secim\\_parti\\_iller?p\\_secim\\_yili=1977&p\\_parti=32](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim_sorgu.secim_parti_iller?p_secim_yili=1977&p_parti=32) (Erişim Tarihi: 03.02.2016).

**Walker, Edward W. (2003), *Dissolution: Sovereignty and the Breakup of the Soviet Union*, Lanham: Rowman and Littlefield.**

**Weber, Eugen (1976), *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914*, Stanford: Stanford University Press.**

**Yavuz, M. Hakan (2001), “Five Stages of the Construction of Kurdish Nationalism in Turkey”, *Nationalism and Ethnic Politics*, 7 (3): 1-24.**

**Yerasimos, Stefanos (2000), *Kurtuluş Savaşı’nda Türk-Sovyet İlişkileri 1917-1923*, İstanbul: Boyut.**

**Zeveleva, Olga (2014), “Political Aspects of Repatriation: Germany, Russia, Kazakhstan: A Comparative Analysis”, *Nationalities Papers*, 42 (5): 808-827.**

“Erdoğan ‘Andımız’ın Neden Kaldırıldığını Açıkladı”, **Milliyet**, 8 Ekim 2013. <http://www.milliyet.com.tr/erdogandan-partililere-gonderme/siyaset/detay/1774517/default.htm> (Erişim Tarihi: 03.02.2016).

“Lazca Seçmeli Ders Oldu”, **Sabah**, 13 Eylül 2013.

<http://www.sabah.com.tr/egitim/2013/09/13/lazca-secmeli-ders-oldu> (Erişim Tarihi: 03.02.2016).

“OHAL Neydi?”, **Cumhuriyet**, 24 Haziran 2010.

[http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/156626/OHAL\\_neydi\\_.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/156626/OHAL_neydi_.html) (Erişim Tarihi: 03.02.2016).

“Yaşayan Diller ve Lehçeler Dersini 85 bin Öğrenci Seçti”, **Hürriyet**, 25 Ocak 2015. <http://www.hurriyet.com.tr/egitim/28045465.asp> (Erişim Tarihi: 03.02.2016).

## Türkiye’de İl Bazında İstihdam Politikalarının Etkinliği

Erdem Cam<sup>1</sup>

Murat Atan<sup>2</sup>

**Özet:** Küreselleşen dünyada istihdam, hem ülkeler hem de OECD, Avrupa Birliği gibi ülkeler üstü kurumlar için gündem oluşturan ve önemli hale gelen bir politika alanıdır. Ülkelerin istihdam politikalarının pek çok amacı olabilir. Ancak bunların içinde en temel hedef ülke içinde işsizliği ortadan kaldırmak ya da en düşük oranlarda tutabilmektir. Özellikle işsizlik sorunu, ülke içinde sosyal çöküntüye ve ekonomik açıdan kayıpların oluşmasına neden olmaktadır. Benzer şekilde işsizlik sosyal politika yönünden incelendiğinde toplumda kişilerin yaşam kalitesini azalttığı, toplumsal sorunların arttığı, mutsuzluğun yaygınlaştığı, toplum için telafisi zor olan pek çok toplumsal soruna neden olduğu gözlemlenmektedir. Aynı şekilde işsizlik toplumsal zararlarının yanı sıra ekonomik açıdan durgunluğa, işgücünün ve üretimin azalmasına yol açacaktır. Bu nedenle il bazında istihdama yönelik politikalar uygulanması ve işsizlik probleminin çözümüne yönelik politikalar oluşturulması önemlidir. Bu çalışmada 2013 - 2016 yılları arasında il bazında işgücüne katılım oranı, ortalama günlük kazanç ve istihdam oranı değişkenleri çıktı olarak işsizlik oranı ve sosyal güvenlik kapsamındaki aktif çalışanların toplam nüfusa oranı değişkenleri de girdi olarak kullanılmıştır. Çalışmada il bazında uygulanan istihdam politikalarının etkinliği ölçülmüştür. Tüm veri-

1. Doç. Dr., Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi,

2. Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, İİBF, Ekonometri Bölümü

ler TÜİK ve SGK veri tabanlarından alınmıştır. Malmquist toplam faktör verimliliği indeksi modelinin çözümünde DEAP 2.1 paket programı ve il bazında sonuçların haritalarının çizilmesi için ArcGIS 10.5 paket programı kullanılmıştır. Bu makalede il ve bölgesel farklılıkların azaltılması için genel politikalar yerine il bazlı politikaların uygulanmasının daha yararlı çıktılar yaratacağı sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İstihdam, Teknik Etkinlik, İller, Malmquist Toplam Faktör Verimliliği İndeksi.

## Giriş

Türkiye’de bölgeler (İBBS düzey 1 veya 2) arasında ve hatta iller (İBBS Düzey 3) arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından çok büyük farklar vardır. Bu farklılıkların ortaya çıkmasında istihdam başta olmak üzere birçok sosyal politikanın etkisi vardır. Bunlara birkaç örnek sayılması gerekirse; altyapı yetersizliği, sermaye birikimi yetersizliği, mekânsal sorunlar, tarihsel ve coğrafi etkenler, girişimcilik kültürünün yetersizliği, uygulanan pasif politikalar, yerel yönetimler ile merkezi idarenin uyumsuzlukları gibi birçok etken sayılabilir.

Bölgeler arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik açıdan ortaya çıkan bu farklılıklar en fazla bölgesel istihdam politikaları üzerinde doğrudan etki yaratmaktadır. Bu etkilerin en temel nedeni mevcut kaynakların bölgeler arasında farklı etkinlik düzeyinde kullanılmasıdır. Özellikle il bazında sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarını azaltmak ve istihdam etkinliğini sağlayabilmek için öncelikle geri kalmış bölge ve illerden başlamak üzere mevcut kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasının önemli olduğu görülmektedir (Ercan, 2006: 67).

Bu çalışmada 2013-2016 döneminde il bazında işgücüne katılım oranı, ortalama günlük kazanç ve istihdam oranı değişkenleri çıktı olarak işsizlik oranı ve sosyal güvenlik kapsamındaki aktif çalışanların toplam nüfusa oranı değişkenleri de girdi olarak kullanılmıştır.

Çalışmada il bazında uygulanan istihdam politikalarının etkinliği ölçülmüştür. Tüm veriler TÜİK ve SGK veri tabanlarından alınmıştır. Malmquist toplam faktör verimliliği indeksi modelinin çözümünde DEAP 2.1 paket programı ve il bazında sonuçların haritalarının çizilmesi için ArcGIS 10.5 paket programı kullanılmıştır.

### **Literatür Taraması**

Konu ile ilgili olarak literatürde yer alan veri zarflama analizi ve toplam faktör verimliliği indeksi kullanılarak bölgesel etkinlik konusunu işleyen çalışmalar ile istihdam politikalarını konu alan çalışmaların bazıları yayım yılına göre özetlenmiştir.

*Neşe Algan ve Melek Akdoğan (2001)*, “Veri Zarflama Analiz Tekniği Kullanılarak Karadeniz Bölgesi’nde Yer Alan İllerin Etkinlik Değerlendirilmesi” isimli bildirimlerinde, 18 il için sosyo-ekonomik yapıyı ve bu illerin performansını CCR veri zarflama analizi tekniği kullanarak belirlemeye çalışmışlardır. Sonuçta illerin etkinlik düzeyleri, illerin güçlü ve zayıf yönleri, illerin sosyal ve ekonomik alanda nasıl bir dönüşüme gereksinim duyduğu belirlenmiştir.

*Canan Zeynep Aydemir (2002)*, “Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması” isimli kurum uzmanlık tezinde, VZA ile illerin katma değer ve üretimde kaynak kullanım etkinlikleri incelenmiştir. Modelde girdi ve çıktıların belirlenmesinde, bölgesel rekabet edebilirliğe katkı sağlayan temel değişkenlerden faydalanılmıştır. Sonuçta illerin görece teknik ve ölçek etkinlik değerleri bulunmuş il bazında ve Türkiye genelinde hangi kaynakların ne ölçüde etkisiz kullanıldığı belirlenmiştir.

*Murat Atan, Ebru Özgür ve Hüseyin Güler (2004)*, “İstatistiksel Analizler ve VZA ile İllerin Gelişmişlik Düzeylerinin Karşılaştırılması” isimli makalede ekonomik, sosyo-ekonomik ve demografik değişkenler kullanarak illerin gelişmişlik düzeyleri VZA ve çok değişkenli istatistiksel analiz yöntemleri tespit edilmiştir. Sonuçta etkin iller belir-

lenmiş ve bu illerin referans olma özellikleri saptanmıştır. Ayrıca çalışmada illerin gelişmişlik düzeyini belirlemede kullanılan yöntemlerin karşılaştırılması yapılmıştır. Sonuç olarak değişken sayısı arttıkça VZA’nın, çok değişkenli istatistiksel analizlere göre etkinliğinin azaldığı görülmüştür.

*Berna Kıran* (2008), “Kalkınmada Öncelikli İllerin Ekonomik Etkinliklerinin Veri Zarflama Analizi Yöntemi ile Değerlendirilmesi” isimli yüksek lisans tezinde, 1995-2000 döneminde kalkınmada öncelikli bölgeler içindeki illerin ekonomilerinin etkin olup olmadığı veri zarflama analizi süper aylak tabanlı model (SupSBM) yöntemi ile araştırılmıştır. Sonuçta etkin olan il sayısının etkin olmayan il sayısından az olduğu, 1996 yılının yıllar arasında en fazla etkin il yaratan ve yıllar itibariyle ortalama etkinlik değerleri eğrisinin zirve noktası olan yıl olduğu tespit edilmiştir. Kamusal olarak uygulanan kalkınmada öncelikli il politikalarının, illerin ekonomilerini destekleyen ve rekabetçi yapılarına katkıda bulunan politikalar olarak yürürlükte olması beklenmektedir sonucuna ulaşılmıştır.

*Abidin Öncel* (2010), *Türkiye’de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politika Uygulamaları ve Etkin Kaynak Kullanımı Üzerine Bir Analiz* isimli doktora tezinde, İBBS Düzey 2 bazında 26 alt bölgesi için bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politika uygulamaları ile bölgesel kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığı veri zarflama analizi modeli kullanılarak tespit edilmeye çalışılmıştır. Sonuçta sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından alt sıralarda yer alan bölgelerin kaynaklarını etkin kullanmadıklarına dair yeterli bulguya ulaşılamamıştır.

*Sema Ay* (2012), “Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme” başlıklı çalışmasında Türkiye’de işsizlik sorununun nedenlerini, sorunu çözmek için uygulanan politikaları ve hangi istihdam politikalarının başarılı olacağını incelemiştir. Makalede 1960 yılından 2012 ye kadar Türkiye’de uygulanan istihdam politikaları incelenmiş ve politikaların etkinliği üzerine bir

tartışma yapılmıştır. Yapılan araştırma sonucunda Türkiye’de işsizliğin üç temel nedeni tespit edilmiş olup bunlar; yapısal sorunlar, yüksek işgücü maliyetleri ve istihdam yaratmayan büyümedir. Dolayısıyla uygulanan istihdam politikaları ile işsizliği azaltmada yeterli başarı sağlanamamıştır. Aktif istihdam politikalarına daha çok önem verilmesi gerekir.

*Ümran Şengül, Seyedhadi Eslemian ve Miraç Eren (2013), “Türkiye’de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflamasına Göre Düzey 2 Bölgelerinin Ekonomik Etkinliklerinin VZA Yöntemi ile Belirlenmesi ve Tobit Model Uygulaması”* isimli makalelerinde İBBS Düzey 2 bölgelerinin ekonomik etkinlikleri 2007-2008 dönemi bazında veri zarflama analizi ile ölçmüşlerdir. Analizde girdi değişkeni için; kişi başı kamu yatırım gerçekleştirmeleri, teşvik belgeli yatırımlar, toplam banka kredileri ve çıktı değişkeni olarak ise gayri safi katma değer (GSKD), teşvik belgeleri ile yaratılan istihdam, açılan işyeri sayısı ve dış ticaret dengesi kullanılmıştır.

*Çiğdem Aylin Köne (2014), “Veri Zarflama Analizi ile Türkiye’nin Bölgesel Eko-Etkinliğinin Araştırılması”* isimli bildirisinde veri zarflama analizi kullanılarak Düzey 2’de yer alan 26 bölgenin eko-etkinliğini incelenmiştir. Modelde girdi değişkenleri olarak çevresel baskı ise asit yağmurlarına, küresel ısınmaya, troposferik ozon ve partikül madde oluşumuna yol açan gazlar ile atık su ve katı atıklar ve çıktı değişkeni olarak da gayri safi katma değer seçilmiştir. 26 bölge içerisinde, TR10 (İstanbul), TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik) ve TR51 (Ankara) bölgeleri eko-etkinlik sıralamasında ilk sıralarda yer alırken, en düşük eko-etkinlik ise TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis) bölgesinde gerçekleşmiştir. Sonuçlar, yüksek gayri safi katma değere sahip bölgelerdeki eko-etkinliğin, düşük gayri safi katma değere sahip bölgelere göre daha yüksek olduğunu gösterilmiştir.

*Fehim Bakırcı, Emine Demet Ekinci ve Tuba Şahinoğlu (2014), “Bölgesel Kalkınma Politikalarının Etkinliği: Türkiye Alt Bölgeler Bazında Bir Uygulama”* başlıklı makalelerinde; Türkiye’de uygula-



nan bölgesel kalkınma politikalarının bölgesel istihdama etkilerini incelemiştir. Bahse konu çalışmada Türkiye İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey-1’e göre 12 alt bölgeye yönelik bölgesel kalkınma politika araçlarının etkinliği Veri Zarflama Analizi (VZA) yöntemi kullanılarak tahmin edilmeye çalışılmıştır. Bu araştırmanın sonucuna göre; etkinlik ölçümleri bölgeler ve yıllar arasında bir eşitsizliği yansıtmaktadır. Diğer bulgu Batı bölgelerinin Doğu bölgelerine göre daha etkin olduğudur. Türkiye geneli hakkında bir değerlendirme yapılırsa etkinsizliğin neden olduğu istihdam açığının temel nedeni; tarım sektöründeki istihdam yetersizliğidir.

*Fuat Oğuz ve Serpil Oğuz* (2016), “Kamuda Girişimcilik, Rekabet ve İstihdam Politikalarının Etkinliği” başlıklı makalelerinde; istihdam stratejilerini, teknolojik gelişmeler ve girişimcilik kavramının aldığı yeni anlam çerçevesinde ele almışlar ve konunun Türkiye açısından yansımalarını analiz etmişlerdir. Bu çalışmada girişimciliğin önemine değinilmiş, istihdamı arttırmaya yönelik politikaların ekonomiyi teknolojinin gerisine düşürdüğü sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla gerek bölgeler arası gerekse tüm ülkede istihdamı arttırmanın yolunun; uzun vadede insanlara iş bulmaktan ziyade iş yaratmak olduğu sonucuna varılmıştır. Bunun için girişimcilik daha fazla desteklenmelidir.

### **Araştırmanın Yöntemi**

Veri zarflama analizi karar birimlerinin tek bir dönemdeki verileri yatay kesit analiz eden statik bir yöntemdir. Ancak etkinlik değerlendirme sürecinde zaman ve zaman içindeki değişim önemlidir. Bu nedenle bünyesinde zaman boyutunu da içeren Malmquist toplam faktör verimliliği indeksi (TFVİ) geliştirilmiştir.

Malmquist TFV indeksi karar birimlerine ilişkin panel veri oluşturularak toplam faktör verimliliğindeki değişimi inceleyen ve performansının ölçümünde zaman boyutunu dikkate alan güçlü bir yöntemdir. Malmquist TFVİ bahsedilen avantajlarına ek olarak, indeksi oluşturan iki bileşeni açıkça tanımlayabilmektedir. Bunlar, karar birimlerinin et-

kin sınıra yaklaşma sürecinin bir değerlendirmesi olan etkinlik değişimi ve etkin sınırın zaman içinde değişimini belirlemeye yönelik olarak oluşturulan teknik değişimdir (Tarım, 2001: 151-152).

Malmquist TFCİ, ortak teknolojiye göre her bir veri noktasının farklarının oranlarını hesaplayarak, iki veri noktası arasındaki toplam faktör verimliliğindeki değişimi ölçer. Bu ölçüm için uzaklık fonksiyonu kullanılmaktadır. Girdi uzaklık fonksiyonu, çıktı vektörü verildiğinde, oransal olarak en çok büzülen girdi vektörüne bağlı olarak üretim teknolojisi tanılanır. Benzer olarak, çıktı uzaklık fonksiyonu, girdi vektörü verildiğinde, oransal olarak genişleyen girdi vektörüne bağlı olarak üretim teknolojisini tanımlar (Nkamleu, 2004: 203-222).

Çıktıya göre uzaklık fonksiyonu,  $\vec{x}$  ile üretilebilecek mümkün  $\vec{y}$  'lerin kümesi  $\varphi(\vec{x})$  ile gösterilmek üzere,

$$d_0(\vec{x}, \vec{y}) = \min\{\delta I(\vec{y} / \delta \in \varphi(\vec{x}))\} \quad (1)$$

olarak tanımlanmaktadır. Uzaklık fonksiyonu  $d_0(\vec{x}, \vec{y})$ 'nin alacağı değerler,  $\vec{y}$  vektörü  $\varphi(\vec{x})$  sınırı üzerinde ise 1;  $\vec{y}$  vektörü  $\varphi(\vec{x})$  içindeki teknik etkin olmayan bir noktayı tanımlıyorsa  $> 1$ ; ve  $\vec{y}$  vektörü  $\varphi(\vec{x})$  dışındaki mümkün olmayan bir noktayı tanımlıyorsa  $< 1$  dir. Fare ve diğerlerinin (1994) makalesi izleyerek, esas alınan t dönemi ve izleyen t + 1 dönemi arasındaki çıktıya göre Malmquist TFV değişim indeksi, uzaklık fonksiyonu çerçevesinde

$$m_0(\vec{x}_s, \vec{y}_s, \vec{x}_t, \vec{y}_t) = \frac{d_0^t(\vec{x}_t, \vec{y}_t)}{d_0^s(\vec{x}_t, \vec{y}_t)} x \left[ \frac{d_0^s(\vec{x}_t, \vec{y}_t)}{d_0^s(\vec{x}_s, \vec{y}_s)} x \frac{d_0^t(\vec{x}_t, \vec{y}_t)}{d_0^t(\vec{x}_s, \vec{y}_s)} \right]^{1/2} \quad (2)$$

olarak hesaplanır. Bu gösterimde  $d_0^s(\vec{x}_t, \vec{y}_t)$ , t + 1 dönemi gözleminin t dönemi teknolojisinden olan uzaklığını ifade eder. m(.) fonksiyonunun değerinin 1 den büyük olması t döneminden t + 1 dönemine TFV'de büyüme olduğunu, 1 den az olması ise aynı dönemler dikkate alındığında TFV'de azalma olduğunu göstermektedir. (Tarım, 2001: 152-158).

Malmquist toplam faktör verimliliği indeksinin teknik etkinlikteki

değişmeye ve teknolojik değişmeye ayrıştırılması, her iki faktörün toplam faktör verimliliğine (TFV) olan katkısını belirlememize yardımcı olur. Böylece, (2) nolu denklem iki kısma ayrılırsa etkinlikteki ve teknolojideki değişmeyi ayrı ayrı ölçmek mümkün olabilecektir. Buna göre, (Nishimizu and Page, 1982; Fare vd., 1994: 66-80)

$$\text{Teknik Etkinlikteki Değişim (TED)} = \frac{d_0^t(\vec{x}_t, \vec{y}_t)}{d_0^s(\vec{x}_t, \vec{y}_t)} \quad (3)$$

$$\text{Teknolojik Değişim (TD)} = \left[ \frac{d_0^s(\vec{x}_t, \vec{y}_t)}{d_0^s(\vec{x}_s, \vec{y}_s)} \times \frac{d_0^t(\vec{x}_t, \vec{y}_t)}{d_0^t(\vec{x}_s, \vec{y}_s)} \right]^{1/2} \quad (4)$$

şeklinde ifade edilir. (3) nolu eşitlikte teknik etkinlikte değişme üretim sınırını yakalama etkisi olarak ifade edilirken (4) nolu eşitlikte, teknolojik değişme üretim sınırları eğrisinin kayması olarak ifade edilmektedir. Öte yandan teknik etkinlikteki değişme ile teknolojik değişmenin çarpımı toplam faktör verimliliğindeki değişmeyi vermektedir.

$$M_0^{t,t+1} = TED \times TD \quad (5)$$

$M_0$  indeksinin 1’den büyük olması, toplam faktör verimliliğinin t döneminden t + 1 dönemine arttığını, 1’den küçük olması, toplam faktör verimliliğinin t döneminden t + 1 dönemine azaldığını göstermektedir (Coelli, 1996: 28). Sonuç olarak çalışmada yukarıda matematiksel modeli detaylı olarak anlatılan Malmquist Toplam Faktör Verimliliği İndeksi (TFVİ) kullanılmıştır.

### Veri Toplama Araçları

Araştırmada kullanılan veriler TÜİK bölgesel istatistikler veri tabanı, TÜİK istihdam, işsizlik ve ücret temel istatistik göstergeleri ile SGK web sayfasından temin edilmiştir. Çalışmada işgücüne katılım oranı, ortalama günlük kazanç ve istihdam oranı, işsizlik oranı ve sosyal güvenlik kapsamındaki aktif çalışanların toplam nüfusa oranı değişkenleri kullanılmıştır.

## Uygulama

Araştırmada kullanılan Malmquist Toplam Faktör Verimliliği İndeksi (TFVİ) sonuçları üç aşamada yorumlanacaktır. İlk aşamada tüm iller için 2013-2016 döneminde her yıl için ayrı ayrı CCR (sabit etkili) VZA ve BCC (değişken etkili) VZA model sonuçları hesaplanmıştır. İkinci aşamada 2013 yılı başlangıç dönemi hariç olmak üzere 2014, 2015 ve 2016 yılları için 81 ile ait Teknik etkinlik değişimi (TE), Teknolojik değişim (TD), Saf (pür) etkinlik değişimi (SE), Ölçek etkinlik değişimi (ÖE) ve Toplam Faktör Verimliliği İndeksi (TFVİ) değerleri yorumlanmıştır. Üçüncü aşamada ise tüm illerin yukarıda listelenen beş etkinlik ölçütü için özet tablosu oluşturulup yorumlanacaktır.

## Verilerin Analizi

Malmquist toplam faktör verimliliği indeks modelinin çözümünde DEAP 2.1 paket programı kullanılmıştır. Bu program Fortran programlama dilinde yazılmıştır. Bu bir DOS programıdır, fakat dosya editörü kullanılarak Windows ortamında da kolayca kullanılabilir. Bu program kullanıcının veri dosyalarını oluşturduğu bir dizi dosya sistemi ile talimatı içeren küçük bir dosya içermektedir. Program metin dosyasında verinin ASCII formatında listelenmesine gerek duymaktadır. Veri gözlemsel olarak listelenir. Her çıktı ve girdi için bir kolon olması gerekmektedir. İlk olarak tüm çıktılar ve daha sonra tüm girdiler listelenir. Veri dosyası birbirinden boşluk ya da TAB tuşuyla ayrılan sayıları içerir. Herhangi bir kolon başlangıcı içermez. Metin dosyası makale.dta 4 yıllık zaman dilimi içerisinde 81 il için gerçekleştirilen gözlemleri içerir. Bu iller için üç çıktıyı ve iki girdiyi kullanarak üretmektedirler. Her yıl için veriler ilk 81 satırda listelenmiştir. Daha sonra çözüm için makale.ins dosyası oluşturulur. Tablo 1’de makale.ins dosyasındaki tanımlamalar gösterilmiştir.

Son olarak program makale.out çıktı dosyasını üretmektedir. Çıktı, Malmquist hesaplanması için gerekli olan uzaklıkların listelenmesiyle

başlar. Her karar birimi (il) için yılda 4 uzaklık hesabı yapılmaktadır. Bunlar; eski zaman dilimindeki CCR VZA sınırı, şimdiki zaman dilimindeki CCR VZA sınırı, gelecek zaman dilimindeki CCR VZA sınırı ve şimdiki zaman dilimindeki BCC VZA sınırıdır. Sonraki aşamada Malmquist’in alt unsurları gösterilmektedir. Tüm unsurlar eski yıllarla ilişkilendirilmiştir. Bu nedenle çıktı ikinci yıldan başlar. Beş indeks her yıl ve her karar birimi için gösterilmektedir. Bu indeksler; Teknik etkinlik değişimi (TE), Teknolojik değişim (TD), Saf (pür) etkinlik değişimi (SE), Ölçek etkinlik değişimi (ÖE) ve Toplam Faktör Verimliliği İndeksi’dir (TFVİ). Bundan sonra değişik zaman dönemlerinde (tüm karar birimleri için) ve değişik karar birimlerinin (tüm zaman dönemleri için) için hazırlanan özet tablolar sunulmaktadır.

**Tablo 1.** Malmquist TFVİ tanım dosyası (makale.ins)

---

makale.dta	Veri dosyasının ismi
makale.out	Sonuç (çıkıtı) dosyasının ismi
81	Karar birimi sayısı (iller)
4	Zaman (yıl)
3	Çıktı değişkeni sayısı
2	Girdi değişkeni sayısı
1	Model yönelimi 0 = girdi yönelimli ve 1 = çıktı yönelimli
0	Model etki türü 0 = CCR (sabit etki) ve 1 = BCC (değişken etki)
	Model türü 0 = VZA (çok adımlı), 1 = Maliyet VZA 2 =
2	Malmquist TFV

---

## Bulgular ve Yorumlar

Malmquist toplam faktör verimliliği indeksi yöntemi illerin istihdam politika uygulama sonuçlarına ilişkin teknik etkinlik ve teknik etkin-

likteki değişme, teknolojik değişme ve toplam faktör verimliğindeki değişme indeksleri hesaplanmıştır. Teknik etkinlik ve toplam faktör verimliliği indekslerinin hesaplanmasında sektörlerin hem ölçeğe göre sabit getiri (CCR) hem de değişen getiri (BCC) altında oldukları varsayımı dikkate alınmıştır. Bu iki varsayım altında elde edilen etkinlik indeksleri arasındaki ilişkiyi tespit etmek amacıyla Spearman sıra korelasyon sınaması yapılmıştır (Clefi, 2013: 88 – 91). Yapılan analiz sonucuna göre; CCR<sub>2014</sub> ile BCC<sub>2014</sub> arasında korelasyon değeri 0,436 ve P = (0,000)'dır. CCR<sub>2015</sub> ile BCC<sub>2015</sub> arasında korelasyon değeri 0,621 ve P = (0,000)'dır. CCR<sub>2016</sub> ile BCC<sub>2016</sub> arasında korelasyon değeri 0,486 ve P = (0,000)'dır. Spearman korelasyon sınaması sonuçlarına göre iki varsayım altında hesaplanan etkinlik değerleri arasında istatistiksel olarak anlamlı orta derece pozitif korelasyon olduğu görülmüştür. Bu nedenle ölçeğe göre değişken getiri (BCC) varsayımı altında elde edilen teknik etkinlik tercih edilmiştir. Tablo 2'de illerde uygulanan istihdam politikalarına ilişkin yıllık ortalama teknik etkinlik değerleri verilmektedir.

**Tablo 2.** İllerde Uygulanan İstihdam Politikalarına İlişkin Yıllık Ortalama Teknik Etkinlik Düzeyleri (2013 -2016)

	2013	2014	2015	2016
Adana	0.879	0.902	0.886	0.847
Adıyaman	0.853	0.975	0.810	0.779
<i>Afyon</i>	0.983	<b>1</b>	0.983	0.900
<b>Ağrı</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Amasya	0.897	0.929	0.908	0.841
Ankara	0.937	0.990	0.930	0.884
Antalya	0.948	<b>1</b>	<b>1</b>	0.946
Artvin	<b>1</b>	<b>1</b>	0.986	0.893
Aydın	0.924	0.979	0.994	0.889

Balıkesir	0.884	0.923	0.931	0.826
Bilecik	0.916	0.907	0.915	0.903
Bingöl	0.908	0.875	0.916	0.913
Bitlis	0.855	0.947	0.877	0.870
Bolu	0.907	0.976	0.952	0.904
<b>Burdur</b>	0.939	0.967	<b>1</b>	0.941
Bursa	0.905	0.941	0.906	0.880
<b>Çanakkale</b>	0.896	<b>1</b>	0.931	0.856
<b>Çankırı</b>	<b>1</b>	0.996	0.999	0.792
Çorum	0.920	0.983	0.930	0.882
Denizli	0.924	0.972	0.984	0.921
<b>Diyarbakır</b>	0.864	<b>1</b>	0.830	0.870
Edirne	0.985	<b>1</b>	<b>1</b>	0.876
Elazığ	0.896	0.907	0.880	0.890
Erzincan	0.984	0.940	0.942	0.885
Erzurum	0.986	0.946	0.950	0.878
Eskişehir	0.915	0.904	0.899	0.834
Gaziantep	0.806	0.967	0.801	0.787
Giresun	<b>1</b>	<b>1</b>	0.971	0.830
Gümüşhane	<b>1</b>	<b>1</b>	0.988	0.884
Hakkâri	0.811	0.855	0.884	0.811
Hatay	0.868	0.950	0.824	0.811
<b>Isparta</b>	0.939	0.962	<b>1</b>	0.880
Mersin	0.854	0.913	0.880	0.848
İstanbul	0.974	0.959	0.935	0.909
İzmir	0.970	0.991	0.974	0.935
<b>Kars</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Kastamonu	<b>1</b>	0.992	<b>1</b>	0.835
<b>Kayseri</b>	0.876	<b>1</b>	0.876	0.852
Kırklareli	0.999	<b>1</b>	<b>1</b>	0.909
Kırşehir	0.927	0.956	0.891	0.815
<b>Kocaeli</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	0.985
Konya	0.883	0.979	0.945	0.951

<b><i>Kütahya</i></b>	0.999	<b>1</b>	0.989	0.931
Malatya	0.852	0.972	0.869	0.872
<b>Manisa</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Kahramanmaraş	0.851	0.797	0.813	0.801
Mardin	0.758	0.966	0.740	0.724
Muğla	0.931	0.972	0.986	0.921
<b>Muş</b>	0.953	0.986	<b>1</b>	0.994
Nevşehir	0.894	0.923	0.880	0.840
Niğde	0.897	0.983	0.889	0.843
Ordu	<b>1</b>	<b>1</b>	0.998	0.896
<b>Rize</b>	<b>1</b>	0.996	0.964	0.865
Sakarya	0.937	0.980	0.969	0.922
Samsun	0.922	0.919	0.913	0.845
Siirt	0.867	0.996	0.859	0.839
Sinop	<b>1</b>	0.994	<b>1</b>	0.807
<b>Sivas</b>	0.898	<b>1</b>	0.89	0.850
<b>Tekirdağ</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	0.948
Tokat	0.942	0.983	0.919	0.836
<b>Trabzon</b>	<b>1</b>	0.996	0.958	0.828
Tunceli	0.855	0.842	0.903	0.906
Şanlıurfa	0.862	0.972	0.816	0.832
Uşak	0.983	<b>1</b>	<b>1</b>	0.956
<b>Van</b>	0.976	<b>1</b>	0.916	0.921
Yozgat	0.906	0.929	0.896	0.877
<b>Zonguldak</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Aksaray	0.926	0.940	0.901	0.881
Bayburt	0.900	0.922	0.943	0.871
Karaman	0.872	0.913	<b>1</b>	<b>1</b>
Kırıkkale	0.962	0.946	0.898	0.808
Batman	0.880	0.896	0.889	0.905
<b>Şırnak</b>	0.959	<b>1</b>	0.767	0.847
Bartın	0.877	0.957	0.967	0.956
Ardahan	0.917	0.988	<b>1</b>	<b>1</b>



Iğdır	0.952	0.994	0.993	0.988
Yalova	0.911	0.961	0.952	0.882
Karabük	0.901	0.928	0.946	0.915
Kilis	0.775	0.768	0.783	0.739
Osmaniye	0.852	0.921	0.817	0.755
Düzce	0.897	0.972	0.952	0.915
<b>Ortalama</b>	<b>0.924</b>	<b>0.960</b>	<b>0.929</b>	<b>0.882</b>

İllerde uygulanan istihdam politikalarına ilişkin yıllık ortalama teknik etkinlik düzeyleri Tablo 2’de gösterilmiştir. İllerin her birine ilişkin olarak teknik etkinlik düzeyini ayrıntılı olarak açıklamak zordur. Uygulanan istihdam politikalarının tüm dönemlerde başarılı olduğu iller (% 5) sırasıyla; Ağrı, Kars, Manisa ve Zonguldak’tır. Uygulanan istihdam politikalarının üç dönem (yıl) etkin olan iller (% 2) sırasıyla; Kocaeli ve Tekirdağ’dır. Uygulanan istihdam politikalarının iki dönem (yıl) etkin olan iller (% 15) sırasıyla; Antalya, Artvin, Edirne, Giresun, Gümüşhane, Kastamonu, Kırklareli, Ordu, Sinop, Uşak, Karaman ve Ardahan’dır. Son olarak ise uygulanan istihdam politikalarının sadece bir dönem (yıl) etkin olan iller (% 17) sırasıyla; Afyonkarahisar, Burdur, Çanakkale, Çankırı, Diyarbakır, Isparta, Kayseri, Kütahya, Muş, Rize, Sivas, Trabzon, Van ve Şırnak’tır. 81 ilden 49’unda (% 61) uygulanan istihdam politikalarının teknik etkinsiz olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yıllık ortalama teknik etkinlik değerleri açısından en etkin dönem 2014 yılı ve en etkinsiz dönem ise 2016 yılıdır.

2014 - 2016 dönemleri arasındaki yıllık ortalama etkinlik indeksleri Tablo 3’de verilmektedir. Toplam faktör verimliğindeki indeksinde (TFVİ) değişimin 1’den büyük olması toplam faktör verimliğindeki artışı (büyüme) ve bu indeksin 1’den küçük olması TFVİ’deki azalmayı ifade etmektedir. Tablo 3’e göre sadece 2014 yılında uygulanan istihdam politikalarının sonucunda TFV indeksinde artış olmuştur. Bu artışın kaynağı teknolojik etkinliktir. Teknolojik gelişim istihdam politikalarını etkin kılmıştır. Teknolojik etkinlik, üretim sü-

recinde yeni teknolojilerin kullanılması suretiyle ortaya çıkan yeni istihdam alanlarını ifade etmektedir. 2015 yılında uygulanan istihdam politikaları teknik olarak etkin olmakla birlikte, teknolojik açıdan ortaya çıkan gerileme nedeniyle TFV indeksi azalmıştır. 2016 yılında ise uygulanan istihdam politikaları hem teknik etkinsiz hem de teknolojik etkinsizdir. Bu nedenle TFV indeksi de azalmıştır. Bu durum ise diğer illere göre bu illerde yeterli teknoloji yatırımı yapılmadığı anlamına gelmektedir. Yeterli yatırımın yapılmamış olması üretim sürecinde kullanılan teknolojinin eski kalmasına ve sonuç olarak da indeks değerinin 1'in altında olmasına neden olmuştur.

**Tablo 3.** 2014-2016 dönemi yıllık ortalama etkinlik indeksleri

Yıllar	TED	TD	SE	ÖE	TFVİ
2014	0.941	1.118	1.040	0.905	1.053
2015	1.234	0.766	0.966	1.277	0.946
2016	0.977	0.925	0.949	1.029	0.904
<b>Ortalama</b>	<b>1.043</b>	<b>0.926</b>	<b>0.984</b>	<b>1.060</b>	<b>0.966</b>

- TED: Teknik Etkinlik ▪ TD: Teknolojik Etkinlik ▪ SE: Saf Etkinlik
- ÖE: Ölçek Etkinliği ▪ TFVİ: Toplam Faktör Verimliliği İndeksi

Ayrıca illerdeki istihdam politikası sonuçları açısından kendi içerisinde saf (pür) etkinlikteki değişme (SE) ve ölçek etkinliğindeki değişme (ÖE) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ölçek etkinliği illerde uygulanan istihdam politikalarının uygun ölçekte istihdam yaratma başarısını göstermektedir. Buna göre 2015 ve 2016 yıllarında uygulanan politikaların istihdam yaratma ölçeğinde artış gözlemlenmiştir. İllerin yıllık ortalama etkinlik indeksleri ayrı ayrı Harita 1'de verilmektedir.

**Harita 1.** İl Bazında Ortalama Teknik Etkinlik Değerleri (TED)

Teknik etkinlik değerinin 1 olması o ilde uygulanan istihdam politikalarının tam teknik etkinliği ifade ederken, 1’den küçük olması ise etkinsizlik durumunu ifade etmektedir. Teknik etkinlik veya etkinsizlik değeri aynı zamanda, girdilerin ve çıktılarının kullanım performanslarını da göstermektedir. Yani, ölçülen teknik etkinlik değeri ile tam teknik etkinlik değeri arasındaki fark (1-TE), girdiler ve çıktılarının etkinsiz kullanım oranlarını ifade etmektedir. Bu indeksin 1’den küçük olması, mevcut teknoloji altında veri girdilerle en yüksek çıktının sağlanamadığını veya fiilî çıktının oransal olarak daha az girdilerle sağlanabileceğini ifade etmektedir. Bu şekilde girdiler ve çıktılarının büyük oranlarda atıl kalması o il için daha düşük istihdam politikası performansı anlamına gelmektedir. Örneğin, 1 birimlik yatırımın en az 10 birim istihdam yaratması gerekirken daha düşük istihdam performansı görülen yerlerde 1 birimlik yatırım örneğin 5 birim ya da 7 birim istihdam yaratmıştır. Buna göre Harita 1 incelendiğinde; Manisa ve Ağrı illerinde TED değeri 1’dir. Bu illerde uygulanan istihdam politikalarının tam teknik etkinliği söz konusudur. Açık ve Koyu yeşil etiket değeri alan iller TED değeri 1’den büyük bulunan illerdir. TED indeksinin 1’den büyük olması illerde uygulanan istihdam politikasının genel istihdam sınırını yakalama etkisini (catching-up ef-

fect) ifade etmektedir. Teknik etkinlikteki değişme indeksine göre illerde (55 il) uygulanan istihdam politikalarının etkisi ile % 68'inin yıllık ortalama etkinliğinde ilerleme (catching-up effect) olduğu, % 30'unun (24 il) etkinliğinde gerileme olduğu ve illerin % 2'sinin (2 il) teknik etkinliğinin ise değişmediği görülmektedir.

## Harita 2. İl Bazında Ortalama Teknolojik Etkinlik Değerleri (TD)



Teknolojik değişme (TD) indekslerinin 1'den büyük olması teknolojiye ilerlemeyi ifade ederken, 1'den küçük olmaları gerilemeyi ifade etmektedir. Buna göre Harita 2 incelendiğinde; Sadece Uşak ilinde ilerleme gözlemlenmiştir. Geriye kalan seksen ilde teknolojik indeks değerinde gerileme gözlemlenmiştir. Bu gerileme indeksin 1 değerinin altında olması anlamına gelmektedir. İndeksin 1'in altında olması bu illerde yüksek teknolojiye yeterince yatırım yapılmadığı için kullanılan teknolojinin eski ve verimsiz kaldığı anlamına gelmektedir. Sonuç olarak il bazında teknolojik gelişim istihdam politikalarını etkin kılmamıştır.

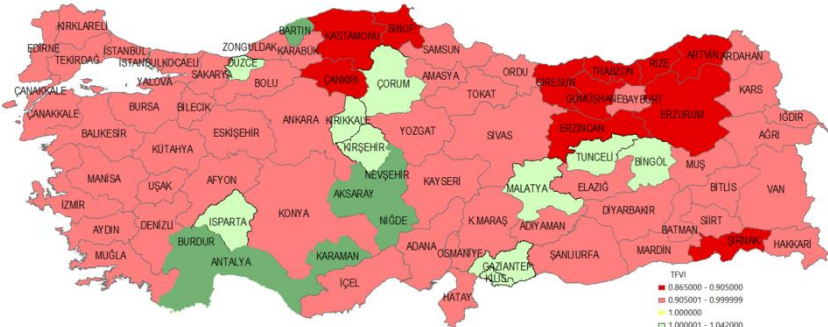
Ölçek etkinliği (ÖE) illerde uygulanan istihdam politikalarının uygun ölçekte istihdam yaratma başarısını göstermektedir. Ölçek etkinliğindeki değişme indeksine göre illerde (62 il) uygulanan istihdam poli-

tikalarında % 77’sinin yıllık ortalama etkinliğinde ilerleme olduğu, % 17’sinin (14 il) etkinliğinde gerileme olduğu ve illerin % 6’sının (5 il) ölçek etkinliğinin ise değişmediği görülmektedir.

