



# 15. ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ KONGRESİ

9-12 Şubat 2014  
Büyük Anadolu Otel, Ankara

TÜRK-İŞ | Gazi Üniversitesi  
Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

# 15. ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ KONGRESİ

9-12 Şubat 2014  
Büyük Anadolu Otel, Ankara

## **TÜRK-İŞ**

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

Bayındır Sokak No: 10

Yenişehir - Ankara

Tel : (0.312) 433 31 25 (4 hat)

Faks : (0,312) 433 68 09 - 433 85 80

<http://www.turkis.org.tr>

e-posta : [turkis@turkis.org.tr](mailto:turkis@turkis.org.tr)

KASIM 2014

ISBN : 978-605-4808-06-9

### **Baskı:**

Aydoğdu Ofset

Tel: (0.312) 395 81 44

## İÇİNDEKİLER

SUNUŞ.....	3
AÇILIŞ KONUŞMALARİ.....	5
BİRİNCİ OTURUM: ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ .....	15
İKİNCİ OTURUM: ÇALIŞMA EKONOMİSİ .....	97
ÜÇÜNCÜ OTURUM: İŞGÜCÜ PİYASASI.....	177
DÖRDÜNCÜ OTURUM: SAĞLIK VE SOSYAL GÜVENLİK.....	259
BEŞİNCİ OTURUM: TOPLUMSAL CİNSİYET .....	307
ALTINCI OTURUM: İŞ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ ....	380
KONGRE SONUÇ BİLDİRGESİ .....	461

## **KONGRE BİLİM KURULU**

Prof. Dr. Vedat BİLGİN

Prof. Dr. Cem KILIÇ

Prof. Dr. Aydın BAŞBUĞ

Doç. Dr. Bülent BAYAT

Doç. Dr. Türker TOPALHAN

## **KONGRE DÜZENLEME KURULU**

Arş. Gör. Mehmet Atilla GÜLER

Arş. Gör. Sertaç DEMİRCİ

Arş. Gör. Hakan KARA

Arş. Gör. Okan Güray BÜLBÜL

Arş. Gör. Kürşat TUTAR

Güliz Seda KAYALI, TÜRK-İŞ Uzmanı

## **EDİTÖR**

Arş. Gör. Mehmet Atilla GÜLER

## SUNUŞ

15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi, 9-12 Şubat 2014 tarihleri arasında Ankara Büyük Anadolu Otel’de, Gazi Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü ile TÜRK-İŞ’in işbirliğiyle düzenlenmiştir. Kongre, 20’den fazla üniversitenin Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü’nden öğretim üyeleri ve öğrencileri ile TÜRK-İŞ ve bağlı sendikaların yöneticileri ve üyelerinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

Kongrede, Endüstri İlişkileri, Çalışma Ekonomisi, İşgücü Piyasası, Sağlık ve Sosyal Güvenlik, Toplumsal Cinsiyet ve İş Sağlığı ve Güvenliği ana başlıkları altında sunulan çeşitli tebliğler ile “Küreselleşme ve Sosyal Politika” bağlamında endüstri ilişkileri sisteminin karşı karşıya bulunduğu sorunlar ele alınmıştır.

Bu kitapta, Kongrede sunulan tebliğlerin tam metinleri yer almaktadır. Kitabın basımı, TÜRK-İŞ tarafından gerçekleştirilmiştir. Kongrenin hazırlık sürecinden başlayarak bu kitabın basımına kadar geçen süreç içerisinde katkıda bulunan herkese teşekkür ederek, bu eserin ilgili tüm taraflara katkıda bulunmasını diliyoruz.

TÜRK-İŞ  
Yönetim Kurulu



## AÇILIŞ KONUŞMALARARI

**Prof. Dr. Vedat BİLGİN**

*Gazi Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve  
Endüstri İlişkileri Bölümü Başkanı*

Değerli konuklar, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerinin değerli mensupları, sözlerime 15.Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi'ne katılımları için Gazi Üniversitesi Rektörü sayın Prof. Dr. Süleyman BÜYÜKBERBER'e, Çalışma Bakanlığı Müsteşarına ve TÜRK-İŞ Genel Başkanı sayın Ergün ATALAY'a teşekkürlerimi sunarak başlamak istiyorum.

Bilindiği gibi küreselleşme, 1990'lı yılların başından beri sosyal bilimlere ilişkin neredeyse tüm tartışmaların merkezinde yer almaktadır. Benzer bir eğilim ülkemizde de söz konusu olsa da, bu alanın hayli sorunlu olduğunu söyleyebiliriz. Konunun özellikle sosyal politika ekseninde ele alınmasında ciddi eksiklikler bulunmaktadır. Bu sürecin gerçeklerini ve gereklerini ele alınmaksızın yapılan çalışmalar, bilimsel açıdan eksik kalacağı gibi, içinde bulunduğumuz bu dinamik sürecin Türkiye açısından ne anlam ifade ettiğini anlamamızı da güçleştirecektir.

İçinde yaşadığımız çağ sadece yeni bir yüzyılı ifade etmemektedir; aynı zamanda toplumsal, ekonomik, siyasal gelişmeler açısından farklı bir tarihsel zamanın yaşandığı anlamına gelmektedir. Adına küreselleşme denilen bu yeniçağın özellikle ekonomik ilişkiler açısından yarattığı değişimin etkilerinin, çalışma hayatı ve emek üzerinde; emek ve sermaye arasındaki ilişkilere yeni boyutlar kazandırdığı görülmektedir. Bu yeni boyutların içinde yeni sorunların ortaya



çıkıldığından, bunların ayrıca ele alınması gerektiğinden bahsetmeye dahi gerek yoktur sanırım.

Küreselleşmenin ekonomik ve toplumsal hayata yansımalarının yarattığı sorunlar hiç şüphe yoktur ki sanayi çağından bu tarafa artık kurumsallaşmış sanayi toplum yapısını, toplum düzenini sarsmakta, sanayi toplumunun çalışma ilişkilerini düzenleyen işçi, işveren ve devlet arasındaki mekanizmalarda köklü değişmelere sebep olmaktadır. Bu yönüyle küreselleşme, sanayi çağının çalışma düzeninde yol açtığı sorunlara karşı yeni bir toplumsal sözleşmeye dayanan yeni bir çalışma düzeni ihtiyacını ortaya çıkardığı gibi ekonomik ve toplumsal düzende yaşanan değişimin yarattığı yeni sorunlara karşı yeni çözüm yollarını gerekli hale getirmiştir.

Sosyal politika sanayi çağının yarattığı sorunları bilimsel olarak, teorik ve pratik düzeyde, başta sosyoloji olmak üzere sosyal bilimlerin verileri üzerinden çözmeye dönük kapsamlı politikaların, çalışmaların eseri idi. Sosyal politika uygulamaları, yoksulluktan gelir dağılımı sorunlarına, eşitsiz gelişmenin yarattığı sorunlardan sağlık ve sosyal güvenlik haklarının yoğunlaştırılmasına ve kullanılmasına, işsizlikten sınıfsal problemlere, ücret ve enflasyon sorunundan eğitime ve sendikal hakların kullanımına kadar geniş bir alanda uygulanmış ve “refah toplumunun” oluşumuna katkılar yapmış bir bilim disiplini dir.

Sanayi toplumlarının ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve paylaşım sorunlarının, sosyal gelişme çizgisinin sürdürülmesi ekonomik sektörlerdeki büyümeyi, sosyal sektörlerle dengeleyen neticeler yaratmıştır. Bu netice, sanayi çağında sosyal politika uygulamalarının başarısı olarak görülebilir.

Şimdi içinde bulunduğumuz yeni dönem, küreselleşme, bu dengele-

ri değiştiren, ekonomik büyüme ve kapitalist gelişme adına bu denge- nin bozulmasına yol açan bir süreçtir. O halde toplumsal alanın, başta sosyal haklar olmak üzere yeniden gelişmesini sağlayacak yeni bir sosyal politika anlayışına ihtiyaç bulunmaktadır. Yeni sorunlara, eski “sosyal politika” uygulamalarına dayanarak itiraz etmek, onlara karşı çıkmamanın yetersizliğinden uzaklaşıp yeniyi kuşatacak ve yöne- tecek bir yaklaşıma ihtiyaç bulunmaktadır.

“Küreselleşme ve Sosyal Politika” başlıklı bugünkü Çalışma Ekono- misi ve Endüstri İlişkileri bu konuda bir adım olarak kabul edilme- lidir. Bu noktada Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm- leri ve onun mensupları büyük bir role sahiptir. Disiplinler arası niteliğini her koşulda ve ortamda vurguladığımız bölümümüz, ikti- sat, sosyal politika, sosyoloji, sosyal psikoloji gibi alanları kapsayıcı anlayışıyla, küreselleşmenin günümüzde yarattığı sosyo-ekonomik etkileri açıklamak noktasında merkezi bir role sahip olmalıdır.