**Harita 3.** İl Bazında Ortalama Ölçek Etkinlik Değerleri (ÖE)



**Harita 4.** İl Bazında Ortalama Toplam Faktör Verimliğindeki İndeks Değerleri (TFVI)



Toplam faktör verimliğindeki indeksinde (TFVİ) değişimin 1'den büyük olması toplam faktör verimliğindeki artışı (büyümeyi) ve bu indeksin 1'den küçük olması TFVİ'ndeki azalmayı ifade etmektedir. Toplam faktör verimliliği etkinliğindeki değişme indeksine göre illerde (17 il) uygulanan istihdam politikalarında % 21'inin yıllık ortalama etkinliğinde ilerleme olduğu ve % 79'unun (64 il) etkinliğinde gerileme olduğu görülmektedir. Uygulanan istihdam yaratıcı politikaların etkili olduğu iller sırasıyla; Antalya, Bingöl, Burdur, Çorum, Gaziantep, Isparta, Kırşehir, Malatya, Nevşehir, Niğde, Tunceli, Aksaray, Karaman, Kırıkkale, Bartın, Kilis ve Düzce illeridir. Uygulanan istihdam politikalarının en etkisiz olduğu beş ile ise Çankırı, Erzurum, Giresun, Trabzon ve Erzincan illeridir.

### **Sonuç ve Öneriler**

Bu çalışmada, 2013-2016 döneminde istihdamı arttırmaya yönelik politikaların sonuçlarının Türkiye'de il bazında performans ölçümleri yapılarak, illerde uygulanan istihdama yönelik politikaların sonuçlarının istihdam üstünde yarattığı üstünlükler ve zayıflıklar belirlenmeye çalışılmıştır. Performans ölçütleri olarak, illere ilişkin hesaplanan teknik etkinlik düzeyleri, teknik etkinlikteki değişme, teknolojik değişme, ölçek etkinliğindeki değişme ve toplam faktör verimliliğindeki değişme indeksleri dikkate alınmıştır. Bu indekslerin hesaplanmasında Malmquist toplam faktör verimliliği indeks yöntemi kullanılmıştır. İndeksler il bazında hesaplanarak iller arası istihdam politikalarının sonuçlarının performans olarak karşılaştırmasına olanak sağlanmıştır.

Türkiye genelinde uygulanan istihdam politikalarının teknik etkinlik değerinin ortalaması birden büyük bulunmuştur. Benzer şekilde Türkiye genelinde ölçek etkinliği ortalaması da birden büyüktür. Türkiye genelinde istihdam politikalarının etkisizliğine yol açan en önemli etki teknolojik etkinlikteki gerilemedir. Politika yapımcıların bu sonucu ihtiyatla değerlendirmesinde yarar vardır.

Araştırma sonucunda tüm iller için uygulanan politikaların farklı

sonuçlar oluşturduğu gözlemlenmiştir. Bu nedenle istihdam politikaları konusunda karar alıcıların Türkiye geneli için politikalar üretmek yerine il bazında çıktı yaratacak mikro politikalar izlemesinde yarar vardır. Bununla birlikte kısa sürede istihdam yaratmayı amaçlayan politikalar yerine iş yaratmayı amaçlayan politikaların uygulanması gerek il bazında gerek bölgesel ve nihayetinde ülkesel düzeyde işsizlik yaratan yapısal sorunların çözülmesine önemli katkı sağlayacaktır.

### **Effectiveness of Employment Policies in Provinces in Turkey**

**Abstract:** Employment in a globalizing world is a policy area that has become an agenda and important for both countries and for transnational institutions such as the OECD and the European Union. The employment policies of the countries can be of many purposes. However, the most basic goal is to remove unemployment within the country or keep it at the lowest rates. Especially the problem of unemployment causes social depression and economic losses in the country. Similarly, when unemployment is examined in terms of social policy, it is observed that people in society are causing many social problems, such as diminishing quality of life, increasing social problems, spreading unhappiness and making up for the society. In the same way, unemployment will lead to economic downturn as well as social damage, decrease in labor and output. For this reason, it is important to apply policies towards employment in provinces and to create policies for solving the problem of unemployment. In this study, labor force participation rate, average daily earnings and employment rate variables between the years 2013 and 2016 were used as input and the variables of unemployment rate and ratio of the total population of active workers covered by social security were used as input. The effectiveness of provincial employment policies has been measured in the study. All data were taken from TURK-

STAT and Social Security Institution databases. The DEAP 2.1 package program for solving the Malmquist total factor productivity index model and the ArcGIS 10.5 package program for mapping provincial results were used. In this article, the implementation of provincial policies instead of general policies for reducing provincial and regional disparities has been achieved as a result that will yield more useful outputs.

**Keywords:** Employment, Technical Efficiency, Provinces, Malmquist Total Factor Efficiency Index.

## K a y n a k ç a

- Algan, N. ve M. Akdoğan** (2001), “Veri Zarflama Analiz Tekniği Kullanılarak Karadeniz Bölgesi’nde Yer Alan İllerin Etkinlik Değerlendirilmesi” [11. Ulusal Bölge Bilimi \ Bölge Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı, Trabzon] içinde s.241-251.
- Atan, M., E. Özgür ve H. Güler** (2004), “Çok Değişkenli İstatistiksel Analizler ve VZA ile İllerin Gelişmişlik Düzeylerinin Karşılaştırılması”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**.
- Ay, S.** (2012), “Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yönetim ve Ekonomi**, 19 (2): 321-341.
- Aydemir, Z. C.** (2002), “Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması” (Uzmanlık Tezi), Ankara: DPT Yayınları.
- Bakırcı, F., E. D. Ekinci ve T. Şahinoğlu** (2014), “Bölgesel Kalkınma Politikalarının Etkinliği: Türkiye Alt Bölgeler Bazında Bir Uygulama”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 18 (2): 281-298.
- Clef, T.** (2013), **Exploratory Data Analysis in Business and Economics: An Introduction Using SPSS, Stata and Excel**, Springer Science and Business Media.
- Coelli, T.A.** (1996), “A Guide to DEAP Version 2.1: A Data Envelopment Analysis (Computer) Program”, **CEPA Working Paper 96/08**, University of New England: Centre for Efficiency and Productivity Analysis.
- Ercan, F.** (2006), “Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölge-



sel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime”, [(ed.) F. Aylan Arı (2006), **Bölgesel Kalkınma, Politikalar ve Yeni Dinamikler**, İstanbul: Derin Yayınları] içinde: 45-116.

**Fare, R., S. Grosskopf, M. Norris and Z. Y. Zhang** (1994), “Productivity Growth, Technical Progress and Efficiency Change in Industrialized Countries”, **The American Economic Review**, (March 1994), 84: 66-80.

**Kıran, B.** (2008), **Kalkınmada Öncelikli İllerin Ekonomik Etkinliklerinin Veri Zarflama Analizi Yöntemi ile Değerlendirilmesi** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

**Köne A. Ç.** (2014), “Türkiye’de Bölgesel Eko-Verimliliğin Ölçülmesi: Veri Zarflama Analizi ile Bir Değerlendirme”, **TİSK Akademi Dergisi**, 9 (16): 138-155.

**Nishimizu, M. and J. M. Page** (1982), “Total Factor Productivity Growth, Technological Progress and Technical Efficiency Change: Dimensions of Productivity Change in Yugoslavia, 1965-1978”, **Economic Journal**, 92: 920-936.

**Nkamleu, G. B.** (2004), “Productivity Growth, Technical Progress and Efficiency change in African Agriculture”, **African Development Review**, 16 (1): 203-222.

**Oğuz, F. ve S. Oğuz** (2016), “Kamuda Girişimcilik, Rekabet ve İstihdam Politikalarının Etkinliği”, **Maliye Dergisi** (Temmuz-Aralık 2016), 171: 34-54.

**Öncel, A.** (2010), **Türkiye’de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politika Uygulamaları ve Etkin Kaynak Kullanımı Üzerine Bir Analiz** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

**Sengül, Ü., S. Eslmian ve M. Eren** (2013), “Türkiye’de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflamasına göre Düzey 2 Bölgelerinin Ekonomik Etkinliklerinin VZA Yöntemi ile Belirlenmesi ve Tobit Model Uygulaması”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 11 (21): 75-99.

**Tarım, A.** (2001), **Veri Zarflama Analizi: Matematiksel Programlama Tabanlı Görelî Etkinlik Ölçüm Yaklaşımı**, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.

Türkiye İstatistik Kurumu, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), Erişim tarihi: 14/03/2018.

Sosyal Güvenlik Kurumu, [www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr), Erişim tarihi: 14/03/2018.

# Demografik Değişkenler ve İşle İlgili Geçmişin Güvenli Davranışa Etkisi: Gemi İnşa Sanayiinde Bir Alan Araştırması

Cihan Selek Öz<sup>1</sup>

Dilek Nam<sup>2</sup>

**Özet:** İş kazalarının önemli bir bölümünün çalışanların güvenli olmayan davranışlarından kaynaklandığı bilinmektedir. Buradan hareketle çalışanların güvenli davranışlarının iş kazalarını azaltmada büyük rol oynayacağı açıktır. Bu çalışmanın amacı çalışanların demografik özellikleri ve iş ile ilgili geçmişlerinin güvenli davranış üzerindeki etkilerini tespit etmektir. Bu amaçla İstanbul'da gemi ve tersanecilik sektöründe çalışan 505 kişiye anket yapılmış, anket sonuçları SPSS 23.0 programında analiz edilmiştir. Buna göre yaş, eğitim düzeyi, çalışma süresi ve daha önce iş kazası geçirme durumu gibi değişkenler ile güvenli davranış arasında anlamlı bir ilişki saptanamamıştır. Buna karşın bekâr ve kadrolu çalışanlar ile ramak kala olayı yaşamamış çalışanların güvenlik uyumlarının daha güçlü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İş Kazası, Ramak Kala Olayı, Güvenlik Uyumunu, Güvenlik Katılımı, Güvenli Davranış.

## Giriş

İş kazalarının meydana gelmesinde pek çok faktörün etkisi bulunmakla birlikte, kazaların çoğunun insan hatasından kaynaklandığı ku-

1. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

2. Öğretim Görevlisi, Sakarya Üniversitesi Uzaktan Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi.

ramı birçok araştırmacı tarafından kabul görmektedir. Bu görüşün ilk temsilcisi olarak kabul edilen H. W. Heinrich, 1931 yılında endüstriyel kazaları önlemek adına yaptığı çalışmasında iş kazalarının % 88'inin güvensiz insan davranışlarından, % 10'unun mekanik ve fiziki koşullardan, % 2'sinin ise önlenemez durumlardan kaynaklandığını iddia etmiştir (Manuele, 2011: 54; Tulonen, 2010: 12). Bu bağlamda iş kazalarını azaltmak için güvenli olmayan insan davranışlarını ortadan kaldırmaya odaklanan davranışsal güvenlik kuramı önem kazanmıştır. Davranışsal güvenlik, iş kazalarının asıl nedenlerini değerlendirmede ve bu çerçevede çalışanların güvenli davranışlar geliştirmesini sağlayarak, iş kazalarına karşı önlem almada kullanılan bir yaklaşımdır (Esin, 2010: 4). İş kazalarında çalışanların güvensiz davranışlarının rolü yadsınamaz, ancak iş kazalarını sadece çalışanların güvensiz davranışlarına indirgemek de doğru değildir.

İş kazaları gerçekte tehlikeli durum (fiziksel / işten kaynaklanan nedenler), tehlikeli / güvensiz davranış (kişisel nedenler) veya her ikisinin bir araya gelmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Tersane sektörü iş kazalarının en yoğun yaşandığı sektörlerin başında gelmektedir. Tersanelerde meydana gelen iş kazalarının fiziki nedenleri olarak alan yetersizliği (küçük alanlarda yoğun çalışma koşulları), taşeron uygulamaları, (hava şartlarından doğrudan etkilenen) açık alanda yapılan çalışmalar, yüksekte çalışma / tehlikeli boşluklar (sektörde iş kazalarının önemli bir kısmı düşme sonucu gerçekleşmektedir), kapalı alanlarda kimyasal maddelerle çalışma, kaynak işleri / elektrikle çalışan ekipman, kalifiye ve eğitilmiş işgücü eksikliği gösterilmektedir (Yavuz, 2012: 75-82). Kişisel nedenler olarak da bazı işçilerin baret takmaması, yüksekte çalışırken emniyet kemeri kullanmaması, içilmemesi gereken yerde sigara içmesi gibi davranışlara vurgu yapılmaktadır (TBMM, 2008: 4). Çalışanların iş güvenliğini tehlikeye atan hatalı hal ve davranışları güvensiz davranış olarak tanımlanmakta olup, özellikle eğitim seviyesi, tecrübe düzeyi, psikolojik durum ve iş güvenliği bilinci eksikliğinden doğrudan etkilenmektedir (Dizdar, 2001: 27).

Neal ve Griffin'e (2002: 70) göre, güvenli davranışın iki boyutu bulunmaktadır: İlki güvenlik uyumudur. Güvenlik uyumu çalışanın bireysel olarak iş güvenliğini kişiselleştirmesi, örneğin işini yaparken kişisel koruyucu ekipmanlarını kullanma konusunda bilinçli davranması anlamına gelmektedir. İkincisi ise güvenlik katılımıdır. Güvenlik katılımı çalışanın kendisi dışındaki çevresi ile olan güvenlik ilişkisi ile ilgili olup, örneğin çalışma arkadaşlarına güvenlikle ilgili konularda yardımcı olma gibi davranış şekillerini kapsamaktadır.

Bu çalışmanın amacı, çalışanların demografik değişkenleri ile işle ilgili kişisel geçmişlerinin güvenli davranışları üzerindeki etkilerini tespit etmeye çalışmaktır. Araştırma kapsamında iş kazaları açısından çok tehlikeli işkollarından biri olan gemi inşa sektöründe çalışan 505 mavi yakalı işçiye anket uygulanmıştır. Anketin ilk kısmında çalışanlara yaş, eğitim seviyesi ve medeni durum gibi demografik özelliklerine, ikinci kısmında şu anki işyerindeki ve sektördeki toplam çalışma süresi ile kadrolu / taşeron çalışma durumlarına, üçüncü bölümünde ise iş kazasına uğrama ve iş kazasının eşliğinden dönme durumlarına yönelik sorular yöneltilmiştir. Daha sonra güvenli davranışı ölçmek için Neal, Griffin ve Hart (2000) tarafından geliştirilen ve alanda ciddi anlamda kabul gören ölçek kullanılmıştır. Bulgular SPSS 23.0 programında analiz edilmiş, çalışmanın hipotezleri teker teker sınanmıştır.

### **Güvenli Davranış ve İş Kazası**

İş kazalarını azaltmaya yönelik ilk girişimler genellikle mühendislik bakış açısıyla işle ilgili teknik özellikler ile fiziksel tehlikelerin kontrol altına alınmasına yönelik çalışmaları kapsamaktadır. Ancak daha sonraları iş kazalarının önlenmesinde sadece teknik düzeydeki önlemlerin yetersiz kaldığı anlaşılınca araştırmacılar iş kazalarında insan faktörünün önemine vurgu yapmaya başlamışlardır (Dursun, 2012: 31). Froggatt ve Smiley'e (1964: 2-3) göre iş kazasına uğrama eğilimi, aynı şartlarda çalışılsa bile farklılık gösterebilmektedir. Çünkü bir işletmede çalışanların yaşı, eğitim düzeyi, psikolojik durumu,

beceri düzeyi, deneyimleri ve bunun gibi birçok kişisel özelliği birbirinden farklıdır. Buna bağlı olarak çalışanlar aynı işi yapsalar bile farklı davranışlar sergileyebilmektedirler.

Bandura (1971: 39-40) insan davranışları üzerine çeşitli araştırmalar yapmış, bu araştırmalar sonucunda insan davranışlarını şekillendiren bir takım temel değişkenlerin olduğunu ileri sürmüştü ve buna “karşılıklı belirleyicilik” (reciprocal determinism) adını vermiştir. Bandura’ya göre insan, davranış ve çevre sürekli bir etkileşim halindedir. Davranış çevreyi, çevre de davranışı şekillendirebileceği gibi kişisel özellikler çevreyi, çevre de kişisel özellikleri değiştirebilir. Cooper (2000), Bandura’nın bu tezinden yola çıkarak güvenli davranışla ilgili çalışmalar yapmış, yine bu üç durumun etkileşimsel olduğuna değinmiş ve aralarındaki denge durumuna bağlı olarak davranışın ya da sonuçların değişebileceği üzerinde durmuştur. Choudhry ve diğerleri (2007) ise Cooper’ın modelini üç ölçüm tekniği içerecek şekilde uygulamaya koymuşlardır. Şöyle ki, çevre / durum için güvenlik denetimleri, kişi için güvenlik ikliminin algısal denetimi ve davranış için davranışsal örneklemeye yöntemleri kullanmayı önermişlerdir. Yine Cooper (2002: 1) iş kazalarında insan hatalarını incelediği bir çalışmada insan hatalarının yönetsel olabileceğini iddia etmiş, düzgün olmayan ve denetimsiz bir proses yönetiminin iş kazalarını % 60 artırdığını ortaya koymuştur. Ona göre operasyonel hatalar çalışanları, güvensiz şartlara ve güvensiz davranışlara itebilmektedir.

Güvenli davranış, güvenli çalışmanın ön koşuludur ve çalışanların riskli davranışlardan uzak durması anlamına gelmektedir. Güvenli davranışı gerçekleştirebilmek için çalışanın bunu “bilmesi”, “istemesi” ve “yapabilmesi” şarttır (Demirbilek, 2005: 65).

**Güvenlik Uyumu:** Güvenlik uyumu, çalışanların mevcut güvenlik kurallarına, düzenlemelerine ve güvenlik süreçlerine uygun davranmalarını ifade etmektedir (Dursun ve Keser, 2014: 2). Güvenlik uyumundan bahsedebilmek için çalışanların güvenlikle ilgili kişisel yeterliliklere sahip olmaları gerekmektedir. Çünkü gerek tehlikeli işler konu-

sunda gerekse de makine teçhizat kullanımı konusunda kurallarına uyma (Griffin ve Neal, 2000: 353) güvenli bir aktivitedir. Güvenli davranışın önemli bir parçası olan güvenlik uyumunu ölçmek için Neal, Griffin ve Hart (2000) aşağıdaki ölçeği geliştirmişlerdir:

- *İşimi yaparken güvenlik kurallarına uyarım.*
- *İşimi yaparken uygun güvenlik önlemlerini alırım.*
- *İşimi yaparken doğru güvenlik prosedürlerine uyarım.*
- *İşimi yaparken en yüksek güvenlik seviyesinde işimi yaparım.*

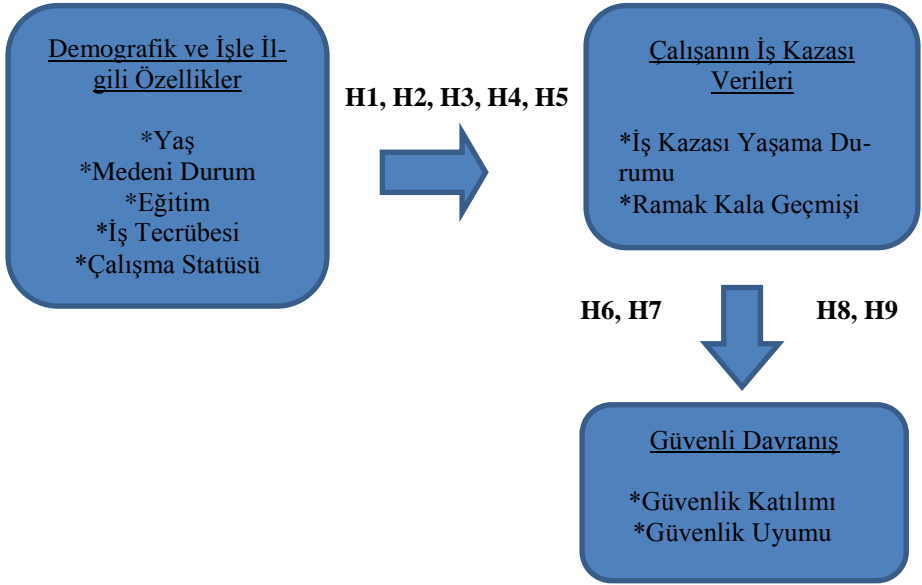
**Güvenlik Katılımı:** Güvenlik katılımı, çalışanların güvenlik ile ilgili aktivitelere (örneğin güvenlik eğitimleri veya güvenlik toplantıları gibi) gönüllü olarak katılımını ifade etmektedir (Dursun ve Keser, 2014: 2). Güvenlik katılımı, güvenliğe uymakla doğrudan bağlantılı olmamakla birlikte, dolaylı olarak güçlü bir ilişkiye sahiptir (Griffin ve Neal, 2000: 350). Güvenli davranışın diğer önemli parçası olan güvenlik katılımını ölçmek için Neal, Griffin ve Hart (2000) aşağıdaki ölçeği geliştirmişlerdir:

- *İşyerimde güvenlikle ilgili programların gelişmesini teşvik ederim.*
- *Tehlikeli veya riskli şartlar altından çalışan iş arkadaşlarıma yardımcı olurum.*
- *İşyerimde güvenlikle ilgili görev ve aktiviteleri gönüllü olarak yaparım.*

### **Araştırmanın Modeli, Hipotezleri ve Metodolojisi**

Bu araştırmanın örneklemini İstanbul ilinde faaliyet gösteren gemi ve tersanecilik işkolunda çalışan toplam 505 mavi yakalı işçi oluşturmaktadır. Çalışanlara demografik ve işle ilgili soruların yanında, Neal, Griffin ve Hart (2000: 103-104) tarafından güvenli davranış algısını ölçmeye yönelik geliştirilen anket soruları yöneltilmiştir. Yapılan anket ve kişisel bilgi formları ve gerekli sayısal kodlamalar SPSS 23.0 versiyonu ile analiz edilmiştir. Çalışmada incelenmek istenen durum aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

Şekil 1. Araştırma Modeli



Çalışanların demografik ve işle ilgili özellikleri ile iş kazası geçmişlerinin güvenli davranış algılarına etkisini ölçmeye çalışan araştırmanın hipotezleri şunlardır:

**H<sub>1</sub>:** Yaş grupları farklı olan çalışanların güvenli davranış algı düzeylerinde anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.

**H<sub>2</sub>:** Evli çalışanlar ile bekâr çalışanlar arasında güvenli davranış algı düzeyleri açısından anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.

**H<sub>3</sub>:** Eğitim seviyesi farklı olan çalışanların güvenli davranış algı düzeylerinde anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.

**H<sub>4</sub>:** İş tecrübesi 5 yıldan fazla olan çalışanlar ile 5 yıldan düşük olan çalışanların güvenli davranış algı düzeylerinde anlamlı farklılık bulunmaktadır.

**H<sub>5</sub>:** Taşeron çalışanlar ile kadrolu çalışanların güvenli davranış algılama düzeylerinde anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.

**H<sub>6</sub>:** İş kazası geçmişi olan ve olmayan çalışanlar arasında güvenli

davranış bakımından farklılık vardır.

**H<sub>7</sub>**: Ramak kala geçmişi olan ve olmayan çalışanlar arasında güvenli davranış bakımından farklılık vardır.

**H<sub>8</sub>**: Mevcut işyerinde çalışma süresi az olanlar ile daha fazla olanlar arasında iş kazasına uğrama sıklığı bakımından farklılık vardır.

**H<sub>9</sub>**: Mevcut işyerinde çalışma süresi az olanlar ile daha fazla olanlar arasında ramak kala olayına maruz kalma sıklığı bakımından farklılık bulunmaktadır.

**Tablo 1.** Demografik İstatistikler

Demografik Özellikler		Frekans (n)	Yüzde (%)
<b>Yaş Grubu</b>	18-20	11	2.2
	21-25	80	15.8
	26-30	62	12.3
	31-35	57	11.3
	36-40	99	19.6
	41-48	99	19.6
	49-55	65	12.9
	56 +	32	6.3
	<b>Toplam</b>	<b>505</b>	<b>100.0</b>
<b>Medeni Durum</b>	Evli	389	77.0
	Bekâr	389	23.0
	<b>Toplam</b>	<b>505</b>	<b>100.0</b>
<b>Eğitim Düzeyi</b>	Okuma-Yazma Bilmiyor	1	0.2
	İlköğretim Terk	1	0.2
	İlkokul	176	34.9
	Ortaokul	99	19.6
	Lise	192	38.0
	Önlisans	25	5.0
	Lisans	11	2.2
<b>Toplam</b>	<b>505</b>	<b>100.0</b>	



**Tablo 2.** İş İle İlgili Tanımlayıcı İstatistikler

İş İle İlgili Özellikler		Frekans (n)	Yüzde (%)
<b>Şu Anki</b>	Sıfır - Altı ay	68	13.5
<b>İşyerinde</b>	Altı ay - Bir yıl	98	19.4
<b>Çalışma Süresi</b>	Bir - Üç yıl	94	18.6
	Üç - Beş yıl	32	6.3
	Beş - On yıl	64	12.7
	On yıl +	149	29.5
	<b>Toplam</b>	<b>505</b>	<b>100.0</b>
<b>Sektördeki</b>	Sıfır - Altı aydan az	11	2.2
<b>Çalışma Süresi</b>	Altı ay - Bir yıldan az	20	4.0
	Bir yıl - Üç yıldan az	43	8.5
	Üç yıl - Beş yıldan az	38	7.5
	Beş yıl - On yıldan az	54	10.7
	On yıl ve üzeri	339	67.1
	<b>Toplam</b>	<b>505</b>	<b>100.0</b>
<b>Şu An Taşeron</b>	Evet	313	62.0
<b>Olarak mı</b>	Hayır	192	38.0
<b>Çalışıyor</b>	<b>Toplam</b>	<b>505</b>	<b>100.0</b>

## Demografik ve İşe İlişkin Bulgular

Katılımcılara ait demografik ve işe ilişkin bulgular yukarıdaki tablolarda (Tablo 1 ve Tablo 2) verilmektedir.

Görüldüğü gibi katılımcıların hepsinin cinsiyeti erkek olup, yaş grubu ağırlıklı olarak 36-48 (% 39.2) yaş aralığında toplanmaktadır. Çalışanların % 77'si evli olup, % 34,9'u ilkokul, % 38'i ise lise mezunudur. Öte yandan mevcut işyerinde katılımcıların % 13.5'i 0-6 ay, % 19.4'ü 6 ay-1 yıl, % 18.6'sı 1-3 yıl, % 12,7'si 5-10 yıl arası, % 29,5'i ise 10 yıl ve üzeri kıdeme sahiptir. Ayrıca katılımcıların % 67,1'i on yıl ve üzeri bir süredir gemi ve tersanecilik sektöründe iş tecrübesine sahiptir. Bilindiği gibi bu sektörde taşeron çalışma çok yay-

gındır ve çalışmamızda da görüldüğü gibi katılımcıların % 62'si taşeron olarak çalışmaktadır.

### İş Kazası İstatistikleri

Katılımcıların iş kazası geçmişlerine yönelik istatistikleri Tablo 3'te olduğu gibidir.

**Tablo 3.** İş Kazası İstatistikleri

		Frekans (n)	Yüzde (%)
<b>İş Kazasına</b>	Evet	120	23.8
<b>Uğramanın</b>	Hayır	385	76.2
<b>Eşiğinden Dönme</b>	Bilmiyor / Hatırlamıyor	0	0.0
	<b>Toplam</b>	<b>505</b>	<b>100.0</b>
<b>Kazanın Eşiğinden</b>	Sıfır - Altı ay	9	7.5
<b>Döndüğünde</b>	Altı ay - Bir yıldan az	7	5.8
<b>Çalışma Hayatının</b>	Bir yıl - Üç yıldan az	24	20.0
<b>Kaçıncı Yılında</b>	Üç yıl - Beş yıldan az	24	20.0
<b>Olduğu</b>	Beş yıl - On yıldan az	23	19.2
	On yıl ve üzeri	33	27.5
	<b>Toplam</b>	<b>120</b>	<b>100.0</b>
<b>Daha önceki</b>	Evet	74	14.7
<b>İşyerinde Kaza</b>	Hayır	431	85.3
<b>Geçirme Durumu</b>	Bilmiyor / Hatırlamıyor	0	0.0
	<b>Toplam</b>	<b>505</b>	<b>100.0</b>
<b>Bu İşyerinde Kaza</b>	Evet	47	9.3
<b>Geçirme Durumu</b>	Hayır	458	90.7
	Bilmiyor / Hatırlamıyor	0	0.0
	<b>Toplam</b>	<b>505</b>	<b>100.0</b>
<b>İş Kazasına İlk</b>	Sıfır - Altı aydan az	7	6.0
<b>Uğradığında</b>	Altı ay - Bir yıldan az	9	7.7
<b>Çalışma Hayatının</b>	Bir yıl - Üç yıldan az	24	20.5

<b>Kaçıncı Yılında</b>	Üç yıl - Beş yıldan az	26	22.2
<b>Olduğu</b>	Beş yıl - On yıldan az	15	12.8
	On yıl ve üzeri	36	30.8
	<b>Toplam</b>	<b>117</b>	<b>100.0</b>
<b>İş Kazasına</b>	18-20	6	5.1
<b>Uğradığında Kaç</b>	21-25	29	24.8
<b>Yaşında Olduğu</b>	26-30	34	29.1
	31-35	15	12.8
	36-40	15	12.8
	41-48	16	13.7
	49-55	2	1.7
	56 +	0	0.0
	<b>Toplam</b>	<b>117</b>	<b>100.0</b>

Tablo 3'e göre katılımcıların % 23,8'i iş kazasına uğramanın eşliğinden döndüklerini ifade ederken, % 76,2'si böyle bir durumun başlarına gelmediğini belirtmişlerdir. İş kazasına uğramanın eşliğinden dönen çalışanların % 7,5'i 0-6 ay, % 5,8'i 6 ay-1 yıl, % 20'si 1-3 yıl, % 20'si 3-5 yıl, % 19,2'si 5-10 yıl, % 27,5'i ise 10 yıl ve üzeri bir süredir sektörde çalışmakta olduklarını ifade etmişlerdir.

Katılımcıların % 14,7'si bu işyerinde çalışmadan önce iş kazası geçirmiş, %85,3'ü ise hiç iş kazası geçirmemiştir. Çalışanların % 9,3'ü şu anki işyerinde iş kazası geçirmiş, % 90,7'si ise geçirmemiştir.

İş kazası geçiren çalışanların % 20,5'i 1-3 yıl, % 22,22'si 3-5 yıl, % 30,8'i ise 10 yıl ve üzeri çalışma süresinde iken iş kazası geçirdiklerini ifade etmişlerdir. İş kazası geçirilen yaş aralığının ise ağırlıklı olarak 21-30 yaş arası (% 53,9) olduğu görülmektedir.

### Ölçek Betimsel İstatistikler

Çalışmada yer alan ölçek ve alt boyutların minimum, maksimum ortalama ve standart sapma değerleri Tablo 4'deki gibidir.

Ölçek ve alt boyutların Kolmogorov-Smirnov ve Shapiro-Wilk

normal dağılım test istatistikleri ile çarpıklık ve basıklık değerleri ise Tablo 5’de sunulmuştur.

**Tablo 4.** Ölçek Betimsel İstatistikler

Değişken	N	Minimum	Maksimum	Ortalama	Standart Sapma
Güvenlik Katılımı	505	3.67	5.00	4.7023	.40993
Güvenlik Uyumu	505	4.00	5.00	4.8653	.29410
Güvenli Davranış	505	4.00	5.00	4.7838	.26754

**Tablo 5.** Ölçek ve Alt Boyut Normal Dağılım İstatistikleri

Değişken	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>		Shapiro-Wilk		Çarpıklık	Basıklık
	Stat.	Sig.	Stat.	Sig.		
Güvenlik Katılımı	.376	.000	.691	.000	-.879	-.933
Güvenlik Uyumu	.484	.000	.505	.000	-.955	2.300
Güvenli Davranış	.321	.000	.780	.000	-.922	-.182

Güvenli davranış ölçeği güvenlik katılımı alt boyutu minimum 3,67, maksimum 5, ortalama 4,70, standart sapma 0,40, güvenlik uyumu alt boyutu minimum 4, maksimum 5, ortalama 4,86, standart sapma 0,29. Güvenli davranış ölçeği minimum 4, maksimum 5, ortalama 4,73, standart sapma 0,26 değerlerine sahiptir.

Tablo 5’de yer alan değişkenlere ait çarpıklık ve basıklık değerleri incelendiğinde tümünde hafif negatif veya pozitif çarpıklıklar olduğu, fakat hiçbir çarpıklık katsayısının +1 ile -1 aralığını geçmediği görülmektedir. Bu durumda değişkenlerin normal dağıldığının varsayılması kullanılacak test tekniklerinin seçiminde hataya sebep olmayacaktır. Bu sebeple söz konusu değişkenler ile yapılacak ileri analizlerde parametrik test tekniklerinden faydalanılmıştır.

### Hipotez Testleri

Bu bölümde araştırma hipotezleri uygun hipotez testleri ile irdelenmektedir. Hipotezlerin incelenmesi sırasında gruplar arası farklılıkların incelenmesine dayalı analizlerde bağımsız örneklem t-testi ve anova testi kullanılmıştır. Anlamlı farklılıkların bulgulanması durumunda grupların ortalama değerleri incelenip yorumlanmıştır. Son olarak iki adet kategorik değişken arasındaki ilişkiler incelenirken ise Ki-Kare analizinden faydalanılmıştır.

**H<sub>1</sub>:** *Yaş grupları farklı olan çalışanların güvenli davranış algı düzeylerinde anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.*

Tablo 6’da görüldüğü gibi 18-35 yaş arası ve 36 yaş ve üzeri çalışanlar arasında güvenlik katılımı, güvenlik uyumu ve güvenli davranış algısı bakımından % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak manidar bir fark bulunamamıştır (sig.>0,05).

**Tablo 6.** 18-35 Yaş ve Üzeri Çalışanların Güvenli Davranış Bakımından Farklılığını Sınayan Bağımsız Örneklem T-testi İstatistikleri

Değişken	Yaş	N	Ortalama	Standart Sapma	t	Sig.
<b>Güvenlik Katılımı</b>	18-35	210	4.743	0.393	1.880	0.061
	36 +	295	4.673	0.420		
<b>Güvenlik Uyumu</b>	18-35	210	4.870	0.288	0.315	0.753
	36 +	295	4.862	0.299		

<b>Güvenli Davranış</b>	18-35 36 +	210 295	4.807 4.768	0.259 0.272	1.613	0.107
-------------------------	---------------	------------	----------------	----------------	-------	-------

**H<sub>2</sub>:** *Evli çalışanlar ile bekâr çalışanlar arasında güvenli davranış algı düzeyleri açısından anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.*

Tablo 7'ye göre evli ve bekâr çalışanlar arasında güvenlik katılımı, güvenlik uyumu ve güvenli davranış algısı bakımından % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak manidar bir farklılık gözlenmektedir (sig.<0,05). Buna göre bekâr çalışanların güvenlik katılımı, güvenlik uyumu ve güvenli davranış algıları daha yüksek düzeydedir.

**Tablo 7.** Medeni Durumun Güvenli Davranış Bakımından Farklılığını Sınayan Bağımsız Örneklem T-testi İstatistikleri

Değişken	Medeni Durum	N	Ortalama	Standart Sapma	t	Sig.
<b>Güvenlik Katılımı</b>	Evli	389	4.673	0.421	-3.000	0.003
	Bekâr	116	4.802	0.354		
<b>Güvenlik Uyumu</b>	Evli	389	4.850	0.310	-2.210	0.028
	Bekâr	116	4.918	0.228		
<b>Güvenli Davranış</b>	Evli	389	4.761	0.271	-3.529	0.000
	Bekâr	116	4.860	0.343		

**H<sub>3</sub>:** *Eğitim seviyesi farklı olan çalışanların güvenli davranış algı düzeylerinde anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.*

Tablo 8'de görüldüğü gibi lise altı ve lise ve üzeri eğitim seviyesine sahip çalışanlar arasında güvenlik katılımı, güvenlik uyumu ve güvenli davranış algısı bakımından % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak manidar bir fark bulunmamaktadır (sig.>0,05).

**Tablo 8.** Eğitim Seviyesi Yüksek ve Düşük Olan Çalışanların, Güvenli Davranış Bakımından Farklılığını Sınayan Bağımsız Örneklem T-test İstatistikleri

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	Standart Sapma	t	Sig.
<b>Güvenlik Katılımı</b>	Lise altı	277	4.716	0.410	0.827	0.408
	Lise ve +	228	4.686	0.410		
<b>Güvenlik Uyumu</b>	Lise altı	277	4.856	0.305	-0.745	0.457
	Lise ve +	228	4.876	0.280		
<b>Güvenli Davranış</b>	Lise altı	277	4.786	0.273	0.224	0.823
	Lise ve +	228	4.781	0.261		

**H<sub>4</sub>:** *İş tecrübesi 5 yıldan fazla olan çalışanlar ile 5 yıldan düşük olan çalışanların güvenli davranış algı düzeylerinde anlamlı farklılık bulunmaktadır.*

Tablo 9’da görüldüğü gibi 0-5 yıl arası ve 5 yıldan fazla iş tecrübesine sahip çalışanlar arasında güvenlik katılımı, güvenlik uyumu ve güvenli davranış algısı bakımından % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak manidar bir fark bulunmamaktadır (sig.>0,05).

**Tablo 9.** İş Tecrübesi 5 Yıldan Az ve 5 Yıldan Çok Olan Çalışanların Güvenli Davranış Bakımından Farklılığını Sınayan Bağımsız Örneklem T-test İstatistikleri

Değişken	İşyeri Tecrübesi	N	Ortalama	Standart Sapma	t	Sig.
<b>Güvenlik Katılımı</b>	0 - 5 yıl	292	4.697	0.420	-0.309	0.757
	5 yıl +	213	4.709	0.396		
<b>Güvenlik Uyumu</b>	0 - 5 yıl	292	4.869	0.292	0.327	0.744
	5 yıl +	213	4.860	0.298		

<b>Güvenli Davranış</b>	0 - 5 yıl	292	4.783	0.281	-0.057	0.955
	5 yıl +	213	4.785	0.248		

**H<sub>5</sub>:** *Taşeron çalışanlar ile kadrolu çalışanların güvenli davranışı algılama düzeylerinde anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.*

Tablo 10'da görüldüğü gibi taşeron çalışanlar ile kadrolu çalışanlar arasında güvenlik uyumu bakımından yüksek düzeyde anlamlı bir fark bulunmaktadır (sig.<0,01). Kadrolu çalışanların güvenlik uyum düzeyi daha yüksektir. Taşeron çalışanlar ile kadrolu çalışanlar arasında güvenlik katılımı ve güvenli davranışları bakımından ise bir fark gözlenememiştir (sig.>0,05).

**Tablo 10.** Taşeron ve Kadrolu Çalışanların Güvenli Davranış Bakımından Farklılığını Sınayan Bağımsız Örneklem T-test İstatistikleri

Değişken	Çalışma Durumu	N	Ortalama	Standart Sapma	t	Sig.
<b>Güvenlik Katılımı</b>	Taşeron	313	4.695	0.426	-0.482	0.630
	Kadrolu	192	4.714	0.384		
<b>Güvenlik Uyumu</b>	Taşeron	313	4.838	0.319	-2.698	0.007*
	Kadrolu	192	4.910	0.243		
<b>Güvenli Davranış</b>	Taşeron	313	4.767	0.290	-1.848	0.065
	Kadrolu	192	4.812	0.224		

**H<sub>6</sub>:** *İş kazası geçmişi olan ve olmayan çalışanlar arasında güvenli davranış bakımından farklılık vardır.*

Tablo 11 bağımsız örneklem t-testi anlamlılık değerleri (sig.) incelendiğinde daha önce iş kazası yaşayan ve yaşamayan çalışanlar arasında güvenli davranış düzeyleri bakımından, iş kazası yaşayan ve yaşamayan çalışanlar arasında güvenlik katılımı, güvenlik uyumu ve



güvenlik farkındalığı bakımından herhangi bir fark saptanmamıştır (sig.>0,05).