Bu sorunların çözümüne katkıda bulunmak amacıyla ana başlığını “Küreselleşme ve Sosyal Politika” olarak koyduğumuz kongremiz- de, endüstri ilişkileri, çalışma ekonomisi, işgücü piyasası, sağlık ve sosyal güvenlik, toplumsal cinsiyet ve iş sağlığı ve güvenliği perspek- tiflerinden yola çıkarak bugünün sorunlarının tanımlanmasına ve bunlara ilişkin çözüm önerilerinin geliştirilmesine yönelik bir alan açılmasını amaçladık. Farklı oturumlarda sunulacak tebliğler ve di- ğer tarafların katılımlarıyla eleştirel bir ortam oluşturulması temel hedefimizdir.

Ülkemizde bu çalışmaların sürdürülmesi, yeniden sosyal politikanın yükselişinin savunulması ve geliştirilmesinin ülkemizde bir gelene- ğin olduğu bilinciyle bu yolda devam etmek, çalışmak gerekmektedir. Türkiye’de bu konuda öncü çalışmalar yürüten İstanbul İktisat

Fakültesinden Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, Sabahattin Zaim, Orhan Tuna, Nusret Ekin, Mehmet Eröz, Turan Yazgan gibi birçok değerli Hocalarımızı burada anarken, Ankara'da Gazi Üniversitesi'nde bölümümüzün kurucu başkanı olan Kamil Turan Bey'in çalışmalarını ve eserlerini de saygıyla anıyor ve hepsine rahmet diliyoruz.

Ümit ediyorum ki bu toplantı onların yolunda yeni görüşlere ve yeni fikirlere yol açacaktır. Sözlerimi tamamlarken, bu toplantının gerçekleşmesini sağlayan TÜRK-İŞ Yönetim Kuruluna ve TÜRK-İŞ'in değerli Genel Başkanı Ergün ATALAY Bey'e katkılarından ve desteklerinden dolayı tekrar teşekkür etmek isterim.

## AÇILIŞ KONUŞMALARI

**Ergün ATALAY**

*TÜRK-İŞ Genel Başkanı*

Sayın Müsteşarım, Türkiye'nin çeşitli üniversitelerinden bu kongreye katılan saygıdeğer öğretim üyeleri, sendikalarımızın değerli genel başkanları, TÜRK-İŞ'imizin eski genel başkanı ve değerli öğrenci kardeşlerim, hepimizi temsil etmekten gurur duyduğum Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, TÜRK-İŞ ve şahsım adına saygıyla, sevgiyle selamlıyorum.

Gazi Üniversitesi Rektörü sayın Büyükberber, daha önceden planlanan programı sebebiyle aramızdan ayrılmak zorunda kaldı. Kendisine Kongremize katılımından dolayı teşekkür ediyorum.

Konfederasyonumuzun, Gazi Üniversitesi ile birlikte düzenlediği 15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi siz değerli katılımcıların iştiraki ile bugün başladı. İki gün sürecek olan bu Kongrede, çalışma hayatında karşı karşıya olduğumuz önemli sorunları ele alacağız. Özellikle işçi sendikalarını, işçileri ve işsizleri ilgilendiren konuları tartışacağımız bu platformda, 38 üniversiteden 189 öğretim üyesi, 50 sendika yöneticisi ve uzman bugün bizlerle beraber. Özellikle Gazi Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm Başkanı Vedat Bilgin'e, çalışma arkadaşlarına ve TÜRK-İŞ'te beraber çalıştığımız arkadaşlarıma, bu toplantıyı organize ettikleri için teşekkür ediyorum.

Değerli katılımcılar,

Her konuşmamda ifade ediyorum, bugün burada bir kez daha tekrar edeceğim. 1980 yılında ülke nüfusumuz 45 milyon iken, sendikacı işçi sayısı 2,5 milyondur. Bugün, ülke nüfusu 76 milyona ulaştı

ancak sendikalı işçi sayısı 1 milyon... Bu çarpık tablonun oluşmasında ülkeyi yönetenlerin olduğu kadar biz sendikaların da payı var. Bu veriler, ülkeyi idare edenlerin Türkiye’de çalışma hayatına bakışlarını belgeleyen bir fotoğraf. Biz sendika yöneticileri de zamanında almamız gereken önlemleri almakta geç kaldık. Bunu söylemekle, dikiz aynasına bakmakla yol alınmadığını biliyorum. Ama bunlar da kafamızın bir kenarında kalmalı. Bugün görevde olan arkadaşlarımız, bizden sonra göreve gelecek olan arkadaşlarımız, bu tabloyu iyi değerlendirmek durumunda.

Türkiye’de çalışma hayatının birçok sorunlu alanı bulunmaktadır. Biz işçiler bu sorunları tezgâh başında yaşayarak görüyoruz. Siz değerli hocalarım, fikir atölyelerinde bu sorunlara çözüm bulmak için durmadan çalışıyor, bizlere çözüm önerileri ile geliyorsunuz.

Bizler bu çözüm önerilerine her zaman uyamadık. Bazen hocalarımızın fikirlerine katıldığımız noktalar olduğu gibi bazen ayrı düştüğümüz konular da oldu. Ancak şu an çalışma hayatının önünde dağ gibi duran sorunların olduğunu hepimiz biliyoruz. Önemli olan bu sorunlara yılmadan hep birlikte çözüm aramaya devam etmektir.

Ülkemizde eğitim veren 179 üniversitemiz var. Bunların 101’i devlet üniversitesi, 78’i vakıf ve özel üniversitelerden oluşmaktadır. 28 üniversitemizde Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü bulunmaktadır. Bir diğer ifade ile üniversitelerin yüzde 20’sinde Çalışma Ekonomisi bölümü bulunmaktadır. Bu bölümden mezun öğrencilerin öncelikli olarak istihdam edilmesi gereken yerler, işçi-işveren sendikaları ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığıdır. Yani çalışma hayatının aktörlerinin özellikle bu öğrencileri istihdam etmesi gerekmektedir.

2012 yılında gerçekleştirdiğimiz Kongrede hocalarımız çalışma

ekonomisi bölümü mezunlarının sendikalarda yeterince istihdam edilmediğini ifade etmişlerdi. Bu eksikliğin en başından beri farkında olanlardan biride benim. Burada tekrar özellikle altını çizmek istiyorum, sendika başkanlarının bu gençlerden mutlaka istifade etmesi gerekmektedir. Eğer ki bu gençlere istihdam olanağı sağlarsak daha iyi işler yapar, sorunlarımızı daha iyi ifade ederiz.

Değerli katılımcılar,

Uzun ve zorlu bir hazırlık aşamasının ardından çalışma hayatını yakından ilgilendiren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu yürürlüğe girdi. Konfederasyon olarak, Kanunun birkaç noktasında itirazımızın olduğu yerler bulunmasına rağmen büyük ölçüde mutabakata vardığımız bir düzenleme oldu.

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun yanı sıra 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu da yürürlüğe girdi. Ancak bu Kanunda itiraz ettiğimiz noktalar diğerine göre daha fazla oldu. Bu sorunların çözümü ile ilgili sayın Bakan, Müsteşar ve Bakanlık yetkilileri önemli katkılar sağladılar. Ancak hala çözemediğimiz sıkıntılarımız, problemlerimiz var.

Bir kanunu hazırlayıp, yürürlüğe koyma konusu uygulamadan daha kolaydır. Ancak Kanunda yer alan düzenlemeleri uygulamazsanız var olan sıkıntıları çekmeye devam edersiniz.

Şu anda özellikle maden sektöründe yaşanan iş kazalarında hayatını kaybeden bununla birlikte bu kazalar sonucu çalışamaz duruma gelen işçilerimiz var. Bu sektördeki iş kazalarının tamamına yakını örgütsüz olan işyerlerinde yaşanıyor.

Örgütlü olduğumuz işyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliğiyle ilgili şube başkanımızdan işyeri temsilcimize kadar arkadaşlarımız yoğun

bir çalışma içerisinde; işyerinin ısısından, yiyeceği yemeğin kalorisine, işçi arkadaşlarımızın çalışma şartlarına kadar her konuyla yakından ilgileniyorlar.

Bununla ilgili çalışanlarımız 30 yıldır süregelen bir eğitim içerisindedeler, iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarımız işyerlerindeki ilgili arkadaşlarımıza bilgi ve becerilerini aktarmaya devam ediyor.

Ancak örgütlü işçi sayısı özel sektörde çok düşük seviyede. Yayımlanan son rakamlara göre istihdam edilen işçilerin yaklaşık 1 milyonu örgütlü olarak çalışırken geri kalan 11,5 milyon işçimiz sendikası olarak çalışmaktadır. Hükümet son yıllarda, her meseleyle ilgili kanunları yürürlüğe koyuyor ancak örgütlenme ile ilgili sıkıntılarımıza dair atılan hiçbir somut adım yok.

Özel sektörde işyerinde örgütlenmeye kalkarsanız karşınızda patronu buluyorsunuz. Belediyelerde durum özel sektörden farksız. Bazı belediye başkanlarımız insanların fikirlerine, boylarına, bıyıklarına, bulunduğu konumlara bakarak işçinin hangi sendikaya üye olacağına karar veriyor. Maalesef bu anlayışı değiştirmekte zorluk yaşıyoruz. İşçi hangi sendikaya üye olmak istiyorsa özgür bir şekilde gidip oraya üye olmalı. Anayasanın verdiği bu özgürlüğü hiç kimsenin sınırlamaya, ortadan kaldırmaya hakkı yoktur.

E- devlet üzerinden işçilerin sendika üyesi olması ya da sendika üyeliğinden istifa etmesi artık mümkün hale geldi. Kısa bir süre önce başlayan bu uygulama ile 68 bin işçi sendika üyesi oldu. Bu işçilerin büyük bir bölümü konfederasyonumuza bağlı sendikalara üye oldular. Ancak kamuoyunda yaygın olan algı işçilerin sendikalara üye olmak istemedikleri yönünde. Toplum işçilerin sendikalardan uzak durduğuna inanıyor. E-devlet uygulamasından ise işçilerin sendikalara üye olmak istediklerini ve bununla ilgili gayret sarf ettiklerini

açıkça görüyoruz. Sorun işçilerin sendikalara üye olmak istemesi değil, asıl sorun patronların sendikalı olan işçileri bu sebepten dolayı işten çıkarması.

Türkiye’de üç işçi konfederasyonu var. Bunlar TÜRK-İŞ, DİSK ve HAK-İŞ. Ben ve yönetim kurulu üyesi arkadaşlarım katıldığımız her toplantıda bu üç işçi konfederasyonunun gücünü birleştirmek zorunda olduğunun altını çiziyoruz. Ancak bu güne kadar bunu maalesef sağlayamadık. Örgütlü işçi sayısı bakımında geldiğimiz nokta ortada.

Üç işçi konfederasyonu beraber hareket etmek mecburiyetindeyiz. Biz sendikalar maddi ve manevi birleşerek beraber bir kavga vermek zorundayız. Bizler hükümetlerin arkalarına, belediyelerin arkalarına, siyasilerin arkalarına takılmadan, gücümüzü üyelerimizden alıp ona göre yol almak zorundayız. Herkesin bir siyasi görüşü, tuttuğu bir takım, tuttuğu bir parti var. Ama örgütlenme meselesinde herkes tuttuğu takım ve partiyi bir kenara bırakıp işçinin hak ve menfaatleri noktasında gayret sarf etmeli.

Değerli katılımcılar,

Bugün ülkemizin içinde bulunduğu durum hiç iç açıcı değil. Bu bir bilim kongresi, bu kongrede fazla konuşmamam gerekiyor, sizlerin sunumlarını dinlemek gerektiğini biliyorum, bunun farkındayım, arkadaşlarım da farkında... Ama bugün ülkede yaşananların bedelini işçiler ödüyor, emekliler ödüyor, işsizler ödüyor, sendikalar ödüyor, dar gelirliler ödüyor. Son 1,5 aydır ülkenin gündemini meşgul eden yolsuzluk ve paralel devlet iddiaları bir an evvel araştırılmalı, neticelendirilmeli, bununla ilgili insanların kafasındaki kaygılar giderilmelidir.



Türkiye'nin etrafında olup bitenleri hep beraber yaşıyoruz, beraber görüyoruz. Suriye'de, Mısır'da, Irak'ta olanları görüyoruz. Bu olup bitenlerin faturasını insanlar canlarıyla ödemeye devam ediyor. Ülkemizde bu olanlarla ilgili biz sendikalar, siz kıymetli öğretim üyeleri, aydın insanlar, kanaat önderleriyiz. Bununla ilgili sendikalar, tavırlarını belirlemeli, kanaatlerini düşüncelerini kamuoyu ile paylaşmalıdır.

Değerli katılımcılar,

Batan geminin lüks kamarası olmaz. Gemi battığı zaman ne lüks kalır ne kamara kalır. Bizim, ülkemizden daha kıymetli hiçbir şeyimiz yok. Türkiye Cumhuriyeti varsa sendikalar var, üniversiteler var, zenginler var, işyerleri var. Ama Türkiye Cumhuriyeti yoksa hiçbir şey yok. Bu doğrultuda her şeyden evvel ülkemizin çıkarlarını kendi çıkarlarımızın önüne koyarak yol almak durumundayız. Ben ve arkadaşlarım iki gün boyunca kıymetli hocalarımla sunumlarını dikkatle izleyeceğiz. Burada olmaya gayret edeceğiz. Bizlerle beraber olduğunuz için, katkı sağladığınız için siz kıymetli hocalarıma, değerli öğrencilere, Gazi Üniversitesi'ne şahsım ve TÜRK-İŞ topluluğu adına teşekkür ediyor hepinize saygılar sunuyorum, hoşça kalın.

## BİRİNCİ OTURUM ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

### Oturum Başkanı:

*Prof. Dr. Hamdi MOLLAMAHMUTOĞLU-  
Çankaya Üniversitesi*

### Sunumlar:

*Doç. Dr. Aziz ÇELİK-Kocaeli Üniversitesi*

“Türkiye’de Sosyal Diyalog ve Ekonomik ve Sosyal Konsey:  
Bir Başarısızlık Öyküsü”

*Prof. Dr. Aydın BAŞBUĞ-Gazi Üniversitesi*

“6356 Sayılı Kanunun Türk Çalışma Hayatına Etkileri”

*Doç. Dr. Erdinç YAZICI-Gazi Üniversitesi*

“Yeni Endüstri İlişkileri: Çatışan Endüstriyel  
Taraflardan Uzlaşan Endüstriyel Ortaklara...”

# TÜRKİYE'DE SOSYAL DİYALOG VE EKONOMİK VE SOSYAL KONSEY: BİR BAŞARISIZLIK ÖYKÜSÜ

*Doç. Dr. Aziz ÇELİK-Kocaeli Üniversitesi*

## GİRİŞ

Türkiye'de sosyal diyalog kapsamında değerlendirilebilecek yapı-  
lara erken Cumhuriyet döneminden itibaren rastlanmakla birlikte,  
etkin ve işleyen bir sosyal diyalog sürecinin halen gerçekleşmediği  
bilinmektedir. Ülkemizde sosyal diyalog kapsamında değerlendiril-  
mesi mümkün olan çok sayıda ikili ve üçlü yapı bulunmaktadır.  
Bunların bir bölümü makro/genel ölçekli sosyal diyalog yapıları  
iken, bir bölümü ise daha özgün/mikro konulara yönelik yapılardır.

Makro/genel ölçekli sosyal diyalog yapıları Çalışma Meclisi,  
Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK) ile Üçlü Danışma Kurulu'dur.  
Ancak bu yapıların gerek biçimsel açıdan (toplanma sıklığı ve bile-  
şimi) gerekse içerik açısından tatmin edici olmaktan uzak olduğu  
bilinmektedir. Özellikle Ekonomik ve Sosyal Konsey adeta işlevsiz  
bir yapı niteliğindedir. Oysa özellikle ekonomik ve sosyal konsey-  
ler 2. Dünya Savaşı sonrasında ve günümüzde pek çok ülkede sos-  
yo-ekonomik politikalarının oluşturulmasında önemli roller oyna-  
maktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey benzeri yapılar demokratik  
korporatizmin önemli araçları olarak işlev görmektedir.

1990'ların ortalarında, önce yönetmelikle oluşturulan, 2000'le-  
rin başında yasal statüye kavuşan ve 2010 Anayasa değişikliği ile  
anayasal bir kurum haline gelen Ekonomik Sosyal Konsey batı ül-

kelerindeki benzerleri gibi bir işlev görmek bir yana adeta kâğıt üstünde bir kuruma dönüşmüş durumdadır.

Bu çalışmada ülkemizde sosyal diyalogun başarısızlığının nedenleri ve sosyal diyalog önündeki engeller ele alınacak, sosyal diyalogu olumsuz etkileyen/çevreleyen faktörler irdelenecek ve özel olarak Ekonomik ve Sosyal Konsey'in durumu tartışılacaktır.