**Tablo 11.** İş Kazası Geçmişi Olan ve Olmayan Çalışanlar Arasında Güvenli Davranış Bakımından Farklılığı Sınayan Bağımsız Örneklem T-test İstatistikleri

Değişken	İş Kazası Geçmişi	N	Ortalama	Standart Sapma	t	Sig.
<b>Güvenlik Katılımı</b>	Evet	47	4.624	0.464	-1.374	0.170
	Hayır	458	4.710	0.404		
<b>Güvenlik Uyumu</b>	Evet	47	4.872	0.280	0.171	0.864
	Hayır	458	4.865	0.296		
<b>Güvenli Davranış</b>	Evet	47	4.748	0.304	-0.958	0.339
	Hayır	458	4.787	0.264		

**H<sub>7</sub>:** *Ramak kala geçmişi olan ve olmayan çalışanlar arasında güvenli davranış bakımından farklılık vardır.*

Bağımsız örneklem t-testi anlamlılık değerleri (sig.) incelendiğinde ramak kala olayı yaşayan ve yaşamayan çalışanlar arasında güvenli davranış düzeyleri bakımından şu sonuçlara varılmıştır:

[a] Ramak kala olayı yaşayan ve yaşamayan çalışanlar arasında güvenlik katılımı düzeyi ve güvenlik uyum düzeyi bakımından % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak manidar bir fark saptanmıştır (sig.<0,05). Ortalamalar incelendiğinde ramak kala olayı yaşamayan katılımcıların daha yüksek ortama değerlere sahip olduğu görülür. Bu durumda ramak kala olayı yaşamayan çalışanların daha yüksek güvenlik katılım ve güvenlik uyum düzeyinde oldukları söylenebilir.

[b] Ramak kala olayı yaşayan ve yaşamayan çalışanlar arasında güvenli davranış düzeyi bakımından ise % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak manidar bir fark saptanmamıştır (sig.>0,05).

**Tablo 12.** Ramak Kala Geçmiş Olan ve Olmayan Çalışanlar Arasında Güvenli Davranış Bakımından Farklılığını Sınayan Bağımsız Örneklem T-test İstatistikleri

Değişken	Ramak Kala Geçmiş	N	Ortalama	Standart Sapma	t	Sig.
<b>Güvenlik Katılımı</b>	Evet	120	4.268	0.464	-2.291	0.022
	Hayır	385	4.726	0.389		
<b>Güvenlik Uyumu</b>	Evet	120	4.921	0.225	2.378	0.018
	Hayır	385	4.848	0.311		
<b>Güvenli Davranış</b>	Evet	120		0.284	-0.446	0.656
	Hayır	385		0.262		

**H<sub>3</sub>:** *Mevcut işyerinde çalışma süresi az olanlar ile daha fazla olanlar arasında iş kazasına uğrama sıklığı bakımından farklılık vardır.*

**Tablo 13.** Mevcut İşyerinde Çalışma Süresi Az Olanlar ile Daha Fazla Olanlar Arasında İş Kazasına Uğrama Sıklığı Bakımından Farkı Sınayan Ki-Kare Test İstatistikleri

Mevcut İşyerinde Çalışma Süresi	İstatistik	Kazaya Uğramış	Kazaya Uğramamış	Toplam
0 - 5 yıl	N	11	281	292
	Yüzde	3.8	96.2	100.0
5 yıl +	N	36	177	213
	Yüzde	16.9	83.1	100.0
Toplam	N	47	458	505
	Yüzde	9.3	90.7	100.0
		Ki-Kare = 25.171		
		Sig. = 0.000		

Tablo 13 incelendiğinde mevcut işyerindeki çalışma süresi 0-5 yıl arasında olan çalışanlar ile 5 yıl ve üzeri olan çalışanlar arasında şu anki işyerinde iş kazasına uğrama sıklığı bakımından % 95 güven düzeyinde fark bulunmaktadır ( $\text{sig} < 0,05$ ). Şu anki işyerinde çalışma süresi 0-5 yıl arasında olan çalışanların % 3,8'i bu işyerinde iş kazasına uğradığını ifade ederken, mevcut işyerinde çalışma süresi 5 yılın üzerinde olan çalışanların % 16,9'u bu iş yerinde iş kazasına uğradığını ifade etmiştir.

**H<sub>9</sub>:** *Mevcut işyerinde çalışma süresi az olanlar ile daha fazla olanlar arasında ramak kala olayına maruz kalma sıklığı bakımından farklılık bulunmaktadır.*

**Tablo 14.** Çalışma Süresi Çok Olan ve Az Olan Çalışanlar Arasındaki Ramak Kala Olayına Maruz Kalma Sıklığı Bakımından Farkı Sınayan Ki-Kare Test İstatistikleri

Mevcut İşyerinde Çalışma Süresi	İst.	Ramak Kala Olayı Yaşamış	Ramak Kala Olayı Yaşamamış	Top.
0 - 5 yıl	N	61	231	292
	Yüzde	20.9	79.1	100.0
5 yıl +	N	59	154	213
	Yüzde	27.7	72.3	100.0
Toplam	N	120	385	505
	Yüzde	23.8	76.2	100.0
		Ki-Kare = 3.152		
		Sig. = 0.048		

Tablo 14 incelendiğinde mevcut işyerindeki çalışma süresi 0-5 yıl arasında olan çalışanlar ile 5 yıl üzerinde olan çalışanlar arasında ramak kala olayı yaşama sıklığı bakımından % 95 güven düzeyinde

fark vardır (sig<0,05). Şu anki işyerinde çalışma süresi 0-5 yıl arasında olan çalışanların % 20,9'u ramak kala olayı yaşadığını ifade ederken, mevcut işyerinde çalışma süresi 5 yılın üzerinde olan çalışanların % 27,7'si ramak kala olayı yaşadığını ifade etmiştir.

### **Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi**

Bu çalışmada tersane sektöründe çalışan işçilerin demografik ve işle ilgili özelliklerinin güvenli davranış düzeylerini ne yönde etkilediği tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda İstanbul'da faaliyet gösteren tersanelerde çalışan 505 mavi yakalı işçiye anket uygulanmıştır. Anket sonuçlarına göre katılımcıların % 77'si evli, % 40'ı 36-48 yaş aralığında, % 35'i ilkokul, % 38'i ise lise mezunudur. Araştırma sonucunda demografik değişkenlerden yaş ve eğitim düzeyi ile güvenli davranış arasında anlamlı bir ilişki olmadığı, buna karşılık medeni durum ile güvenli davranış arasında anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Buna göre bekâr çalışanların güvenlik katılımı, güvenlik uyumu ve güvenli davranış algıları evli çalışanlara göre daha yüksek düzeydedir. Bu durum bekâr çalışanların işlerine daha çok odaklandığı, hatta kimi zaman işleriyle evli oldukları şeklinde açıklanabilmektedir. Yaş ve eğitim düzeyi ile güvenli davranış arasında kimi araştırmalarda anlamlı ilişki düzeyleri tespit edilebilmekle birlikte, bu araştırmada tespit edilememiştir.

Katılımcıların % 30'unun mevcut işyerinde, % 67'sinin ise tersane sektöründe 10 yıl ve üzeri tecrübeye sahip olduğu araştırmada, çalışma süresi / iş tecrübesi ile güvenli davranış arasında anlamlı bir ilişki saptanmamıştır. Buna karşılık çalışma statüsü açısından ciddi bir farklılık tespit edilmiştir. Katılımcıların % 62'sinin taşeron olarak çalıştığı araştırmanın sonuçlarına göre taşeron çalışanların güvenlik uyumu düzeyleri kadrolu çalışanlara göre oldukça düşük düzeydedir. Güvenlik uyumu kişinin işini yaparken güvenlik kurallarına uyması ve uygun güvenlik önlemlerini alması ile ilgilidir. Taşeron işçilerin vasıf ve eğitim düzeylerinin yanı sıra örgüt kültürü ve onun önemli

bir parçası olan iş güvenliği kültürü düzeylerinin düşüklüğü ve taşeron işverenlerin nispeten kuralsız ve denetimsiz uygulamalarının sonucu bu yönde etkilediği düşünülmektedir.

Katılımcıların % 15'i daha önce iş kazası geçirdiklerini, % 24'ü ise iş kazasına uğramanın eşiğinden döndüklerini ifade etmişlerdir. Gerek iş kazasına uğrayan gerekse de uğramanın eşiğinden dönen çalışanların önemli oranda 10 yıl ve üzeri süredir tersane sektöründe çalışmakta oldukları dikkat çekicidir. İş kazası ve ramak kala olaylarının, çalışma hayatının ilerleyen yıllarında artış göstermesinin nedeni olarak yapılan işin artık rutinleşmesi ve işçinin işin gereklerini otomatik olarak yerine getirmesi, daha tecrübeli olmasına rağmen dışarıdan gelecek olan tehlikelerin daha az farkına varması gösterilebilmektedir.

Çalışmada daha önce iş kazası yaşayan ve yaşamayan çalışanlar arasında güvenli davranış düzeyleri bakımından anlamlı bir farklılık saptanmazken, daha önce ramak kala olayı yaşayan ve yaşamayan çalışanlar arasında farklılık tespit edilmiştir. Buna göre ramak kala olayı yaşamayan çalışanlar daha yüksek güvenlik katılımı ve güvenlik uyumu düzeyine sahiptirler.

## **Sonuç**

İş kazaları tehlikeli fiziki koşullardan, çalışanların güvensiz davranışlarından veya her ikisinin birleşmesinden dolayı meydana gelmektedir. Tersane sektörü gerek ölümlü gerekse de yaralanmalı iş kazalarının sıklıkla yaşandığı sektörlerin başında gelmektedir. Sektör tehlikeli fiziki koşullar açısından oldukça önemli riskler taşımaktadır. Bu noktada çalışanların güvenli davranışları çok daha büyük önem kazanmaktadır. Bu çalışmanın çıkış noktasını da tersane sektöründe çalışan işçilerin demografik ve işle ilgili özelliklerinin güvenli davranış düzeylerini ne yönde etkilediği sorusu oluşturmuştur. Yapılan araştırma sonucunda demografik açıdan yaş ve eğitim düzeyi ile güvenli davranış arasında anlamlı bir ilişki saptanmazken, medeni durum açısından bekâr çalışanların güvenli davranış algılarının daha güçlü ol-

duğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışma süresi ve daha önce iş kazası geçirme durumu gibi değişkenler ile güvenli davranış arasında anlamlı bir ilişki saptanmazken, ramak kala olayı yaşamamış çalışanların güvenlik uyumlarının daha güçlü olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca taşeron çalışanların güvenlik uyumu düzeylerinin kadrolu çalışanlara göre oldukça düşük düzeyde olması araştırmanın diğer sonuçlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

İş kazalarını azaltmada sadece çalışanların değil, işverenlerin de sorumlulukları bulunmaktadır. Her organizasyon birbirinden farklıdır ve her organizasyonun çalışanlarının güvenlik algısı düzeyi, güvenlik iklimi, güvensiz durum ve koşulları birbirinden farklılık gösterebilir. Hall ve diğerlerine (2013: 73) göre çalışan ya da işyeri hatalarını azaltma konusunda çok fazla yöntem vardır ve her firma güvenli / güvensiz davranış konusunda kendine özgü bir çalışma gerçekleştirmek zorundadır. İş kazalarında insan hatalarının payını azaltma konusunda yönetimin alması gereken bazı önlemler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Kazaya yol açabilecek tehlikeli fiziki koşulları ortadan kaldırmak
- Personel seçiminde bilimsel ve etkili bir seçim yöntemi kullanmak
- Çalışanların mesleki becerilerini güçlendirmek
- Düzenli olarak çalışanlara güvenlik eğitimi vermek
- İş sağlığı ve güvenliği yönetim sistemini tesis etmek
- İnsan-makine sisteminin güvenlik uyumunu arttırmak
- Kazalar ve ramak kala olaylarının nedenlerini araştırmak ve sorunları gidermek
- Çalışma esnasında denetim yönteminden yararlanarak, çalışanların davranışlarını düzenli olarak kontrol etmek
- İşyerinde güvenlik kültürü gibi oluşumları desteklemek ve çalışanların katılımını teşvik etmek

Görüldüğu gibi iş kazalarını azaltmak, özellikle de çalışanlarda güvenli davranış bilincini canlı tutmak sürekli çaba gerektiren bir sü-

reçtir. Bu noktada güvenlik kültürünün önemini tekrar vurgulamak gerekmektedir. Güvenlik kültürünün tesisi yönetim ile çalışanların yüksek oranda işbirliğini gerektirmektedir. Bu çerçevede yönetimin samimiyeti ve kararlılığının yanı sıra çalışanların katılımlarının sağlanması büyük önem arz etmektedir.

### **Demographic Variants and the Effect of Work Related Background on Safe Behaviour: A Field Study on Ship Construction**

**Abstract:** It is reported that a big proportion of occupational accidents occur due to unsafe behaviour. Moving on from this fact it is clear that safe behaviour of workers will play a dramatic role in reducing such accidents. The aim of this study is to identify the effects of demographic features and work related background on safe behaviour. To do so, a questionnaire is applied to 505 people in ship yards in İstanbul. The results are analysed with SPSS 23.0. No meaningful relation among variants such as age, level of education, duration of work and previous accident experience is detected. However, it is found out that, single, permanent workers with not near miss experience have stronger adaptation of safety.

**Keywords:** Occupational Accident, Near-Miss Event, Safety Compliance, Safety Participation, Safety Behaviour

### **K a y n a k ç a**

**Bandura**, Albert (1971), **Social Learning Theory**, New York: General Learning Press.

**Choudhry**, Rafiq M., Fang **Dongping** and Mohamed **Sherif** (2007), “Developing a Model of Construction Safety Culture”, **Journal of Management in Engineering**, 23 (4): 207-212.

**Cooper**, Dominic (2002), “Human Factors in Accidents”, **Revitalising Health and Safety-Achieving the Hard Target**, pp. 1-7.

- Cooper, M. D.** (2000), "Toward a Model of Safety Culture", **Safety Science** **36**, pp. 111-136.
- Demirbilek, Tunç** (2005), **İş Güvenliği Kültürü**, İzmir: Legal Yayıncılık.
- Dizdar,ERCÜMENT N.** (2001), "Kaza Sebeplendirme Yaklaşımları", **TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, Temmuz 2005, s.26-31.
- Dursun, Salih** (2013), "İş Güvenliği Kültürünün Çalışanların Güvenli Davranışları Üzerine Etkisi", **Sosyal Güvenlik Dergisi**, 3 (2): 61-75.
- Dursun, Salih** (2012), **İş Güvenliği Kültürü**, İstanbul: Beta.
- Dursun, Salih ve Aşkın Keser** (2014), "İş Güvenliği Farkındalığı ve İş Güvenliği Davranışları Arasındaki İlişkilerin Araştırılması: Uygulamalı Bir Araştırma", **Çalışma İlişkileri Dergisi**, 5 (2): 1-9.
- Esin, Alp** (2010), "İş Kazalarına Yeni Yaklaşım Davranışsal Güvenlik", **Çimento İşveren Dergisi**, Mart 2010, s.4-12.
- Froggatt, Peter and J. A. Smiley** (1964), "The Concept of Accident Prone-ness: A Review", **British Journal of Industrial Medicine**, 21 (1): 1-12.
- Griffin, Mark A. and Andrew Neal** (2000), "Perceptions of Safety at Work: A Framework for Linking Safety Climate to Safety Performance, Knowledge, and Motivation", **Journal of Occupational Health Psychology**, 5 (3): 347-358.
- Hall, E. M., E. H. Blair, S. M. Smith and J. D. Gorski** (2013), "Development of a Theory-Based Safety Climate Instrument", **Journal of Safety, Health and Environment Research**, 9 (1): 58-69.
- Manuele, Fred A.** (2011), "Reviewing Heinrich: Dislodging Two Myths from the Practice of Safety", **Professional Development**, 56, pp.52-61.
- Neal, A., M. A. Griffin and P. M. Hart** (2000), "The Impact of Organizational Climate on Safety Climate and Individual Behaviour", **Safety Science**, 34, pp.99-109.
- Neal, M. A. and A. Griffin** (2002), "Safety Climate and Safety Behaviour", **Australian Journal of Management**, 27 (Special Issue), pp.67-76.
- TBMM** (2008), **Tuzla Tersaneler Bölgesinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Önlemlerinin Yetersizliği İle İlgili İddialar Hakkında Alt Komisyon Raporu**, Ankara: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı.
- Tulonen, Tuuli** (2010), "Electrical Accident Risks in Electrical Work", **Tukes Publications Series**, 3, Tampere.
- Yavuz, Kenan** (2012), **Tersanelerde Kazaların Önlenmesi ve İş Güvenliği: Tuzla Tersaneleri**, Ankara: ÇASGEM.



## Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş ve Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme

Âdem Uğur<sup>1</sup>

Dilek Köseoğlu<sup>2</sup>

**Özet:** İnsan kaynakları yönetimi (İKY), özel sektörde 1980’li yıllardan sonra personel yönetimi anlayışında yaşanan değişimi anlatmak üzere kullanılan bir kavramdır. 1980’lerden itibaren artan rekabet şartları nedeniyle piyasalaşma, özelleştirme ve deregülasyon reformlarıyla birlikte kamu sektörü kuruluşlarında da İKY gündeme gelmiştir. Bu süreçte özel sektör yönetim tekniklerinin kamu kurumlarına aktarılmasını savunan yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımı önemli bir role sahiptir. Küreselleşmenin de etkileriyle geleneksel Weberyen bürokrasi modeline dayanan kamu personel yönetiminin yerine İKY ilke, uygulama ve değerleri dünyada yayılmıştır. Türkiye’de de YKY’ye dayanan reformlar 2000’li yılların başında yasal düzenlemelere ve uygulamalara konu olmuştur. İKY ilke ve unsurları Türkiye’de 2003-2005 yılları arasında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformuyla birlikte belediyeleri de büyük ölçüde etkilemiştir. Bu çalışmada, aradan geçen 15 yıllık süreçte belediyelerde İKY’ye geçiş süreci ve günümüzde ulaşılan sonuçlar çeşitli veri ve ampirik bulgulara dayalı olarak analiz edilmektedir. Bu çalışma sonu-

1. Prof. Dr. Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ademu@sakarya.edu.tr

2. Doktora Öğrencisi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, dilek.k.koseoglu@hotmail.com

cunda belediyelerde İKY sürecinin, kamu personel reformunun bir parçası olarak görülmemesi, bütüncül ve sistematik olarak İKY uygulamalarına yaklaşılmaması ve aşırı vesayete dayalı merkeziyetçi personel politikaları nedeniyle etkili bir şekilde uygulanamadığı sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İnsan Kaynakları Yönetimi, Personel Yönetimi, Norm Kadro, Hizmet İçi Eğitim

## 1. Giriş

19. yüzyılın sonunda bilimsel yönetim akımının ortaya çıkması ve ardından yaşanan bir dizi ekonomik ve yönetsel gelişmeyle birlikte, personel yönetimi faaliyetleri işletmelerde ve kamu kurumlarında ayrı bir birim olarak örgütlenecek kadar önem kazanmıştır. İnsan ilişkileri yaklaşımı, endüstri ilişkileri ve sendikalaşma gibi olaylar personel yönetiminin işlevlerinin genişlemesine ve belirli becerilere sahip uzmanlar tarafından bu faaliyetlerin yerine getirilmesine yol açmıştır.

1980’li yıllarda çalışanların maliyet unsuru olarak görülmesi anlayışı terk edilmiş ve örgütlere sağladığı rekabet üstünlüğünün farkına varılmıştır. Çalışanlar, artık, geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gereken yatırım faktörleri olarak stratejik bir önem kazanmıştır. Tüm bu gelişmeler ise özlük işlemleri ve personel kayıtlarının tutulmasına odaklanan personel yönetimi düşüncesi ve uygulanmalarının yetersiz kalmasına neden olmuştur. Personel yönetimi birimleri, geleneksel personel işlemlerine ek olarak çatışmaların yönetilmesi, çalışanların örgüte olan bağlılığının iyileştirilmesi, örgüt kültürünün geliştirilmesi, çalışanların yönetime katılımı ve yetkilendirilmesi, kişisel ve mesleki beceriler açısından personelin geliştirilmesi, performans dayalı bir örgüt kültürünün oluşturulması gibi ek faaliyetleri de üstlenmeye başlamıştır. Böylece modern döneme özgü “personel yönetimi”, modern sonrası dönemde yerini “insan kaynakları yönetimine” (İKY) bırakmıştır.

Bu değişimi basitçe bir isim değişikliği ya da yeni bir moda akımın yükselişi olarak okuyanlar olduğu gibi, yeni bir yönetim yaklaşımı ya da paradigması olarak değerlendirenler de bulunmaktadır. Bu makalede insan kaynakları yönetimi, personel yönetiminin yöntem ve araçlarını da kapsayacak biçimde, onu geliştiren, yeni ihtiyaç ve beklentilere göre dönüşümünü sağlayan bir yönetim yaklaşımı olarak ele alınmaktadır.

1980’li yıllarda artan küreselleşme ve piyasalaşma eğilimlerinin etkileriyle iki sektör arasındaki sınırların belirsizleşmesine dayalı olarak İKY, kamu sektörü kuruluşları arasında da hızlı bir şekilde yayılmıştır. Aşırı istihdamdan kaynaklanan personel fazlalığının azaltılması, kamu hizmetlerinin piyasalaşması, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu örgütleri tarafından kullanılması gibi gelişmeler ile ülkelerin geleneksel personel sistemlerinden kaynaklanan sorunlarla mücadele etmek için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde personel reformlarına girişilmiştir. Geleneksel personel yönetimi anlayışıyla kamu sektörü örgütlerinin yönetilmesindeki zorluklar, hükümetlerin ve bürokrasilerin yüzünü özel sektöre dönmesine neden olmuştur. Böylece diğer işletmecî yönetim tekniklerinde olduğu gibi “insan kaynakları yönetimi” kamu yönetiminde de teorik ve pratik olarak yükselişe geçmiştir.

Türkiye’de kamu yönetiminde İKY’nin gündeme gelmesi 1990’lı yılları bulmuştur. Hükümet programları ve politikalarında İKY’nin zikredilmesi ve akademik çalışmalara konu edilmesi 1990’lı yılların ikinci yarısında mümkün olmuştur. Kamuda İKY, 2002 yılında AK Partinin iktidara gelmesinin ardından başlayan kamu yönetimi reformlarının bir parçası olarak düşünülmüş ve geleneksel personel yönetiminin yerine uygulanması öngörülmüştür. Bu bağlamda, İKY düşüncesi ve uygulamalarının yerel yönetimler de dâhil olacak biçimde, kamu kurumlarında yayılmasına ilişkin yasal olarak ilk adım 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kabul edilmesiyle birlikte atılmıştır. 2004-2005 yıllarında girilen yerel yönetimler reformu sürecinde belediye ve büyükşehir

belediyesi kanunlarının değişmesi nedeniyle belediyeler arasında İKY uygulamaları yaygınlaşmıştır.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerde uygulamaların başlanmasının ardından geçen 15 yıllık dönemde İKY'nin belediyeler özelinde gündeme gelme süreci ve norm kadro, hizmet içi eğitim ve esnek çalışma gibi İKY pratiklerinin mevcut durumunun analizinin yapılması amaçlanmaktadır. Son yıllarda gerçekleştirilen düzenlemelerle birlikte, belediye personelinin sayısal görünümü ve İKY uygulamalarında karşılaşılan sorunlar bu bağlamda değerlendirilmektedir. Belediyelerde İKY'ye geçişte karşılaşılan problemler, altında yatan nedenlerle birlikte incelenmeye çalışıldığından, bu çalışmanın gelecek yıllarda bu alanda yapılacak olan düzenlemelere ve bu kapsamda geliştirilecek olan politikalara katkı sağlaması beklenmektedir.

Bu bağlamda, makale üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, makalenin odak noktasını oluşturan İKY genel hatlarıyla incelenmektedir. İkinci bölümde, Türkiye'de belediyelerde İKY'ye geçişi gerektiren içsel nedenler ve dışsal dinamikler ele alınmaktadır. Son bölümde ise İKY'nin temel unsurları bakımından Türkiye'de son 15 yıl içinde belediyelerde değişen personel yönetimi anlayışı kapsamlı olarak analiz edilmekte, başlıca İKY pratiklerinin hayata geçirilmesinde karşılaşılan sorunlar değerlendirilmektedir.

## **2. İnsan Kaynakları Yönetimi: Gelişimi ve İşlevleri**

Personel yönetimi, modernite dönemine özgü kavramlardan biridir. Önceleri üretimin insan emeği ve kas gücüne dayandığını belirtmek için “işgücü” olarak adlandırılan çalışanlar, 19. yüzyılın sonunda bilimsel yönetim akımının gelişmesiyle birlikte üretim aracı olarak görülmeye başlandığından “personel” ifadesine yerini bırakmıştır (Çetin vd., 2017: 4). Önceleri el yordamıyla yapılan personel işlemleri, kapitalist dönemde örgütlerde ayrı birimler olarak yapılan ve uzmanlaşmış memurlar eliyle yürütülen faaliyetler haline gelmiştir.

Çalışanların bir maliyet unsuru olarak görüldüğü personel yöneti-

mi, personelin ücreti, yan ödemeleri, sigorta kesintileri gibi muhasebe kayıtları ile aldığı izin ve raporlar, işe devamsızlık ve geç kalma gibi ücret ve diğer ödemelere etkisi olacak konularda çalışanlar hakkında kayıt tutma faaliyeti olarak yürütülmüştür (Yüksel, 2000: 10). İnsan ilişkileri yaklaşımı 1960'lı yıllarla birlikte örgütsel davranış disiplini haline dönüşmüş ve personel yönetiminin kuramsal temelini oluşturmuştur. Personel yönetiminin gelişmesinde, endüstri ilişkilerinin o dönemde artmakta olan sendikaları ve toplu pazarlığı inceleyen bir sosyal bilim dalına dönüşmeye çalışması da etkili olmuştur (Üsdiken ve Wasti, 2002: 3).

1980'lerden sonra özel sektör örgütlerinde personel yönetimi, istihdam ilişkisini bürokratikleştirmeye çalışan bir birim olmaktan çıkmış, örgütlerde esneklik ve rekabet üstünlüğü sağlayıcı çözümler getiren stratejik bir işlev kazanmıştır (Üsdiken ve Wasti, 2002: 27). Bu dönemde İKY'nin öneminin giderek artmasını sağlayan dört kritik faktörün altı çizilebilir (Devanna vd., 1981: 51-52): [a] 1970'lerde yaşanan ekonomik krizlerin işletmeler üzerinde ortaya çıkardığı verimlilik baskısı ve ekonominin giderek hizmet yönelimli ve işgücü yoğunluklu olmaya devam etmesine neden olan *ekonomik değişimler*. [b] Batıda emeklilik kanunlarındaki değişimin yol açtığı işgücünün yaşlanması eğiliminin insan kaynaklarının etkili kullanımı üzerinde oluşturduğu baskıya işaret eden *demografik* değişimler. [c] İşgüvenliği ve sağlık gibi alanlarda *devletin değişen düzenleyici rolü*. [d] İK fonksiyonu üzerinde baskı oluşturan faktörlerin, aynı zamanda büyük yapıları örgütlerin yönetimini de *daha zor ve karmaşık* hale getirmesi.

Gerçekten de 1980'li yıllarda her alanda etkilerini hissettiren küreselleşmeyle birlikte çalışanlar, maliyet unsuru olarak görülmek yerine yatırım ve rekabet aracı olarak kabul edilmiştir (Bayat, 2008: 73). Çalışanlar, personel yönetimi bakımından farklı olarak, gelişen ve değişen çevresel koşullara örgütün uyum sağlayabilmesi için geliştirilmesi ve değerlendirilmesi gereken bir kaynak olarak görülmüştür (Yüksel, 2000: 10). Bu nedenle, ortak iş kültürü oluşturularak çalı-

şanların örgüte bağlılığının sağlanması hedeflenir (Üsdiken ve Wasti, 2002: 5). Personel yönetiminde olduğu gibi insan kaynakları yönetiminin de temel kaygısı çalışanların verimliliğidir. Ancak İKY, verimlilik artışlarını daha güncel yol ve yöntemlerle artırmaya odaklanır. Ayrıca İKY insana saygı, davranış eşitliği, kurum kültürü ve kurumsal bağlılık, yönetime katılma ve çalışma ortamının iyileştirilmesi gibi insan odaklı değer ve uygulamaları önceler (Uğur, 2015: 32).

Bu bağlamda İKY, örgüt içinde gerekli kadroların oluşturulmasıyla işe başlar; her düzeydeki çalışanların eğitimi, gelişimi, motivasyonu, çatışmaların çözümü, iletişimin sağlanması, performansının artırılması, sağlık ve güvenlik gibi önlemlerin alınmasını içerir (Sabuncuoğlu, 2011: 5). Bu yönüyle personel yönetiminin amaç, işlev ve araçlarını kapsadığı gibi, onların ötesine geçerek hizmetiçi eğitim, kariyer planlama ve performans değerlendirme gibi insan merkezli işlev ve yöntemlere yönelir (Sabuncuoğlu, 2011: 10). Bu geniş faaliyet alanı içerisinde İKY'nin başlıca hedef ve işlevleri şunlardır (Dolgun, 2011: 2): [a] Bireysel amaçlarla örgütsel amaçları bütünleştirerek, rekabetçi piyasa şartlarında işletmelere stratejik üstünlük sağlar ve hedeflerine ulaşmasına yardım eder. [b] Çalışanları insan olarak kabul ederek onların istek, beklenti ve motivasyonlarını göz önünde tutar ve sürekli gelişimlerine imkân verir. [c] Çalışma hayatında kaliteyi geliştirdiği ve huzuru bir çalışma ortamı sağladığı için çalışanların değişime açık ve başarıya odaklanmış olmalarını mümkün kılar. [d] Çalışanların bilgi ve becerilerini en etkin ve verimli biçimde kullanmalarına destek vererek, yaratıcılıklarını öne çıkarmalarına yardımcı olur. [e] Örgüt kültürü içinde sosyal sorumluluk ve iş ahlakı gibi kritik faktörlerin gelişimine imkân verir.

İKY, birbirinden farklı yönetim teknikleri ve uygulamalarını bir araya getirerek, bunların etkili ve verimli bir şekilde kullanımına dayanan bir yönetim yaklaşımına sahip olması nedeniyle literatürde onlarca kez yeniden tanımlanan bir deyim haline gelmiştir. Yukarıda tartışılan gelişim sürecini ve özelliklerini içerdiği düşünüldüğünden

bu makalede İKY, “örgüt performansının iyileştirilmesi ve rekabet üstünlüğünün sağlanması amacıyla, insan kaynaklarının yönetimini örgütün stratejik hedefleriyle ilişkilendiren, seçme ve yerleştirme, eğitim ve geliştirme, motivasyon ve çalışan bağlılığını sağlama gibi birbiriyle uyumlu ve birbirini tamamlayan uygulama ve politikaların hayata geçirilmesi” olarak tanımlanmaktadır (Bayat, 2008: 74).

### **3. Türkiye’de Belediyelerde**

#### **İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Sürecinin Analizi**

Aslında özel sektörde İKY, kamu sektörüne kıyasla çok daha önce personel yönetiminin yerini alıp stratejik bir role bürünmüştür. Kamu ve özel sektörün işleyiş tarzı ve doğasından kaynaklanan farklılıklar nedeniyle İKY, kamu örgütleri tarafından daha geç bir dönemde fark edilmiştir. Yine aynı sebeple İKY’nin bir ihtiyaç olarak kamu sektöründe gündeme gelmesinde etkili olan dinamikler de özel sektördeki göre değişiklik arz etmektedir.

Özel sektör kuruluşlarında İKY uygulamaları ve İK fonksiyonunun gelişmesinde örgütsel büyüklük, içinde bulunulan piyasanın niteliği ve ülkenin gelişmişliği gibi birkaç faktör etkili olmuştur. Ayrıca şirketin yerel veya küresel piyasalarda faaliyet göstermesi ve bu piyasanın mevcut durumu ile şirketin bağlı olduğu ülkenin gelişmişlik düzeyinin yanında ulusal ve uluslararası hukuk sistemleri özel sektör kuruluşlarında İK politika ve uygulamalarının gündeme gelmesinde belirleyici olmuştur (Özçelik ve Aydın, 2006: 311-312). Nihai tahlilde ise kârını artırma çabası ve diğer şirketlere karşı karşılaştırmalı rekabet üstünlüğü elde etme zorunluluğu nedeniyle daha girişimci, rekabetçi ve yenilikçi davranan özel sektör kuruluşları insan kaynağının stratejik rolünü kamu kurum ve kuruluşlarına göre daha erken fark etmiştir.

Yerel yönetimler, bir devletin genel kamu yönetiminin parçası olarak halkın yerel ortak ihtiyaçlarını karşılarlar. Türkiye gibi üniter devletlerde yerel yönetimler Anayasa ile düzenlenir ve merkezi yönetimin vesayet denetimine dayalı olarak kamu yönetiminin bütünlü-

ğü içinde faaliyet gösterir. Seçimle gelen karar organları eliyle kendi kararlarını alabilmesi ve yürütebilmesi, kendi bütçesine ve personeline sahip olması, gelir toplayabilmesi ve harcama yapabilmesi gibi özellikleri nedeniyle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görevler ile gelir ve harcamaların paylaşılması gerekmektedir. Bu özellikleri yerel yönetimlere hareket serbestliği, girişimcilik ve yeniliklere açık olma gibi özellikler kazandırmaktadır.

Türkiye’de belediyeler, insan kaynağının yönetimi bakımından, bazı istisnalar hariç, merkezi yönetim ile birlikte “tek personel sistemine yaklaşan karma personel sistemine” dayalı olarak yönetilmektedir. Yani belediye personeli, merkezi yönetim personeli ile birörnek düşünülmüştür (Sezen ve Karasu, 1999: 22; Güler ve Öktem, 1989: 25). Personel yönetimine ilişkin temel mevzuat, insan kaynakları planlaması ve personel politikaları büyük ölçüde merkezi düzeyde planlanmakta ve uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin personel sistemi merkezi yönetimden farklı olmadığı için, merkezi yönetim kapsamında yapılan yasal değişiklikler yerel yönetim kuruluşlarını da etkilemektedir. Bu da belediyelerin kendi personel politikasını oluşturma, insan kaynakları planlamasını yapma gibi konularda hareket alanını sınırlamaktadır. Uzun bir süredir merkezi yönetimden farklı, yerel yönetimlere özgü bir personel sistemi kurulmasına yönelik talepler gündeme getirilse<sup>3</sup> de, böyle bir sistem henüz kurulabilmiş değildir. Son yıllarda izlenen politika ise, yerel yönetimlerin karşılaştıkları belirli sorunların aşılmasına yardımcı olmak üzere norm kadro, performans dayalı ücretlendirme ve sözleşmeli personel gibi merkezi personel sisteminden farklılaşan İKY uygulamalarının yerel

3. Güler ve Öktem (1989: 37) tarafından nüfusu 100 bini aşan belediyeler üzerinde yapılan bir araştırmaya göre katılımcıların yüzde 75’i, Sezen ve Karasu’nun (1999: 48) 1.178 belediyeden topladığı verilere dayanan araştırmasında ise katılımcıların yüzde 70,5’i belediye personeli için ayrı bir yasal düzenlemenin gerekli olduğunu ifade etmiştir. Benzer görüşler günümüzde de dile getirilmeye devam etmektedir (bkz. Ömürgönülşen, 2017: 201).



yönetimlere eklenmesi yönündedir.

Bu nedendir ki Türkiye’de belediyelerde personel yönetiminden İKY’ye geçiş sürecini anlayabilmek için genel kamu personel yönetiminde değişime yol açan dış dinamikleri, merkezi yönetimin politikalarındaki değişimi ile belediyelerin personel yönetimine ilişkin sorunlarını ve bu sorunlara yönelik geliştirilen çözüm arayışlarını birlikte değerlendirmek gerekmektedir.

Bu bağlamda, kamu yönetiminde İKY ile ilgili akademik tartışmaların 1990’lı yıllarda başladığı söylenebilir. Bu dönemde geleneksel personel yönetiminden kaynaklanan sorunların çözümü için performans değerlendirme, iş analizi ve iş ölçümleri ile norm kadro gibi İKY uygulamalarının kamu kurumlarında uygulanması önerilmiştir (Canman, 1992; Kalkandelen, 1997). 2000’li yılların başında ise İKY, toplam kalite yönetimi (TKY) ve stratejik planlama gibi yaklaşımların mevcut personel sisteminin kritiğinde ve reform tasarımında yeni açılımlara kaynak sağlayabileceği kabul edilmiştir (Şaylan, 2000: 18).

Hükümet politikaları açısından bakıldığında 1990’lı yıllara kadar ağırlıklı olarak kamu personel sistemiyle ilgili yeterli sayıda kamu görevlisinin istihdamı, kayırmacılığın önlenmesi, liyakat ve ehliyet, ücret dengesi, sosyal ve sendikal haklar gibi sorunlara odaklanılmıştır. 1990’lı yıllara kadar yürütülen personel reformları bir yandan Weberyen anlamda patrimonyal özellikler gösteren personel sistemini yasal-rasyonel bürokrasi modeline doğru dönüştürmeye çalışırken, diğer yandan bu süreci personel sayısı ve ücret gibi girdi odaklı bir yöntemle yönetmek hedeflenmiştir. Ancak 2000’li yılların başında kamu personel yönetiminin modernize edilerek, yeni bir anlayışla ve modern yönetim teknikleriyle yönetilmesi önem kazanmıştır.

Kalkınma planları incelendiğinde 1990’lı yıllara kadar personel verimliliği, ihtiyaç duyulan nitelik ve nicelikte insan gücünün yetiştirilmesi ve tasarruf amacına yönelik olarak insangücü planlaması yapılarak personel alımlarının buna uyması anlayışının hâkim olduğu görülmektedir. Yani çalışanlar kamu kurumlarında maliyet unsuru

olarak görölmeye devam etmiştir. İlk defa 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (DPT, 1995: 119-120, 169) personel etkinliğinin artırılması için iş analizlerine dayalı norm kadroların oluşturulması, üst düzey yöneticilerin performans hedeflerine ulaşma düzeyi açısından değerlendirilmesi, kamu çalışanlarına performansa dayalı ücret verilmesi, kamu hizmetleri için net hedefler belirlenmesi, proje yürütücüleri için başarı standartlarının oluşturulması, başarı hedeflerine ulaşmak için takip edilecek yol konusunda geniş takdir hakkı bırakılması ve çalışanların performanslarının elde edilen sonuca göre değerlendirilmesi gibi hedefler belirlenmiştir. İKY tekniklerinin yerel yönetim kuruluşlarını da kapsayacak biçimde kamu yönetiminde uygulanmasına yönelinmiştir. Böylece aşağıda değerlendirilecek olan yeni kamu yönetimi (new public management) anlayışına dayalı olarak kamu yönetimi sisteminin dönüştürülmesi ve buna dayalı bir İKY sisteminin kurulması 1990'lı yılların ikinci yarısında reform gündemine yerleşmiştir. Ancak bu dönemde yaşanan siyasi ve ekonomik krizlerin etkileriyle kamuda İKY sistemine geçilmesine yönelik ciddi adımlar atılamamıştır.

Özellikle 2002 yılında AK Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte, piyasa temelli reformlara koşut olarak kamu personel yönetiminde de İKY anlayışı ve uygulamaları etkili olmaya başlamıştır. 58. Hükümet (18 Aralık 2002 - 14 Mart 2003) Programı'nda kamu görevlisi için ilk kez "insan kaynakları" ifadesi kullanılmıştır. Programda yerel yönetimlerin insan kaynakları ve mali açıdan güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Kamuda yöneticiler ve çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetiminin geliştirilmesi ve uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi gibi İKY uygulamaları hedef olarak açıklanmıştır. Hükümet programları incelendiğinde, bu dönemde insana maliyet unsuru olarak değil, beşeri sermaye anlayışı içinde nitelik olarak geliştirilmesi gereken ve kamu kurumları için stratejik öneme sahip bir bakışla yaklaşıldığı söylenebilir. 15 yılı aşan AK Parti hükümetleri döneminde personel yönetiminden İKY'ye geçişe yönelik he-

deflere, hükümet programlarında ve politikalarında sürekli olarak yer verilmeye devam edilmiştir.

1990'lı yıllarda tartışılan ve politika konusu edilen İKY uygulamaları 2000'li yılların başında yasal olarak düzenlenmiş; kamu yönetiminin çeşitli alanlarında yayılmıştır. İKY'ye geçiş genel politika hedefi olarak devam etmiş, ancak tüm kamu yönetimini kapsayan bir İKY sistemi oluşturulamamıştır. Kamu yönetiminin kendine has özellikleri ve doğası nedeniyle kapsamlı bir sistem değişimini gerçekleştirmek pek mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle başta sağlık olmak üzere KİT'ler ve belediyeler gibi birçok farklı alanda İKY uygulamalarını kapsamlı olarak ya da belirli yönleriyle görmek mümkündür.