### **Sosyal Diyalogu Tanımlamak**

Ekonomik ve sosyal konseyler ve benzeri yapılar özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında bu yana sosyal diyalogun ve demokratik korporatizmin en önemli araçlarından biri olmuştur. Ekonomik ve sosyal konseylerin gelişimi ve işlevlerini tartışmadan önce sosyal diyalog kavramına göz atmakta yarar var. Sosyal diyaloga ilişkin zengin bir literatür ve çok sayıda tanım söz konusudur. Sosyal diyalogu emek ve sermayenin kendi aralarında ve hükümetle geliştirdikleri danışma, bilgi alışverişi ve karar verme süreçlerinin bütününi kapsayan kurumsallaşmış ilişkiler; farklı çıkarlar arasında belirli bir uzlaşma sağlamaya yönelik ve karşılıklı alış-verişe dayalı geniş kapsamlı görüşme ve pazarlık süreci olarak tanımlamak mümkündür (Koray ve Çelik, 2007).

Sosyal diyalog yaygın kanaatin aksine ideolojik ve siyasal anlamda tarafsız bir kavram ve teknik bir süreç değildir. Sosyal diyalog kavramını temelde bir sınıf çatışması ve uzlaşması olarak sınıf ilişkileri dışında ele almak da mümkün görünmemektedir. Sosyal diyalog farklı toplumsal kesim ve sınıfların kendi aralarında ve hükümetlerle ilişkilerinde ortaya çıkan ve aynı zamanda sosyal güç ilişkilerini barındıran bir süreçtir. O nedenle ön koşulları dikkate almadan yalnızca kurumsal/yasal düzenlemeler yaparak sosyal diyalog inşa edilemez.

Sosyal diyalog, Avrupa sosyal geleneğinin ve Avrupa toplum modelinin temel bir özelliği olarak ortaya çıkmaktadır. Salt liberal parlamenter demokrasiyi aşan, çalışma ilişkileri alanında müzakere ve demokratik arayışları devreye sokan ve kamu erkinin bazen süreci kolaylaştırıcı bazen de doğrudan sürecin tarafı olarak yer aldığı bir mekanizmadır. Bu nedenle sosyal diyalog, Anglo-Amerikan geleneğinden farklı olarak Kıta Avrupası merkezli bir kavramdır. Sosyal diyalog sürecini, emek ve sermaye arasındaki çıkar çatışmalarının çözümünün taraflar arasında müzakere edilmiş ve mutabakat sağlanmış araç, yöntem ve anlayışlarla çözülmesi ve “çatışmalarının kurumsallaştırılması” olarak da ifade edilebilir. Bu çerçevede sosyal diyalog, çoğulcu görüş ve çıkarların birbiriyle çatıştığı, ancak bu çatışmaların demokratik yoldan çözümünün tercih edildiği, bir anlamda tarafların rızası ve katılımının daha az maliyetli olduğu ve taraflar arasında bir alış-veriş ilişkisinin kurulabildiği ortam ve koşullarda herkes için daha kabul edilebilir sonuçlar üretmeye yönelik bir görüşme ve müzakere veya karar-verme süreci anlamı ve işlevini taşıyan çok yönlü bir olgu olarak ifade edilebilir (Koray ve Çelik, 2007).

Öte yandan sosyal diyalogun işleyebilmesi için belirli ön koşulların varlığı gerekir. öncelikle en az üç tarafın; devlet, işverenler ve işçilerin birbirinden bağımsız ve belli işlevler gören varlıklar olmasıdır. Örneğin bir siyasi partinin veya devletin işçi ve işveren örgütlerini denetlediği ülkede sosyal diyalogdan söz edilemez. Sosyal diyalogun ikinci koşulu ise tarafların aralarındaki çıkar farklılıklarını birlikte incelemeye ve kabul edilebilir çözümler aramaya istekli olmalarıdır. Devlet ne süreci kendi tekelinde tutmalı ne de seyirci olmalıdır (Dereli, 1997).

## Sosyal Diyalog Aracı Olarak Ekonomik ve Sosyal Konseyler

Avrupa'da sosyal diyalogun araçları olarak, ekonomik ve sosyal Konseyler ile danışma kurullarını, bu konsey veya kurullar aracılığıyla üretilmiş olan toplumsal anlaşmalar ve paktları, işyeri düzeyindeki temsil ve katılım mekanizmalarını (işyeri komite ve konseyleri) ve toplu pazarlığı sayabiliriz. Ekonomik ve sosyal konseyler makro ve genel sonuçlar üreten ekonomik ve sosyal politikalarına ilişkin kararların alındığı araçlar olarak özel bir öneme sahiptir. Bilindiği gibi ekonomik ve sosyal konseyler 2. Dünya Savaşı Sonrası yaygınlaştı. Ekonomik ve sosyal konseyler her ülkede farklı zamanlarda, farklı adlar altında ve farklı bileşimlerde ortaya çıkmıştır. Bazı ülkelerde savaşın hemen ardından kurulan konseyler bazı ülkelerde ise yüzyılın sonuna doğru kurulmuştur. Örneğin Fransa'da 1946 ve 1958 Anayasaları ile kurulan konsey, Belçika'da 1948'de, Hollanda'da 1950'de, İtalya 1957'de, İspanya'da 1991'de ve Finlandiya 1998'de kurulmuştur. Konseylerin statü ve bileşimlerinde de önemli farklılıklar söz konusudur. Fransa, Portekiz ve İtalya gibi kimi ülkelerde konseyler anayasal statüye sahiptir. Ancak konseylerin genellikle yasa ile kuruldukları görülmektedir. Ekonomik ve sosyal konseylerin bileşiminde de farklılıklar görülmektedir. Konseyler bazı ülkelerde ikili (ülkelerde işçi ve işveren temsilcilerinden), bazı ülkelerde üçlü (işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden) ve bazı ülkelerde üç artılı (3+) (işçi, işveren, hükümet ve diğer çıkar gruplarının temsilcilerinden) oluşabilmektedir.

Belçika Merkezi Ekonomik Konseyi 1948 yılında yasa ile kurulmuştur. İşçi ve işverenlerin temsilcilerinden oluşan konseyde 22 işçi temsilcisi, 22 işveren temsilcisi bulunmaktadır. 6 üye ise bilimsel ve teknik yeterlilikleri ile tanınan insanlar arasından atamayla göreve gelmektedir. Belçika Merkez Ekonomik Konsey'i yılda 10 kez toplanmaktadır. Konsey Başkanlığını siyasi bir görevi olmayan

Robert Tollet yürütmektedir (CCECRB, 2014).

Fransız Ekonomik ve Sosyal Konsey'i geniş bir bileşime sahiptir. İşçi ve işverenler yanında çeşitli toplumsal tarafların seçilmiş temsilcileri ile hükümet tarafından atanan üyelerden oluşur. Toplumsal taraflarca seçilmiş üyeler 163 iken, hükümetçe atananlar 68 kişidir. 163 seçilmiş temsilci arasında sendikaların 69, işverenlerin 65, kooperatiflerin 19, aile derneklerinin 10 temsilcisi vardır. Yılda 6 kez toplanan konsey başkanının gizli oyla seçer. Mevcut Başkan Jacques Dermagne'nin siyasi bir görevi yoktur (Lecese, 2014).

Hollanda Ekonomik ve Sosyal Konsey'i 1950'de yasa ile kuruldu. Konseyde, işveren kuruluşları ve sendikaların 11 üyesi var. 11 üye ise atama ile gelen uzmanlardan oluşmaktadır. Konsey, ekonomik ve sosyal politikalar konusunda hükümetin ana danışma organıdır. Aylık olarak toplanan Konseyin başkanlığını yürüten Wiebe Draaijer'in siyasi bir görevi yoktur.<sup>1</sup>

### **Türkiye'de Sosyal Diyalogun Ön Koşulları-Zemini Var mı?**

Daha önce de vurguladığımız gibi sosyal diyalogun işleyebilmesi için sosyal tarafların bağımsız ve anlamlı bir örgütlülüğü ve aralarındaki sorunları müzakerelerle çözmek konusunda istekli olmaları gerekir. Sosyal tarafların özellikle de çalışma ilişkilerinde zayıf taraf olan işçilerin sendikal örgütlülüğünün zayıf olması durumunda sosyal diyalogun işlemesi neredeyse imkansızdır. Bağımsız ve güçlü bir örgütsel temsile dayanmayan sosyal diyalog süreçleri kağıt üzerinde kalacaktır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'de sosyal diyalogun sosyolojik ve kurumsal önkoşullarının varlığından söz etmek oldukça zordur.

1 Çeşitli ülkelerdeki ekonomik ve sosyal konseyler ile benzeri yapılarla ilgili daha ayrıntılı bilgi için şu veri tabanına bakılabilir. Database on Economic and Social Councils and Similar Institutions <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/AdvisoryServices/DatabaseonEconomicandSocialCouncils/tabid/716/language/en-US/Default.aspx>

Bunun en önemli göstergesi sendikalaşma ve toplu pazarlık kapsamıdır. Oldukça düşük olan sendikalaşma ve toplu pazarlık kapsamı gerilemeye devam etmektedir. 2013'te revize edilen resmi sendikalaşma istatistiklerine göre ise Türkiye'de sendikalaşma oranı yüzde 9.45'dir (ÇSGB, 2014). Ancak OECD, Türkiye için Çelik ve Lordoğlu (2006) tarafından önerilen metodu tercih ederek yaptığı hesaplamada 2011 yılı için sendikalaşma oranını yüzde 5.4 olarak vermektedir. Tablo 1'de görüldüğü gibi 1980'lerin ortasında (memurlar hariç) yüzde 20'nin üzerinde seyreden sendikalaşma oranları 2010'larda yüzde 5'ler seviyesine gerilemiştir (OECD, 2014).