Yerel yönetimler özelinde değerlendirildiğinde, Türkiye'de İKY'nin kuruluşu ve kurumsallaşmasında geleneksel personel yönetimi anlayışındaki yetersizlikler, belediyelerin personel politikalarındaki sorunlar, belediyelerin özel sektör kuruluşlarından esinlenerek belirli İKY uygulamalarını oluşturmaya başlamaları ve 2000'li yılların başında yerel yönetimler reformu çerçevesinde belediye ve il özel idarelerinde İKY uygulamalarının aktarılması etkili olmuştur.

Merkezi yönetimle birlikte tek sistem olarak düzenlendiğinden, kamu yönetiminde geleneksel personel yönetimi anlayışından kaynaklanan sorunlar belediyelere de sirayet etmiştir. Bu nedenle gizlilik, katı hiyerarşik yapı, kırtasiyecilik, merkeziyetçilik, aşırı kuralcılık ve girdi odaklılık gibi bürokrasinin genel hastalıkları belediyelerde de görülmektedir (Eroğlu, 2010: 227; Altan, 2016: 383-384; Eken ve Şen, 2005: 112). Ayrıca personel planlaması ile sistemli ve zorunlu norm kadro çalışmalarının yakın zamana kadar yapılmaması, özellikle seçim dönemlerindeki popülist uygulamalar, belediye istihdamının yerel işsizlikle mücadelenin bir aracı olarak görülmesi, kişisel ve siyasal kayırmacılık nedeniyle belediyelerde gereğinden fazla personel istihdam edilmesi gibi gelişmeler niteliksiz personel çalıştırılması ve çok sayıda atıl personelin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Sadioğlu ve Ömürkünüşen, 2011: 148).

İKY'nin genel olarak kamu sektöründe ve özelde yerel yönetimler arasında gündeme gelmesinde 2000'li yıllardaki önemli gelişmelerden birisi de hükümet politikalarına uygun olarak yeni kamu yönetimi (YKY) ilke, değer ve uygulamalarının yasal düzenlemelere aktarılması olmuştur. KYK'nin önemi, kamu kurumlarını piyasadan daha fazla yararlanmaya, özel sektörde kullanılan yönetim araçları, teknikleri ve mekanizmalarını kamu sektörüne uyarlamaya ve kârlılık, rekabet ve müşteri gibi piyasa ilke ve değerlerini kamu yönetimine aktarmaya dayanmasından kaynaklanmaktadır. Kamu kurumlarının, özel sektör kuruluşlarıyla benzer özelliklere sahip olduğu, bu nedenle işletmelerde başarılı olan performans yönetimi, kalite yönetimi, değişim mühendisliği, stratejik yönetim ve bu makalenin konusunu oluşturan insan kaynakları yönetimi gibi yönetim tekniklerinin kamu kurum ve kuruluşlarında da başarılı olacağı düşüncesi dünyada yayılmıştır.

Türkiye'de 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, genel olarak kamu yönetiminde olduğu kadar özelde yerel yönetimlerde KYK ilke ve değerlerinin gündeme gelmesine kapı aralayan ilk yasal düzenleme olmuştur. 5018 sayılı Kanun mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, faaliyet raporları, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim gibi çağdaş yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasını sağlamıştır (Sözen, 2012: 169). Böylece yerel yönetimlerde yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması yasal zorunluluk haline gelmiştir. Ayrıca 2003-2005 yılları arasında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu kapsamında Türkiye'de belediyelere ilişkin temel kanunlar aynı yaklaşıma dayalı olarak yenilenmiştir. Böylece stratejik planlama ve performans yönetimi gibi yeni yönetim tekniklerinin yanında İKY'ye ilişkin norm ve ilkeler de yasal olarak düzenlendiği için tüm belediyeler tarafından uygulanması zorunlu kılınmıştır.

Yerel yönetimlerde İKY'ye geçişte içsel faktörlerin yanında Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD),

Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gibi aktörler, 2000’li yıllarda başlayan kamu yönetimi reformlarının ve özelde İKY sisteminin yasal düzenlemelere konu olmasında doğrudan ya da dolaylı olarak rol oynamıştır (Sezen, 2011: 324; Altan, 2016: 391-394). AB İlerleme raporlarında kamu yönetimi reformu başlığı altında personel sorunları, İKY sistemine geçiş ve karşılaşılan sorunlar ile çeşitli önerilere yer verilmektedir (AB Bakanlığı, 2017a). Ayrıca 2004 yılında Türkiye’nin de dâhil olduğu OECD “Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek İçin Destek Programı” (Sigma, Support for Improvement in Governance and Management) kamu hizmeti ve kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi kapsamında insan kaynaklarının güçlendirilmesini desteklemekte ve bu kapsamda gerçekleştirilen programları izlemektedir (AB Bakanlığı, 2017b).

#### **4. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi: Mevcut Durum ve Sorunlar**

Bu bölümde, Türkiye’de belediyelerde İKY’ye geçişle birlikte ortaya çıkan değişim süreci ve gelinen nokta, bu alanda gerçekleştirilen ampirik çalışmaların bulguları ve çeşitli veri ve istatistiki bilgiye dayalı olarak değerlendirilmektedir. Belediyelerde İKY’ye geçiş süreci birçok yönden ele alınabilir. Ancak bu makalede, yasal ve uygulama düzeyindeki etkilerine binaen, özel olarak örgütsel değişim, insan kaynakları planlaması ve norm kadro, sözleşmeli personel sistemi, personel güçlendirme ve katılım, kariyer planlama ve hizmet içi eğitim, performans değerlendirme ve performans dayalı ücretlendirme, iş sağlığı ve güvenliği boyutları analiz edilmektedir.

##### **4.1. Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Örgütsel Açıdan İntibak**

Belediyelerde İKY’ye geçişle ilgili somut göstergelerden birisi, “Personel Daire Başkanlığı / Müdürlüğünün” yerini “İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığı / Müdürlüğüne” bırakmasıdır (Ömürgönül-

şen, 2017: 205). Belediye Kanununun 48. maddesine göre belediye teşkilatı yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır ve belediye meclisinin kararıyla insan kaynakları birimi kurulabilir. Bu madde ile insan kaynakları birimi beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı gibi özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun biçimde belediye meclisinin kararıyla yani isteğe bağlı olarak kurulacak birimler arasında sayılmıştır. Kanunun diğer maddeleri incelendiğinde, bu değişikliğin sadece bir isim farklılaşması olmadığı ve bu birimlerden klasik personel yönetimi faaliyetlerinin yanında İKY uygulamalarını da gerçekleştirmesinin beklendiği anlaşılmaktadır.

#### **4.2. İnsan Kaynakları Planlaması ve Norm Kadroya Geçiş**

Norm kadro, iş analizi, iş ölçümleri ve örgüt analizi gibi yöntemler kullanılarak belediyelerde ihtiyaç duyulan personel sayısını, niteliğini ve rasyonel yönetim ve personel yapısını oluşturmayı amaçlamaktadır. Belediyelerde İK planlaması kapsamında, 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine dayalı olarak “norm kadro” uygulamasına geçilmiştir. 2007 yılında belediye ve büyükşehir belediyeleri için İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken bir yönetmelik çıkarılmıştır. Böylece İKY'nin önemli unsurlarından birisi olan İK planlaması belediye yönetimlerine bırakılmamış, çalıştırılacak personel sayısı ve unvanı “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Yönetmeliğine” göre merkezi idare tarafından belirlenmiştir (Çöpoğlu, 2015: 168).

Belediyelerde norm kadro yönetmelikleriyle birlikte personel istihdamında belirli bir disiplin sağlanmıştır. Ancak norm kadro uygulaması, belediyelerin insan kaynakları politikalarını serbestçe belirlemelerini de sınırlamıştır (Peker ve Şen, 2015: 111). Bu nedenle, düşük maliyetle ve nispeten serbest bir şekilde personel istihdamı ve yönetimine olanak vermesi nedeniyle, “alt işveren / taşeron işçi” olarak adlandırılan kadrolar belediyelerde klasik istihdam biçimlerine ek

olarak gelişmiştir. Bu yöntem belediyeler için bir fırsat olarak görülmüştür (Ömürgönülşen, 2017: 193).

Taşeron işçiler, belediyelerin kurdukları şirketler ve hizmetin özel kesime gördürülmesi yoluyla belediyelerde çalışmaktadır. Belediyelerde istihdam edilen taşeron işçiler, hizmeti üstlenen şirketlerde kayıtlı olurken uygulamada ihale konusu dışındaki yerlerde görev alabilmektedirler. İstihdam edildikleri alanlar, memurlar eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli işlere doğru genişleyebilmektedir. Belediyelerin toplu taşıma, sağlık, zabıta ve idari hizmetleri düşük maliyetle taşeron işçiler eliyle yürütmesi, söz konusu uygulamanın giderek yaygınlaştığını göstermektedir (Kavili Arap, 2018: 129). Belediyeler, norm kadroda belirlenen oranların üstünde personel istihdamını hizmet alımı yoluyla temin etmeye yönelmiş ve “taşeron” olarak adlandırılan personel sayısı yıllar itibariyle katlanarak artmıştır (Kavili Arap, 2018: 123).<sup>4</sup>

2000’li yılların başından itibaren giderek artan taşeron işçi çalıştırma politikası bugün gelinen noktada iş güvencesi, motivasyon, kurumsal bağlılık ve ücret dengesizliği gibi sorunları ortaya çıkarmıştır (Ömürgönülşen, 2017: 194). Bu nedenle, 2017 yılında çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararname<sup>5</sup> ile belediye ve il özel idarelerinde çalışan taşeron personele hizmet alım sözleşmesinin yapıldığı birime, sürekli işçi kadrolarında istihdam edilmek üzere başvurabilme imkânı getirilmiştir. Böylece belediyelerde taşeron kadrolarda çalışan personelin hizmet alımının yapıldığı şirket kadrosunda sürekli işçi olarak çalışmaları sağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, 657 sayılı DMK ve 5393

4. 2013 yılında büyükşehir belediyesi de dâhil olmak üzere İstanbul’daki tüm belediyelerin İK yöneticilerine yapılan bir anket sonucuna göre, katılımcıların yüzde 86’sı hizmet alımı yoluyla personel temini engellense Norm Kadro Yönetmeliğinde belediyeler için belirlenen kadro sayılarının yeterli olmayacağını ifade etmiştir (Peker ve Şen, 2015: 117).

5. 24 Aralık 2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin” 127. maddesinde düzenlenmiştir.

sayılı Belediye Kanunu'nda görünmeyen farklı bir kadro türü, yerel yönetim şirketlerinde sürekli işçi kadrosuna aktarılarak görünür hale gelmiştir. Aynı zamanda sayının sürekli olarak artması, özlük hakları ve çalışma koşullarından kaynaklanan sorunların da önemli bir kısmı iyileştirilmiştir.

İKY'ye geçiş sürecinde gündeme gelen norm kadro düzenlemesine ilişkin diğer bir sorun ise kadro sayılarının belirlenmesinde belediyelerin nüfuslarının ölçüt olarak alınmasıdır. Özellikle turizm beldeleri, geniş orman arazileri bulunan ve yangın riskinin fazla olduğu belgeler, coğrafi koşulları ve iklim şartları zorlu olan beldeler gibi yerleşim yerlerinde sadece nüfusa göre belediye kadrolarının belirlenmesinin personel sayılarındaki yetersizlik nedeniyle belediye hizmetlerinde aksamalara yol açtığı yönünde eleştirilmiştir (Peker ve Şen, 2015: 112). Bu nedenle, her belediye için özel olarak belirlenen parametreler çerçevesinde norm kadronun belirlenmesi önem kazanmaktadır. Yerleşik nüfusa ek olarak değişken nüfus (yaz-kış, gece-gündüz gibi), km<sup>2</sup> başına düşen nüfus, coğrafi şartlar, iklim, sanayileşme, turizm ve kültürel özelliklerin de göz önünde bulundurulması önerilmektedir (Alıcı, 2017: 882).

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanunla birlikte belediye sayılarındaki değişiklik, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin ölçeklerindeki genişleme ve belediyelere eklenen yeni yetki ve görevler nedeniyle norm kadronun gözden geçirilmesi gündeme gelmiştir. Bu kapsamda ilgili yönetmelikte belirlenen belediye grupları kendi nüfusuna göre alt gruplara ayrılmış, ancak B, C ve D gruplarındaki belediyeler ilçe merkezi, sanayi, ticaret ve turizm niteliklerini taşımaları durumunda üst gruplara çıkarılarak yeniden düzenlenmiştir. Belediye bağlı kuruluşları (E grubu) ve yerel yönetim birlikleri (F grubu) ise hizmet özelliklerine göre dağıtılmıştır. Bu düzenlemelerle birlikte, belediyeler arasında kadro sayı ve unvanların sadece nüfus ölçütüne göre paylaştırılmasının ortaya çıkardığı adaletsizlikler ilçe merkezi, sanayi, ticaret ve turizm ölçütlerinin de eklenmesi nedeniyle bir ölçüye kadar düzeltilmiştir.



Bu iyileştirmelere rağmen, norm kadronun tam olarak uygulanması için her belediyenin kendi yapacağı veya yaptıracığı analizlerle kadro sayıları, unvanlar ve personel niteliklerini belirlemesi gerektiği yönünde eleştiriler dile getirilmektedir. Buna göre, belediyeler iş analizi, iş ölçümü, örgütsel yenilenme, kadro sayıları ve nitelikleri gibi çalışmalarını tüm idari birimleri içine alacak şekilde uygulamalıdır<sup>6</sup> (Peker ve Şen, 2015: 112; Şen ve Eken, 2007: 533). Her şeye rağmen, norm kadroda yapılan iyileştirmelerin aşırı personel istihdamı önünde önemli bir kısıtlama olduğu, kendi girişimiyle norm kadro çalışması yapılan belediyelerde yöneticilerin politikalarındaki farklılıklar nedeniyle uygulama ve norm kadroya uyma konularında sürekliliğin sağlanamadığı görülmektedir.<sup>7</sup> Nitekim Peker ve Şen'in (2015: 115) araştırmalarında İstanbul'daki belediye yöneticilerinin yüzde 57'si norm kadro çalışmalarının belediyenin sunduğu hizmetlerde verimlilik ve etkinliği sağlamada rolü olduğunu belirtmiştir.

### **4.3. Personel İstihdamında Esneklik ve Sözleşmeli Personel Uygulaması**

Belediyelerde İKY'nin kurumsallaşması kapsamında personel seçimi ve işe yerleştirilmesinde esneklik sağlanması için serbestçe zabıta memuru ve itfaiye eri istihdam etmesine imkân veren yönetmelikler

6. Peker ve Şen (2015: 118) tarafından İstanbul'daki belediyelerde yapılan araştırmaya göre, İK yöneticilerinin ancak yüzde 32'si norm kadro standartları çerçevesinde belirlenen kadro sayılarının belediye birimleri arasında birim bazlı iş ölçümü çalışmaları neticesinde iş yüklerine göre dağıtıldığını ifade etmiştir. Kadroların dağıtılmasında başvurulan diğer yöntemler ise müdürlüklerden alınan taleplere göre üst yönetimin takdirleriyle (yüzde 32), müdürlüklerde görev yapan mevcut personel sayısına göre (yüzde 18) ve tamamen üst yönetimin takdirine göre (yüzde 11) gerçekleşmiştir. Norm kadro sürecinin en önemli aşamalarından biri olan iş ölçümlerinin, İstanbul belediyeleri örneğinde yeteri kadar yapılmadığı anlaşılmaktadır.

7. Yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye'de büyükşehir belediyeleri, norm kadroya göre istihdam edebilecekleri personelin yüzde 32'sini, daire başkanı kadrolarının yüzde 70'ini ve şube müdürü kadrolarının yüzde 64'ünü aktif olarak kullanmaktadır (Alıcı, 2017: 877-879).

çıkarılmıştır. Ancak Danıştay'ın bu düzenlemelere yönelik kararının ardından, bu kadrolarla ilgili esneklik ortadan kalkmıştır. 5393 sayılı Kanun, belediyelerde sözleşmeli personelin seçimi ve işe yerleştirilmesinde asgari yeterlilik koşullarını sağlamak şartıyla hiçbir kısıtlama olmadan tamamen belediye başkanının yetkisinde kullanım imkânı sağlamıştır (Çöpoğlu, 2015: 169). Belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve bunların bağlı kuruluşları ile yerel yönetim birliklerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre, belirli teknik ve uzmanlık alanlarında sözleşmeli olarak personel çalıştırabilmektedir

Bu kapsamda, belediyeler çok sayıda avukat, mimar, mühendis, şehir plancısı, tabip, veteriner ve tekniker gibi uzman ve teknik personel istihdam etmiştir. Bununla birlikte 2013'de kabul edilen 6495 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile gerçekleştirilen değişikliğin ardından Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde göre çalışan sözleşmeli personelin başvurmaları durumunda memur kadrolarına geçmelerine imkân sağlanmıştır. Böylece sözleşmeli olarak çalıştırılmakla birlikte belediyelerde asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getiren personelin memur statüsüne geçişi mümkün kılınmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, bu düzenleme belediyelerdeki İKY sorununa geçici bir çözüm olmuş ve “sözleşmeli” olmanın sağlayacağı ücretlendirme ve performans değerlendirme gibi esnekliklerin ortadan kalkmasına neden olmuştur.

Öte yandan belediyelerde sözleşmeli personel istihdam edilmesi engellenmediğinden yeni sözleşmeli personel istihdamı devam etmiş ve 2016 yılı itibariyle belediyelerde çalışan toplam sözleşmeli personel sayısı 11.714'e ulaşmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2017: 52).

#### **4.4. Personel Güçlendirme ve Çalışanların Katılımı**

İKY ile birlikte yükselişe geçen “personel güçlendirme”, belediyelerde İKY'ye geçişte öne çıkan diğer bir gelişmedir. Personel güçlendirme çalışmalarında ödüllendirme, katılım ve hizmet içi eğitim gibi uygulamalar önemli bir yer teşkil etmektedir (Çuhadar, 2005: 4-

5). Katılım boyutuyla değerlendirildiğinde, belediyelerde son yıllarda işçi ve memur temsilcilerinin hasar-zarar tespit komisyonları, iş sağlığı ve güvenliği kurulları ile izin ve disiplin kurullarında üye olarak bulunmaları katılım olanaklarını genişleterek personelin güçlendirilmesine yardımcı olmaktadır (Çöpoğlu, 2015: 169). Toplam kalite yönetiminin uygulandığı belediyelerde, belediye çalışanlarının kalite kurullarına, çeşitli koordinasyon ve istişare toplantılarına katılımı da personel güçlendirme kapsamında değerlendirilmelidir.

Ayrıca nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler, büyükşehir belediyeleri ile bunların bağlı idareleri ve yerel yönetim birliklerinde yerel yönetimler seçimlerinin ardından altı ay içinde yapılması zorunlu olan ve bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eden stratejik planın hazırlanması ve uygulanması süreçlerine "iç paydaş" olarak kurum çalışanlarının katılımının sağlanması beklenmektedir (Yaylı, 2012: 79). Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Uygulama Yönetmeliğine göre belediye hizmetlerinden yararlananların, belediye çalışanlarının, STK'ların, ilgili kurum ve kuruluşların katılımları sağlanır ve katkıları alınır; bu kapsamdaki çalışmalar İKY birimi de dâhil olmak üzere tüm idari birimlerin katılımıyla yürütülür.

İKY biriminin, İK yöneticileri ve çalışanlarının stratejik plan hazırlama sürecine katılması, İK politikalarının stratejik bir yaklaşımla değerlendirilmesi ve insan kaynaklarına ilişkin orta ve uzun vadeli kurumsal hedef, faaliyet ve proje geliştirme imkânı sağlaması gibi uygulamalar belediyelerde stratejik İKY'ye geçiş için bir ön adım teşkil etmektedir. Ancak belediyelerin stratejik İKY'ye ne kadar hazır oldukları ve bu kapsamda uygulamalarının bulunup bulunmadığını ele alan çalışmalara literatürde rastlanmamıştır.

Personel güçlendirmede etkili yöntemlerden biri olan yetki devri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 42. maddesinde düzenlenmiştir. Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belirtilen, belediye hizmetlerinin vatandaşa en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle sunulması ve hizmet sunumunda düşkün, engelli, yaşlı ve dar gelirlilerin duru-

muna uygun yöntemlerin kullanılması şartı, belediye hizmetlerinde “yerindelik ilkesinin” (hizmette yerellik, subsidiyarite) hayata geçirilmesini gerektirmektedir. Aynı zamanda belediye personelinin de sorunlara yerinde müdahale etmesine ve bu yönüyle personel güçlendirmenin gerçekleştirilmesine katkı sağlamaktadır.

#### **4.5. Bireysel Performans Değerlendirme Sisteminin Kurulması ve Performansa Dayalı Ücretlendirme**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu birlikte düşünüldüğünde stratejik plan ve yıllık performans programlarına dayanan bütüncül bir performans ölçme ve değerlendirme sisteminin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye faaliyetleri ve personelin performans ölçütleri belediye başkanı tarafından hazırlandıktan sonra belediye meclisince görüşülür ve kabul edilir. Performans ölçütlerinin uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ilgili raporlar da belediye başkanı tarafından meclise sunulur.

Kanununun 55. maddesine göre belediyelerde denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk ve mali denetiminin yanında performans denetimini kapsar. Böylece performans denetimi, geleneksel denetim araçlarının yanına eklenmiştir. Belediye Kanunu, belediye faaliyetleri ve personelinin performans denetimine ilişkin genel ilkeleri belirlemekle yetinmiştir. Hangi performans denetim modelinin uygulanacağını ise belediyelerin tercihinine bırakmıştır. Bu nedenle, tüm belediyelerde uygulanan tekdüze bir çalışan performans değerlendirme sistemi bulunmamaktadır.

İKY’nin önemli araçlarından biri olan serbest ücretlendirme politikasına sahip olma konusunda belediye yönetimlerinin yetkileri kısıtlıdır. Bununla birlikte işçi, sözleşmeli personel ve memur çalışanların ücretlerinin belirlenmesinde belediyeler belirli sınırlar dâhilinde yetki kullanabilmektedir. Belediye işçilerinin ücretleri ve diğer sosyal hakları 4857 sayılı Kanun, iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmesiyle

belirlenmektedir. Sözleşmeli personel ücretleri Maliye Bakanlığı'nın ilan ettiği tavan limit içinde kalmak şartıyla belediye meclisleri tarafından tespit edilmektedir. Memur ücretleri, tüm kamu görevlilerini ilgilendiren genel ve hizmet koluna yönelik gerçekleştirilen toplu sözleşme ile isteğe bağlı olarak belediye özelinde yapılan ve sosyal denge tazminatının miktarını belirleyen sözleşmeden oluşmaktadır. Taşeron işçilerin ücretleri ise ihale şartnamelerinde düzenlenmekte ve her belediyede değişebilmektedir (Çöpoğlu, 2015: 170).

Belediye Kanunu'nda personelin ödüllendirilmesi kapsamında, sadece maddi motivasyon araçları, yani ikramiye ödenmesi öngörülmüştür. Kanunun 49. maddesine göre, belediyede çalışan toplam memur sayısının yüzde 10'una, başarı durumlarına göre encümen kararıyla yılda en fazla iki defa ikramiye ödenebilir. Performansa dayalı ücretlendirmenin kapsamı belediyelerdeki memur çalışanlarla sınırlı tutulmuştur. Sözleşmeli personele, Belediye Kanunu uyarınca sözleşme ücreti dışında herhangi bir ek ödeme yapılması mümkün değildir. İşçiler ise toplu iş sözleşmesi kapsamında ek ödemeler alabilmektedir.

Uygulamaya bakıldığında, belediyelerde etkili bir performans değerlendirme ve performansa dayalı ücretlendirme sisteminin kurulmadığı anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde memurların performans değerlendirme sistemini inceleyen Tiyek'e göre (2013: 85), "performans değerlendirme süreci, eski sicil notu uygulamasının bir benzeri ve hatta devamı niteliğindedir". İzmir ilindeki belediyelerin katılımıyla yapılan bir araştırma sonuçlarına göre, belediyelerde işçi (n=26, % 87) ve sözleşmeli personelin (n=23, % 82) performansının değerlendirilmesi için bir sistem bulunmadığı gibi, memurlar (n=27, % 90) için de ilave bir performans değerlendirme işlemi yapılmamaktadır (Coşkun ve Şekercioğlu, 2011: 56-59). Hatay ilinde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinin de dahil olduğu bir dizi kurumda yapılan başka bir araştırmada, 297 katılımcının % 19'u kurum içinde çalışanların motivasyon ve performanslarını artırıcı çalışmalar yapıldığını, % 17'si verimli bir ödüllendirme sisteminin olduğunu ve

% 26'sı çalışanların performansının objektif ve adil bir şekilde değerlendirildiğini ifade etmiştir (Bulut ve diğerleri, 2016: 13-14).

Belediyelerde etkili bir bireysel performans değerlendirme sisteminin kurulamamasında birkaç neden bulunmaktadır. İlk olarak, belediyelerde kurumsal stratejik planlama ve performans yönetimi sistemine ilişkin yeterli mevzuat bulunmakta, ancak çalışanların performansının değerlendirilmesine ilişkin yasal düzenlemeler yetersiz kalmaktadır. Belediye personel sisteminin merkezi yönetim personel sistemine bağlı olması nedeniyle belediyelerin kendi kurdukları performans değerlendirme sistemleri etkili işlememektedir. Ayrıca belediyelerde birbirinden farklı istihdam çeşitleri ve görev türleri olduğundan, hepsini kapsayacak bir sistem oluşturmak da zordur. Bireysel performans yönetimine geçişte bilgi yönetim sistemleriyle desteklenen kurumsal kapasite sorunları, uygun performans ölçütlerinin oluşturulamaması, yetersiz performans gösteren personelin durumunun belirsizliği, başarılı personelin nasıl ödüllendirileceğinin açık olmaması ve performansa dayalı bir yönetim kültürünün geliştirilememesi gibi belediyelere özgü sorunlar da bulunmaktadır (Köseoğlu, 2005: 230-231).

#### **4.6. Aşırı Personel İstihdamının Önlenmesine Yönelik Ek Tedbirler**

Belediyelerde aşırı personel istihdamını sınırlamak amacıyla, norm kadro uygulamasının yanında, personel harcamalarının kısılmasına yönelik ek tedbirler getirilmiştir. İKY'nin temel unsurlarından birisi olan insan gücü planlamasına katkı sağlaması bakımından personel istihdamında belirli kuralların oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktaydı. Bu kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin % 30'unu aşamayacağı belirtilmiştir. Bu oranların aşıldığı belediyelerde ilave personel istihdam edilmesi de yasaklanmıştır (Geçici madde 1). Yeni personel alınması nedeniyle bu oranların aşılması sonrasında oluşacak kamu zararının, yasal faiziyle birlikte be-

lediye başkanından tahsil edilmesi hüküm altına alınmıştır.

Gerçekleştirilen yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin personel istihdamında disiplin sağlanmış, personel sayıları düşmüş ve buna paralel olarak personel harcamaları azalmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 133). 2016 yılı itibariyle büyükşehir belediyelerinde personel harcamaları toplam harcamalarının % 8,60'ına, il belediyelerinde % 7,90'ına, ilçe ve belde belediyelerinde ise % 18,28'ine tekabül etmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen personel harcamalarının toplam bütçenin % 30'undan fazla olamayacağı hükmü tüm belediye türlerinde çalışan memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsündeki personel açısından sağlanmıştır. Ayrıca personel harcamalarındaki azalışa paralel olarak, belediyelerin sosyal güvenlik harcamalarının düştüğü ve genel olarak yatırıma daha fazla kaynak ayırmaya başladıkları söylenebilir.

Ancak personel kısıtlamalarının dışına çıkarak esnek ve düşük maliyetli işgücü imkânı sağladığından “alt işveren / taşeron işçi” çalıştırılması belediyeler arasında yaygın bir personel istihdam yöntemi olarak tercih edilmiştir (Ömürgönülşen, 2017: 193). 2016 yılı itibariyle belediyelerde memur, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanların sayısı 178.815 iken hizmet alımı yöntemiyle istihdam edilen personel sayısı 303.293'e ulaşmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2017: 54).

#### **4.7. Kariyer Planlama ve Çalışanların Eğitimi**

İKY'nin önemli unsurları arasında bulunan kariyer planlama ve personel eğitimi açısından hukuki düzeyde ve uygulamada önemli gelişmeler söz konusudur. 2009 yılında yerel yönetimlerde görev yapan memurlar için özel olarak görevde yükselme ve unvan değişikliği yönetmeliği çıkarılmıştır. Böylece 1999 yılında Bakanlar Kurulu tarafından 23670 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik” hükümlerine göre işlem yapılan yerel yönetim memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliği işlemleri

müstakil bir yönetmelikle düzenlenmiştir.

Ayrıca 2005 yılında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun kabul edilmesinin ardından, Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), 2005 yılında ulusal ve uluslararası düzeyde belediyeleri temsil eden ve ülkedeki tüm belediyelerin doğal üyesi olduğu ulusal düzeyde faaliyet gösteren birliğe dönüşmüştür. TBB, belediye personeline ihtiyaç duyulan konularda hizmet içi eğitim düzenlemek ve belediyeler arası bilgi, tecrübe ve iyi uygulamaların paylaşılmasını sağlamak amacıyla 2009 yılında “Belediye Akademisini” kurmuştur. Akademi kapsamında 26 ana hizmet alanına ilişkin eğitim, 10 konuyla ilgili mevzuat eğitimi ve İKY’nin de içinde olduğu 9 konudan oluşan vizyon eğitimleri düzenlenmektedir (TBB, 2017: 86-88). Hizmet içi eğitimlerin kurumsallaşması ve sistematik biçimde yürütülmesi bakımından TBB’nin önemli bir fonksiyon icra ettiği söylenebilir. TBB’nin eğitimlerine ek olarak belediyeler de kendi uzmanları veya dışarıdan hizmet temini yoluyla kendi kurumsal hizmet içi eğitim planlarına dayalı olarak programlar düzenlemekte ve eğitimin başarısını ölçmektedir.

TBB dışında Marmara Belediyeler Birliği gibi bölgesel belediye birlikleri, TODAİE, İçişleri Bakanlığı, üniversiteler ve özel kuruluşlar gibi çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından belediye çalışanlarının eğitim faaliyeti yerine getirilmektedir. Son yıllarda belediyeler işi yaptırarak öğretme, eğitim programları organize etme ve iş başında sistemli gözetim gibi hizmet içi eğitim yöntemlerini sıklıkla kullanmaktadır (Zengin, 2013: 118, 121).

Belediyelerde yöneticiler ve çalışanlar düzeyinde hizmet içi eğitime katılım düzeyi yüksektir. 69 belediyeden 400’e yakın bir belediye yöneticileri grubu üzerinde yapılan bir anket çalışmasında katılımcıların % 84’ü en az bir hizmet içi eğitime katıldığını, bunların % 51’i ise 4 ve daha fazla sayıda hizmet içi eğitime katıldığını beyan etmiştir (Negiz, 2007: 202). Bununla birlikte, belediyelerdeki İK ve eğitim müdürlüklerinin hizmet içi eğitimin planlanması, organizasyonu ve yürütülmesi yerine ağırlıklı olarak personel özlük işleriyle ilgilenmeleri; bazı



belediyelerde kurumsallaşmış bir İK politikası oluşturulamadığından eğitim taleplerinin genelde belediye başkanlarından gelmesi; personelin ise eğitimleri yasal zorunluluk olarak ya da çalışma sürecine ara verme şeklinde algılaması ve verilen eğitimlerin ardından ölçme ve değerlendirme çalışmalarına fazla önem verilmemesi gibi sorunlar (Zengin, 2013: 132) nedeniyle hizmet içi eğitimin yaygın ve etkili bir şekilde yürütülmesi zorlaşmaktadır.

Söz konusu sorunlara bağlı olarak, hizmet içi eğitim yetersizliği halen büyükşehir belediyelerinde öne çıkan sorunlar arasında yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin stratejik planları üzerinden içerik analizine dayalı olarak yapılan bir araştırmaya göre, nitelikli personel sayısının yetersizliği 2006 yılında 16 büyükşehir belediyesinden 14'ünde sorun olarak görülürken, 2014 yılında bu oran 6'ya gerilemiştir. Stratejik planlarında hizmet içi eğitimin yetersizliği bir sorun olarak değerlendiren büyükşehir sayısı 2006 yılında 9 iken 2014 yılında 8'e gerilemiştir (Erençin, 2017: 11). Büyükşehir belediyelerinde personel niteliğinde bir iyileşme görülmekle birlikte, hizmet içi eğitimi sağlayan kaynaklarda ve belediyelerin kurumsal kapasitelerindeki gelişmelere rağmen eğitim bir sorun olarak son on yılda varlığını korumaktadır.

#### **4.8. İş Sağlığı ve Güvenliği**

İnsan odaklı yönetim anlayışının bir gereği olan iş sağlığı ve güvenliği, iş kazası riski yüksek olan özel sektör işletmeleri ve kamu kurum ve kuruluşlarında son yıllarda oldukça önem kazanmıştır. Özellikle giderek artan iş kazalarının etkileriyle, bu konu hükümetin gündemine gelmiş ve bu kapsamda 2012 yılında 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kabul edilmiştir. Böylece kamu ve özel sektördeki tüm iş ve işyerlerinde iş sağlığı ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların hak ve yükümlülükleri ile görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Belediyelerde 2014 yılından itibaren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Gü-

venliği Kanunu'na göre iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarının çalışması zorunlu hale getirilmiştir. Kamudaki tüm çalışanlar 6331 sayılı Kanun içine alındığından, belediyelerde de çalışanların iş sağlığı ve güvenliğinin temin edilmesine yönelik faaliyetler yürütülmektedir. İş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini tek elden organize eden belediyeler olduğu gibi, daha farklı koordinasyon birimleri üzerinden yürütenler de bulunmaktadır (Çöpoğlu, 2015: 170). Çalışma şartları ve iş ortamının kaza riskini azaltacak biçimde yeniden düzenlenmesi ve bu kapsamda çalışanların eğitimini öncelediğinden iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin faaliyetler İKY anlayışı ile uyumludur.

Bu bağlamda belediyelerde iş sağlığı ve güvenliğine yönelik eğitimler, standart eğitim planlarında yer almaktadır. Ancak çalışma güvenliği açısından yüksek riskli iş ve faaliyetlerin yürütüldüğü belediyelerde iş sağlığı ve güvenliği açısından gerçekleştirilen son düzenlemelerin ne kadar etkili olduğuna dair ampirik çalışmalar henüz yapılmış değildir.

## 5. Sonuç ve Değerlendirme

1980'li yıllardan sonra genel olarak kamu yönetiminde İKY'nin gündeme gelmesiyle birlikte, yerel yönetim kuruluşları da personel sistemlerini yeniden yapılandırmıştır. Hatta ABD gibi bazı ülkelerde İKY uygulamaları, yenilikçi, girişimci ve halka yakın kuruluşlar olmaları nedeniyle öncelikle yerel yönetimlerde başlamıştır. Ancak yerel yönetimlerde uygulanan İKY reformlarının başarısı ülkeler arasında farklı düzeylerde gerçekleşmiştir.

Türkiye'de 1980'li yıllarda özelleştirme, piyasalaşma ve deregülasyon politikalarına geçilmekle birlikte, bu konuda kapsamlı değişiklikler 2000 ve 2001 ekonomik krizinin ardından mümkün olmuştur. 2002 yılında iktidara gelen AK Parti hükümetleri döneminde kamu kurum ve kuruluşlarında personel yönetiminden İKY'ye geçiş süreci diğer YKY ilke ve uygulamalarının bir devamı olarak hayata geçirilmiştir. 2003-2005 yılları arasında girişilen yerel yönetimler reformu ile bu

makalenin odaklandığı belediyelerde de İKY'ye geçiş süreci hızlanmıştır. Belediyelerde uygulanan personel sistemine norm kadro, sözleşmeli personel sistemi, hizmet içi eğitim, iş sağlığı ve güvenliği ve performans değerlendirme gibi İKY uygulamaları eklenmiştir.

Uygulamalardan elde edilen sonuçlar değerlendirildiğinde, belediyelerde İKY'nin geleneksel personel sisteminin yerini aldığını söylemek mümkün değildir. Ancak özlük işleri, terfi, ücretlendirme gibi klasik personel yönetimi fonksiyonlarına İKY'nin sağladığı modern personel pratikleri eklenmiştir. Bir kamu kurumu olması nedeniyle belediyelerde İKY'nin özel sektör kuruluşlarındaki gibi sonuçlar vermesi beklenemez. Yine de belediyelerde norm kadro sistemi nedeniyle belirli kriterlere dayalı olarak istihdam edilebilecek personel sayısının önceden belirlenmesi, fazladan istihdam edilen personelin maliyetinin belediye başkanından tahsil edilmesi ve belediyelerde personel harcamalarının bütçenin % 30'unu aşmaması gibi düzenlemeler genel olarak personel harcamalarına bir denge getirmiştir. Bununla birlikte bu kısıtlar altında personel politikasını belirlemek zorunda olan belediyeler, hizmet alımı yoluyla taşeron işçi çalıştırma yoluna gitmiş ve genel personel politikasının aksine taşeron personel sayısı ciddi oranda artmıştır.

Ayrıca belediyelerde hizmet içi eğitime ilişkin sorunlar devam etmekte, etkili bir performans değerlendirme sistemi kurulamamakta, başarılı personelin adil bir şekilde ödüllendirilmesi sağlanamamakta, iş sağlığı ve güvenliği için getirilen tedbirlere rağmen iş kazalarının önüne geçilememektedir. Diğer yandan kayırmacılık, şekilcilik, kırtasiyecilik ve merkezîyetçilik gibi personel sisteminin genel sorunlarıyla merkezi idarede olduğu kadar belediyelerde de mücadeleye devam edilmektedir.

Belediyelerde tam anlamıyla İKY anlayışına geçilebilmesi ve İKY uygulamalarının etkili bir şekilde uygulanabilmesinin önünde çeşitli engeller bulunmaktadır. Bunlar arasında Türkiye'de belediye personel sisteminin bazı istisnalar hariç, merkezi yönetimle tekdüze bir

yapı olarak düşünülmesi, belediyelerin personel politikaları ve işlemleri üzerinde hâkim olan vesayet uygulamaları, belediyelerin siyasi kurumlar olmasından kaynaklanan sorunlar, belediye ölçeklerine bağlı olarak belediyelerin kurumsal kapasiteleri arasında ciddi farklılıklar bulunması ve mevzuattan kaynaklanan yetersizlikler sayılabilir.

Bu sorunların aşılması ise personel reformunu, merkezi yönetimle birlikte kapsamlı bir şekilde ele almayı gerektirmektedir. Daha somut olarak ifade etmek gerekirse 1960'lı yıllarda hakim olan geleneksel personel yönetimi anlayışına dayalı olarak hazırlanmış olan Devlet Memurları Kanunu'nun yerine İKY anlayışına uygun olarak yeni yasal düzenlemeler yapmak, özlük hakları, kadro ve ücretlendirme gibi konularında hak kaybı yaratmadan İKY uygulamalarını hayata geçirecek idari tedbirleri almak, belediyelerde İKY'yi stratejik planlama sürecinin bir parçası olarak değerlendirmek, her belediyeye özgü iş analizi ve iş ölçümlerine dayanan norm kadro uygulamalarını hayata geçirmek, sonuç odaklı, hesap verebilir ve entegre bir kurumsal ve bireysel performans yönetim sistemi oluşturmak, bilgi yönetim sistemlerini İKY süreçlerini yerine getirmede ve izlemede kullanmak gibi kapsamlı reformların gerçekleştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

### **An Analysis on Transition to Human Resource Management in Municipalities and Problems Aroused**

**Abstract:** Human Resource Management (HRM) is a concept that is mostly used for addressing the shift of personnel administration system in private companies since 1980s. HRM has concurrently come into the agenda of public sector organizations with the reforms of marketization, privatization, and deregulation during the 1980s. New public management (NPM) has played a substantial role throughout this process as it defends transferring private sector management techniques to public agencies. Principles, practices, and values of HRM have influenced the traditional pub-

lic personnel regime that depends on Weberian bureaucratic practices and disseminated across the world with the help of globalization. NPM-style reforms have been implemented in Turkey regarding the legal arrangements and government policies in the beginnings of the 2000s. Municipalities in Turkey have been affected by HRM tenets and elements since the local government reforms of the 2004. This study aims to analyze the transition to HRM in municipalities and the outcomes of the reforms depending on findings of a number of empirical research and various statistical data. As a conclusion, HRM process in municipalities has been implemented ineffectively in that it is not seen as a part of a general public personnel reform. Moreover, HRM practices have not been executed in a holistic and systematic way and centralist personnel policies depend on administrative tutelage have hindered building an effective HRM system in municipalities.