**Tablo 1: Sendikalaşma Oranları 1986-2011**

Yıl	Oran	Yıl	Oran
1986	20.8	1999	10.6
1987	22.9	2000	9.9
1988	22.2	2001	10.0
1989	21.5	2002	9.5
1990	19.2	2003	8.9
1991	19.7	2004	8.6
1992	20.1	2005	8.2
1993	19.6	2006	7.5
1994	17.2	2007	6.6
1995	13.4	2008	5.8
1996	12.5	2009	5.9
1997	13.9	2010	5.9
1998	12.4	2011	5.4

**Kaynak:** (OECD, 2014) ; (Çelik & Lordoğlu, 2006)

Sendikalaşma düzeyindeki gerilemeye paralel olarak toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısının 1980'lerin ortalarından 2010'lara ciddi biçimde gerilediği görülmektedir. 1987 yılında 1 milyon 400 bin civarında olan toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısı, 2010'larda 700-800 bin civarına gerilemiştir. Diğer bir ifadeyle toplu sözleşme kapsamı yarı yarıya azalmıştır. Kamu kesiminde 900 bine yakın olan toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı 400 bin civarına gerilemiştir. Bu sayıya belediye işçileri dahildir. Kamudaki bu hızlı gerilemenin en önemli nedeninin özelleştirmeler ile dışallaştırma (alt işveren ve hizmet satın alma) yöntemleri olduğu bilinmektedir. Ancak, tablonun özel sektör için daha da vahim olduğunun altını çizmek gerekiyor. 2012 ÇSGB verilerine göre

özel sektörde toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçi sayısı 462 bin kişidir. Bu durumda özel sektörde sendikalaşma oranının yüzde 3 civarındadır. Bu inanılmaz derecede düşük bir orandır.

**Tablo 2: Seçilmiş OECD Ülkelerinde Sendikalaşma Oranları 2001-2011**

Ülke	2001	2010/2011	Değişim (%)
Türkiye	10	5.4	-46
ABD	12.9	11.3	-12
Meksika	15.9	14.6	-8
Şili	13.1	15	15
İspanya	15.9	15.6	-2
Almanya	23.7	18	-24
Japonya	20.9	18.1	-13
Hollanda	21.2	18.2	-14
Yeni Zelanda	22.3	20.8	-7
İngiltere	29.5	25.6	-13
Kanada	28.5	26.8	-6
Avusturya	35.7	27.8	-22
İrlanda	37.8	32.6	-14
İtalya	34.2	35.6	4
Belçika	49.6	50.4	2
Norveç	54.2	54.6	1
İsveç	78	67.5	-13
Danimarka	73.8	68.5	-7
Finlandiya	74.5	69	-7
OECD Ortalaması	19.8	17.3	-13

**Kaynak:** (OECD, 2014)

Tablo 2’de yer alan OECD verilerine göre, OECD’nin en sendikasıız ülkesi yüzde 5.4 sendikalaşma oranı ile Türkiye’dir ve Türkiye’de sendikalaşma oranları 2001-2011 arasında yüzde 46 oranında gerilemiştir. Gerek toplam ücretli sayısı gerekse sigortalı işçi sayısı açısından son on yılda hızlı bir büyüme yaşanmıştır. Türkiye’de sendikalaşmanın maddî-nicel zemini hızla büyürken, sendikalaşma oranları azalmaktadır. Bunun çalışma ilişkileri ve sosyal politika literatüründe tek bir adı vardır: Sendikasızlaştırma. Türkiye’de sendikasızlaştırma sistemli bir biçimde artmakta ve bunun sonucunda sendikalı ve toplu pazarlık kapsamındaki çalışan sayısı hızla daralmaktadır. Böyle bir tablo içinde sosyal diyalogun gelişmesi oldukça zordur.

### ***Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Geçmişi***

Ekonomik ve sosyal konsey ülkemizde sosyal diyalog açısından üzerinde en çok konuşulan yapılardan biridir. Ekonomik ve sosyal konsey türü bir yapının oluşturulmasına ilişkin tartışmalar ve uygulamalar Cumhuriyet öncesine kadar uzanmaktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey’e benzer yapılar İkinci Meşrutiyet dönemine kadar uzanmaktadır. Bu dönemde kurulan 24 üyeli İktisadiyat Meclisi ve 1927’de kurulan Ali İktisat Meclisi, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in öncülleri olarak belirtilmektedir (Koç, 1999; Arolat, 1997). Ancak bu yapılar devletle sermaye kesiminin bir araya geldiği yapılardır. İzmir İktisat Kongresine ise sosyal tarafların geniş bir temsiline olanak tanıyan yapısıyla ilk ekonomik ve sosyal forum olarak bakabiliriz. Ancak üçlü bir sürekli Konsey fikri 60 ve 70’li yıllara özgüdür.

İşveren örgütleri 1970’li yıllardan başlayarak işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşacak bir konsey talebini gündeme getirmeye başladılar. 1972 yılında işverenler toplu iş sözleşmelerinde

talep edilecek zamların tavan miktarlarına ilişkin bir tavsiye kararı alacak bir konsey oluşturulması talebini hükümete iletiler. (Koç, 1999). İşverenlerin 1970’li yıllarda kurulmasını istediği Konsey’in en önemli amaçlarından birinin ücretlere tavan getirmek olduğu görülmektedir. Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK) kurulmasına ilişkin tartışmalar 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında yeniden gündeme gelmiştir (Koray ve Çelik, 2007).

TİSK 1991 yılında somut bir Ekonomik Sosyal Konsey modeli çağrısında bulundu. TİSK kararları istişari nitelikte olacak konseyin organizasyonu ve temsili konusunda üçlü yapı önermektedir. Öneriye göre Konsey en çok temsil yetkisine sahip işçi, işveren konfederasyonlarından 8’er, hükümetten de 8 üye olmak üzere 24 üyeden oluşabilirdi (Koç, 1999). Türk-İş, işveren örgütlerinin Ekonomik Sosyal Konsey’e biçtiği yoğun görevlerinin aksine bu yapının istişari nitelikte olmasını, Konseyde toplumun önemli kesimlerinin geniş bir biçimde temsil edilmesini, memur sendikalarının, meslek odalarının konseyin çalışma ve izleme gruplarında yer almasını; Konseyin hiçbir biçimde toplu pazarlık ve grev sistemine müdahale edici karar ve tavsiyede bulunmaya yetkili olmamasını, Konseyin görevinin makro düzeyde toplumun tüm sınıf ve tabakalarını ilgilendiren ekonomik ve sosyal sorunların çözümü için öneri geliştirmekten ibaret kılınmasını savunmuştur (Türk-İş, 1995).

TİSK, 1996 yılında “AB ve Türkiye’de Sosyal Diyalog, Ekonomik ve Sosyal Konseyler” başlığıyla bir seminer düzenlendi. Bu seminerde ağırlıklı olarak 17.3.1995 tarihli Başbakanlık Genelgesiyle yeni oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey ele alındı (TİSK, 1996).

Bu arada TBMM 1992 yılında 3851 sayılı kanunla ILO’nun

Uluslararası Çalışma Normları Uygulamasının Geliştirilmesinde Üçlü Danışmaya İlişkin 144 Sayılı Sözleşmesinin onaylanması konusunda bakanlar Kuruluna yetki verdi. Bakanlar Kurulunun onay kararı 25 Şubat 1993 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlandı. 144 sayılı sözleşmenin onay sürecine paralel olarak 1992 yılı sonlarında devlet bakanlığı tarafından Ekonomik ve Sosyal Danışma Konseyi Kanun Taslağı hazırlandı. Konsey’de hükümet, TOBB, TİSK, TZOB, TESK, TÜRK-İŞ ve Tüketiciyi Koruma Konseyinin temsil edilmesi öngörülmüştü. Ancak bu girişime sendikalar karşı çıktı. Konsey girişiminin grev ve toplu pazarlık haklarını sınırlamaya yönelik olduğu, TÜSİAD tarafından hükümete empoze edildiğini belirterek Türk-İş ve Hak-İş bu girişime karşı çıktı (Koç, 1999). Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulması hedefine DYP-SHP arasında imzalanan ikinci koalisyon protokolü ve hükümet programında da yer verildi. Ancak tüm bu tartışmaların somut bir sonuca ulaşması 1995 yılında gerçekleşti (Koray ve Çelik, 2007).