**Keywords:** Human Resource Management, Personnel Administration, Permanent Staffing, In-Service Training

## K a y n a k ç a

**58. Hükümet Programı**, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP58.htm> (Erişim Tarihi: 13.12.2017).

**Avrupa Birliği Bakanlığı** (2017a), “İlerleme Raporları”, <https://www.ab.gov.tr/46224.html> (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

**Avrupa Birliği Bakanlığı** (2017b), “OECD Sigma Programı”, <https://www.ab.gov.tr/5942.html> (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

**Alıcı**, Orhan Veli (2017), “Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat Yapıları ve Kadro Kullanımları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 10 (51): 874-884.

**Altan**, Yakup (2016), “Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi SBE Dergisi**, 8 (15): 381-398.

**Bayat**, Bülent (2008), “İnsan Kaynakları Yönetiminin Stratejik Niteliği”,

**Gazi İİBF Dergisi**, 10 (3): 67-91.

**Bulut**, Yakup, Mehmet **Duru**el, Mehmet **Kara** ve Ö. Faruk **Bilbay** (2016), “Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynaklarının etkin Yönetimi: Hatay’da Bir Uygulama”, **Strategic Public Management Journal**, 2 (3): 1-24.

**Canman**, Doğan (1992), “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 25 (3): 3-11.

**Çetin**, Canan, Esra Dinç **Elmalı** ve Mehmet Lütfi **Arslan** (2017), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, İstanbul: Beta Yayınları (Beşinci Baskı).

**Coşkun**, Bayram ve Lale Sanem **Şekercioğlu** (2011), “Belediyelerde Bi-reysel Performans Değerlendirme: İzmir İli İlçe Belediyelerinin İnce-lenmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi**, 13 (2): 43-64.

**Çöpoğlu**, M. (2015), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, **Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi**, X (1): 163-182.

**Çuhadar**, M. Turan (2005), “Türk kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, 25: 1-23.

**Devanna**, Marry Anne, Charles **Fombrun** and Noel **Tichy** (1981), “Human Resources Management: A Strategic Perspective”, **Organizational Dynamics**, 9 (3): 51-67.

**Devlet Planlama Teşkilatı**, DPT (1995), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2018).

**Dolgun**, Uğur (2011), “İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş” [(ed.) Uğur Dolgun (2011), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Bursa: Ekin Kitabevi] içinde: 1-34.

**Eken**, Musa ve Mustafa Lütfi **Şen** (2005), “Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler”, “Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform”, [(eds.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (2005), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Ankara: Nobel Yayınları] içinde: 109-128.

**Erençin**, Arif (2017), “Büyükşehir Belediyeleri ve Personel Sorunları 2000-2016”, **Yasama Dergisi**, 35: 1-25.

**Eroğlu**, H. Tuğba (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, 6 (12): 225-233.

**Güler**, Birgül ve M. Kemal **Öktem** (1989), “Belediyelerimizde Personel

Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 22 (2): 25-39.

**İçişleri Bakanlığı** (2017), **2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

**Kalkandelen**, A. Hayrettin (1997), “Kamu Personel Yönetimimizdeki Temel Sorunlar ve Çözümler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 6 (1): 77-79.

**Kalkınma Bakanlığı** (2013), **10. Kalkınma Planı 2014-2018**, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%20C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2018).

**Kavili**, Arap, Sultan (2018), “Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi Üzerine Bir Çözümleme”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, 32 (1): 119-142.

**Köseoğlu**, Özer (2005), “Belediyelerde Performans Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, 447: 211-234.

**Negiz**, Nilüfer (2007), “Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu: Bir Araştırma ve Model Önerisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 12 (3): 193-214.

**Ömürgönülşen**, Uğur (2017), “6360 Sayılı Kanun Ekseninde Büyükşehir Belediyelerinde Personel Sistemi ve Çalışma Hayatı”, [(eds.) Hamza Ateş ve Mücahit Bıyıkoğlu (2017), **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, İstanbul: Der Yayınları] içinde.

**Peker**, Kadir ve Mustafa Lütfi **Şen** (2015), “Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği”, **Kastamonu Üniversitesi İİBF Dergisi**, 7 (1): 106-121.

**Sabuncuoğlu**, Zeyyat (2011), **İnsan kaynakları Yönetimi**, İstanbul: Beta Yayınları (Beşinci Baskı).

**Sadioğlu**, Uğur ve Uğur **Ömürgönülşen** (2011), “Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, IV (1): 129-170.

**Sezen**, Seriyeye (2011), “International versus Domestic Explanations of Administrative Reforms: The Case of Turkey”, **International Review of Administrative Sciences**, 77 (2): 322-346.

**Sezen**, Seriyeye ve Koray **Karasu** (1999), “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 8 (3): 20-54.

- Sözen**, Süleyman (2012), “Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment”, **International Journal of Business and Social Science**, 3 (6): 168-173.
- Şaylan**, Gencay (2000), **Kamu Personel Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Şen**, Mustafa Lütfi ve Musa **Eken** (2007), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, [(eds.) Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve M. Lütfi Şen (2007), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ankara: Nobel Yayınları] içinde: 542-562.
- Tiyek**, Ramazan (2013), “Büyükşehir Belediyesi Memur Personel Performans Değerlendirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, **Yerel Politikalar Dergisi**, 4: 82-115.
- Türkiye Belediyeler Birliği** (2017), “2016 Faaliyet Raporu”, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/faaliyet-raporu/> (Erişim Tarihi: 13.03.2018).
- Uğur**, Âdem (2015), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Sakarya: Sakarya Kitabevi (Üçüncü Baskı).
- Üsdiken**, Behlül ve S. Arzu **Wasti** (2002), “Türkiye’de Akademik bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya ‘İnsan Kaynakları’ Yönetimi: 1972-1999”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35 (3): 1-37.
- Yaylı**, Hasan (2012), “Türk Belediye Sisteminde Personelin Yönetime Katılması Üzerine Bir Araştırma”, **Karadeniz Araştırmaları Dergisi**, 35: 61-80.
- Yüksel**, Öznur (2000), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları.
- Zengin**, Gökhan (2013), “Türkiye’de Belediye Personel ve Yöneticilerinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu ve Çözümleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Öneri Dergisi**, 10 (3): 117-134.



## **İŞKUR İşbaşı Eğitim Programlarının Analizi: Sakarya İli Örneği<sup>1</sup>**

Mustafa Çağlar Özdemir<sup>2</sup>

Yunus Yiğit<sup>3</sup>

**Özet:** Bu çalışmanın amacı, İŞKUR marifetiyle yürütülen işbaşı eğitim programlarının, işgücü piyasasına giriş için yeterli düzeyde katkı sağlayıp sağlayamadığının incelenmesidir. Araştırma evrenini Sakarya'da İŞKUR tarafından 1 Ocak 2017 - 1 Mayıs 2017 tarihleri arasında düzenlenen işbaşı eğitim programına katılan kişiler oluşturmaktadır. İlgili dönemde eğitim alan 1234 katılımcıdan homojen dağılımlı % 5 anlamlılık düzeyinde hesaplanan 258 kişiye anket uygulanmıştır. Nicel tabanlı veri sağlayan sorulardan elde edilen bulgular SPSS V24 programında değerlendirilmiştir. İŞKUR işbaşı eğitim programlarına katılma nedeni ve programlara ilişkin olumlu ve olumsuz bildirimlere ilişkin bulgular ise önce sınıflandırılmış ardından betimleyici analiz tekniği ile yorumlanmıştır. Araştırma sonucunda daha çok gençlerin ilgi gösterdiği anlaşılan program katılımcılarının Sakarya İŞKUR işbaşı eğitim programlarından yüksek oranda (% 69,8) memnun oldukları tespit

1. Bu çalışma, *İŞKUR Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin Yeterliliği: Sakarya İli Araştırması* isimli yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

2. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

3. Araştırma Görevlisi, Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, yunusyigit@sakarya.edu.tr.

edilmiştir. Olumlu bulgular arasında genel olarak programın içeriğinden memnuniyet duyulması, iş bulmaya yönelik güçlü bir araç olarak görülmesi ve katılmış oldukları işbaşı eğitim programının diğer bireylere de tavsiye edilebilir olması yer almaktadır. Olumsuz bulgular ise kurs sürecinde verilen ücretin yetersiz olması, yaşlılık sigorta primlerinin yatırılmaması, öğrenci ve öğrenci olmayan katılımcılar arasında ücret farklılığının bulunması, işbaşı eğitim programı süresinin fazla olması ve çalışma ortamında kursiyer olarak anılmanın baskı yaratması gibi konulardır.

**Anahtar Kelimeler:** İŞKUR, İşbaşı Eğitim Programları, Mesleki Eğitim.

## 1. Giriş

Kişisel olarak iktisadi, sosyal ve kültürel gelişimde önemli rol oynayan eğitim, ülkelerin büyüme ve kalkınma süreçlerinde de önemli paya sahiptir (Yıldırım ve Şahin, 2015: 77-78). Beşeri sermayesi kuvvetli olan ülkeler, değişime ve gelişime açık olduğu gibi yüksek rekabetçilik avantajına da sahip olurlar (Goel, 2009: 1). Bir ülkenin sağlam ve sürdürülebilir ilerlemesi için başta teknolojik gelişimin takibi, teknolojinin kullanımı, geliştirilmesi ve üretimi gerekir. Bu bağlamda mesleki ve teknik eğitim, çağın gereklerine ayak uydurabilmesi için öne çıkar.

Mesleki eğitim genel anlamda, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda emeğin niteliklerinin geliştirilmesi ve uyumlaştırılması amacıyla yürütülen faaliyetler olarak tanımlanabilir. Kanunla sınırları belirlenmiş mesleki eğitim ise belirli meslek dallarına yönelik teorik ve beceri eğitimlerinin yanında staj veya tamamlayıcı eğitimleri de kapsayan, bütüncül nitelikli, teknik içeriği olan eğitimleri ifade eder (Mesleki Eğitim Kanunu, madde 3).

Üretim faktörlerinden emeğin gelişimine katkı sağlayan mesleki eğitim bir ülkenin kalkınmasında kilit noktada bulunur. Aynı zamanda

işsizlikle mücadelede uygulanan aktif istihdam politikalarının da başında gelmektedir. Mesleki eğitim kapsamında hizmet veren kurumlardan olan İŞKUR, 21 Ocak 1946'da ilk olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu adı ile kurulmuştur. Daha sonra 4 Ekim 2000'de çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) olarak yeniden yapılandırılmıştır. İŞKUR, mesleki eğitim faaliyetleri kapsamında mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları ve girişimcilik eğitim programları düzenlemektedir. Mesleki eğitim kursları, meslek sahibi olmayanlara meslek edinebilmeleri amacıyla verilen eğitimleri kapsar. İşbaşı eğitim programları, İŞKUR'da kaydı bulunan işsizlerin, İŞKUR'da kaydı bulunan işyerlerinde, önceden öğrendikleri teorik bilgilerini pratiğe çevirerek pekiştirmeleri ya da mesleki tecrübe sağlamaları amacıyla düzenlenir. Girişimcilik eğitim programları ise kendi işletmesini kurmak veya kendi işlerini sürdürmek isteyenlere yönelik İŞKUR'a kayıtlı bireylere sağlanan programlardır.

İŞKUR son beş yıldır eğitimlerini giderek artan biçimde işbaşı eğitim programlarına kaydırmaktadır. İşyerinden uzak teorik eğitimlerden beklenen faydanın sağlanamaması, eğitim sürecinin daha aktif hale getirilmesi gereğini doğurmuştur. Bu kapsamda hem eğitim alanlar ile işverenlerin erken buluşması hem de işe oryantasyonun eğitim sürecinde tamamlanması gibi avantajlar işbaşı eğitim programlarını kurgusal olarak güçlendirmektedir. Ancak kurgusal olarak güçlendirilen bu programlardan sağlanan faydanın ne düzeyde olduğu, eğitim alanların ne tür şikâyetlerinin olduğu ve sistemin nerelerde tıkandığı soruları da sürekli gündemdedir.

Bu çalışmanın amacı, Sakarya'da İŞKUR marifetiyle yürütülen işbaşı eğitim programlarının, katılımcılara işgücü piyasasına girişleri için yeterli düzeyde katkı sağlayıp sağlayamadığının incelenmesidir. Çalışma temel olarak iki kısımda yapılandırılmıştır. İlk kısımda İŞKUR işbaşı eğitim programları kavram ve kapsamı boyutuyla incelenmiştir. İkinci kısım araştırmaya ayrılmıştır. Çalışmanın sonucunda bulgular değerlendirilmiş ve araştırma soruları yanıtlanmıştır.

## 2. İŞKUR İşbaşı Eğitim Programları

Teknik kapasiteyi, analitik yeteneği ve işlevselliği geliştiren eğitimler, emek piyasalarına ve geçim kaynaklarına daha fazla erişebilme fırsatları sunar (Almeida ve De Faria, 2014: 21). Ancak teorik eğitimlerin piyasa ihtiyaçları karşısında etkinliğinin sağlanabilmesi için gerçek hayattaki olaylarla pekiştirilmesi gerekir (Jagero vd, 2012: 115). Eğitimlerin etkinleştirilip verimli kılınması için teorik ve pratik bilginin birleştirilebildiği dinamik eğitim programlarının oluşturulması gerekir (Alipour vd, 2009: 67). Söz konusu etkileşimli eğitimler içinde işbaşı eğitim programı önemli bir yer tutar.

İşbaşı eğitim programları teorik olarak verilen sözlü ve yazılı eğitimler ile gözlemleri / uygulamaları içeren uygulamalı eğitimlileri kapsar (Saraf, 2017: 5). Böylece kişilerin tecrübe eksikliğinin giderilebilmesi, işyeri ve işverenlerle uyumlu çalışabilmesi mümkün olur (Yıldız, 2016: 258).

İşbaşı eğitim programları, teknolojinin gelişmesi ile hızla değişen ve karmaşıklaşan çalışma hayatının ihtiyaç duyduğu vasıflı işçi ihtiyacının karşılanmasında faydalı bir model olarak kabul edilir (Galindo, 1999: 21; Saraf, 2017: 4). Bu kapsamda organizasyonların geleceğe yönelik stratejisini belirlemede de önemli katkılar sağlar. İşbaşı eğitim programları ile çalışanlar işi doğrudan işyerinde öğrenebilmekte, işverenler ise performansa göre çalışanlarını yüksek maliyetlere katlanmadan iş başında seçebilmektedir (Acar ve Kazancı Yabanova, 2017: 105).

İşbaşı eğitim programlarının iş arayanlara yönelik faydaları; bilgi, beceri ve tecrübe eksikliklerinin giderilmesine katkı sağlama, istihdam edilmeyi kolaylaştırma, program süresince gelir elde etme ve kariyer olanaklarının geliştirilmesine fırsat verme şekilde sıralanabilir (Yazıcı, 2015: 199; Galindo, 1999: 21; Kobes, 2013: 3). Programın işverenlere yönelik faydaları ise, işe almayı planladıkları kişilerin mesleki gelişim ve deneyim kazanmasını gözlemlene, yüksek maliyetlere katlanma-

dan işe almayı planladıkları kişileri yetiştirme, işgücü maliyetinin azalması ile rekabet avantajı sağlama, katılımcıları istihdam ederek teşviklerden yararlanma ve kişiselleştirilmiş eğitim nedeniyle çalışılan pozisyon ile çalışan arasındaki uyumun yüksek seviyede olması şeklinde sıralanabilir (Yazıcı, 2015: 200; Kobes, 2013: 3).

İşbaşı eğitim programı, işsizlerin işyerlerinde, daha önceden kazanmış oldukları teorik bilgileri pratik yaparak pekiştirmelerini ya da mesleki tecrübe edinmelerini sağlamak amacıyla yapılan eğitimlerdir (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, madde 45). 2009'dan itibaren uygulanmaya başlayan İŞKUR işbaşı eğitim programları, işsizlerin işyerlerinde işbaşı eğitim faaliyetlerine katılarak istihdam edilebilirliklerinin artırılmasını amaçlamaktadır (Erdil Şahin ve Sevimli, 2013: 7).

İŞKUR işbaşı eğitim programları, işgücü piyasası araştırma sonuçları, iş ve meslek danışmanlarının işyeri ziyaretleri esnasında işverenlerle veya İŞKUR'a kayıtlı işsizlerle yaptıkları görüşmelerde belirlenen ihtiyaçlar çerçevesinde hazırlanır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, madde 45). İŞKUR işbaşı eğitim programlarının süresi genellikle sektörlerle göre farklılık gösterir. Örneğin bilişim ve imalat sektörlerinde en fazla 6 ay iken diğer sektörlerde en fazla 3 aydır. Programlar haftalık kırk beş saati geçemez. İlgili programa katılmak için; İŞKUR'a kayıtlı işsiz olmak, on beş yaşını tamamlamış olmak, işverenin birinci ya da ikinci dereceden kan hısmı veya eşi olmamak, emekli olmamak, işbaşı eğitim programının başlama tarihinden önceki üç aylık dönemde programa başvuru yapan işverenin çalışanı olmamak, program başlama tarihinden önceki son bir ayda uzun vadeli sigorta kollarına ait primi yatırılmamış olmak ve iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanmış olmak şartları aranmaktadır ([www.iskur.gov.tr](http://www.iskur.gov.tr), Erişim 03.02.2018).

İŞKUR tarafından, işbaşı eğitim programlarına katılanlara zaruri giderler için günümüz itibariyle (2018) günlük 61,65 TL (öğrencilere 46,23 TL, işsizlik ödeneği alanlara 30,82 TL) ücret ödenmektedir. Ancak geleceğin meslekleri olarak belirlenecek mesleklerde düzen-

lenen programlara katılan bireylere 75 TL zaruri gider ödenmektedir.<sup>4</sup> Sanayi sektöründe düzenlenen programlara katılan kadınlara ise bakmakla yükümlü oldukları 2-5 yaş arasındaki çocukları için program süresi bitene kadar aylık 400 TL bakım desteği verilmektedir. Ayrıca programdan faydalanan katılımcıların iş kazası ve meslek hastalığı ve genel sağlık sigortası prim giderleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır ([www.iskur.gov.tr](http://www.iskur.gov.tr), Erişim 03.02.2018).

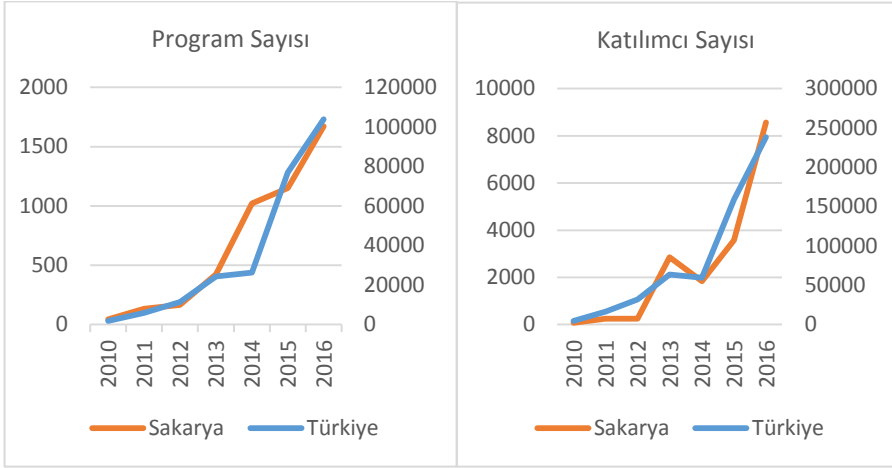
**Tablo 1.** İŞKUR İşbaşı Eğitim Programları:  
Türkiye-Sakarya Karşılaştırması (2010-2016)

Yıllar	Ülke / İl	Program Sayısı	Katılımcı Sayısı		
			Erkek	Kadın	Toplam
2010	Türkiye	1.796	2.643	2.028	4.671
	Sakarya	43	-	-	76
2011	Türkiye	5.849	10.474	5.919	16.393
	Sakarya	133	-	-	253
2012	Türkiye	11.407	18.011	13.762	31.773
	Sakarya	165	-	-	251
2013	Türkiye	24.379	33.417	30.243	63.660
	Sakarya	425	1.640	1.212	2.852
2014	Türkiye	26.283	30.028	29.428	59.456
	Sakarya	1.022	862	981	1.843
2015	Türkiye	76.934	81.830	77.246	159.076
	Sakarya	1.150	2.058	1.513	3.571
2016	Türkiye	103.852	131.000	107.205	238.205
	Sakarya	1.672	6.106	2.462	8.568

**Kaynak:** İŞKUR İstatistik Yıllıkları, İŞKUR Faaliyet Raporları ve Sakarya İli İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu Faaliyet Raporları (2010-2016) verilerinden derlenmiştir.

4. Çalışmanın yapıldığı 2017 yılında katılımcılara günlük 54 TL (öğrencilere 40,5 TL, işsizlik ödeneği alanlara 27 TL) katılımcı zaruri gideri kapsamında ücret ödenmekte idi.

**Grafik 1.** İŞKUR İşbaşı Eğitim Programı ve Katılımcı Sayısı Artış Seyri (Sol ekseninde Sakarya verileri, sağ ekseninde Türkiye verileri yer almaktadır)



Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre işbaşı eğitim programı en az iki çalışanı olan İŞKUR'a kayıtlı işyerlerinde uygulanmaktadır (madde 50). Yönetmeliğe göre İŞKUR'a kayıtlı işyerleri, iki ile on arasında çalışanı bulunması durumunda 1 (bir), daha yüksek sayıda çalışanı var ise sigortalı çalışan sayısının 1/10 (onda biri) kadar kişinin işbaşı eğitim programına katılımını talep edebilmektedir (madde 50).

Tablo 1'de Türkiye'de ve Sakarya'da açılan işbaşı eğitim programı ve bu programa katılan katılımcı sayıları verilmiştir. Bu kapsamda, 2010'da Türkiye'de 1.796 işbaşı eğitim programı düzenlenmiş ve bu programlara 2.643'ü erkek, 2.208'i kadın olmak üzere toplam 4.671 kişi katılmıştır. Aynı yıl Sakarya'da 43 program açılmış ve bu programdan 76 kişi faydalanmıştır. 2013'de Türkiye genelinde açılan 24.379 işbaşı eğitim programının 425'i Sakarya'dadır. Türkiye genelinde 63.660 kişinin katılım gösterdiği programlara Sakarya'da 2.852 kişi katılmıştır. 2016'ya gelindiğinde ise Türkiye'de 103.852 işbaşı eğitim programı düzenmiş ve bu programlara 131.000'i erkek 107.205'i kadın toplam 238.205 kişi katılmıştır. Sakarya'da ise bu yıl-

da 1.672 işbaşı eğitim programı düzenlenirken bu programlardan 6.106'sı erkek 2.462'si kadın toplam 8.568 kişi faydalanmıştır.

2010-16 dönemi itibariyle hem Türkiye'de hem de Sakarya'da açılan program sayısı ve katılımcı sayılarında yüksek oranlı düzenli artış dikkat çekmektedir. 2010'dan 2016'ya Türkiye genelinde açılan işbaşı eğitim programlarının sayısında yaklaşık 56,8 kat, programa katılanların sayısında yaklaşık 50 kat artış olmuştur. Aynı dönemde Sakarya'da açılan programların sayısında yaklaşık 37,9 kat, programlara katılanların sayısında ise yaklaşık 111,7 kat artış kaydedilmiştir.

### **3. Sakarya'da Düzenlenen**

#### **İŞKUR İşbaşı Eğitim Programlarının Analizi**

Bu kısımda çalışma kapsamında yürütülen araştırma tanıtılmış ve bulgular değerlendirilmiştir.

#### **3.1. Araştırmanın Amacı, Soruları ve Önemi**

Çalışma kapsamında yapılan araştırmanın genel amacı; işbaşı eğitim programlarının, katılımcılara işgücü piyasasına girişleri için yeterli düzeyde katkı sağlayıp sağlayamadığının tespitidir. Bu nedenle araştırmanın iki temel sorusu bulunmaktadır: (1) Mevcut işbaşı eğitim programları ile beklenen hedeflere ulaşılabiliyor mu? (2) Mevcut işbaşı eğitim programlarının eksiklikleri nelerdir?

Bilindiği üzere işbaşı eğitim programları istihdamı artırmak, işsizliği azaltmak ve işgücüne nitelik kazandırmak amacıyla yürütülür. Bu nedenle hedeflenen amaca hizmet etmeyen program / programların gözden geçirilmesi ve revize edilmesi gerekir. Bu araştırma, hâlihazırda yürütülen işbaşı eğitim programların beklenen hedefler doğrultusunda işleyen ve işlemeyen yönlerini tespit etmeyi amaçladığı ve çalışma sonucunda gerçekçi önerilerde bulunduğu için önemlidir.

#### **3.2. Araştırmanın Kapsamı**

Çalışmada, Sakarya'da İŞKUR marifetiyle yürütülen işbaşı eğitim programlarının katılımcıların istihdam edilebilirliğine yeterli düzeyde



katkı sağlayıp sağlamadığı, verilen ücretin yeterli olup olmadığı ve genel olarak programın kapsamın yeterli seviyede olup olmadığı araştırılmaktadır. Araştırmanın evreni Sakarya İŞKUR tarafından 1 Ocak 2017 - 1 Mayıs 2017 tarihleri arasında düzenlenen işbaşı eğitim programına katılan kişileri kapsamaktadır. İlgili dönemde eğitim alan 1234 katılımcıdan homojen dağılımlı % 5 anlamlılık düzeyinde hesaplanan 258 kişi araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır. Katılımcı örneklem sayısı tespitinde orantılı cinsiyet dengesi de dikkate alınmıştır.

### 3.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada nicel ve nitel yöntem birlikte karma olarak kullanılmıştır. Veriler, ilgili evren içinden hesaplanan örneklemden hazırlanan yapılandırılmış orijinal anket yoluyla toplanmıştır. Araştırma kapsamında kullanılan anket araştırmanın sorularına uygun biçimde orijinal olarak hazırlanmıştır. Anketinin ilk kısmını demografik bilgiler, eğitim durumu, programlardan haberdar olma gibi genel nitelikli sorular oluşturmaktadır. İkinci kısmında ise kursiyerlerin katıldıkları program kapsamında aldıkları “eğitimin yeterliliğine ilişkin” sorun tespitine yönelik yapılandırılmış sorular bulunmaktadır. Bu kısım katılımcıların yanıtlama potansiyeli, zaman ve eğitim düzeyleri dikkate alınarak, üçlü likert tipinde hazırlanmıştır (Evet-Hayır-Kısmen). Son kısım ise katılımcıların programa katılma nedenlerini, programın olumlu ve olumsuz yönlerini ifade edebilmeleri için yarı yapılandırılmış olarak hazırlanmıştır.

Oluşturulan yapılandırılmış orijinal anket, içerik geçerliği için detaylı olarak incelenmiş, aracın istenen ve öngörülen hususları ölçüp ölçmediği, hazırlanan soruların ölçülmek istenen hususun anahtar yönlerini kapsayıp kapsamadığı araştırılmıştır. Geçerlik kuramdan hareketle, hazırlanan anketin ölçüm aracına dönüştürülen kavramları açıklamasında; eksiksizlik ve ölçüm aracındaki cümlelerin mevcut kavramı temsil etme derecesi incelenmiştir. Bu çerçevede araştırmadan elde edilen sonuçların geçerliği üç açıdan değerlendirilmiştir:

Bunlardan ilki ölçüt geçerliğidir. Araştırma için yapılandırılan anket, bu alanda daha önceden yapılmış bilimsel çalışmalarda kullanılan ölçek ve anketlerden de yararlanılarak hazırlanmıştır. İkinci geçerlik testi iç geçerliktir. Anket formu soru deseni ve tutarlığı açılarından değerlendirilmiş ve “araştırma kapsamında işbaşı eğitim programlarına ilişkin gerek duyulan soruları içerip içermediği” incelenmiştir. Bu kapsamda, anketin Milli Eğitim Bakanlığı’nın Mesleki Eğitim Kursları Değerlendirme Ölçeği ile uyumu da dikkate alınmıştır. Son olarak dış geçerlilik testi anketin, araştırma amacına ulaşmak için gereksinim duyulan düzeyde bilgiyi sağlayıp sağlayamadığı ile ilgilidir. Oluşturulan anket uzman görüşüne (ilgili bölüm öğretim üyelerine) sunulmuş ve eleştiriler dikkate alınarak geçerliği ibra edilmiştir.

Üretilen anket pilot çalışma kapsamında İŞKUR İşbaşı Eğitim Programlarına katılmış 40 kişiye uygulanmıştır. Pilot çalışma sonucunda anket sorularının anlaşılabilirliği ve bu alanda benzer sonuçlar üretebilme kapasiteleri kontrol edilmiş ve gerekli düzenlemeler yapılmıştır. SPSS V24. Programında yapılan güven analizi neticesinde anketin Cronbach’s Alpha ortalaması = ,868 (% 86,8) olarak hesaplanmıştır. Söz konusu hesaplanan değer yüksek düzeyde güvenilir kabul edilen bir aralıkta olup faktör analizi öncesinde yeni bir araştırma yapılmasına ve her hangi bir sorunun değerlendirme dışında bırakılmasına ihtiyaç olmadığını göstermektedir.

Geçerliği ve güvenilirliği ibra edilmiş anket, ilgili tarihlerde İŞKUR’dan eğitim alan 258 kişiye uygulanmıştır. Toplanan veriler faktör analizi yöntemiyle SPSS V24 programında değerlendirilmiş yarı yapılandırılmış sorulara verilen yanıtlar ise sınıflandırılarak betimleyici analiz tekniği ile yorumlanmıştır.

### **3.4. Araştırmanın Bulguları**

Demografik bilgilere yönelik bulgular; cinsiyet, yaş, medeni durum, çocuk sayısı ve eğitim durumunu içermektedir.

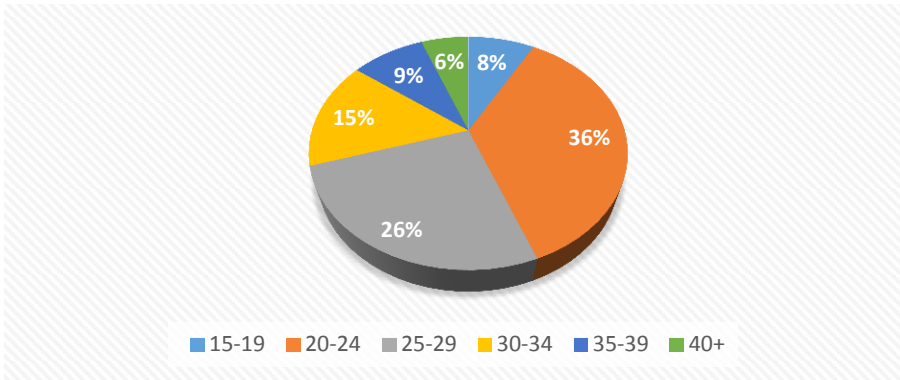
Araştırma kapsamında anket uygulanan 258 kişinin 95’i erkek,

163'ü kadındır. Başka bir ifade ile araştırmaya katılan kişilerin % 36,8'ini erkekler, % 63,2'sini ise kadınlar oluşturmaktadır. Kadınların daha yoğun olmasının sebebi katılımcılar arasında konfeksiyon işçilerinin çoğunluğudur.

**Tablo 2.** Demografik Bilgiler (%)

<b>Cinsiyet</b>	Erkek	Kadın				
	36,8	63,2				
<b>Yaş</b>	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40+
	8,1	36,0	26,0	15,1	8,9	5,8
<b>Medeni Durum</b>	Evli	Bekâr				
	31,8	68,2				
<b>Çocuk Sayısı</b>	Yok	1	2	3	4+	
	67,1	13,2	15,1	4,3	0,4	
<b>Eğitim Durumu</b>	İlkokul	Ortaokul	Genel Lise	Meslek Lisesi	MYO	Üniversite
	16,3	12,8	10,9	20,2	12,8	27,1

**Grafik 2.** Katılımcıların Yaş Aralığı

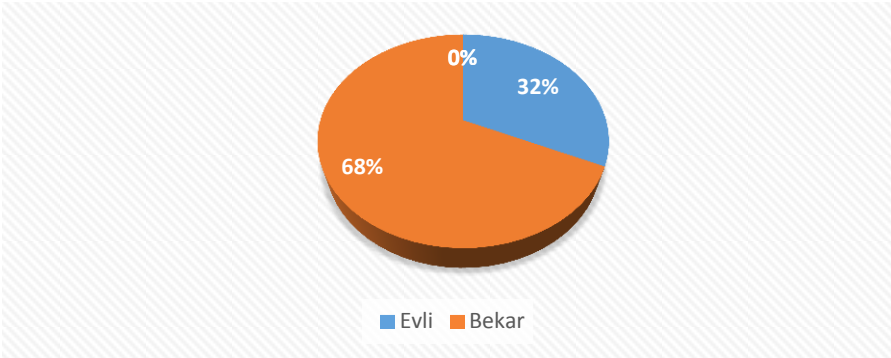


Katılımcıların yaş aralığına bakıldığında en yüksek grubun % 36 ile 20-24 yaş aralığında olduğu görülmektedir. Kadın katılımcıların

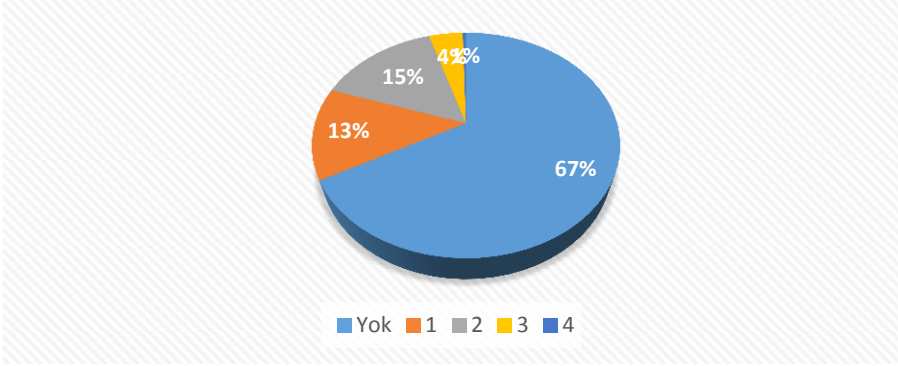
% 30,1 erkek katılımcıların % 46,3'ü bu yaş aralığındadır. Bu yaş grubunu % 26 ile 25-29 yaş arası grup takip etmektedir. 30-34 yaş arası grup üçüncü sırada gelmekte iken en düşük oranın 40 ve üzeri yaştaki grupta olduğu dikkat çekmektedir. Bu veriler çerçevesinde işbaşı eğitim programlarının daha çok gençlere hitap ettiği söylenebilir. 15-24 yaş arası nüfus genç nüfus olarak kabul edildiğine göre katılımcıların yaş aralığı genel oranının % 44,1'ini genç nüfusun oluşturduğu görülmektedir.

Katılımcıların medeni durumu incelendiğinde % 31,8'ini evlilerin, yüzde 68,2'sini ise bekârların oluşturduğu görülmektedir. Erkek katılımcıların % 87'4'ünü bekârlar oluştururken % 12,6'sını evliler oluşturmaktadır. Kadınlarda ise evlilerin oranı erkek katılımcılara göre daha yüksektir. Kadın katılımcılarda evlilerin oranı % 42,9 iken bu rakam bekârlarda % 57,1'dir.

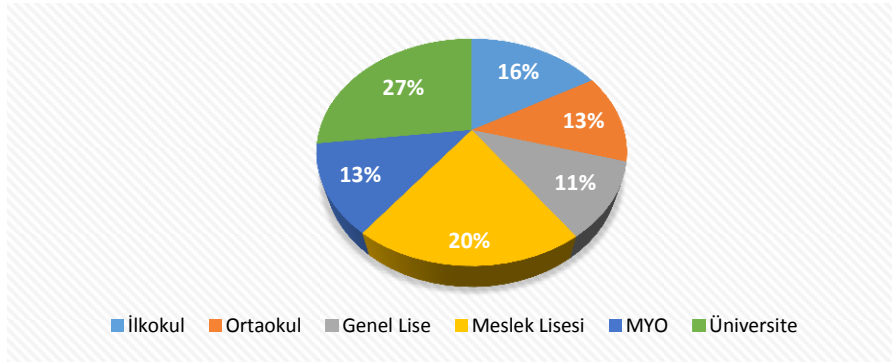
**Grafik 3.** Katılımcıların Medeni Durumu



Araştırmaya katılanların % 67,1'inin çocuğunun olmadığı görülmektedir. Çocuğu olmayanların oranı erkeklerde % 90,5 iken kadınlarda % 53,4'tür. Bu oranı % 15,1 ile iki çocuk sahibi olan katılımcılar takip etmekte iken tek çocuk sahibi olanların oranı ise % 13,2'dir. Katılımcılar arasında 4 ve üzerinde çocuğa sahip sadece bir kişi vardır. Bu kişi toplam örneklemin yaklaşık % 0,4 ünü oluşturmaktadır.

**Grafik 4.** Katılımcıların Çocuk Sayısı

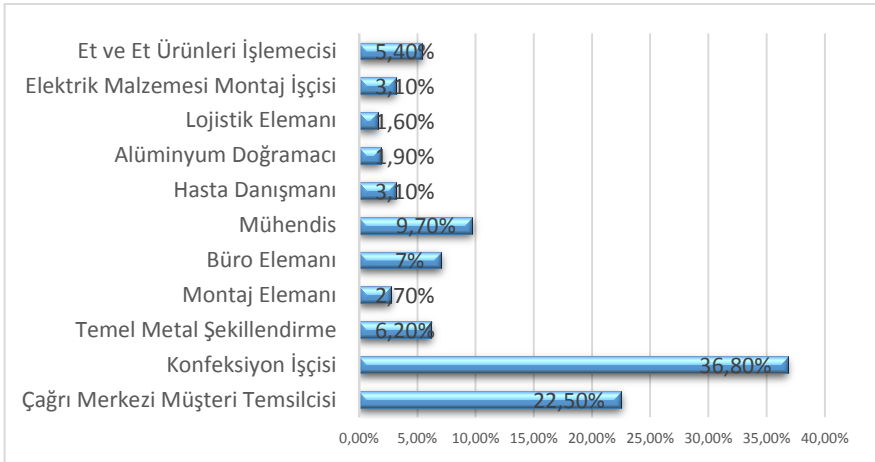
Katılımcıların eğitim durumu incelendiğinde en yüksek oranın % 27,1 ile üniversite mezunları olduğu görülmektedir. Ancak kadın katılımcılar ve erkek katılımcıların eğitim durumlarının zıtlığı dikkat çekmektedir. Kadınlarda en yüksek oranı % 20,9 ile ilkokul mezunları oluştururken erkeklerde en yüksek oran % 41,1 ile üniversite mezunlarındadır. Bu çerçevede işbaşı eğitim programlarına genel olarak eğitim seviyesi yüksek erkekler katılırken, kadınlarda daha çok eğitim seviyesi düşük kişiler rağbet göstermektedir.

**Grafik 5.** Katılımcıların Eğitim Düzeyi

İlgili dönemde araştırmaya katılanların işbaşı eğitim programındaki meslekleri (hangi işbaşı eğitim programına katıldıkları) incelendi-

ğinde en yüksek oranın % 36,8 ile konfeksiyon işçiliği mesleğinde olduğu görülmüştür. Erkekler içerisinde konfeksiyon işçisi olarak programa katılım oranı % 7,4 iken kadınlarda bu oranın % 54 seviyesindedir. Bu kapsamda konfeksiyon işçiliği kadınların yoğun olarak katıldığı bir program olarak görülmektedir. Konfeksiyon işçisi programını % 22,5 ile çağrı merkezi müşteri temsilcisi programı takip etmektedir. Bu programları % 9,7 ile mühendis, % 7 ile büro elemanı, % 6,2 ile temel metal şekillendirme ve % 5,4 ile et ve et ürünleri işlecisi programları takip etmektedir.

**Grafik 6.** Katılımcıların İşbaşı Eğitim Programındaki Meslekleri

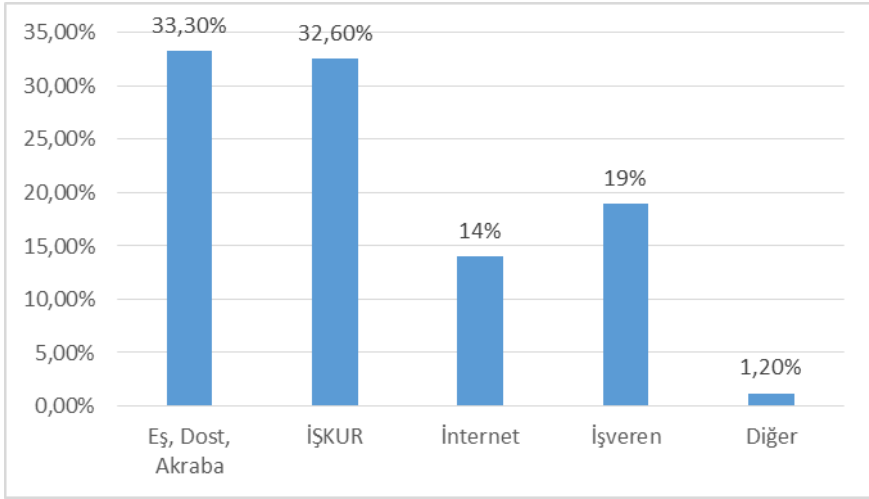


Cinsiyete göre programlara katılım oranlarına bakıldığında konfeksiyon işçisi, hasta danışmanı ve elektrik malzemesi montaj işçisi programlarına kadınların yoğun olarak katıldığı görülmekte iken temel metal şekillendirme, montaj elemanı, alüminyum doğramacı ve lojistik programlarında erkeklerin yoğunlukta oldukları görülmektedir.

Araştırmaya katılanların işbaşı eğitim programından nasıl haber olduklarına verdikleri cevaplar hem erkeklerde hem de kadınlarda benzerlik göstermektedir. Katılımcıların % 33,3'ü eş dost ve akraba aracılığıyla

ğıyla işbaşı eğitim programlarından haberdar olduklarını belirtmişlerdir. Bu seçeneği % 32,6 ile İŞKUR yanıtı takip etmektedir. Ayrıca katılımcıların % 19'u işveren tarafından yönlendirildiğini, % 14'ü ise internet aracılığıyla haberdar olduğunu belirtmiştir. Katılımcılara verilen anket forumu içerisinde yer alan “radyo ve televizyonlar” ve “gazete ilanlarından” seçeneklerinin hiç işaretlenmemiş olması dikkat çekmektedir. Bu kapsamda radyo, televizyon ve gazete gibi kitle iletişim araçlarında İŞKUR eğitim programlarının yeterince tanıtılmadığı ya da tanıtımı yapılmış olsa bile etkisinin olmadığı görülmektedir.

**Grafik 7.** Katılımcıların İşbaşı Eğitim Programlarını Öğrenme Kanalları



Tablo 3'te araştırma kapsamında katılımcılara sorulan sorular ve verdikleri yanıtlar görülmektedir. Bu kapsamda katılımcılara sorulan “eğitimi aldığınız programı diğer kişilere tavsiye eder misiniz?” sorusuna katılımcıların % 77,9'u evet yanıtını vermiştir. Bu oran erkeklerde % 74,7 iken, kadınlarda % 79,8'dir. Eğitimi aldığım programı diğer kişilere tavsiye etmem diyenlerin oranı ise bu soruda en düşük grubu oluşturmuş ve % 5 seviyesinde gerçekleşmiştir.

**Tablo 3.** İşbaşı Eğitim Programının Analizine İlişkin Sorular ve Cevaplar

Sorular	Cevaplar (%)		
	Evete	Hayır	Kısmen
Eğitimini aldığımız programı diğer kişilere de tavsiye eder misiniz?	77,9	5	17,1
İşbaşı Eğitim Programlarında verilen ücretin yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?	31,4	42,6	26
İşbaşı Eğitim Programına katılmanız sizce yararlı oldu mu?	81,4	2,7	15,9
Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programının iş bulmanıza katkı sağlayacağını düşünüyor musunuz?	76,7	2,7	20,6
Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programının içeriğinin yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?	67,8	7	25,2
Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programının kursiyerlerin seviyesine uygun olduğunu düşünüyor musunuz?	77,9	6,2	15,9
Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programının kapsadığı bilgi ve becerilerin iş piyasası ile uyumlu olduğunu düşünüyor musunuz?	79,8	5	15,2
Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programında gereksiz bilgi ve ayrıntıya yer verildiğini düşünüyor musunuz?	12	73,3	14,7
Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programının süresinin verilmek istenen eğitim için yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?	85,7	5	9,3
Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programı eğiticisinin mesleki bilgi ve beceri açısından yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?	88	1,6	10,4
Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programı eğiticisinin iletişim becerisi açısından yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?	84,1	1,6	14,3



Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programı çalışma ortamının eğitim faaliyetlerinin gerçekleşmesinde yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?	82,2	3,8	14
İşbaşı Eğitim Programı sonrasında alacağınız belgenin iş bulmanız açısından yeterli olacağını düşünüyor musunuz?	62,4	10,1	27,5
Cevap Ortalamaları	<b>69,8</b>	<b>12,8</b>	<b>17,4</b>

Ankete katılanların en büyük memnuniyetsizliği verilen ücretin yeterli olup olmadığı sorusuyla ortaya çıkmıştır. Katılımcıların % 42,6'sı işbaşı eğitim programlarında verilen ücreti yeterli bulmadığını belirtmiştir. Bu oran kadınlarda % 41,1 iken, erkeklerde % 45,3 seviyesindedir. Çalışmada program hakkında en çok şikâyetin bu konuda geldiği görülmüştür. Katılımcıların % 68,4'ü verilen ücreti kısmen veya tamamen yetersiz bulmuştur.

“İşbaşı eğitim programına katılmanız sizce yararlı oldu mu?” sorusuna cevap veren katılımcıların % 81,4'ü evet cevabını işaretlemiştir. Bu oran erkeklerde kadınlara nazaran daha yüksek seviyedir. İlgili soruya evet diyen erkeklerin oranı % 86,3 iken kadınlarda bu oran % 78'5'tir. İşbaşı eğitim programının herhangi bir faydasının bulunmadığını söyleyenlerin oranı ise sadece % 2,7'dir. Bu sonuçlara göre katılımcıların programı faydalı olarak gördüğü anlaşılmaktadır.<sup>5</sup>

“İşbaşı eğitim programlarının iş bulmada katkı sağlayacağını düşünüyor musunuz?” sorusuna katılımcıların % 76,7'si evet yanıtını vermiştir. Bu oran erkeklerde % 73,7 iken kadınlarda % 78'5'tir. Katıldıkları işbaşı eğitim programının iş bulmada herhangi bir katkı sağ-

5. Bu konuda yapılan başka bir araştırmada, işbaşı eğitim programının katkı sağladığını düşünenlerin oranı ise % 67,6, kısmen yanıtını verenlerin oranı % 10,8, hayır yanıtını verenlerin oranı ise % 21,6 olarak tespit edilmiştir (Akbaş, 2017: 117). Bizim araştırmamızda ulaştığımız “hayır” oranı (işbaşı eğitim programları yararlı değil) Akbaş'ın araştırma sonuçlarına göre çok düşük seviyededir.

lamayacağını düşünenlerin oranı ise sadece % 2,7 seviyesindedir.

Katıldıkları işbaşı eğitim programı içeriğinin yeterli olup olmadığı yönündeki soruya katılımcılardan gelen en yüksek yanıt % 67,8 ile evet olmuştur. İlgili soruya cevap veren erkeklerde bu oran % 70,5 iken kadınlarda % 66,3'tür. İşbaşı eğitim programının yeterli olmadığını düşünüp hayır şikkını işaretleyen katılımcıların oranı ise % 7 seviyesindedir.

Katılımcıların % 77,9'u katıldıkları işbaşı eğitim programının kendi seviyelerine uygun olduğunu düşünmektedir. Bu oran erkeklerde % 76,8 iken kadınlarda % 78,5'tir. Programın kursiyer seviyesine uygun olup olmadığı yönündeki soruya hayır diyenlerin oranı ise % 6,2'de kalmıştır.

Araştırmaya katılanların % 79,8'i işbaşı eğitim programlarının kapsadığı bilgi ve becerilerin iş piyasası ile uyumlu olup olmadığı yönündeki soruya evet cevabını vermiştir. Evet cevabı verenlerin oranı erkeklerde % 82,1 iken kadınlarda bu oran % 78,5'tir. Katıldıkları programın kapsadığı bilgilerin iş piyasası ile uyumlu olmadığını düşünenlerin oranı ise % 5'tir.

Katıldıkları işbaşı eğitim programında gereksiz bilgi ve ayrıntıya yer verilip verilmediği yönündeki soruya katılımcılardan gelen en yüksek yanıt % 73,3 ile hayır seçeneği olmuştur. İşbaşı eğitim programlarında gereksiz bilgi ve ayrıntıya yer verilmediğini düşünen erkeklerin oranı % 74,7, kadınların oranı ise % 72,4'tür. Katıldıkları işbaşı eğitim programlarında gereksiz bilgi ve ayrıntıya ver verildiğini düşünenlerin oranı ise % 12'dir.

“İşbaşı eğitim programlarının süresinin verilmek istenen eğitim için yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?” sorusuna katılımcıların % 85,7'si evet cevabı vermiştir. Evet cevabını veren erkeklerin oranı % 86,3 iken kadınlarda bu oran % 85,3'dür. Katıldıkları işbaşı eğitim programının süresinin verilmek istenen eğitim için yetersiz olduğunu düşünenlerin oranı ise % 5 seviyesinde kalmıştır.

Katılımcıların % 88'i katıldıkları işbaşı eğitim programı eğiticisinin

mesleki bilgi ve beceri açısından yeterli olduğunu düşünmektedir. İlgili cevabı veren erkeklerin oranı % 87,4 iken bu oran kadınlarda % 88,3 seviyesindedir. İşbaşı eğitim programı eğiticisinin mesleki bilgi ve beceri açısından yetersiz olduğunu düşünen katılımcıların oranı ise sadece % 1,6'dır.

Araştırmaya katılan kişilere sorulan işbaşı eğitim programı eğiticisinin iletişim becerisi açısından yeterli olup olmadığı yönündeki soruya katılımcıların % 84,1'i evet yanıtını vermiştir. Erkeklerin % 84,2'si katıldıkları programdaki eğiticinin iletişim becerisi açısından yeterli olduğunu düşünmekte iken bu oran kadınlar % 84,1 şeklinde gerçekleşmiştir. Araştırmaya katılanlardan işbaşı eğitim programı eğiticisinin iletişim becerisi yönünden yetersiz olduğunu düşünenlerin oranı ise bir önceki soruda olduğu gibi % 1,6 seviyesinde kalmıştır.

“Katıldığınız işbaşı eğitim programı çalışma ortamının eğitim faaliyetlerinin gerçekleşmesinde yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?” sorusuna katılımların % 82,2'si evet cevabını vermiştir. Erkeklerde bu cevabı verenlerin oranı % 85,3 iken kadınlarda bu oran % 80,4'tür. İşbaşı eğitim programı çalışma ortamının eğitim faaliyetlerinin gerçekleşmesinde yetersiz olduğunu düşünenlerin oranı ise % 3,9'dur.

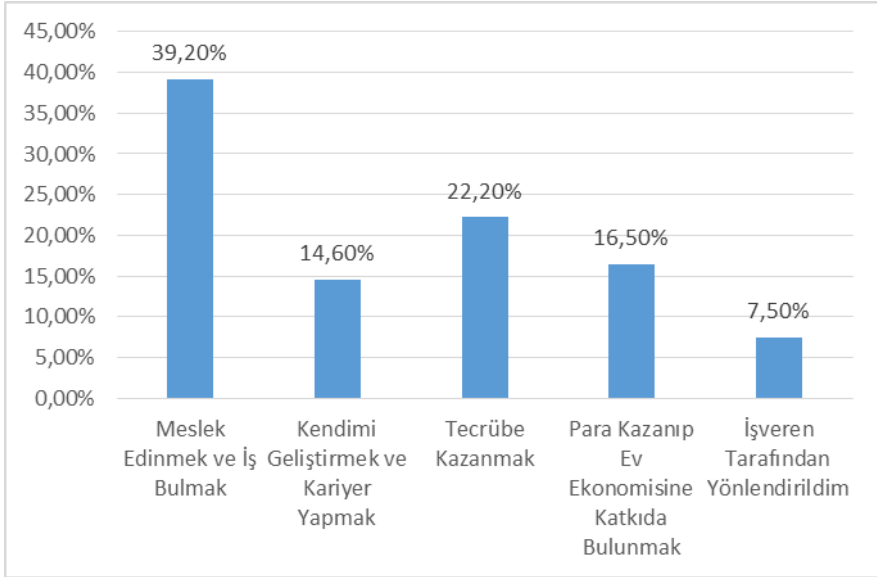
İşbaşı eğitim programı sonrasında alınan “İşbaşı Eğitim Programı Sertifikası”nın iş bulmak açısından yeterli olup olmayacağı yönündeki soruya katılımcıların % 62'sinin evet yanıtını verdiği görülmektedir. Bu cevabı veren katılımcılardan erkeklerin oranı % 57,9 iken kadınlarda bu oran % 65'tir. Program sonrasında alınan belgenin iş bulma açısından yeterli olmayacağı düşünen katılımcıların oranı % 10,1'lik kısmı oluşturmaktadır.

#### *Yarı yapılandırılmış anket sorularının değerlendirilmesi*

Araştırmada katılımcılara son olarak açık uçlu yarı yapılandırılmış soru sorulmuştur. Bunlar; katılımcılara işbaşı eğitim programına katılma nedenleri ve programa ilişkin olumlu ve olumsuz görüşleridir. Katılımcılarının işbaşı eğitim programlarına katılma nedenlerine iliş-

kin soruya verilen cevaplar göre beş başlık altında sınıflandırılmıştır. Buna göre işbaşı eğitim programlarına katılma nedenlerinin ilk sırasında % 39,2 ile “meslek edinmek ve iş bulmak” yer almaktadır. İkinci sırada % 22,2 ile “tecrübe kazanmak” gelmektedir. Ardından “para kazanıp ev ekonomisine katkıda bulunmak (% 16,5)” ve “kendimi geliştirmek ve kariyer yapmak (% 14,6)” cevapları verilmiştir. Araştırmaya katılanların % 7,5’i ise işbaşı eğitim programına “işverenleri tarafından yönlendirildiğini” belirtmektedir.

**Grafik 8.** Katılımcıların İşbaşı Eğitim Programına Katılma Nedenleri



Cinsiyete göre katılma nedenlerine bakıldığında hem erkeklerin hem de kadınların en çok “meslek edinmek ve iş bulmak” cevabını verdiği görülmektedir. Bu yanıt her iki grupta da % 39 seviyesindedir. Erkek katılımcıların programa katılma nedenlerinden ikincisini % 27,8 ile “tecrübe kazanmak” oluştururken, kadınlarda ikinci sırayı % 21,8 ile “para kazanıp ev ekonomisine katkıda bulunmak” oluşturmaktadır. Er-

kek katılımcıların programa katılma nedenlerinin üçüncü sırasında % 15,2 ile “işveren tarafından yönlendirildim” yanıtı yer alırken, kadınların programa katılma nedenlerinin üçüncü sırasında “tecrübe kazanmak” bulunmaktadır. Erkek katılımcıların işbaşı eğitim programına katılma nedenlerinin dördüncü sırasında “kendimi geliştirmek ve kariyer yapmak” (% 10,1), beşinci ve son sırasında ise “para kazanıp ev ekonomisine katkıda bulunmak” (% 7,6) gelmektedir. Kadınlarda ise programa katılma nedenlerinin dördüncü sırasında “kendimi geliştirmek ve kariyer yapmak” (% 14,6) bulunmakta iken beşinci sırada “işveren tarafından yönlendirildim” (% 7,5) yanıtı yer almaktadır.

Katılımcılara işbaşı eğitim programı ile ilgili olumlu görüşler sorulmuş ve bu soruya anketin uygulandığı 258 kişiden 43’ü erkek, 32’si kadın olmak üzere toplam 75’i yanıt vermiştir. Katılımcıların verdikleri cevaplara göre bu soru dört başlık altında sınıflandırılmıştır. Grafik 4’te izlenebileceği gibi yanıt verenlerin % 41,3’ü olumlu görüş olarak “işbaşı eğitim programının pratik eğitim fırsatı ve çalışma disiplini sağladığını” düşünmektedir. Bu yanıtı % 34,7 ile “bilgi ve becerime katkı sağlaması” yanıtı takip etmektedir. Olumlu görüşlerin üçüncü sırasında % 17,3 ile “yeni insanlar tanıyıp sosyalleşme imkânı sağlaması” yanıtı yer alırken, dördüncü sırada % 6,7 ile “program sonunda sertifika verilmesi” bulunmaktadır.

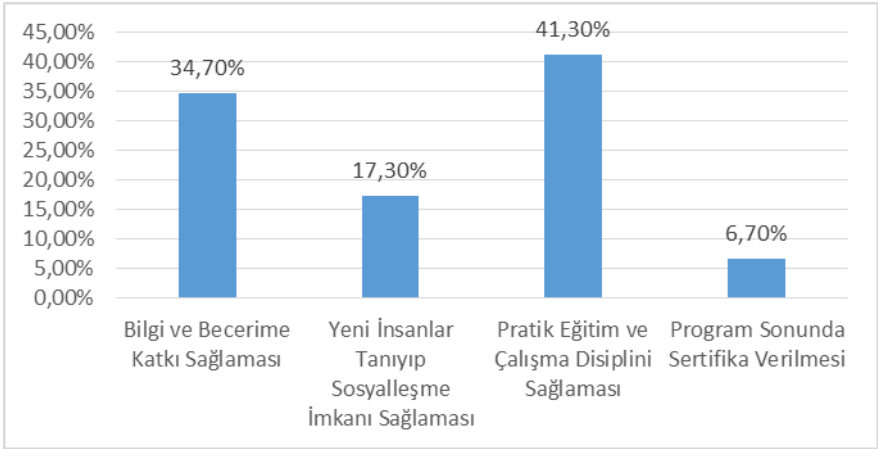
Erkek katılımcıların işbaşı eğitim programına yönelik olumlu görüşlerinin ilk sırasında % 51,2 ile “pratik eğitim fırsatı ve çalışma disiplini sağlaması” gelmektedir. İkinci sırada “bilgi ve becerime katkı sağlaması” (% 25,5) yer alırken bu yanıtı sırasıyla, “yeni insanlar tanıyıp sosyalleşme imkânı sağlaması” (% 16,3) ve “program sonunda sertifika verilmesi” (%7) takip etmektedir.

Araştırmaya katılan kadınların program ile ilgili olumlu görüşlerine bakıldığında ilk sırada “bilgi ve becerime katkı sağlaması” yanıtı görülmektedir. İlgili soruya verilen cevapların ikinci sırasında ise % 28,1 ile “pratik eğitim fırsatı ve çalışma disiplini sağlaması” yer almaktadır. Bu cevabı üçüncü sırada “yeni insanlar tanıyıp sosyalleşme imkânı

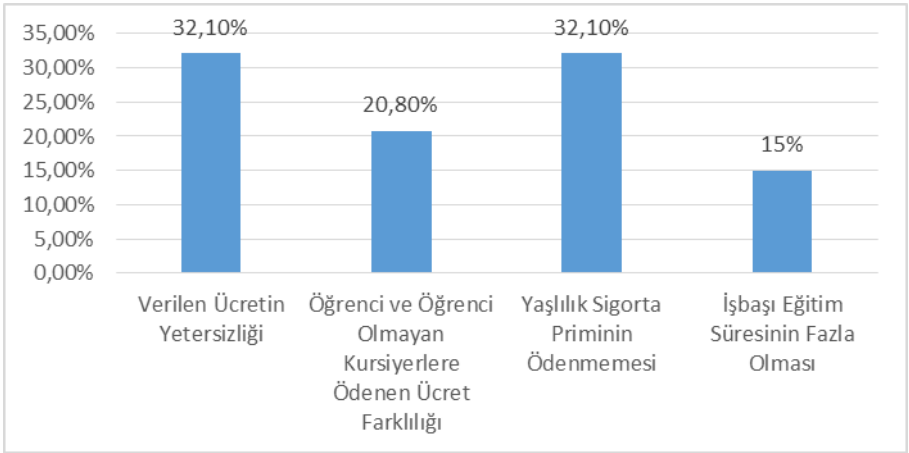
sağlaması” (% 18,8) takip etmektedir. Kadın katılımcıların verdikleri cevabın dördüncü ve son sırasında ise “programa katılma nedeni olarak eğitim sonunda sertifika verilmesi” (% 6,7) yer almaktadır.

Grafik 5’te araştırmaya katılan kişilerin işbaşı eğitim programı ile ilgili olumsuz görüşleri yer almaktadır. 258 kişiye uygulanan ankette bu soruya cevap veren kişi sayısı 55’tir. Bu kapsamda işbaşı eğitim programı ile ilgili olumsuz görüşlerin ilk iki sırasını “programa katılanlara verilen ücretin yetersizliği” (% 32,1) ve “yaşlılık primlerinin ödenmemesi” (% 32,1) oluşturmaktadır. Bu yanıtları “öğrenci ve öğrenci olmayan kursiyerlere ödenen ücret farklılığı” (% 20,8) ve “işbaşı eğitim programı süresinin fazla olması” (% 15) takip etmektedir.

**Grafik 9.** Katılımcıların İşbaşı Eğitim Programı ile İlgili Olumlu Görüşleri



Araştırmaya katılan erkeklerin program hakkındaki olumsuz görüşlerinden ilkini % 37,5 ile “verilen ücretin yetersizliği” oluşturmaktadır. İkinci sırada ise % 25 ile “yaşlılık sigorta primlerinin ödenmemesi” gelmektedir. “İşbaşı eğitim programı süresinin fazla olması” (% 20,8) ve “öğrenci ve öğrenci olmayan kursiyerlere ödenen ücret farklılığı” (% 16,7) erkek katılımcıların olumsuz görüşlerinin son iki sırasını oluşturmaktadır.

**Grafik 10.** Katılımcıların İşbaşı Eğitim Programı ile İlgili Olumsuz Görüşleri

Kadın katılımcıların işbaşı eğitim programı ile alakalı olumsuz görüşlerinin ilk sırasında “yaşlılık sigorta priminin ödenmemesi” (% 37,9) bulunmaktadır. Bu yanıtı ikinci sırada % 27,6 ile “verilen ücretin yetersizliği” takip etmektedir. Kadınların işbaşı eğitim programı ile ilgili üçüncü sıradaki olumsuz görüşünü “öğrenci ve öğrenci olmayanlara ödenen ücret arasındaki farklılık” (% 24,1) oluşturmakta iken dördüncü ve son sıradaki olumsuz görüş “işbaşı eğitim süresinin fazla olmasıdır” (% 10,4).

#### 4. Sonuç ve Değerlendirme

İşbaşı eğitim programları katılımcıların önceden öğrenilmiş teorik bilgileri pratiğe çevirerek pekiştirmelerini ya da mesleki tecrübe edinmelerini sağlamak amacıyla düzenlenen bir aktif istihdam politikası aracıdır. Çalışmada Sakarya’da İŞKUR tarafından düzenlenen işbaşı eğitim programlarının analizine yönelik bir uygulama gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda Sakarya ilinde İŞKUR işbaşı eğitim programlarına katılmış olan 258 kişiyle anket çalışması yapılmıştır.

Araştırma sonucunda Sakarya’da İŞKUR tarafından düzenlenen işbaşı eğitim programlarına daha çok gençlerin ilgi gösterdiği anla-

şılmaktadır. İşbaşı eğitim programına katılan bireylerin programın genel olarak içeriğinden memnuniyet duyduğu, işgücü piyasasına girişleri için güçlü bir araç olarak gördüğü, programın kendisine katkı sağladığı ve katılmış oldukları işbaşı eğitim programını diğer bireylere de tavsiye ettiği tespit edilmiştir. Sakarya İŞKUR işbaşı eğitim programlarından katılımcıların % 69,8'ini memnun olduğu tespit edilmiştir. Ankete katılanların % 17,4'ünün kısmen memnun olduğunu söylemektedir. %12,8'i ise memnun olmadığını ifade etmiştir.

Katılımcıların işbaşı eğitim programlarına katılma gerekçeleri çerçevesinde; meslek edinme ve iş sahibi olma, kendini geliştirme ve kariyer yapma, tecrübe kazanma, para kazanıp ev ekonomisine katkı sağlama gibi nedenler öne çıkmıştır. Ayrıca işbaşı eğitim programlarına işveren tarafından da yönlendirme olduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda mevcut işbaşı eğitim programları ile beklenen hedeflere ulaşılabilirdiği (istihdam edilebilirlik dışındaki) anlaşılmaktadır.

Araştırmaya katılanların işbaşı eğitim programı ile ilgili olumlu görüşleri; işbaşı eğitim programının pratik eğitim fırsatı ve çalışma disiplini sağlaması, bilgi ve beceriye katkı sağlaması, yeni insanlar tanıyıp sosyalleşme imkânı sağlaması ve sertifika verilmesi şeklinde sıralanabilir.

Araştırmaya katılanların işbaşı eğitim programı ile ilgili olumsuz görüşleri; verilen ücretin yetersiz olması, yaşlılık sigorta primlerinin yatırılmaması, öğrenci ve öğrenci olmayan katılımcılar arasında ücret farklılığının bulunması, işbaşı eğitim programı süresinin fazla olması ve çalışma ortamında kursiyer olarak anılmanın baskı yaratması şeklinde sıralanmaktadır.

Çalışmaya katılanların en büyük memnuniyetsizliği işbaşı eğitim programlarında verilen ücretlerle alakalıdır. İŞKUR tarafından işbaşı eğitim programına katılanlara zaruri gider olarak günlük 61,65 TL (Öğrenci 46,23 TL - İşsizlik ödeneği alanlara 30,82 TL) ücret ödenmektedir. Bu ise aylık kazanç esas alındığında asgari ücrete tekabül etmektedir. Bir başka deyişle işbaşı eğitim programlarındaki ücret



skalası asgari ücret seviyesinde belirlenmektedir. Bu bağlamda işbaşı eğitim programlarında verilen ücretin yetersizliği aslında asgari ücretin yetersizliği ile ilişkilendirilebilir.

Aynı kapsamda şikâyet sebebi olan bir diğer konu ise öğrencilere verilen ücretin öğrenci olmayan katılımcılara verilen ücretten düşük olmasıdır. Öğrencilerin programa ilgisi artırmak, adalet ve motivasyon duygusunu geliştirmek için öğrenci ve öğrenci olmayan katılımcılara eşit miktarda ücretin ödenmesi mümkün olabilir.

Yaşlılık sigorta primlerinin ödenmemesi ile ilgili konu işbaşı eğitim programlarında temel şikâyetlerden birini oluşturmaktadır. Ancak işbaşı eğitim programının amacı bireylerin yaşlılık sigorta primlerini ödemek değildir. Amaç meslek öğretmek ya da var olan teorik bilginin üzerine pratik bilginin kazandırılarak katılımcının tecrübesini artırmaktır. İşbaşı eğitim programı istihdam sağlayacak bir eğitim modelidir. Ancak buna rağmen katılımcılar kursları bir sigorta avantajı olarak algılamaktadır.

Sakarya'da yürütülen İŞKUR işbaşı eğitimleri üzerine yapılan araştırmada, katılımcılardan elde edilen veriler çerçevesinde; katılımcıların ücretlerinin artırılması, yaşlılık aylığı primlerinin yatırılması ve eğitim sürelerinin kısaltılması mevcut işbaşı eğitim programlarının eksiklikleri olarak tespit edilmiştir. Bu eksikliklerin giderilmesi halinde programlardan sağlanan memnuniyet artabilir.

### **Analysis of On-The-Job-Training Programs of İSKUR: Sample of Sakarya Province**

**Abstract:** The purpose of this study is to examine On-The-Job-Training programs carried out by İSKUR contribute adequately to the entry into the labour market. The universe of research constitutes the participants of the on-the-job training program organized by İŞKUR in Sakarya between 1 January 2017 and 1 May 2017. A questionnaire was applied to 258 participants,

which were calculated at a level of homogeneous 5 % significance from 1234 participants who were trained in the related period. Findings obtained from quantitative data have been evaluated by SPSS V24 program. Findings related to positive and negative notifications regarding the reasons and participation of ISKUR on-the-job training programs were first classified and then interpreted with descriptive analysis technique. As a result of the research, it was determined that the participants of the program, which seemed to be more interested in young people, were satisfied with Sakarya ISKUR training programs (69.8 %). Positive findings include the general satisfaction of the content of the program, its recognition as a powerful tool for finding employment, and the fact that the on-the-job training program is also recommendable to others. Negative findings include insufficient fee in the course process, non-payment of old-age insurance premiums, wage difference between students and non-students, excessive duration of on-the-job training, and pressure from being referred to as a trainee in the working environment.

**Keywords:** ISKUR, On-the-job-training Programs, Vocational Training.

## **K a y n a k ç a**

**Acar**, Osman Kürşat ve Ecehan **Kazancı Yabanova** (2017), “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Çerçevesinde Kütahya İŞKUR’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İncelenmesi”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 4 (2): 85-111.

**Akbaş**, Sezgi (2017), **Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği**, Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Yayınları (11).

**Alipour**, Mehrdad, Mahdi **Salehi** and Ali **Shahnavaz** (2009), “A Study of On The Job Training Effectiveness: Empirical Evidence of Iran”, **International Journal of Business and Management**, 4 (11): 63-68.

**Almedia, Rita K. and Marta Lice De Feria (2014), The Wage Returns to On-the-Job Training: Evidence from Matched Employer-Employee Data**, Discussion Paper Number 8314, IZA, Germany.

**Erdil Şahin, Begüm ve Yeliz Sevimli (2013), “Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yetiştirme Kursları ve İŞKUR’un Önemi”**, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 5 (1): 1-10.

**Galindo, Shannon M. (1999), A Revised On-The-Job Training System at Johnson Matthey Electronics: Benefits of Training Materials for On-The-Job Training**, Doctoral Dissertation, Plan B (MS), University of Wisconsin, Stout.

**Goel, P. V. (2011), Technical and Vocational Education and Training (Tvet) System \ In India for Sustainable Development**, UNEVOC [http://www.unevoc.unesco.org/up/India\\_Country\\_Paper.pdf](http://www.unevoc.unesco.org/up/India_Country_Paper.pdf) Erişim Tarihi: 15.02.2017.

**İŞKUR (2011), 2010 İstatistik Yıllığı**, Ankara.

**İŞKUR (2011), İŞKUR 2010 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

**İŞKUR (2011), Sakarya İli İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu 2010 Yılı Faaliyet Raporu**, Sakarya.

**İŞKUR (2012), 2011 İstatistik Yıllığı**, Ankara.

**İŞKUR (2012), İŞKUR 2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

**İŞKUR (2012), Sakarya İli İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu 2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Sakarya.

**İŞKUR (2013), 2012 İstatistik Yıllığı**, Ankara.

**İŞKUR (2013), İŞKUR 2012 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

**İŞKUR (2013), Sakarya İli İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu 2012 Yılı Faaliyet Raporu**, Sakarya.

**İŞKUR (2014), 2013 İstatistik Yıllığı**, Ankara.

**İŞKUR (2014), İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

**İŞKUR (2014), Sakarya İli İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu 2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Sakarya.

**İŞKUR (2015), 2014 İstatistik Yıllığı**, Ankara.

**İŞKUR (2015), İŞKUR 2014 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

**İŞKUR (2015), Sakarya İli İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu 2014 Yılı Faaliyet Raporu**, Sakarya.

**İŞKUR (2016), 2015 İstatistik Yıllığı**, Ankara.

**İŞKUR (2016), İŞKUR 2015 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

**İŞKUR (2016), Sakarya İli İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu 2015 Yılı Faaliyet Raporu**, Sakarya.

**İŞKUR (2017), İŞKUR 2016 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

**İŞKUR (2017), Sakarya İli İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu 2016 Yılı Faaliyet Raporu**, Sakarya.

**Jagero, Nelson, Hilary Vincent Komba and Michael Ndaskoi Mlingi** (2012), “Relationship between on the Job Training and Employee’s Performance in Courier Companies in Dar es Salaam, Tanzania”, **International Journal of Humanities and Social Science**, 2 (22): 114-120.

**Kobes, Deborah** (2013), **Making On-the-Job Training Work Lessons from the Boeing Manufacturing On-the-Job Training Project**, National Fund for Workforce Solutions 2.0, November 2013.

**Saraf, Priyam** (2017), **On-the-Job Training Returns, Barriers to Provision, and Policy Implications**, Policy Research Working Paper 8090, World Bank Group, June 2017.

**Yazıcı, Nusret** (2015), “İşbaşı Eğitim Programları ve Teşvikler”, **İş ve Hayat Dergisi: Ekonomi Hukuk ve Sosyal Politika**, 1 (2): 197-203.

**Yıldırım, Kadir ve Levent Şahin** (2015), “Osmanlı’dan Günümüze Mesleki Eğitimin Gelişimi”, **Çalışma ve Toplum**, 44 (1): 77-112.

**Yıldız, Kemal** (2016), “2008 Krizinden Günümüze İŞKUR’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin Gelişimi”, **International Journal of Management Economics and Business**, 12 (27): 249-266.

### ***İnternet Kaynakları***

<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/i%C5%9Fba%C5%9F%C4%B1e%C4%9Fitim.aspx> Erişim Tarihi: 03.02.2018.

# Why Using One-Sided Violence in Civil Wars? A Theoretical Argumentation Attempt on Strategic Logic

Ayla Akdoğan<sup>1</sup>

**Abstract:** Most of the research on one-sided violence focused on factors that have an effect on the targeting of civilians, which were selected on account of the clarity of their definitions, characteristics that can be differentiated from the other factors, the ease with which they can be studied, as well as their recognizability. Some of the factors researched will be briefly discussed and the most important ones, which are central to this study, examined in detail.

**Keywords:** One-Sided Violence, Civil War, Strategic Logic, Military Strength, Revenge

## 1. Introduction

One-sided violence against civilians is not a rare occurrence. Studies have found that actors -most of which are state actors- adopt strategies that target civilians or inflict civilian mass killings in one-fifth to one-third of wars (Arreguín-Toft, 2001, 2005; Valentino et al., 2004; Downes, 2006a, 2008). According to Downes (2008: 1), despite the fruitful literature that has emerged in the last decade to explain the causes of

1. Araştırma Görevlisi, Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü.

civilian targeting (e.g., Kalyvas, 1999, 2004, 2006; Valentino, 2004; Valentino et al., 2004; Valentino et al., 2006; Mann, 2005; Weinstein, 2007; Downes, 2006a, 2006b, 2008), the effectiveness of civilian victimization for achieving belligerents' war objectives remains fairly understudied. Much of this new literature on the causes of civilian victimization suggests that, at least in some circumstances, targeting civilians has a positive utility or that leaders often believe it does.

What specifically explains the occurrence of violent acts against non-combatants? Three general explanations are mentioned in the literature, of which two are central to this research study. The first focuses on the strategic situation in which civilians are intentionally targeted. The difference in terms of the warring parties' strength and the outcomes of the battles they fight are examined. Furthermore, certain factors such as revenge and reciprocity are considered. The second logic that is central to this study is the so-called international logic. This logic focuses on the influence of international actors on the intentional killing or harming of civilians. The third logic, the so-called organizational logic which is not central to this research, but is nonetheless an important explanation and is worth mentioning, examines the influence of the organizational structure of armed groups on one-sided violence. It deals with the internal structure of an organization that uses one-sided violence. The central theory of this logic is based on the relation between the principle and the agent. However, though it examines the relations within an organization, an idea that is very appealing in the context of this research, they are difficult to evaluate, since very little useful data is available to adequately test this logic. That is, for some of the case studies included in this study it is not possible to find data on the internal structure of the organizations. Therefore, this study will primarily focus on the other two logics on one-sided violence. These two logics will be discussed in more detail below. Attention is in particular paid to what scholars have already written about and researched on these two logics.

## 2. One-Sided Violence

Looking at civil wars, it is important to begin by pointing out that the understanding of violence is culturally defined. Verwimp (2006) determines in his case study on Rwanda that killings were mostly committed with knives and machetes and in masses by gathering people in large places, for example, camps, stadiums, or schools. According to Kalyvas (2001: 115), this is a primitive form of killing which is more horrifying than the often incomparably more violent massive killings by aerial and field artillery bombings. The historical process of machine modernization and war is the focus of Lyall and Wilson III's study (2009: 67-83). The significance of modern arms was also studied by Crozier (1960: 158) in the 1960s, who states: "The violence of the strong may express itself in high explosives or napalm bombs. These weapons are no less discriminate than a hand-grenade tossed from a roof-top; indeed, they will make more innocent victims. Yet they arouse less moral indignation around Western firesides." Moreover, the "senseless" violence of new civil wars is often not as gratuitous as it appears. Kalyvas (1999: 253) argues that the massacres in Algeria were often highly selective and strategic, as was the violence used by Resistência Nacional Moçambicana, RENAMO (see also Kalyvas, 2001: 115-116).

Humans have always used violence to achieve political objectives. Political conflict, characterized by the interaction between and among individuals, groups, and governments, is a hallmark of the human condition. In political conflicts, each of the contending parties, unequal in power, will seek to maximize their self-interests in pursuit of their respective goals. The clash of competing interests often produces violent outcomes. Although political violence takes many forms -the most conventional and most commonly studied being revolutions and wars between states- it determines conflict between states and non-state entities (Dekmejian, 2007: 1). The "dra-

matic” increase in violence in unconventional conflicts between state and non-state entities has been noted by Dekmejian.

Heldt (2003) examines this question by analyzing atrocities against civilians<sup>2</sup> in the context of civil wars. “Atrocities” refers to deaths attributable to the intentional killing of non-combatants, and as such excludes indirect deaths caused by disease, starvation, and crossfire. This category of violence includes some elements such as targeted violence by governments, standard definitions of genocide and politicide, but excludes others, namely intentional starvation and other indirect methods of killing. Moreover, and unlike common definitions of genocide, it does not require for victims of violence to be distinguished on ethnic or political grounds or that governments carry out violence.

Killing non-combatants in civil wars can be carried out by either one or both of the conflicting actors. Studies are subdivided on victimization by the government or rebel side. Early studies (like Rumel 1994, 1997; Harff 2003a, 2003b) on this phenomenon were on violence (political) by the state, because the actors were states and the majority of conflicts examined were interstate conflicts. With the increasing trend of civil wars, attention has also been paid to violence by non-state actors (i.e., Heldt 2003; Hultman 2007, 2008; Merelits 2009; Kalyvas and Kocher 2009; Wood, 2010). Some of the more recent studies (i.e., Hultman, 2006; Schneider et al., 2011a; Schneider et al., 2011b) on violence do not deal with civilian victimization by only one actor (the government forces or the rebels), they study violence used by both.

Some studies consider rebels to be perpetrators of atrocities against civilians. For instance, the targeting of civilians is explained by Hultman (2008: 13-14; 2007: 205-222) as a strategy that rebels use to influence government response and improve their bargaining position in the war. She argues that insurgents victimize civilians as a conflict

2. Atrocities against civilians, civilian victimization, civilian abuse, violence against civilians will be used interchangeably.



strategy, meaning that they do so to achieve a specific purpose. She examines when rebels victimize civilians; they target civilians when they believe that the government depends on the support of the population. Their strategic aim is to thus turn the population against the government, and rebels mainly target civilians when they are unable to impose enough costs on the government on the battlefield.

In her study on rebel group behavior, Merelits (2009) arrived at the conclusion that some rebel groups kill civilians while others protect them. She pointed out that the conduct of rebel groups can change over time like the Sudan People's Liberation Army/Movement (SPLA/M) in southern Sudan in the 1990s or the Revolutionary Armed Forces of Colombia (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/FARC) in Colombia.

A number of scholars has recognized the variation and explain it as the result of available resources to the insurgent groups, the struggle for territorial control<sup>3</sup> and/or competition among individuals at the micro-level. However, for Merelits, this is not a sufficient explanation. She argues that insurgents decide whether or not to kill civilians based on whether 'active rivalry' for resources exists. When insurgents can capture resources without competition, they engage in contractual relations with civilians, but when they must compete for resources, rebels use violence against the local population to obtain them.