### **Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Kurulması**

#### ***Genelge Dönemi***

Ekonomik Sosyal Konsey’in kuruluşunu üç dönemde ele almak uygun olacaktır. Birinci dönem 17.3.1995 tarih ve 1995/5 sayılı Başbakanlık genelgesi ile kurulan Ekonomik Sosyal Konsey dönemi, İkincisi 11.4.2001 tarih ve 4641 sayılı yasa ile kurulan Ekonomik ve Sosyal Konsey Dönemi. Üçüncüsü 12 Eylül 2010 referandumu sonrasında ESK’nın anayasal statüye kavuştuğu dönem.

1995/5 sayılı Başbakanlık genelgesi ile 17 Mart 1995 tarihinde ESK kurulmuştur. Genelgede “Ankara Antlaşması’nın 27. maddesini teminen özellikle Avrupa Topluluğu entegrasyon çalışmaları çerçevesinde, bilhassa adı geçen toplulukta aktif tasarruflar açısından

büyük fonksiyon ifa eden ekonomik ve sosyal komite ile iletişim ve bilgi alışverişinin bu çerçevede sağlanması da böyle bir yapılanmanın zaruretini ortaya koymaktadır” gerekçesi yer verilirken Konseyin kurulmasınının 144 sayılı ILO Sözleşmesinin de bir gereği olduğu belirtildi. Genelge metninde 144 sayılı ILO sözleşmesinin gereği olan ve hükümet, işçi ve işveren kesimleri arasında danışma ve diyalogu öngören üç taraflı danışma organı ile Ekonomik Sosyal Komitenin birbirine karıştırıldığı görülmektedir. Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesinde hükümetim temsili söz konusu değildir (Koç, 1999).

Birinci dönem “her hükümete bir ESK” dönemi olarak da adlandırılabilir. Çünkü bu dönemde her hükümetin, bazen de aynı hükümetin ESK’nın bileşimini birkaç kez değiştirdiğini görüyoruz. 17 Mart 1995 tarihli genelgeyle oluşturulan ESK’nın yapısı Başbakan veya uygun göreceği bir bakanın başkanlığında, Maliye Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Başbakanın görevlendireceği iki bakan, Başbakanlık Müsteşarı, DPT Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı, DİE Başkanı, Merkez Bankası Başkanı, üye bakanlıkların müsteşarları, YÖK’ü temsilen iki üye, TOBB’u temsilen iki üye, TİSK’i temsilen bir üye en çok üyeyi temsil eden konfederasyon olarak Türk-İş’ten iki üye, Türkiye Ziraat Odaları Birliği’ni temsilen bir üye, TESK’i temsilen bir üyeden oluşturulmuştur. Üçlü bir yapı özelliği gösteren ilk ESK’nın sadece iki üyesi işçileri temsil ederken 5 işveren temsilcisi ve iki üniversite temsilcisi yer alırken hükümet 14 üye ile temsil edilmiştir (Çetik ve Akkaya, 1999). Bu hükümet ağırlıklı yapı işçi ve işveren temsilcileri tarafından eleştirilmiştir. TİSK, Konsey’in mevcut yapısınının liberal ekonomi anlayışına uygun düşmediğini, devlet ağırlıklı bir bileşimin etkin çalışmayı engelleyeceğini belirtmiştir (TİSK, 1995).

Dönemin TİSK Başkanı Refik Baydur, “ESK, hükümet ve bürokrasi ağırlıklı yapısı ile işçi-işveren-hükümet kesimlerinin arasında eşit temsili öngörmediğinden sosyal taraflarca benimsenmedi” derken, dönemin Türk-İş Başkanı Bayram Meral, “Bu genelge uyarınca oluşturulan ESK’nın, bileşimi son derece anti-demokratik ve ILO sözleşmelerinin özüne aykırıdır. Bu yapı içinde sağlıklı bir diyalogun geliştirilmesi de imkansızdır” değerlendirmesini yapmıştır (TİSK, 1996). Ankara Antlaşmasının 27. maddesine atfen Avrupa Ekonomik Sosyal Komitesi ile paralellik içinde kurulan Türkiye Ekonomik Sosyal Konseyinin, Avrupa Ekonomik Sosyal Komitesinin bileşimi ile uzaktan yakından bir ilgisi yoktur. İlk ESK kuruluşundan sonra uzun süre işlememiş, ilk ve tek toplantısını 11 Ekim 1995 tarihinde yapmıştır. Türk-İş bu ilk toplantıyı bir diyalog toplantısı olmaktan daha çok o günlerde devam eden kamu kesimi grevleri nedeniyle Türk-İş’i sıkıştırmaya yönelik bir adım ve talihsiz bir başlangıç olarak değerlendirmiştir (TİSK, 1996).

17 Mart 1995 tarihli genelge daha sonra beş kez değişikliğe uğramış ve “her hükümete bir ESK” geleneği ortaya çıkmıştır. Bu dönemde Konseyin yasa ile düzenlenmemiş olması her hükümet ya da bakan değişikliğinde Konseyin yapısının değişmesine yol açmıştır. 1995/5 sayılı genelge Başbakan Mesut Yılmaz döneminde 1996/24 sayılı genelge ile yürürlükten kaldırılmış ve bu genelgeyle ESK’nın üye sayısı 30 çıkarılmıştır. Bu genelge ile TÜSİAD, Hak-İş, DİSK, Kamu Çalışanları, Tüketici Derneği, TMMOB ve Türkiye İhracatçılar Meclisi ESK’da yer almıştır. 1996/24 sayılı genelge Başbakan Necmettin Erbakan tarafından çıkarılan 1997/11 sayılı genelge ile yeniden düzenlenmiştir. TÜSİAD ve TMMOB konseyden çıkarılırken MÜSİAD konseye alınmıştır. Böylece ESK hükümetlerin siyasal faaliyet gösterdiği bir alana dönüşmeye başlamıştır (Çetlik ve Akkaya, 1999).

Refahiyol hükümetinin çekilmesinin ardından ESK ile ilgili 1997/44 sayılı yeni bir genelge yayınlanmıştır. Nihayet 1999/19 sayılı genelge ile yeni bir düzenleme daha yapılmıştır. Bu son genelge ile ESK'nın yapısı şu şekilde oluşmuştur:

Başbakan'ın başkanlığında, Devlet Bakanları ve Başbakan Yardımcıları, Maliye Bakanı, Tarım ve Köy İşleri Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, DPT Müsteşarı, Türkiye Odalar Borsalar Birliği'ni temsilen iki üye, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)'i temsilen iki üye, Türkiye Esnaf ve Sanatkar Konfederasyonu (TESK)'i temsilen iki üye, Türk-İş'ten iki üye, DİSK ve Hak-İş'ten birer üye. Genelgeye göre ilk toplantı tarihi başbakan tarafından saptanacak ve başbakanın gerekli görmesi halinde sayılanlar dışında kalan Bakanlar, meslek kuruluşları, vakıflar ve diğer sivil toplum örgütü temsilcileri toplantıya katılabilecektir. Genelge dönemindeki ESK yapısı ne AB ülkelerindeki benzerlerine ne de ILO'nun öngördüğü kurallara uymaktadır. Genelge dönemi daha çok Gümrük Birliği ardından yapılan göstermelik bir düzenleme dönemi olarak değerlendirilebilir (Koray ve Çelik, 2007).

ESK'nın genelge dönemi bir yandan hükümetlerin ölçsüz ağırlığı bir yandan da keyfi müdahalelere maruz kalması yüzünden kayda değer sonuçlar üreten bir yapı olamamıştır. Düzensiz toplanan, toplantıları sonuç üretmeyen, fikri takibin olmadığı bir yapı görünüm vermiştir. Genelgeye dayalı olması sıkça eleştirilmiş ve nedenle yasayla ele alınması gündeme gelmiştir.

### ***Yasa Dönemi***

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kuruluşu açısından ikinci aşama yasa dönemidir. Yasa ESK'nın yapısına daha az müdahale edilmesine en azından bileşim ve süreklilik açısından bir istikrar anlamına gelmektedir. 11.4. 2001 tarihinde kabul edilen Ekonomik ve Sosyal



Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında 4641 sayılı Kanun ile ülkemizde Ekonomik ve Sosyal Konsey açısından yeni bir dönem başlamıştır. Kanunun amacı, “ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak, istişari mahiyette ortak görüş belirlemek için oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluşunu, çalışma esas ve yöntemlerini düzenlemek” olarak tanımlanmıştır. Yasa gerekçesinde ayrıca şu değerlendirmelere yer verilmiştir (TBMM, 2001):

“Günümüzün gelişmiş toplumlarında hükümetle toplum kesimleri arasındaki diyalog sadece siyasal diyalogdan ibaret kalmayıp, ekonomik ve sosyal alandaki sorunlar da sivil toplum örgütleri ile sürdürülmektedir. Ayrıca, bu diyalog tüm toplum kesimlerinin kendi aralarında etkileşim ve işbirliği şeklinde de yaşanmaktadır.