Wood (2010) covering all civil wars from 1989 to 2004 reports that the smaller the relative rebel capability, the larger the magnitude of atrocities against non-combatants; when governments increase the level of violence against civilians, so do rebels, and in particular, weak rebel groups. These findings are consistent with those reported in a

3. According to Hultman (2008: 19), Kalyvas's theory is mainly a theory about selective violence where actors seek territorial control. However, attacks against civilians in the form of massacres are often carried out in areas where rebels are just passing through; bombings of civilian targets often take place in urban areas which the rebels do not aim to control militarily.

study of the Vietnam War (Kalyvas and Kocher, 2009). Heldt (2003) also argues that because rebels are more exposed than government forces and more reliant on civilians, they thus are more prone to resort to the civilian victimization when their position is weak or weakening. This expectation is borne out in the overall pattern of non-combatant abuse reported above, in that rebels are responsible for 3/5 of all civilians murdered in civil wars, and for nearly 4/5 in the case of the South and North Kivu. However, when rebels become very weak relative to government forces, atrocities may not increase recruitment, as the risk for retribution from government forces is larger than the risk for civilian victimization, who refuse to be recruited or cooperate.

Other studies consider the government to be the perpetrator of violence against civilians. DeMeritt (2008: 2) determines that existing work tends to explain the government's decision to kill by focusing on the structural conditions of countries (regime type, levels of poverty, presence of war, etc.; e.g., Fein 1993; Harff 2003a, 2003b; Rummel 1994, 1997), or on the political benefits to be gained by executing civilians (e.g., Downes 2006, Kalyvas 2006, Midlarsky 2005, Valentino 2004, Valentino et al., 2006, Valentino et al. 2004). While this view provides compelling explanations for the decision to kill, it also reveals a puzzling phenomenon: perpetrators charged with executing the order to kill do not comply uniformly. That is, even when two countries are sufficiently similar in that both leaders decide to order the killing of unarmed civilians, body counts can vary widely. With her study, DeMeritt (2008) claims to open a new line of inquiry into the systematic research of one-sided (government) killing and explains why civilian death tolls vary widely even when states face similar conditions and incentives to kill.

Arreguín-Toft who examines the systematic harm of non-combatants in war refers to civilian abuse “barbarism”<sup>4</sup> and presents four

4. Barbarism is the systematic harm of non-combatants for a specific military or political objective (Arreguín-Toft, 2003: 5-6).

key findings. First, barbarism is rare. Second, authoritarian regime types use barbarism slightly more often than democratic regimes, but they lose more wars when they use barbarism than when democratic regimes use barbarism. Third, strong actors -those whose armed forces and populations outnumber their adversaries by at least 10: 1- tend to be hurt by the use of barbarism, but weak actors tend to do slightly better when they use barbarism than when they do not. Fourth, barbarism in general appears to increase the resolve of its target audience (the adversary's soldiers and supporting civilians) much more than to deter or destroy resistance (2003: 5).

However, some studies on one-sided violence against civilians deal with both actors. Hultman (2006) proposes that when fighting is low, governments try to avoid killing civilians unless the threat is high enough, and rebels kill civilians to signal resolve in order to gain concessions. However, as the intensity level increases control becomes more important, so both parties target civilians to establish territorial control and undermine the support of the opponent. Using new data on killings of civilians, Hultman examines all conflict actors in an internal armed conflict from 1992 to 2004. Her findings suggest that rebels use violence for communicative purposes in less intense conflicts, characterized, e.g., by more violence when rebels are relatively strong and early into the conflict. In more intense conflicts, on the other hand, violence is used to secure control and compensate a lack of military capacity -then, the weaker groups kill more civilians and they are likely to kill more civilians the longer the conflict lasts. Governments kill more civilians when the rebel opposition is strong; surprisingly, they kill fewer civilians the longer the conflict lasts, and democracy is not found to have any effect on government behavior.

Eck and Hultman (2007: 233-246) with their annually collected data research on civilian victimization in armed conflicts consider the intentional and direct killing of civilians by both actors between 1989 and 2004. Using this data, general trends and patterns were present-

ed, revealing that the post-Cold War era was characterized by periods of fairly low-scale violence punctuated by occasional sharp increases in violence against civilians. Furthermore, rebels tend to be more violent on the whole, while governments commit relatively little violence, except in those few years which see mass killings.

Schneider et al. (2011b) examine the dynamics of mass killing in Bosnia. They did not look at which group used one-sided violence, and although they tried to determine the logic behind such acts, it was possible to identify the perpetrator and the victim. The study of Schneider et al. (2011a) also dealt with the causes of civilian victimization. They examined political violence building on three logics: the strategic context where armed groups only perpetrate acts of one-sided violence when they expect to gain military advantages from it, the organizational context, where the strand is that one-sided violence is the result of a lack of sanctioning mechanisms within the rebel or the governmental organizations, and from the international organizations perspective, which looks at how international actors react to civilian abuse or already perpetrated atrocities.

The Konstanz One-Sided Violence Event Dataset (KOSVED) also deals with violence carried out by both actors. In this dataset one-sided violence is defined as acts perpetrated by an organized group -which can either be a rebel organization or government troops- directed against a group of unarmed non-combatants during a major conflict. Such violence results in immediate physical harm or the death of more than one non-combatant (Bussmann and Schneider, 2010).

Although this research is primarily built on the definition of one-sided violence, some other forms of violence (e.g., genocide, massacres, and mass killings) need to be discussed as well. No generally accepted definition exists for such acts of violence. To eliminate the ambiguity of the term ‘violence against civilians’, Eck et al., try to explain genocide and massacres. “To understand the pattern of violence against civilians better, UCDP first considered coding the categories

‘genocide’ and ‘massacre’. This became problematic for a number of reasons: firstly, the terms genocide and massacre are highly contested; and, secondly, non-combatants are also killed in low-level situations which are neither massacre nor genocide, but which have important implications for the inhabitants of an area” (2004: 134).

### **3. Theoretical Argument**

This section presents the theoretical arguments and their underlying assumptions in detail. Building on studies conducted by Downes (2006a, 2006b, 2008), Kalyvas (1999, 2004, 2005, 2006), Ziemke (2007, 2008), Bussmann and Schneider (2010), Schneider et al., (2011b).

#### **3.1. Regime Type**

Previous research has shown that the characteristics of a given conflict may influence the combatants’ strategies and the military’s use of violence. Although some of these characteristics are not central to this study, they will be briefly discussed. One of the characteristics that have been at the centre of research is the state, which not only involves the government, but the other conflicting party as well. A review of the relevant literature reveals that conflict behavior may differ in various types of regimes. The scope of the discussion on regime type will cover democracy and autocracy. Democracies may encourage violent attacks on civilians by virtue of their participatory nature and the links between the preferences of the population and actions of the state (Goodwin, 2006; Hultman, 2007; Pape, 2005; Wood et al., 2010).

In his studies, Downes (2006b) focuses on democratic and autocratic regimes and discusses “norms” from a political perspective to provide an understanding of regime types. According to Valentino et al., (2004), democratic norms represent the primary restraint against the killing of civilians. They find out that if democratic values promote tolerance, nonviolence, and respect for legal constraints, then

democracies should wage their wars more humanely than other forms of government. Moreover liberal norms forbid violating the rights of others or treating people as means to an end, and apply even to the citizens of enemy states in wartime. Doyle (1997), for example, contends that restraints on violence against civilians have their origin in liberal thought and endorses Immanuel Kant's view that liberal democracies must "maintain [...] a scrupulous respect for the laws of war" (Downes 2006b: 159-160).

With reference to regime type, it must be emphasized that the general assumption is that non-democracies are more likely to target civilians than democracies. However, studies on democratic institutions and war imply just the opposite: according to Reiter and Stam (2002), democracies may be more likely to victimize non-combatants, because the vulnerability of leaders to public opinion makes them wary of incurring heavy costs on the battlefield for fear of losing support at home. Moreover, the existence of democratic elites induces the targeting of non-combatants to avoid costs or to win the war quickly.

Two alternative explanations link the targeting of civilians with a focus on regime type. One explanation is that autocracies account for the lion's share of targeted non-combatants, because democracies are uniquely restrained by their domestic norms. The other is that democracies are more likely to target civilians because institutions of accountability make democratic states more cost sensitive and in need of victory (Downes 2006b: 158).

One group of scholars claims that autocracies use one-sided violence more than democracies do. Engelhardt (1992: 56) supports this idea and asserts that the literature confirms the assumption that autocratic regimes are free to use much harsher tactics in dealing with insurgency than are democratic regimes. Having studied all wars since 1945, Valentino et al., (2004) find that democracies are less likely than authoritarian states to engage in mass killings, and Merom (2003: 15-24) supports this finding by determining that democracies

fail in small wars because they cannot find a winning balance between the costs of the war in human lives [in relation to their own military forces] and the political cost incurred by controlling these costs with force, i.e., between acceptable levels of casualties and acceptable levels of brutality.

A contrasting perspective on democracies is that they are more likely to inflict civilian victimization on their foes. The underlying logic is that as wars become protracted and the costs of fighting increase, public support tends to decline. Aware of this, democratic elites endeavor to keep atrocities minimal to thereby maintain public backing for the war effort, which may, however, result in the targeting of civilians as a means to manage costs. This argument is supported by Downes. He (2006b: 190) examined interstate wars between 1816 and 2003 and his results clash with Valentino, Huth, and Balch-Lindsay's findings that democracies are less likely to engage in mass killings in all types of wars (after 1945). Moreover, he concludes that liberal democracies targeted civilians in 81 percent of the cases in which they were involved in wars of attrition, compared with 54 percent for autocratic regimes. He finds that wars of attrition and wars of territorial expansion are positively and significantly correlated with the targeting of civilians, whereas regime type and cultural differences have little impact. Democracies are more likely than autocracies to target civilians in protracted wars of attrition (Downes 2006b: 176).

To conclude this argument, Downes (2006b: 155) asserts that analysis shows that the adversary's identity has little effect on a state's decision to target civilians; it also demonstrates that democracies and autocracies are nearly equally likely to victimize non-combatants<sup>5</sup> in in-

5. "...argument in Downes (2006a/b) those democracies are willing to kill civilians if they believe that will shorten the war. Institutional commitment through ratification shapes state strategies; it does not dictate them. If ratification creates audience costs for democratic leaders, they might still choose to violate such a commitment if the consequences for losing were worse. Reciprocity, however, appears

terstate wars. Morrow discusses the effects of ratifications of agreements of a state and the compliance of them<sup>6</sup> and determines (2007: 560) that regime type of a state could influence compliance because democracies are more likely to respect the rule of law, meaning international law can be enforced through domestic institutions.

### **3.2. Effectiveness vs. Ineffectiveness of Targeting Civilians**

The effectiveness of using one-sided violence and targeting civilians is yet another factor that plays a role. Without considering what type of war is being analyzed, this factor—like the other ones—consists of two perspectives. On the one hand, some opportunistic political scientists claim that targeting civilians is effective for achieving certain goals; others, on the other hand, argue the opposite. In his study, Downes (2006a: 2) examined the effectiveness of civilian victimization to answer the questions: Is killing civilians an effective strategy for achieving political or military goals? Under what circumstances might it be more or less effective?

By “efficiency of the strategy of killing civilians”, Downes (2008: 1-2) understands the relationship between morality and strategy. He discusses the dilemma of morality and strategy in detail and determines that doing the morally ‘right thing’ may collide with doing the strategically ‘right thing’. In other words, the morally ‘right thing’ to do is to protect civilians from being targets, yet this may conflict

to explain his data as well as desperation for victory does; of Downes’s 14 cases of democracies that victimized civilians, either the other side also did so or was incapable of targeting civilians in Downes’s judgment (and so excluded from his data set) in 12 of the 14 cases. The non-democracy committed the first violation of civilians in nine of these cases; with the other five cases have first violations against civilians by the non-democracy within a week of the first violation by the democracy” (Morrow, 2007: 570).

6. Morrow (2007: 559-571) uses three international relation theories (realist, liberal, and constructivist) to compare the ratification of agreements and the compliance of states.



with the strategically ‘right thing’ to achieve specific military goals. Downes’ efficiency path of civilian victimization is of interest for this research, but so is the notion that the targeting of civilians as a strategy for achieving political or military goals (Downes 2006a: 3). It must be noted that the effectiveness of targeting civilians varies based on the given circumstances. This implies that targeting civilians can be more effective in specific types of war and warfare or against specific types of opponents. Civil wars are a good example of this or unconventional warfare.

As stated above, some scholars believe that killing civilians is not effective. That is, based on their analyses, targeting civilians does not help achieve the perpetrator’s goal. Polk (2007: 34) explains military efficacy with the theory of counterinsurgency. According to Polk, the underlying reason for brutality is that the more effective and brutal the armed forces are in suppressing the general population, the more recruits the opponents will gain, considering that with each single combatant or even innocent bystander who is arrested, detained, wounded, or killed, a dozen of the victim’s relatives and friends will be outraged and join the opposing forces. Polk examined the military forces of a state; however, not only do state forces use violence against civilians, rebels also use brutality against civilians.

In scope of using one violence in war, Pape (1996: 58-86) explores the relative effectiveness of three broad types of airpower strategy to coerce an enemy to cease fighting in an ongoing war. These comprise denial<sup>7</sup>, decapitation<sup>8</sup>, and punishment strategies.<sup>9</sup> He also stud-

7. Denial strategies target an adversary’s military production, industrial infrastructure, energy production, transportation network, or fielded forces to undermine its military strategy for continuing the war. The goal is to cripple the enemy’s ability to fight and convince the enemy that making concessions is preferable to fighting a war it cannot win.

8. Decapitation strategies, as the name implies, aim to destroy the enemy leadership, decimate its instruments of repression, or isolate it from its fielded military forces. Decapitation aims to destroy or facilitate the overthrow of the enemy lead-

ied economic sanctions (1997), a weaker form of punishment, and found that these were similarly ineffective, only accounting for a handful of successful cases out of 120 after 1945.

Punishment strategies aimed at an adversary's civilian population rarely extract meaningful concessions. Horowitz and Reiter (2001: 164) found that military vulnerability significantly predicted coercive success, whereas vulnerability to punishment did not. They conclude that their findings are perhaps a welcome reaffirmation of the belief that bombing civilians is not effective and that policy makers can take the morally preferable path of minimizing non-combatant atrocities without decreasing the likelihood of successful coercion.

Abrahms (2006: 43) finds that combatant groups achieved their goals in only 7 percent of the cases. Moreover, groups that primarily targeted civilians never succeeded in obtaining their objectives. He claims that the reason for the failure of terrorist attacks against civilians is inherent to this mode of attack: targeting civilians communicates that the group has unlimited aims, such as the destruction of the state's dominant group or the state itself, which in turn reinforces governments' resolve to reject terrorists' demands. Furthermore, Kalyvas (1999: 251) contends that indiscriminate violence and killing that is not directed at particular people for particular reasons, but which vic-

er, thereby inducing a change in the state's policy (hopefully for the better), or disorganize the adversary's defenses by making it impossible for the regime to communicate with its army.

**9.** Punishment involves inflicting costs on civilians in order to coerce their government to end the war because (a) the regime estimates that the costs suffered outweigh the possible benefits that could be attained by continuing to fight, or (b) the people themselves rise up and demand that the government end the war and thus bring to a halt the pain they are suffering. Punishment thus clearly constitutes civilian victimization, but civilian victimization is not always punishment (Downes 2006a: 16). According to Downes, Pape's recent studies (2003, 2005) of suicide terrorism - a relatively less hard form of punishment employed by non-state actors- demonstrate that this strategy succeeds in obtaining concessions from target governments in about half the cases, well above the success rate for interstate coercion by punishment.

timizes groups merely based on nationality or membership in an ethnic group, is ineffective and often counterproductive, because cooperating with the perpetrator of such violence is no guarantee for survival.

Arreguín-Toft's study of asymmetric conflict outcomes supports the theory of the failure of punishment in conventional wars. When strong actors implement an indirect strategy, such as strategic bombing, against a weaker adversary who uses conventional defense measures, strong actors are more likely to lose because indirect strategies tend to backfire, stimulating precisely the sort of resolve they aim to break (Arreguín-Toft 2001: 108, 101 and 111). He calculates, that about 20 percent of conflicts are asymmetric, i.e., wars in which one side is significantly more powerful than the other. According to Arreguín-Toft, weak actors win 63 percent of conflicts in which the two sides employ opposite approaches (direct attack vs. guerrilla strategy or indirect attack vs. direct defense). Victimization of civilians is much more effective when the weak side pursues an indirect (guerrilla) strategy: strong actors win 77 percent of the conflicts in such cases. In a later study, however, Arreguín-Toft (2003) argues that targeting civilians is generally ineffective. According to Buzan (2002), the targeting of civilians is never effective, because it does not help in achieving the initial goal, and will instead destroy the perpetrator.

Other scholars believe that using one-sided violence against civilians is effective. That is, it helps the perpetrator achieve the intended goal. Kalyvas (1999, 2004), for example, contends that violence in guerrilla conflicts is "effective when selective," that is, when it is limited to people who actually provide support to the adversary. Killing them clearly signals the fate of opponents or traitors to observers and thus helps deter defection and maintain the organization's support among the civilian population. Indiscriminate violence, however, tends to be counterproductive because it kills people without regard for their actions, which gives individuals no incentive to collaborate since they may be killed no matter what they do. Arreguín-Toft

(2001) finds that the use of guerrilla tactics against the enemy which targets civilians at same time can be militarily effective in the short, but not in the long run.

According to Downes (2006a: 22), one way to assess the effectiveness of targeting civilians in territorial wars is whether the killing of civilians helps attain the perpetrator's goals, i.e., effective control over the coveted territory, or whether it instead triggers a backlash which leads to the victimizer's defeat and loss of control over the territory. Downes (2006a: 5) finds that violence against civilians appears to be more effective in guerrilla wars than in conventional wars, and that even indiscriminate violence in such conflicts is not always counterproductive.

If killing civilians is a war-winning strategy, actors will have incentives to target them, because they will thereby increase the likelihood of victory. Killing civilians might also further other goals the fighting parties may have, such as reducing their own losses or gain territory.

### **3.3. Strategic Logic**

The strategic logic comprises all aspects linked with the strategic situation in which the intentional killing and harming of civilians takes place. A number of different arguments can be classified under this logic. This study will, however, only focus on the two main arguments of this logic: the influence of the difference in strength between the warring parties and the idea of revenge.

#### **3.3.1. Military Strength of the Warring Parties (Difference in Strength of the Warring Parties)**

This factor looks at the asymmetrical power distribution between the parties fighting each other (Arreguín-Toft, 2001). In most conventional battles, one party is usually stronger than the other. It is argued that the stronger party, in particular, uses offensive conventional military

strategies to succeed against the opponent. The weaker party, on the other hand, is more likely to pursue a rather defensive strategy which often involves guerrilla tactics (Jacoby, 2008; Münkler, 2004; Chojnacki, 2004). As already mentioned, conventional warfare entails face-to-face battles between regular armies within clear frontlines. For Kalyvas (2005), this type of warfare requires a commonly shared perception of a balance of power between the two sides. In the absence of some form of mutual consent (which is based on a reasonable belief in future victory), no conventional battle can take place.

Conversely, according to Kalyvas (2005: 90-91), an irregular war is characterized by warfare that requires a choice by the strategically weaker side ‘to assume the tactical offensive in selected forms, times, and places’; in other words, to refuse to match the stronger side’s expectations in terms of the conventionally accepted basic rules of warfare. Insurgents seek to win by not losing and by imposing unbearable costs on their opponent. Kalyvas (2005: 91) describes irregular war as: ‘One side is not strong enough to win and the other is not weak enough to lose’. It can consequently be deduced that the weaker party will use each and every available instrument to achieve victory. An example of this difference in strategy was evident in the Vietnam War between the United States (US) and (North) Vietnam. The American military used more conventional offensive strategies, while the latter primarily relied on guerrilla tactics. The Vietnam War demonstrated that such guerrilla tactics, mainly hit-and-run, suicide bombings or targeting civilians, can inflict damage on the stronger player (Adas, 2003; Moyer, 2006; Murshed, 2010). Hit-and-run strategies depend largely on the relationship between the combatants and the local population: Combatants seek shelter and support by local residents (Valentino, 2004; Münkler, 2004). Because of this interdependent relationship, government forces have strong incentives to break the link between insurgents and civilians. Although there are less violent ways to do this, such “hearts and minds” strategies typically require large numbers of

troops and lots of time to implement (even under optimal conditions) with no guarantee of success. Governments may thus opt for high violence strategies against guerrilla insurgencies to deter or prevent people from supporting the rebels. Violence is likely to be particularly effective the smaller the theater of battle and/or the smaller the civilian population whose loyalties are being contested, because government forces are able to isolate the battlefield and intern or otherwise eliminate the population, rendering it unable to assist the insurgents (Downes, 2007: 19). As Valentino (2004) and Münkler (2004) emphasize, the difference between civilians and combatants is heavily blurred because of the inter-linkage stated above.

Guerrilla warfare is generally considered an instrument of the weaker party. The weaker party is organized in small units and relies on the support of the local population. Guerillas seek to cause extensive damage to their enemy and to minimize their own losses. As such, the use of guerrilla tactics is viewed as the result of an asymmetrical conflict. Lohmann (2004: 57-62) defines this type of conflict as one in which significant differences exist in terms of the forces, instruments, and methods used, the motivations or legitimization of the groups involved, i.e., the government and rebel group. Furthermore, the shift of the balance of power plays an important role in the targeting of civilians. When there is an intervention in a conflict, the balance of power is affected. Wood et al., (2010: 3) found that intervention alters the strategic landscape by increasing the capabilities of the side supported by it and diminishes the capabilities of the opponent.

Another sub-factor in the targeting of civilians is insurgency and counter-insurgency. This entails two views on the intentional killing or harming of civilians. Valentino et al., (2004: 376) argue that the intentional killing of civilians in war is often a military strategy designed to fight powerful guerrilla insurgencies.<sup>10</sup> Directly defeating a

**10.** Includes attacks on tourists, police, and civilians, but also public demonstrations and riots.

large, well-organized guerrilla army can be extremely difficult, because guerrilla forces themselves almost always seek to avoid explicit engagements with the opposing forces, opting instead to wage a protracted campaign of hit-and-run attacks. As a result, counterinsurgent<sup>11</sup> forces often choose to target the guerrillas' base of support in the population. Such a counterinsurgency strategy can lead to the intentional killing of substantial numbers of civilians.

Furthermore, a cost-benefit calculation by the main players who plan and order attacks is a key issue (Schneider et al., 2011a: 59). Using a rational choice approach, the author of this research study assumes that every actor's goal is to maximize his/her benefit. If the costs of defending civilians against an attack are higher than not defending against it, the actor can turn a blind eye to the civilians being killed or harmed. In other words, the actor offers no protection for civilians. If the costs of defending against an attack are not as high as those of not defending against it, the actor will defend and protect the civilians. If the actor gains no benefits from defending against an attack, he/she will take no action (Dunne et al., 2006). Also, the protraction of war has an effect on costs, according to Downes (2006b: 160) - as wars become protracted and the costs of fighting increase, public support tends to decline. Aware of this, democratic elites endeavor to keep casualties at a minimum and maintain public backing for the war effort, which in turn may produce civilian victimization as a means to manage costs. Moreover, while actors will win with minimum losses, targeting civilians seems to be one of the easiest ways to achieve the goal. Civilians are killed and harmed not only as reduce the costs of the ongoing fight, but also as costs of the conflict in the future.

Downes (2008: 4) discovered that in roughly half of such cases, the side that victimized civilians went on to win the war, i.e., civilian victimization can plausibly explain victory in approximately half the

**11.** Includes both political arrests and attacks on militants (Fielding and Shortland, 2010: 3).

cases. Yet states that refrained from targeting civilians won only 44 percent of the conflicts, suggesting that civilian victimization in the face of difficult circumstances is not necessarily a ‘bad bet’.

*No Hope of Winning*: Downes was also one of the first scholars who linked the idea of asymmetrical conflict to the intentional killing and harming of civilians (2006a, 2006b, 2008). He argues that civilian victimization is the result of two processes. First, the intentional killing or harming of non-combatants results from a severe level of despair to win the war and save lives on one’s own side. When embroiled in costly conflicts, states and armed groups become increasingly desperate to prevail and to reduce their losses. Since civilians are considered a form of extractable resources (civilians are indispensable for support, for providing new fighters, etc.), the desperation to succeed leads to attacks against this resource pool. That is, civilian victimization allows states and armed groups to continue fighting, while reducing the other party’s resource pool. At the same time, one side may reduce the number of its own casualties and possibly win the war by coercing the adversary to capitulate.

Stalemates on the battlefield may give rise to two mechanisms that can trigger civilian victimization. First, such deadlocks induce desperation to win: belligerents will use any means that have the potential to pull victory from the jaws of defeat. According to the desperation logic, being embroiled in costly conflicts causes actors to become increasingly desperate to prevail and to reduce their losses. Strategies of targeting civilians allow belligerents to continue fighting, reduce casualties, and possibly win the war by coercing the adversary to quit. Second, the costs of fighting generated by wars of attrition cause desperation to save lives and lead to the targeting of non-combatants as a cost reduction strategy that allows a state to continue the war at an acceptable price in casualties (Downes, 2006b: 161-162). Downes finds that these two mechanisms are obviously related: protracted wars are often costly; rising costs can contribute to



desperation to win and civilian victimization to save costs is also implemented to help win the war.

From a realist standpoint, when wars become protracted with little chance of victory over the immediate situation, belligerents are more likely to employ civilian casualties out of desperation to win the war. Furthermore, as the costs of fighting rise, actors need to conserve their armed forces while still applying pressure on the enemy. Given that the manpower resources of most actors are not inexhaustible, suffering large numbers of casualties threatens to exhaust the enemy's most important armed property, which could eventually result in the enemy's inability to continue the war. If leaders did not previously believe in the efficacy of targeting civilians or think that they would use such a strategy, the costs of fighting convince them that something must be undertaken to win the war, but also to limit losses. Civilian victimization is a promising option on both counts. The costs of fighting come in two forms: the costs of actual military operations and those expected to result from future operations. In the former case, increasing losses from combat threatens to destroy a belligerent's forces (Downes, 2006b: 164-165).

Civilians also tend to be targeted when belligerents expect the costs of future fighting to inflict serious military costs. The anticipation of high costs of fighting may evolve before the war actually begins or during the war itself. The prospect or expectation that a war will be costly induces actors to develop strategies that will achieve their aims, yet avoid paying a high price.

Given that civilians prefer to end on the winning side, when insurgent capabilities intensify civilians should revise their views on the likely benefits they will receive from remaining loyal to the insurgents. By contrast, when the insurgents face setbacks or when their relative capabilities are in decline, maintaining civilian support becomes more difficult. As the power balance in a conflict shifts against the rebels, they are less able to deliver resources to civilian supporters. Civilian

defections are thus likely to increase as the population perceives the insurgents to be less likely to achieve victory. Furthermore, as the rebel side weakens and civilian loyalty declines, insurgents are less capable of policing the territory under their control. Rebel violence varies with the changes in the level of support insurgents get from the local population, such that rebels increase violence when the population withholds loyalty and decrease violence when civilians are supportive (Wood et al., 2010: 5-6).

*Desire to Conquer Territory:* Another related process of the strategic logic concerns the territory the warring factions are fighting over.<sup>12</sup> The fighting parties target civilians to achieve territorial objectives; a strategy of civilian victimization can only be implemented in such cases if the actor is winning the war. The reason civilians are targeted in such cases is to eliminate them from the territory the attacker intends to take from the adversary. Taking enemy territory, in other words, entails the targeting of civilians. Military advantage makes the targeting of civilians possible rather than vice versa.

Downes (2007, 2008) argues that belligerents' desire for territorial conquest leads to civilian victimization when the territory they seek to annex is inhabited by enemy non-combatants. This is a typical attribute of wars of territorial expansion or when hostilities break out between intermixed ethnic groups that make a claim to the same territory as their homeland. In this type of conflict, the killing and harming of civilians often occurs because it eliminates the so-called 'fifth column'.<sup>13</sup> This column encompasses civilians who could potentially re-

**12.** It should be noted that this process only takes place in conflicts that primarily focus on territory, e.g., in a separatist conflict. An example of this type of conflict is the territory of Sri Lanka involving the Tamils' struggle (Jayatilleka, 2001).

**13.** The 'fifth column' is a clandestine group or faction of subversive agents who attempt to undermine a nation's solidarity using all means at their disposal. The term is credited to Emilio Mola Vidal, a nationalist General during the Spanish Civil War (1936–39). As four of his army columns moved on Madrid, the General referred to his militant supporters in the capital as his "fifth column", intent on undermining the

volt against the adversary if the territory is annexed. Eliminating this column reduces the probability that the adversary will attempt to reconquer the disputed territory in the future (Downes, 2006b: 154; 2006a: 6 and 22). While actors prefer to win quick and decisive victories, they typically seek to defeat an adversary's armed forces at the outset of the war. Unless actors specifically intend to seize and annex territory populated by the enemy, one-sided violence tends to be a "tactic of later resort" (Downes, 2006b: 166).

*Loss of Control:* "Control" is an important factor before continuing with the annexation of territory. There are two main types of control: the control over civilians and the control over territory. However, both types are dependent on each other. The argument of control over civilians has been researched by Ziemke. Her findings on Angola (2007: 14) are that the government and rebels, the belligerent actors, are more likely to commit abuses against civilians in a civil war when they are losing. Belligerents do *not* kill civilians because they are standing in their way or because they are considered superfluous to the fighters' cause. Furthermore, fighters do *not* harm civilians because civilians obstruct access to diamond mines or other lootable resources. Rather, combatants opt to take such extreme measures as massacring non-combatants as a last ditch move meant to coerce losing-side supporters to stay in their camp. Ironically, it is precisely *because* civilians are so essential to a military campaign that belligerents sometimes abuse them. Combatants massacre civilians in the context of loss to instill fear which suffices to prevent mass civilian defection.

A further reason for targeting civilians when losing control is that the armed forces of the fighting parties suspect or believe that they are losing the civilians' loyalty. The competition between the would-be governments of the incumbents and insurgents for the loyalty of the population is what drives much of the violence in guerrilla wars.

Each side wants to gain the support (or at least submission) of the population and, perhaps more importantly, to deny that support to the opponent. Massacres, whether aimed only at known enemy supporters and their families or at an entire village where guerrillas are known to be active deter the population from providing aid and assistance to the enemy.

As gaining control over both the population and territory is a primary goal of fighting parties, the side that can command greater loyalty from the population is more likely to achieve its war aims. The balance of capabilities between the rebels and government shapes civilian expectations about the credibility of the benefits promised by the rebel group and the likely outcome of the conflict. As such, relatively strong rebels are more easily able to exert control over territory and to garner the population's loyalty. Maintaining civilian support through the extension of benefits is difficult and expensive for fairly weak rebels and they thus have an incentive to escalate the violence against the population as a means of enforcing loyalty. Hence, as the rebel group's resources dwindle and its relative strength declines, violence offers an economical means of inducing continued civilian support through negative incentives (Wood et al., 2010: 2-3). Fighting groups caught in an intense loss dynamic are suddenly surrounded by people who they feel might betray them. Rebels will do anything to try to prevent civilian defection in the wake of massive loss. During their retreat, they will increase abuses along the way to instill fear in a last-ditch effort to prevent further civilian defection. Such offenses may also be meant to signal continued strength. Combatants deliberately hone violence to appear irrational and harsh in order to instill greater fear of defection by the population and thereby increase the likelihood of its own effectiveness (Ziemke, 2007: 5).

Territorial control is likewise strongly related to the level of violence. The extent to which an actor consolidates control over an area determines the actor's ability to extract information from the popula-

tion about the location of defectors or enemy sympathizers (Kalyvas, 1999; 2006). Thus, territorially weak insurgents lack sufficient information to differentiate between supporters and potential defectors and may be prompted to use higher levels of indiscriminate violence. Since the control over territory is indicative of strength, this is considered a strong signal that insurgents can provide other benefits promised to supporters (Mason 1996: 74). Territorial control allows insurgents to shield supporters from government violence and to provide them a nominal level of stability (Kalyvas, 2006: 124). In his study of genocide, Midlarsky (2005), for instance, denotes that territorial loss can be an important precursor for mass killings. He exemplifies this with the participation of Italian soldiers in the Holocaust as a function of Mussolini's loss in North Africa and Sicily in 1943.

Territorial loss brings some consequences with it, i.e., uncertainty about civilians. According to Ziemke (2007: 4-5 and 2008: 16), loss of territory increases the set of potential enemies for losing belligerents as uncertainty emerges about who is friend and foe. Because uncertainty in this regard cannot be tolerated, defining 'the enemy' necessarily includes even those who had been considered stalwart friends. Defining "the enemy" necessarily expands to include even those who had been considered stalwart friends. During times of loss, the number of civilians who are considered potential enemies, traitors, or defectors increases rapidly because the cost of being wrong rises drastically. And because sustained territorial and battlefield losses increase the odds that civilian allies may defect to join the winning side, the losing perpetrators end up killing civilians of all persuasions, even those allies who had always been considered longtime supporters, to frighten them and prevent the defection of the rest of the group. In periods of extreme loss, civilian targeting may even become a matter of survival.

Similarly, Kalyvas (2006: 111-146) discusses the idea of a link between the control over territory and the likelihood of civilian abuse. He argues that violence in civil wars is primarily driven by levels of

control of belligerent actors over specific areas. Ziemke (2008: 15) extended this argument by contending that *change* in territorial control, or more specifically, the *loss* of control, best describes patterns of civilian abuse. In other words, the sheer *level* of control is not as significant for driving violence as is the direction of *change* in control. Taking all this into consideration, the author of the study argues that the weaker party<sup>14</sup>, i.e., the party that loses the majority of battles, is desperate to prevail and is therefore more likely to rely on one-sided violence.

### 3.3.2. Revenge

The second argument in this train of thought is related to the revenge factor. This argument is based on the presumption that the perpetrator may plan one-sided violence. This ‘planning aspect’ is also recognized in many definitions of political violence. For example, according to the Geneva Convention, a series of massacres has to be ‘planned’ for such acts to be categorized as such (Bussmann and Schneider, 2010).

Planning an act of violence relates to the argument of revenge. The logic of revenge is that if deterrence breaks down and one side strikes its opponent’s non-combatants, the victim may strike back to exact revenge or to persuade the enemy to refrain from further attacks (Downes, 2006b: 172). Browning (1993: 160-161) comes to the conclusion that intentional attacks on civilians can take the form of arbitrary explosions of violence or revenge inspired by “battlefield frenzy”. Kalyvas and Sambanis (2005) and Downes (2006), for example, have argued that one-sided violence is committed in response to cruelty perpetrated by the enemy. This implies that one-sided violence is used as a tool to punish<sup>15</sup> previous actions of the opposing

14. Note that the weaker party could either mean the rebels or the military forces.

15. Punishment is a coercive strategy that erodes the adversary’s will to fight, either by convincing the government or the rebels that the civilian costs outweigh the benefits of resistance, or by turning the civilians themselves against the war and hoping they will pressure the government or the rebels to end it (Downes, 2006b: 162).

party. As such, the killing and harming of civilians is seen as an instrument of revenge and a way to persuade the enemy to refrain from further attacks.

Attacks on non-combatants, furthermore, appear to cluster in particular wars, as actors whose civilian populations are victimized tend to strike their opponents' civilians, indicating that revenge or retaliation may be a motive for civilian victimization (Downes, 2006b: 176).

Kalyvas (1999, 2004, 2006) argues that violence is "effective when selective" that is, when it is targeted at individuals based on actual intelligence about their behavior. Thus, violence becomes a strong deterrent message to observers that defection will be punished, which will do actual damage to the adversary's capabilities (i.e., punishment and denial functions are combined) (Downes, 2008: 14). Also, revenge is related to memories of past violence.

Downes (2006b) has primarily focused on the use of political violence in interstate wars. However, he has argued that it can also be applied to the context of civil wars, in which this aspect of revenge may result in the elimination of a potential threat (by killing civilians or by forcing them to flee from the territory). The case of Nagorno-Karabakh where approximately one million people fled or were exiled from their homes during the conflict between Armenia and Azerbaijan from 1992-1994 is a good example of this (Downes, 2008: 16).

While attacking unarmed civilians at close range to induce flight is easy, this type of targeting of civilians is likely to achieve its goal unless it triggers a reaction from another actor that adversely affects the interests of the perpetrator and renders the attacks counterproductive (Downes, 2008: 23).

Yet another aspect of revenge is the link between one-sided violence and emotions. Downes determines that eliminating the enemy's resource pool may lead to reciprocity. He asserts that "[e]liminating fifth columns in one's midst may also seem necessary for survival and hence override fears that the enemy might launch reprisals elsewhere"

(Downes, 2006b: 168). Schneider et al., elucidate this relation by noting that the perception of one-sided violence is often based on emotions rather than an unambiguous choice and is further incited by the reciprocal nature one-sided violence has in many conflicts. As a result, many acts seem to be motivated by revenge (2011a: 75). Revenge as the motivation for one-sided violence has also been empirically researched. Schneider et al., for example, investigated these dynamics in the case of Bosnia Herzegovina. They found that there was indeed a strong indication of reciprocity: for instance, if Serbs killed Muslim civilians, the likelihood increased that Muslim troops would kill Serb civilians in the next period. They even discuss the idea of “revenge” addiction (2011b).

#### **4. Conclusion**

Together with the transformation of war and warfare came in research on especially civil wars into prominence one-sided violence used by either one or both of the actors. This action, which emphasizes the necessity of including intentionality, show up to be used for purposes such as achieving certain goals, doing cost-benefit calculations, providing public support, deterring the supporters of the rivalry from their behavior, cover up military inefficacy, as well as controlling territory and individuals. Particularly the actors' desire to win new territory and public support, the belief losing control of the organizations internal structure, territory or public support or win the fight constitutes the driving force to use one-sided violence against civilians. Furthermore the necessity to be a planned act should be taken into account when evaluating one-sided violence against civilians from the strategic logic perspective. The planned use of one-sided violence composes also a motive for punishing previous actions of the opponent, refraining from further attacks of the opponent or destroying the support pool of the opponent.



**Özet:** Tek taraflı kuvvet kullanımı konusunda yapılan araştırmaların çoğu, tanımların netliği, diğer faktörlerden ayırt edilebilecek karakteristik özellikleri, incelenebilirliği konusundaki kolaylığı ve kabul edilebilirliği gibi, sivillerin hedeflenmesine etki eden faktörlere odaklanmıştır. Bu faktörlerden bazıları kısaca tartışılarak bu çalışmanın odağında yer alanlar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Tek Taraflı Kuvvet, İç Savaş, Stratejik Mantık, Askeri Güç, İntikam.

## B i b l i o g r a p h y

**Abrahms, Max** (2006), Why Terrorism Does Not Work, **International Security**, 31 (2): 42-78.

**Adas, Michael** (2003), "America, The Vietnam War and the World" *in* [(eds.) A. W. Daum, L. C. Gardner, and W. Mausbach (2003), **America, the Vietnam War, and the World: Comparative and International Perspectives**, Cambridge: Cambridge University Press] pp.27-42.

**Arreguín-Toft, Ivan** (2003), The [F]utility of Barbarism: Assessing the Impact of the Systematic Harm of Noncombatants in War", Paper presented at the **Annual Convention of the American Political Science Association**, Philadelphia, Pennsylvania, August 2003.

**Arreguín-Toft, Ivan** (2001), How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict, **International Security**, 26 (1): 93-128.

**Browning, Christopher R.** (1993), **Ordinary Men: Reserve Police Battalion 101 and the Final Solution in Poland**, New York: Harper Perrenial.

**Bussmann, Margit and Gerald Schneider** (2010), Accounting for the Dynamics of One-Sided Violence: Introducing KOSVED, **Working Paper**, August 2011.

**Buzan, Barry** (2002), "Who May we Bomb" *in* [(eds.) Ken Booth and Tim Dunne (2002), **Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order**, Basingstoke: Palgrave Macmillan] pp.85-94.