Esasen, günümüzde toplumsal sorunların çözümü, bunalımların ortaya çıkmasını beklemeksizin, katılımcı demokrasi, diyalog, ikna ve uzlaşmadan geçmektedir. Ancak, bu diyalog ve uzlaşmanın, rastlantılara bırakılmayıp, kalıcı ve kurumsal bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Bazı ülkelerde gelenekler bu konuda yeterli olabilirken, birçok ülke bu hususta anayasal veya yasal düzenlemeleri tercih etmiş bulunmaktadır. Ülkemizin tam üyelik sürecinde bulunduğu, Avrupa Birliğinin kurumsal yapısı içinde, danışma organı olarak Ekonomik ve Sosyal Komiteye yer verilmiştir.

AB'nin Ekonomik ve Sosyal Komitesi ile Türkiye'nin bunu karşılayan kuruluşu arasında bir ilişki kurulması ise, 1987'de Türkiye'nin tam üyelik başvurusu ile başlayan süreç boyunca, adım adım kaydedilen gelişme sonucu, ancak 1995 yılında, Karma İstişare Komitesine işlerlik kazandırılması ile gerçekleşmiştir.

Konsey, ülke sorunlarının yürürlükteki mevzuata ve onaylanmış uluslararası belgelere saygı temelinde bir diyalog ve uzlaşma yoluyla ele alınıp çözüme kavuşturulmasını; kesimlerin menfaatlerinin ülkemizin ve halkımızın menfaatleriyle bağdaştırılmasını; diyalog ve işbirliğinin kurumsallaştırarak, karar alma mekanizmasına dahil edilmesini sağlayabilecektir.

Ekonomik ve Sosyal Konseyin temel işlevi, ekonomik istikrarın kurulması, büyümenin ve sanayileşmenin hızlandırılması, üretimin, yatırımların ve verimliliğin artırılması, ekonomiye rekabet gücü kazandırılması, istihdamın geliştirilmesi ve işsizliğin önlenmesi, işgücü niteliğinin yükseltilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve sosyal adaletin sağlanması, sosyal devlet anlayışının gereği olarak kamu hizmetlerinin geliştirilmesi, çalışma hayatının demokratikleştirilmesi, ülke demokrasisinin daha da geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gibi temel sosyo-ekonomik amaçlar için sürekli ve kalıcı bir diyalog platformu olmak, danışma organı olarak ortak görüş oluşturmak ve Hükümet ile Parlamento'ya tavsiyelerde bulunmaktır.

Hükümet, ekonomik ve sosyal konularda Konseye danışabilecek, ekonomik ve sosyal nitelikli program, kanun tasarısı ve teklifleri ile diğer hukukî düzenlemelerle ilgili olarak Konseyden görüş alabilecektir. Bu durumlarda Konsey, bünyesinde oluşturacağı danışma kurulları ile de tüm kesimlerin görüşlerini raporunda yansıtabilecektir.

Gerek Kalkınma Planı ve Yıllık Programların hazırlanması sırasında ve gerekse ekonomiyi ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen kanun tasarısı ve tekliflerinin hazırlanması sırasında, Hükümetin Konseye danışması, ekonomik ve sosyal gelişme yönünde önemli faydalar da sağlayacaktır.”

Yasa dönemi genelge dönemine göre daha istikrarlı bir bileşim dışında esaslı hiçbir değişiklik getirmemiş ve Konsey bir vitrin kurumun ötesine gidememiştir. Genelge ve yasa döneminde Konseyin bileşimi ve bu bileşimde yaşanan değişimler oldukça öğreticidir

(Tablo 3). Bu dönem ESK'nın nasıl olmaması gerektiği konusunda önemli ip uçları sergilemektedir.

**Tablo 3: Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Yapısında Değişim (1995-2001)**

Genelge/Bileşim	1995/5	1996/24	1997/11	1997/44	1999/19	1999/40	2001 Yasa
Hükümet	Çiller (52)	Yılmaz (53)	Erbakan (54)	Yılmaz (55)	Ecevit (56)	Ecevit (57)	Ecevit (57)
Hükümet Temsilcileri	13	13	10	11	9	11	15
İşçi	2	6	5	4	4	4	12
Türk-İş	2	2	1 (2)	2	2	2	3
DİSK		1	1	1	1	1	3
Hak-İŞ		1	1	1	1	1	3
Kamu Çalışanları		1	1				3
İşveren	5	8	6	6	6	6	12
TİSK	1	2	1	1	1	1	3
TOBB	2	2	1	2	2	2	3
TZOB	1	1	1	1	1	1	3
TESK	1	1	1	1	1	2	3
TÜSİAD		1					
TİM		1	1				
Bankalar Birliği			1				
Diğer	2	3	4				
YÖK	2	2	1				
Tüketici Derneği		1	1				
Sakatlar federasyonu ?			1				
Toplam	22	30	24	21	19	21	39

**Kaynak:** (Koray & Çelik, 2007)

Tablo 3, ESK'nın adeta hükümetlerin yaz boz tahtasına döndüğünü göstermektedir. Hiçbir hükümet Konsey üzerinde patronajını terk etmemiş ve Konsey'in bileşimi ile istediği gibi oynamıştır. Bu nedenle de ESK gerçek bir sosyal diyalog organı haline gelememiştir.

### **Ekonomik ve Sosyal Konseyin Bileşimi**

4641 sayılı yasaya göre ESK, Başbakanın başkanlığında, Başbakan yardımcıları, Devlet Planlama Teşkilâtından sorumlu Devlet Bakanı, Hazineden sorumlu Devlet Bakanı, Dış Ticaret Müsteşarlığından sorumlu Devlet Bakanı, Devlet Personel Başkanlığından sorumlu Devlet Bakanı, Maliye Bakanı, Tarım ve Köyişleri Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarı, Gümrük Müsteşarı, Devlet Personel Başkanı ile TOBB, Türk-İş, TİSK, TESK, TZOB, Hak İşçi ve DİSK'i temsil eden üçer temsilciden ve Başbakan tarafından belirlenecek diğer Hükümet temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile kamu görevlilerinin temsilcilerinden oluşmaktadır (Tablo 4). Konsey'de hükümetin ağırlığı yüzde 38 oranındadır.

**Tablo 4: Ekonomik ve Sosyal Konseyin Yapısı  
(4641 Sayılı Yasaya Göre)**

Ekonomik Sosyal Konsey Üye Dağılımı		
Kesimler	Üyeler	Üye Sayıları
Hükümet	Başbakan Yardımcıları	3
	DPT'den Sorumlu Devlet Bakanı	1
	Hazineden Sorumlu Devlet Bakanı	1
	Dış Ticaret Müsteşarlığından Sorumlu Devlet Bakanı	1
	Devlet Personel Başkanlığından Sorumlu Devlet Bakanı	1
	Maliye Bakanı	1
	Tarım ve Köyişleri Bakanı	1
	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı	1
	Sanayi ve Ticaret Bakanı	1
	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı	1
	DPT Müsteşarı	1
	Gümrük Müsteşarı	1
	Devlet Personel Başkanı	1
	Hükümet Toplam	15
İşveren Örgütleri	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği	3
	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu	3
	Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu	3
	Türkiye Ziraat Odaları Birliği	3

İşveren Toplam		12
Sendikalar	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu	3
	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu	3
	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu	3
	Türkiye Kamu-Sen	3
Çalışan Toplam		12
Genel Toplam		39

**Kaynak:** (Koray ve Çelik, 2007)

### **Konseynin Görev ve Yetkileri ile Çalışma Düzeni**

ESK aşağıda yer alan konularda görüş oluşturma ve bu görüşleri ilgili kurumlara iletmek hakkına sahiptir. Ancak TBMM ve Hükümetin ESK'dan görüş alma zorunluluğu yoktur. Bu nedenle de ESK'nın pek çok temel konuda görüşüne başvurulmamaktadır.

Kurulun görevleri şunlardır:

a) Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, Hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak.

b) Oluşturduğu görüş, öneri ve raporları Hükümete, Türkiye Büyük Millet Meclisine, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna sunmak, görüş bildirilirken uzlaşılan ve uzlaşılamayan hususları ayrı ayrı belirtmek.

c) Sürekli ve geçici nitelikte çalışma kurulları kurmak ve üyelerini belirlemek, bu kurulların raporlarını görüşmek.

d) Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi üyelerini Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesinin yapısı ve özelliklerini dikkate alarak belirlemek ve Komitenin çalışmalarını izlemek.

e) Amaçları doğrultusunda ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlemek, uygun görülecek toplantılara temsilci göndermek.

f) Ekonomik ve sosyal konularda yayınlar ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak.