**Chojnacki, Sven** (2004), „Gewaltakteure und Gewaltmärkte: Wandel der Kriegsformen“, **Der Bürger im Staat**, Jahrgang 54, Heft 4, Baden-

- Württemberg: Landeszentrale für politische Bildung, pp.179-184,
- Crozier**, Brian (1960), **The Rebels: A Study of Post-War Insurrections**, Boston: Beacon Press.
- Dekmejian**, Hrair R. (2007), **Spectrum of Terror**, Publisher Cq Pr.
- DeMeritt**, Jacqueline H. R. (2008), “A Strategic Logic of Government Killing: Theory and Some Initial Empirics”, Paper prepared for the **Annual Meeting of the International Studies Association**, San Francisco, CA, March 26-29, 2008.
- Downes**, Alexander B. (2008), “Killing (Civilians) To Win? Some Preliminary Evidence on The Military Effectiveness of Civilian Victimization in War”, Paper prepared for the **Annual Meeting of the International Studies Association**, San Francisco, CA, March 26-29, 2008.
- Downes**, Alexander B. (2007), “Restraint or Propellant? Democracy and Civilian Fatalities in Interstate Wars”, **Journal of Conflict Resolution**, 51 (6): 872-904.
- Downes**, Alexander B. (2006a), “Hypothesis on the Effectiveness of Civilian Victimization in War”, Paper prepared for the **Annual Meeting of the International Studies Association**, San Diego, CA, March 2006.
- Downes**, Alexander B. (2006b), “Desperate Times, Desperate Measures: The Causes of Civilian Victimization in War”, **International Security** (Spring 2006), 30 (4): 152–195.
- Doyle**, Michael W. (1997), **Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism**, New York: Norton.
- Dunne**, Paul J., María del Carmen **García-Alonso**, Paul **Levine**, and Ron P. **Smith** (2006), “Managing Asymmetric Conflict”, **Oxford Economic Papers**, 58 (2): 183-208.
- Eck**, Kristine and Lisa **Hultman** (2007), “One-Sided Violence Against Civilians in War: Insights from New Fatality Data”, **Journal of Peace Research**, 44 (2): 233-246.
- Eck**, Kristine, Margareta **Sollenberg**, and Peter **Wallensteen** (2004), “One-Sided Violence and Non-State Conflict”, [in (eds.) Lotta Harbom (2004), **States in Armed Conflict 2003**, Sweden: Uppsala University Department of Peace and Conflict Research] pp.133-142.
- Engelhardt**, Michael J. (1992), “Democracies, Dictatorships and Counter-insurgency: Does Regime Type Really Matter”, **Journal of Conflict**

- Studies**, 12 (3): 52-63.
- Fein**, Helen (1993), **Genocide: A Sociological Perspective**, London: Sage.
- Fielding**, David and Anja **Shortland** (2010), “‘An Eye for an Eye, a Tooth for a Tooth’: Political Violence and Counter-Insurgency in Egypt”, **Journal of Peace Research** (July 2010), 47 (4): 433-447.
- Goodwin**, Jeff (2006), “A Theory of Categorical Terrorism”, **Social Forces**, 84 (4): 2027-2046.
- Harff**, Barbara (2003a), “No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955”, **American Political Science Review**, 97 (1): 57-73.
- Harff**, Barbara (2003b), “Genocide”, Commissioned by the Human Security Centre (July 17, 2003).
- Heldt**, Birger (2003), “Management of Civil Wars and Genocidal Violence: Lessons from Statistical Research”, <http://www.gpanet.org/content/management-civil-wars-and-genocidal-violence-lessons-statistical-research>. (20.03.2018).
- Horowitz**, Michael C. and Dan **Reiter** (2001), “When Does Aerial Bombing Work: Quantitative Empirical Tests, 1917-1999”, **Journal of Conflict Resolution**, 45 (2): 147-173.
- Hultman**, Lisa (2008), **Targeting the Unarmed: Strategic Rebel Violence in Civil War**, Dissertation, Report no 82, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Sweden.
- Hultman**, Lisa (2007), “Battle Losses and Rebel Violence: Raising the Costs for Fighting”, **Terrorism and Political Violence**, 19 (2): 205-222.
- Hultman**, Lisa (2006), “Rebel Violence Against Civilians: A Function of Fighting”, Paper prepared for presentation at the **Jan Tinbergen Peace Science Conference**, Amsterdam, 26-28 June 2006.
- Jacoby**, Tim (2008), **Understanding Conflict and Violence: Theoretical and Interdisciplinary Approaches**, London: Routledge.
- Jayatileka**, Dayan (2001), “Sri Lanka’s Separatist Conflict: The Sources of Intractability”, **Ethnic Studies Report** (July 2001), XIX (2): 207-226.
- Kalyvas**, Stathis N. and Matt **Kocher** (2009), “The Dynamics of Violence in Vietnam: An Analysis of the Hamlet Evaluation System”, **Journal of Peace Research**, 46 (3): 335-355.
- Kalyvas**, Stathis N. (2006), **The Logic of Violence in Civil War**, Cam-

bridge: Cambridge University Press.

**Kalyvas**, Stathis N. (2005), “Warfare in Civil Wars”, *in* (eds.) Isabelle Duyvesteyn and Jan Angstrom (2005), **Rethinking the Nature of War**, Abingdon: Frank Cass, pp.88-108.

**Kalyvas**, Stathis N. and Nicholas **Sambanis** (2005), “Bosnia’s Civil War: Origins and Violence Dynamics”, *in* **Understanding Civil War: Evidence and Analysis**, The World Bank, pp. 191-229.

**Kalyvas**, Stathis N. (2004), “The Paradox of Terrorism in Civil War”, **Journal of Ethics**, 8 (1): 97-138.

**Kalyvas**, Stathis N. (2001), “‘New’ and ‘Old’ Civil Wars: A Valid Distinction”, **World Politics** (October 2001), 54 (1): 99-118.

**Kalyvas**, Stathis N. (1999), “Wanton and Senseless: The Logic of Massacres in Algeria”, **Rationality and Society** (August 1999), 11 (3): 243-285.

**Lohmann**, Klaus P. (2004), “Zur Entwicklung der Modernen Kriegführung: Grundlegende Asymmetrie und eine mögliche Strategie, *in* (Hrsg.) von: Josef Schröfl und Thomas Pankratz (2004), **Asymmetrische Kriegführung - ein neues Phänomen der internationalen Politik**, Baden-Baden: Nomos, pp.57-68.

**Lyall**, Jason and Isaiah **Wilson III** (2009), “Rage Against the Machines: Explaining Outcomes in Counterinsurgency Wars”, **International Organization** (Winter 2009), 63 (1): 67-106.

**Mann**, Michael (2005), **The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing**, Cambridge: Cambridge University Press.

**Mason**, David (1996), “Insurgency, Counterinsurgency, and the Rational Peasant”, **Public Choice**, 86 (1): 63-83.

**Merelits**, Claire (2009), **Inside Insurgency: Violence, Civilians, and Revolutionary Group Behavior**, New York: New York University Press.

**Merom**, Gil (2003), **How Democracies Lose Small War**, Cambridge: Cambridge University Press.

**Midlarsky**, Manus I. (2005), **The Killing Trap: Genocide in the Twentieth Century**, Cambridge: Cambridge University Press.

**Morrow**, James D. (2007), “When Do States Follow the Laws of War”, **American Political Science Review**, 101 (3): 559-572.

- Moyar, Mark** (2006), **Triumph Forsaken: The Vietnam War 1954-65**, New York: Cambridge University Press.
- Murshed, Syed Mansoob** (2010), **Explaining Civil War: A Rational Choice Approach**, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Münkler, Herfried** (2004), Die neuen Kriege, **Der Bürger im Staat**, Jahrgang 54, Heft 4, Baden-Württemberg: Landeszentrale für politische Bildung, pp.179-184,
- Pape, Robert A.** (2005), **Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism**, New York: Random House.
- Pape, Robert A.** (2003), “The Strategic Logic of Suicide Terrorism”, **American Political Science Review**, 97 (3): 343-361.
- Pape, Robert A.** (1997), “Why Economic Sanctions Do Not Work”, **International Security**, 22 (2): 90-136.
- Pape, Robert A.** (1996), **Bombing to Win: Air Power and Coercion in War**, Ithaca: Cornell University Press.
- Polk, William R.** (2007), **Violent Politics: A History of Insurgency, Terrorism and Guerilla War, From the American Revolution to Iraq**, New York: Harper Collins.
- Reiter, Dan and Allan C. Stam** (2002), **Democracies at War**, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rummel, Rudolph J.** (1997), **Death by Government**, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Rummel, Rudolph J.** (1994), “Power, Genocide and Mass Murder”, **Journal of Peace Research**, 31 (1): 1-10.
- Schneider, Gerald, Lilli Banholzer, and Roos Haer** (2011a), “Cain`s Choice: Causes of One-Sided Violence Against Civilians”, in (ed.) Tor Georg Jakobsen (2011), **Causes of War: An Introduction to Theories behind Warfare and Collective Violence**, New York: Nova Science Publishers, pp.57-82.
- Schneider, Gerald, Margit Bussmann, and Constantin Ruhe** (2011b), “The Dynamics of Mass Killings: Testing Time-Series Models of One-Sided Violence in Bosnia”, Paper prepared for presentation at the **CSCW workshop**, University of Mannheim, Germany, April 27-28, 2011.
- Valentino, Benjamin A., Paul Huth, and Sarah Croco** (2006), “Covenants without the Sword: International Law and the Protection of Civilians in

Times of War”, **World Politics**, 58 (3): 339-377.

**Valentino**, Benjamin A., Paul **Huth**, and Dylan **Balch-Lindsay** (2004), “Draining the Sea: Mass Killing and Guerilla Warfare”, **International Organization** (Spring 2004), 58 (2): 375-407.

**Valentino**, Benjamin A. (2004), **Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the 20<sup>th</sup> Century**, Ithaca: Cornell University Press.

**Verwimp**, Philip (2006), “Machetes and Firearms: The Organization of Massacres in Rwanda”, **Journal of Peace Research**, 43 (1): 5-22.

**Weinstein**, Jeremy (2007), **Inside the Rebellion: The Politics of Insurgent Violence**, Cambridge: Cambridge University Press.

**Wood**, Reed M., Jacob D. **Kathman**, and Stephen E. **Gent** (2010), “Armed Intervention and Insurgent Violence against Civilians in Intrastate Conflicts”, Paper presented at the **International Studies Association Annual Meeting** in New Orleans, LA, February 17, 2010.

**Wood**, Reed M. (2010), Rebel Capability and Strategic Violence against Civilians, **Journal of Peace Research**, 47 (5): 601-614.

**Ziemke**, Jen (2008), “From Battles to Massacres”, Prepared for the **3<sup>rd</sup> Annual Harvard-Yale-MIT Graduate Student Conference on Order, Conflict and Violence**, 2008.

**Ziemke**, Jen (2007), “From Battles to Massacres: An Analysis of Changing Conflict Patterns in Angola: 1961-2002”, Prepared for the **Comparative Research Colloquium**, Madison, WI, October 2007.

## Understanding Shakespeare's King John and Magna Carta in the Light of New Historicism<sup>1</sup>

Kenan Yerli<sup>2</sup>

**Abstract:** Being one of the history plays of William Shakespeare, *The Life and Death of King John* tells the life and important political matters of King John (1166-1216). In this play, Shakespeare basically relates the political issues of King John to Queen Elizabeth I. Political matters such as the threat of invasion by a foreign country, divine right of kings; papal excommunication and legitimacy discussions constitute the main themes of the play. However, Shakespeare does not mention a word of Magna Carta throughout the play. In this regard, it is critical to figure out and explain the reason why Shakespeare did not mention Magna Carta in his *The Life and Death of King John*, owing to the importance of Magna Carta in the history of England. In this respect, the analysis of *The Life and Death of King John* in the light of new historicism helps us to understand both how Shakespeare related the periods of Queen Elizabeth and King John; and the reason why Shakespeare did not mention Magna Carta in his play.

**Keywords:** Shakespeare, New Historicism, Magna Carta, Elizabethan Drama.

1. This article has been derived from the doctoral dissertation entitled *Political Propaganda in Shakespeare's History Plays*.

2. Sakarya Üniversitesi, Yabancı Diller Yüksek Okulu.

Being one of the most important playwrights of all times, William Shakespeare wrote and staged great number of plays about English history. *The Life and Death of King John* is one of those history plays and estimated to have been written around 1593 or 1594, during the reign of Queen Elizabeth I, the last member of the Tudor family. It is fact that, from the literary standpoint, it is not considered among the greatest plays of William Shakespeare. In this play, he basically relates the political issues of King John to Queen Elizabeth I. Political matters such as the threat of invasion by a foreign country, divine right of kings; papal excommunication and legitimacy discussions constitute the main themes of the play. However, Shakespeare does not mention a word of Magna Carta throughout the play. In this regard, it is critical to figure out and explain the reason why Shakespeare did not mention Magna Carta in his *The Life and Death of King John*, owing to the importance of Magna Carta in the history of England. Because, King John is considered to be one of the most significant kings in English history, since he sealed the ‘Magna Carta Libertatum’ or the ‘Great Charter of Liberties’ in 1215. It was a great constitutional and democratic moment and “expressed a deal between church and state, barons and king, city merchants and royalty, wives and husbands, commoners and nobles. It was the proud product of rebellion” (Linebaugh, 2008:7). Today, British people are proud of having such a document in their history and they preferred Magna Carta as the best choice for a national day according to the result of a poll realized in England, in May 2006 (bbc.co.uk). Magna Carta is contemplated as the symbol of democracy and human rights in England today. So, why did not Shakespeare mention this important event in his recount? This article aims at analysing *the Life and Death of King John* in its historical perspective to understand the reason of Shakespeare for not mentioning Magna Carta in his play, and as such it is important to know the life of King John as a historical person, the political atmosphere of Renaissance England and the synopsis of Shakespeare’s play respectively.



## King John as a Historical Person

John, the fifth son of King Henry II, became the King of England in 1199, in the wake of the death of his brother Richard I. Although his nephew Arthur, the son of Richard I, was the heir to the throne, John maintained his kingship until his death in 1216. Arthur claiming his royal descent went to France in search of help. For this reason, Philip II of France declared war against England and Arthur turned out against John in England. Arresting Arthur, King John ordered the murder of his nephew in 1203 (McLynn, 2007: 387). The murder of Arthur caused new uprisings by the feudal lords in England. Besides the throne struggle between John and his nephew Arthur, papal excommunication was another significant event during the reign of King John. The main argument between the papacy and King John commenced with the appointment of Stephen Langton as the Archbishop of Canterbury by Pope Innocent III. King John objected to the assignment of Langton. This conflict between King John and Pope Innocent III ended with the excommunication of King John in 1209 (McLynn, 2007: 378). King John, who had been in a difficult situation both politically and militarily, had to accept the terms of Pope Innocent III in order to raise the interdiction. "And on 15 May, in the presence of the nuncio, Pandulf, surrendered his kingdoms of England and Ireland to the Pope to receive them back as fiefs of the Roman see" (Rothwell, 2004: 297). The Barons under the leadership of Robert Fitzwalter were not happy with the policies of King John and dissatisfied with the high taxes and wars. They renounced their loyalty to King John and attacked Northampton in 1215 (Pillai, 2015: 29). The First Barons' War between the uprising barons and King John ended with the sealing of the *Great Charter of Magna Carta* by King John on 15 June 1215. This *Great Charter of Magna Carta* is still believed to be the foundation stone or symbol of human rights and democracy by the modern people. King John who had been defeated

in the end of the First Barons' War was exiled from England and died in 1216 as John Lackland.

When the barons rebelled and captured London, it was May 1215. They declared their disloyalty to King John. They went further and a month later:

in June King John and the barons faced each other in armed camps at Runnymede. The parchment charter of sixty-three chapters of liberties to the 'freemen of England' was sealed, and homage renewed viva voce. The charter protected the interests of the church, the feudal aristocracy, the merchants, the Jews, and it acknowledged commoners (Linebaugh, 2008: 28).

Peter Linebaugh underlines the fact that this great charter assumed a commons.

Its provisions revealed the oppression of women, the aspirations of the bourgeoisie, the mixture of greed and power in the tyranny, an independent ecology of the commons, and the famous chapter 39 from which habeas corpus, prohibition of torture, trial by jury, and the rule of law are derived. "No freeman shall be arrested or imprisoned or dispossessed or outlawed or exiled or any way victimized, neither will we attack him or send anyone to attack him, except by the lawful judgment of his peers or by the law of the land." The next chapter simply stated, "To no one will we sell, to no one will we refuse or delay right or justice" (Linebaugh, 2008: 28-29).

In order to realize the importance of Magna Carta in terms of woman rights we shall simply look at chapter seven and eight. Chapter seven guarantees that a widow may have her marriage portion and inheritance at once and without trouble and chapter eight says 'No widow shall be forced to marry so long as she wishes to live without a husband.' It is clear that Magna Carta had an important role in the development of women rights and the emancipation of feminist ideas, too. Today, from the standpoint of the people in our age, it is possible to say that the sealing of Magna Carta was one of the most im-

portant political activities of King John. Taking this fact into account, it would be useful to remember the synopsis of *the Life and Death of King John*.

### **A Synopsis of *The Life and Death of King John***

The play starts with the entrance of the messenger of the King Philip of France into the court of King John. He demands King John to abdicate his kingship in favour of Arthur, the son of his elder brother Geoffrey. King Philip of France believes that Arthur is the rightful heir of the English throne. However, King John refuses this demand and is threatened with war by King Philip of France. Then, two brothers suddenly come into the court with a controversial issue to be solved by King John. One of the brothers claims that they are not from the same fathers. Then their mother comes there and she confesses in front of King John and his mother Eleanor the fact that the father of one of his sons is Richard the Lionhearted. Eleanor loves the Bastard because of the contingency of his being her grandson. So, she advises the Bastard to leave his lands to his younger brother and join her army with the name Bastard of Richard the Lionhearted. Both King Philip of France and King John come in front of Angiers, an English town, and ask its citizens whom they endorse as the king of England. The citizens state that they support the rightful king. The two armies fight with each other but no side dominates the other. Therefore, the citizens of Angiers cannot decide who to choose. Then the Bastard proposes that the two kings unite against Angiers to conquer the city and then going on fighting with each other again. The kings accept this proposal and decide to attack Angiers. But at that very moment, the citizens of Angiers make a proposal of marriage between King Philip's son and King John's niece as a method of solution between the two kings. They accept the proposal and Philip's son Louis and John's niece Blanche marry. John reinforces his ties with France with this marriage. Therefore, Arthur and his mother Constance become displeased due to the

changed mind of Philip.

John not only fights with a claim of illegitimacy about his kingship, but also copes with the Pope who excommunicates him and causes his death at the end of the play. John reacts against the Pope and dislikes to be ruled by a distant person. As a result of this, the Pope gets in touch with King Philip of France and demands him to break his relations with King John. Pope, King Philip, uprising barons and Arthur all fight against King John. Barons change their side at the end of the play and apologize to King John. But, King John dies at the end of the play because he is poisoned by the men of the Pope.

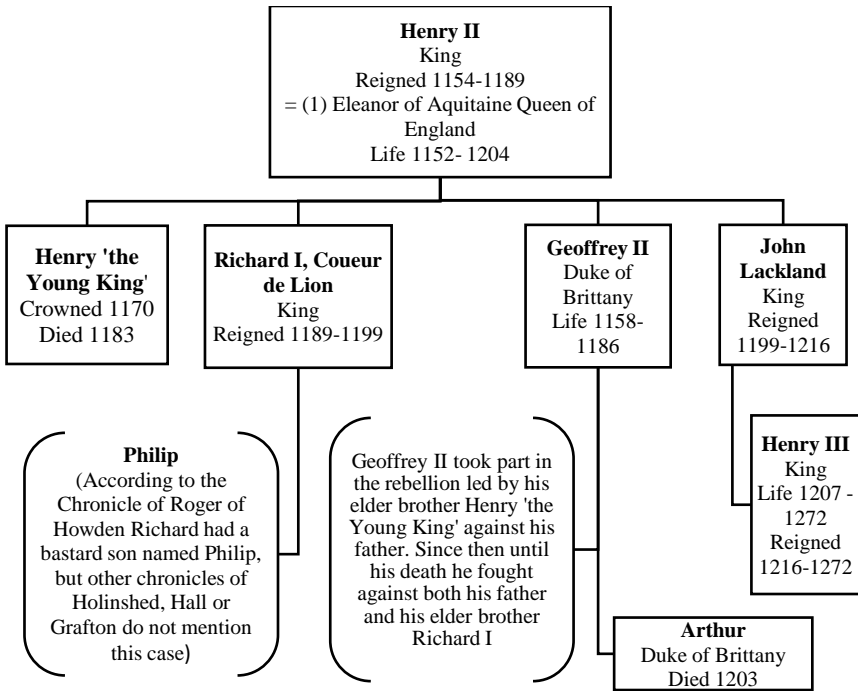
Although Shakespeare does not mention a word of Magna Carta in *The Life and Death of King John*, it is still quite valuable in terms of enlightening the political understanding of Magna Carta in Renaissance England.

### **New Historicist Analysis of *The Life and Death of King John***

In order to understand the political climate during the reign of King John, it is crucial to know the relations between John and his brothers, Henry the Young King, Richard the Lionhearted, Geoffrey the Duke of Brittany and their father King Henry II as well as political relations between England and France (see fig. 1). Because, during the reign of King John, English dominance prevailed in the majority of French territory of our time. For instance, English possession in France involved Normandy, Maine, Touraine, Brittany, Anjou and Poitiers. Furthermore, when Henry II married Lady Eleanor, former Queen of France, her dowry, Aquitaine joined to English territories. Queen Eleanor (1122-1204), one of the strongest woman figures in the world history, bore two daughters when she was the Queen of France and eight children when she was the Queen of England (Encyclopaedia Britannica Online, 2016).

There was a rivalry between the two kings, Louis VII of France and Henry II of England. During the reign of Louis VII, France lost great

**Figure 1.** Family Tree of the House of Angevins



part of her land to England. However, his son Philip II aimed at gaining Angevin possessions back to France and followed an aggressive policy against England. Besides the intrigues and political rivalry with France, Henry II had to suppress his rebellious sons in order to protect his throne. In 1170, Henry II tried to divide his lands among his sons. But his policy by keeping the real authority in his hand and favouring his youngest son John caused dissatisfaction among his other children and in 1173 his older sons Henry, Richard and Geoffrey rebelled against their father but could not be successful. Henry II forgave his three sons, but he did not his wife. Therefore, Eleanor who had supported her three rebellious sons against King Henry II, was kept in custody until the death of Henry II. Their second attempt was in 1181,

but Henry ‘the Young King’ died in 1183 (Encyclopedia Britannica Online 2016). When Geoffrey died in 1186, he had a son Arthur, Duke of Brittany. Richard I as the oldest living son of Henry II acquired the support of Philip II of France. Then defeated his father and usurped his throne in 1189. After his death, his younger brother John became the King of England in 1199. But his nephew Arthur, son of his elder brother Geoffrey, opposed to John’s ascendance to the throne and claimed that he was the best heir to the throne of England.

In his play, Shakespeare tries to propagate the policies of Elizabeth I by telling the same political issues from King John’s perspective. That is to say, Shakespeare tries to correlate the life of Queen Elizabeth I with the life of King John in the play, in terms of their legitimacy, struggle with the papacy, throne struggle and war with foreign countries. When King John is analysed from a new historicist perspective, it appears that one can see four clear messages in the play.

The first message is about the threat of invasion by foreign countries. When England is weak or in turbulence, the threat of invasion by external forces increases. There are countries that are looking for the opportunities to weaken England by either invading directly or collaborating with the rebels inside. There were the threats of invasion by Spain in Elizabethan Era and by France in John’s Reign. Queen Mary of Scots was a Catholic and the rival of Elizabeth I for the throne. However, having revealed the Babington Plot, Elizabeth I executed its organizer, Queen Mary of Scots. Spanish King Philip II, who was also Catholic and strong ties with Mary, decided to invade England by his famous naval force called ‘Spanish Armada’ which was believed to be unbeatable in those years. England’s second but first most influential Protestant ruler, Queen Elizabeth was in a great struggle with Catholics during her reign and her defeating the Spanish Armada in 1588 brought an enormous prestige to her. Similar to Elizabethan period, England was under the threat of French invasion owing to English expansion in France both by marriage of John’s mother Queen Eleanor

and by war. Rivalry between Louis VII and Henry II went on during King John's time. French Kings sought for opportunities to weaken England by supporting rebels or making collaboration with the Pope against England during her hard times. Similar to the threat of Spanish invasion in Elizabethan age, the French prepares a very big army for the invasion of England in *King John*. A messenger who comes near to King John describes the power of French army as follows: "Messenger. From France to England. Never such a power / For any foreign preparation / Was levied in the body of a land" (4.2.110-112) Elizabethan audience used to live with the threat of Spanish invasion during the late sixteenth century. Although Elizabeth defeated the Spanish Navy in 1588, this did not change the balance of power in the sea (Doran, 2001: 55). On account of this, the fear of invasion in Shakespeare's *King John* might have been understandable for the Renaissance audience because of the similarity. In *King John* Bastard explains the fear of people he saw during his travel:

Bastard. But as I travelled hither through the land,  
I find the people strangely fantasied,  
Possessed with rumours, full of idle dreams,  
Not knowing what they fear, but full of fear. (4.2.143-146)

In the play the source of fear is the invasion menace of France. A few lines later Bastard says "The French, my lord; men's mouths are full of it" (4.2.162). Through this big invasion threat of France, Shakespeare successfully makes connection between the Elizabethan era and King John's period in terms of invasion threat.

Second message in the play is that other countries interfere with the internal affairs of England. In the play King Philip of France sends a messenger to King John to leave the throne for the favour of his nephew Arthur. The play starts with this scene in which France interferes with England and declares Arthur as the rightful heir. Chatillion is the messenger of King Philip of France.

Chatillion. Philip of France, in right and true behalf  
 Of thy deceased brother Geffrey's son,  
 Arthur Plantagenet, lays most lawful claim  
 To this fair island and the territories,  
 To Ireland, Poitiers, Anjou, Touraine, Maine,  
 Desiring thee to lay aside the sword  
 Which sways usurpingly these several titles,  
 And put the same into young Arthur's hand,  
 Thy nephew and right royal sovereign.  
 K. John. What follows if we disallow of this?

Chatillion. The proud control of fierce and bloody war,  
 To enforce these rights so forcibly withheld (1.1.7-18).

Here, Shakespeare exaggerates the French interference by a messenger. According to Grafton's Chronicle Philip II of France pledges help to Arthur against his uncle King John but do not send a messenger to King John. "King Philip taking homage of Arthur for the Duchye of Normandie and all other the possessions of king lohn beyond the sea, promised him helpe against king lohn" (1809, vol. 1: 231). Similar to the French interference, King Philip of Spain interferes with the internal affairs of England during the reign of Elizabeth I. King Philip wishes England join the Catholic League again. On account of this he makes a marriage proposal to Queen Elizabeth of England. Elizabeth does not accept this.

Thirdly, the play underlines the importance that a ruler has to secure the throne against the rivals. When a king does not secure his throne by terminating his rivals for the throne there is a risky situation which can cause a political turbulence and be employed by foreign powers. Arthur, son of King John's elder brother Geoffrey claimed the throne and got the support of France. According to the dynastic rules, elder brother's offspring has the right of getting the throne. For this reason John's claim for the throne was weaker than Arthur's. Similarly, Elizabeth's claim for the throne was weaker than her rival Queen Mary of Scots for many people because she was be-



lieved to be illegitimate and she was Protestant. Queen Mary of Scots, on the other hand was the granddaughter of Margaret Tudor who was the elder sister of Henry VIII. Therefore both John's and Elizabeth's claim to the throne were weaker than their rivals. In spite of their weaker claims, both John and Elizabeth ruled England until their death. In order to exterminate the threat for their crown both John and Elizabeth executed their rivals and secured their throne. In Shakespeare's play, King John does not kill Arthur. However, at first John orders him to be executed by Hubert, for he sees Arthur as the only rival for his throne.

King John. Do not I know thou wouldst?  
 Good Hubert, Hubert, Hubert, throw thine eye  
 On yon young boy: I'll tell thee what, my friend,  
 He is a very serpent in my way;  
 And whereso'er this foot of mine doth tread,  
 He lies before me: dost thou understand me?  
 Thou art his keeper (3.3.168-174).

But Hubert cannot kill Arthur for his innocence. At this point, John confronts with the fear of reaction of his people. We understand this reaction from a dialogue between Hubert and King John:

Hubert. Old men and beldams in the streets  
 Do prophesy upon it dangerously:  
 Young Arthur's death is common in their mouths:  
 And when they talk of him, they shake their heads  
 And whisper one another in the ear; (4.2.185-189)

On the one side the fear of French invasion, on the other the fear of uprising of his people, John steps back and feels regretful for the result of his decision. He accuses Hubert for this crime: "Thy hand hath murder'd him: I had a mighty cause / To wish him dead, but thou hadst none to kill him." (4.2.205-206). However, when Hubert confesses that he has not murdered the young prince, King John gets re-

laxed and orders Hubert to inform the Lords that Arthur is alive: “Doth Arthur live? O, haste thee to the peers, / Throw this report on their incensed rage, / And make them tame to their obedience!” (4.2.260-262). However Arthur leaps down from the Castle and dies. According to Holinshed the death of Arthur was mysterious.

But now touching the maner in verie deed of the end of this Arthur, writers make sundrie reports. Neuerthelesse certeine it is, that in the yeare next insuing, he was removed from Falais vnto the castle or tower of Rouen, out of the which there was not any that would confesses that ever he saw him go alive. Some have written that as he assaied to have escaped out of prison, and proving to clime over the walls of the castle, he fell into the river of Saine, and so was drowned. Other write, that through very grief and languor he pined away, and died of natural sicknesses. But some affirm, that king Iohn secretly caused him to be murdered and made away, so as it is not thoroughly agreed upon, in what sort he finished his days (1808, vol. 6: 165).

Different from the rumours mentioned in Holinshed’s chronicle, in Shakespeare’s play although Hubert does not obey it, King John orders the execution of Arthur. When King John sees the reaction of the citizens for the murder of Arthur, he fears an uprising. Similarly, Elizabeth I imprisons her rival Queen Mary of Scots to secure her position. Then, she faces the rising of the Northern earls who believe Queen Mary of Scots as the real heir of the throne. In Shakespeare’s tale although King John seems to be the murderer of his nephew initially, in the later scene we learn that Arthur dies accidentally by his own hand. By the same token, Elizabeth I seem to be the murderer of Queen Mary of Scots. Mary writes a letter to Babington for the assassination of Elizabeth and this letter prepares her tragic end.

Both Queen Elizabeth I and King John rejected being ruled by a distant person, the Pope. For this reason, it is possible to conclude that both of them were brave and respectful rulers of England. Accordingly both of them were excommunicated by the Pope. Queen

Elizabeth I chose to become a Protestant leader and the head of the Anglican Church. For this reason, her practices like executing Queen Mary of Scots caused a great crisis among the papacy and in the Catholic World. On account of this, she was excommunicated by the Pope. John did not have good relations with the papacy, either. Selection of the Archbishop became a great problem in England during the reign of John. The Monks and King John wanted different candidates to be the new Archbishop, but Pope Innocent III selected a different, third person, Stephan Langton in 1207 whom John refused and banished. This finally caused a series of problems between the papacy and England. In the end, Pope Innocent III excommunicated King John in 1209. This also strengthened the position of rebels and France against England.

In Shakespeare's play, John is poisoned by the Cardinal and all rebellious barons apologize to King John in the end. Shakespeare who underlines a correlation between the political matters of King John and Queen Elizabeth gives a clear message; If England can overcome the problems of herself, than no one can dare to give any harm. When every citizen or noble people of England support the ruler, than no other country or the papacy can give any harm to England. In Shakespeare's time Magna Carta was thought as a Charter which shows the weakness of King John.

Finallie, when the king measuring his owne strength with the barons, perceived that he was not able to resist them, he consented to subscribe and seale to such articles concerning the liberties demanded, in forme for the most part as is contened in the two charters Magna Charta, and Charta de Foresta. (Holinshed, 1807, vol. 2: 185)

Shakespeare does not mention Magna Carta in his play, because it shows the weakness of the king. According to Holinshed, King John measured his power with his barons, but he could not resist them. However in Shakespeare's play rebelling barons who support French King change their side and request King John to forgive them: "Hu-

bert. Why, know you not? The lords are all come back, / And brought Prince Henry in their company, / At whose request the Icing hath pardoned them, / And they are all about his majesty” (5.6.33-36). Here the message of the play is that when the nobles of England are united around their king, they can successfully defend their country against any kind of foreign menace. When the date of composition of *King John* is taken into account as the mid-1590s which is just after the victory over the Spanish Armada in 1588 and the renewal of the bull of excommunication against Queen Elizabeth I by Pope Sixtus V in the same year, the message of the play becomes more meaningful for the Elizabethan audience.

### **Shakespeare’s King John as part of Tudor Propaganda**

Shakespeare wrote *King John* during the reign of Queen Elizabeth I. Queen Elizabeth was really interested in theatrical activities and the theatre was the strongest mass communication tool in those years. Although the printing press had been invented by John Gutenberg nearly a century before Shakespeare’s time, there were not any newspapers printed in England in those years. Theatre companies like the Queen’s Men or later The Lord Chamberlain’s Men and The Admiral’s Men were under strict control of the Queen. These companies played regularly in London and trouped through England to reach more audiences. Because of the censorship mechanism Shakespeare and other playwrights had to write plays in accordance with the political interest of the Tudor family, otherwise their plays would be censored by the Monarchy or in some cases as in the Essex rebellion ‘the players, called before the lord chief justice’ (Milling, 2004: 356). This is a good example to understand the position of theatre on the political manipulations and to see the monarchic pressure over the playwrights and actors.

Queen’s Men as a play company ‘was consolidated under royal authority to “perform useful fictions” on behalf of the Government, such

as the airing of anti-Spanish sentiments in *The Three Lords and Three Ladies of London* and anti-Catholic propaganda in *The Troublesome Reign of John*' (Walsh, 2009: 31). For this reason, politicians in Britain attempted to employ the theatre effectively.

It is obvious that in his history plays Shakespeare generally served the political interests of the reigning monarchy. Being a unique means of manipulating the public opinion and able to manage the perceptions of the English society, Shakespeare served the political purposes of the monarchy by altering and distorting some real life realities. Here the purpose was to influence the political or religious opinion of the audiences.

Ralph Turner states that 'according to Tudor propaganda, tyranny, though evil, cannot excuse rebellion; and to avoid chaos, obedience to the ruler must be English subjects' highest obligation. This point of view coloured the picture that historians painted of all rebellions, including the baronial rising against King John to win Magna Carta.' (2014: 137) and he maintains 'Shakespeare's history plays spread the Tudor propagandists' message of the wickedness of rebellion against an anointed and crowned king, and his drama *The Life and Death of King John* makes no mention of the Charter (2014: 138).

When James VI of Scotland came south to become King James I of England (1603–25) on the death of Elizabeth I, he brought with him notions of divine-right monarchy that combined with Tudor authoritarianism to threaten Parliament's role in the kingdom's governance. James I had authored a defence of divine-right monarchy, titled *The True Law of Free Monarchies*, meaning by a 'free monarchy' one unrestrained by such rival bodies as Parliament. James argued that his authority came directly from God, to whom he was solely responsible (Turner, 2014:145).

It was the reason that the kings in the Medieval and Early Modern England saw the Great Charter as a threat for their throne. So, Shakespeare did not mention Magna Carta in his play *The Life and Death of King John* and he also made some alterations about the historical

realities of King John's life. For example, in Shakespeare's account King John exerts his authority over the country and at the end of the play uprising barons regret their rebellious actions:

Hubert: Why, know you not? the lords are all come back,  
 And brought Prince Henry in their company  
 At whose request the King hath pardoned them,  
 And they are all about his majesty (5.6.32-36).

However in reality those barons were the actors of a strong rebel against the King John and they forced the King John to sign Magna Carta. But here Hubert says that the King has pardoned them. This expression shows that Shakespeare exaggerates the authority of the King John.

Although he does not mention Magna Carta in the play, he stresses the conflict between King John and the Pope very well. Given that the Queen Elizabeth was a protestant ruler of England, it is not difficult to guess or conclude that she was in conflict with the papacy. In a dialogue with Cardinal Pandulph, King John explains his idea about the papacy clearly:

*K. John.* What earthly name to interrogatories  
 Can task the free breath of a sacred king?  
 Thou canst not, cardinal, devise a name  
 So slight, unworthy and ridiculous,  
 To charge me to an answer, as the Pope:  
 Tell him this tale, and from the mouth of England  
 Add thus much more, that no Italian priest  
 Shall tithe or toll in our dominions;  
 But as we, under heaven, are supreme head  
 So under Him that great supremacy,  
 Where we do reign, we will alone uphold,  
 Without th' assistance of a mortal hand:  
 So tell the Pope, all reverence set apart  
 To him and his usurped authority (3.1.147 -160).

Here Shakespeare wants to make connection between the Queen Elizabeth and the King John in terms of their conflict with the papacy. King John underlines the freedom of England; he refuses giving tax to Italians any more. By saying so King John emphasizes the nationalistic feelings of English people and adds that an English king is enough to rule England. King John does not respect to Pope Innocent, as he believes that the Pope usurps the authority in England.

As we briefly overview the Shakespeare's King John, it is possible to state that the political conditions of Elizabethan England did not allow Shakespeare to mention the Magna Carta in his King John. Although it was a historical document which arranged the social rules and determined the rights of everyone in England from the king to barons, from women to the commons, Magna Carta was the result of a rebellion. For this reason and its restrictive chapters, kings in the medieval and the early modern England did not like Magna Carta. On the contrary they tried to emphasize the divine right concept and most of the time they were not voluntary to work with a parliament. Under these conditions it was difficult and dangerous for Shakespeare to mention Magna Carta in his play.

### **Shakespeare'in Kral John'u ve Magna Carta'yı Yeni Tarihselcilik Işığında Anlamak**

**Özet:** Shakespeare'in tarihi oyunlarından biri olan *Kral John'un Yaşamı ve Ölümü*'nde, Kral John'un (1166-1216) hayatı ve bu dönemin önemli meseleleri anlatılır. Bu oyunda, Shakespeare genel olarak Kral John ile Kraliçe I. Elizabeth zamanında yaşanan siyasi meseleler arasında ilişki kurar. Yabancı bir ülke tarafından istila edilme tehlikesi, kralların ilahi hakları, papa tarafından aforoz edilme ve meşruiyet tartışmaları gibi siyasi meseleler oyunun genel temalarını oluşturmaktadır. Buna karşılık Shakespeare oyun boyunca Magna Carta'dan neredeyse hiç söz etmez. Bu bakımdan, Magna Carta'nın İngiltere tarihinin-

deki önemine bağlı olarak, Shakespeare'in *Kral John'un Yaşamı ve Ölümü* isimli oyununda Magna Carta'dan hiç söz etmemesinin arka planını anlamak ve açıklamak da ayrıca önemlidir. Bu çerçevede *Kral John'un Hayatı ve Ölümü* isimli oyunun yeni tarihselcilik ışığında analiz edilmesi, hem Shakespeare'in Kraliçe Elizabeth ile Kral John dönemleri arasında hangi açılardan ilişki kurduğunu anlamamızı hem de Magna Carta'dan bahsetmeyişinin nedeninin anlaşılmasına yardımcı olmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Shakespeare, Yeni Tarihselcilik, Magna Carta, Elizabeth Tiyatrosu.

## Bibliography

- Doran, Susan** (2001), **Elizabeth I and Foreign Policy, 1558-1603**, New York: Taylor and Francis e-Library.
- Eleanor of Aquitaine** (2016), **Encyclopædia Britannica Online**, viewed 10 May 2016, <<http://global.britannica.com/biography/Eleanor-of-Aquitaine>>
- Grafton, Richard** (1809), **Grafton's Chronicle: Or, History of England**, 2 Vols., London: printed for J. Johnson [etc.].
- Henry II**, (2016), **Encyclopædia Britannica Online**, viewed 10 May 2016, <<http://global.britannica.com/biography/Henry-II-king-of-England>>.
- Holinshed, Raphael** (1808), **Holinshed's Chronicles of England, Scotland, and Ireland. 'Vol. VI: Scotland'**, London: J. Johnson, et. al.
- Holinshed, Raphael** (1807), **Holinshed's Chronicles of England, Scotland, and Ireland. 'Vol. II: England'**, London: J. Johnson, et. al.
- Linebaugh, Peter** (2008), **The Magna Carta Manifesto: Liberties and Commons for All**, the USA: University of California Press.
- Magna Carta tops British day poll**, (2006), *BBC News Online*, viewed 5 May 2016, <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/5028496.stm>>
- McLynn, Frank** (2007), **Lionheart and Lackland: King Richard, King John and the Wars of Conquest**, Great Britain: CPI Cox & Wyman.



- Millig**, Jane (2004), 'The Development of a Professional Theatre, 1540-1660' in Millig, J & Thomson, P (eds.), *The Cambridge History of British Theatre: Vol. 1 Origins to 1660*, pp. 139-177, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Pillai**, Philip (2015), **A Look on 1200-1229 C.E.**, *By AnVi OpenSource Book Trust*.
- Rothwell**, Harry (ed.) (2004), **English Historical Documents, Vol. 3**, USA and Canada: Routledge.
- Shakespeare**, William (2009), **King John**, (ed. by Wilson, J), New York: Cambridge University Press.
- Turner**, Ralph V. (2014), **Magna Carta: Through the Ages**. New York: Routledge.
- Walsh**, Brian (2009), **Shakespeare, the Queen's Men, and the Elizabethan Performance of History**, New York: Cambridge University Press.