Ayrıca, Konsey, Hükümetin istemi üzerine, ekonomik ve sosyal nitelikli her türlü konuda, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen kanun tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması sırasında görüş bildirebilir.

Konsey Başkanı, Başbakandır. Başbakanın toplantılara katılmaması halinde görevlendireceği Başbakan Yardımcısı toplantılara başkanlık eder (4641 sayılı yasa, Madde 4). ESK'nın başkanlığını başbakanın yürütmesi kurulu hükümet patronajı altına sokmakta ve bağımsızlığını ve etkinliğini zedelemektedir. Daha önce de gördüğümüz gibi batı ülkelerinde kurul başkanı başbakan veya siyasilere oluşmamaktadır.

Yasaya göre, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından bir, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği tarafından bir, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu ile Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu tarafından bir kişi olmak üzere üç Başkan yardımcısı belirlenir. Başkan yardımcıları bir yıl süreyle ve dönüşümlü olarak görev yaparlar.

Konsey, üç ayda bir Başkanın daveti ile olağan, Başkanın daveti veya Başbakanca belirlenecek olanlar dışında kalan temsilcilerin üçte birinin yazılı istemleri üzerine olağanüstü toplanabilir. Toplantı yeter sayısı, Başbakanca belirlenecek olanlar dışında kalan temsilcilerin salt çoğunluğudur. Ancak Konsey'in üç ayda bir toplanması bir yana hiç toplanmadığı yıllar olmuştur. Konsey yasadan sonra (2001-2014) sadece 9 kez toplanmıştır. Bu durum Konsey' verilen önemin derecesini göstermektedir. Düzenli toplanma gibi biçimsel kuralları dahi yerine getiremeyen kurumların esasa ilişkin konularda sonuç alıcı olmasının zor olduğunu düşünmekteyiz. Öte yandan Konsey'in düzenli toplanmamasında hükümet kadar sosyal tarafların da sorumluluğunun olduğunu unutmamalıyız.

Konsey toplantılarının gündemine ilişkin hazırlıklar, Konseyi oluşturan kuruluşlardan birer temsilcinin katılımı ile sekreteryaya tarafından yapılır ve toplantı gündemi Başkanlık Divanı tarafından belirlenir, sekreteryaya tarafından temsilcilere duyurulur. Konseyin sekreteryası DPT tarafından yürütülmekteydi. Ancak DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüşmesiyle sekreteryaya Bakanlık tarafından yürütülmektedir.

Çalışma kurulları ile çalışma grupları, çalışmalarına ve toplantılarına, bilgi ve veri sağlamak ve görüş oluşturulmasına katkıda bulunmak amacıyla, Başbakanlık, ilgili Bakanlık veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerini davet edebilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, toplantılara katılmak ve devlet sırrı dışındaki tüm bilgi ve verileri sağlamakla yükümlüdür. Çalışma kurulları, gündemi ile ilgili konularda meslek örgütlerini, diğer sivil toplum örgütlerini ve konuyla ilgili uzmanları toplantıya çağırabilir.

Görüldüğü gibi yasa ile oluşturulan ESK'da da hükümetin belir-



gin bir ağırlığı söz konusudur. Yasada Konseyin üç ayda bir toplanacağı yer almasına rağmen ESK yasanın çıktığı tarihten bu yana düzenli toplanmamış ve her hangi ciddi bir karar almamıştır. ESK'nın gerek ülkemizdeki endüstri ilişkileri açısından gerekse makroekonomik politikalar konusunda bugüne kadar etkin bir rolü olmamıştır.

**Tablo 5: Ekonomik ve Sosyal Konsey Toplantıları**

Tarihi	Niteliği	Konusu
11 Ekim 1995	Genel	Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler
25 Mart 1997	Genel	Türkiye'nin Ekonomik Durumu ve Öncelikleri
25 Ağustos 1997	Genel	1. Makroekonomik Durum 2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Sorunları ve Çözüm Önerileri 3. Eşel-Mobil Sistemi Uygulaması 4. Mevsimlik ve Geçici İşçi İstihdamı 5. Ekonomik ve Sosyal Konseyin Çalışma Usul ve Esasları İç Genelgesinin Hazırlanması
13 Ekim 1997	Bilgilendirme	Ekonomik İstikrar Programı ve 1998 Mali Yılı Bütçesi
1 Aralık 1997	Bilgilendirme	Vergi Reformu
12 Aralık 1997	Genel	Vergi Reformu
6 Şubat 1998	Bilgilendirme	Vergi Reformu
16 Haziran 1998	Genel	1. Enflasyonla Mücadele Programı ve Gerçekleşmeler 2. Kayıt dışı Ekonomi ve Kayıt dışı Ekonomiyi Kontrol Altına Almak İçin Yapılan Düzenlemeler
8 Şubat 1999	Genel	1998 Yılı Ekonomik Gelişmeleri, Küresel Krizin Üretim ve İstihdam Üzerindeki Etkileri, Olumsuz Etkilenişe Karşı Alınacak Önlemler
1 Temmuz 1999	Genel	Sosyal Güvenlik Reformu
27 Haziran 2000	Genel	Makroekonomik Program (2000-2002) ve Beş Aylık Uygulama Sonuçları

31 Mart 2001	Genel	Genel Ekonomik Durum Değerlendirmesi
25 Aralık 2002	Genel	Ekonomik ve Sosyal Politikalar ve ESK'nın Kurumlaştırılması
16 Nisan 2003	Genel	1. Konsey Çalışmalarının Etkinliğinin Artırılması 2. Yatırım Ortamının İyileşmesine Yönelik Çalışmaların Değerlendirilmesi 3. İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması
10 Temmuz 2003	Genel	Türkiye'nin AB'ye Üyelik Sürecine İlişkin Genel Değerlendirme
7 Kasım 2003	Genel	Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişare Komitesi Üyelerinin Belirlenmesi 2. Cumhuriyetin 80'nci Yılı Bildirgesi
25 Mart 2005	Genel	1. ESK'nın Yeniden Yapılandırılması 2. AB ile Müzakere Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Oynayacağı Rol Konusunda Sosyal Tarafların Görüşlerinin Alınması 3.2004 Yılı İlerleme Raporu'nun 13. Başlığı Altında Yer Alan "Sosyal Politika ve İstihdam" Konularının Değerlendirilmesi
1 Kasım 2005	Genel	Sosyal Güvenlik Reformu
3 Ocak 2008	-	Sosyal Güvenlik Reformu
5 Şubat 2009	_	Küresel finansal krizin etkileri ve alınacak tedbirler

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, günlük gazeteler

### ***Anayasa Dönemi***

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile kabul edilen 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı yasa ile Ekonomik ve Sosyal Konsey anayasal bir statüye kavuşmuştur. Anayasanın 166 maddesinin başlığı "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" olarak değiştirilmiş ve şu hüküm eklenmiştir. "Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümete istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş

ve işleyişi kanunla düzenlenir.” Bu hükümlerle ESK’nın halen var olan yetkileri daraltılmaktadır. Çünkü 4641 sayılı kanuna göre ESK oluşturduğu raporları hükümet yanında TBMM’ye, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna sunabilir. Ekonomik ve Sosyal Konsey’e anayasal statü getiren hükmün gerekçesi şöyledir:

“Maddeyle, Ekonomik ve Sosyal Konsey uygulaması anayasal dayanağa kavuşturulmaktadır. Demokratik sistem içinde ve uluslararası uygulamalarda; ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, sivil toplum kuruluşlarının daha fazla görüş ve katkılarının alınması önem taşımaktadır. Yapılan yeni düzenlemeyle; Ekonomik ve Sosyal Konseye, geniş bir yelpazede, toplumun çeşitli kesimlerinin temsilcilerinin katılımıyla, ekonomik ve sosyal sorunlar ile bunlara ilişkin çözüm yolları hakkında görüş üreten fonksiyonel bir kurumsal yapı kazandırılması hedeflenmektedir.

Avrupa Komisyonu ilerleme raporlarında, Türkiye’nin, ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde, iyi işleyen ve fonksiyonel bir yapıya kavuşturulmamış olması eleştiri konusu yapılmaktadır. Söz konusu eleştiriler de dikkate alınmak suretiyle anayasal dayanağı oluşturulan yeni Konsey yapılanması içinde; sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve hükümet temsilcileri bir araya gelerek, istişari nitelikte görüş bildirme fonksiyonu ifa edecektir. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenecektir.”

Ancak ESK’nın Anayasal statüye yükseltilmesinden sonra varlığı duyulmaz olmuştur. Anayasada öngörülen yasal düzenlemenin yapılmaması bir yana ESK Anayasal statüsü sonrası toplantı dahi yapmamıştır. ESK bu haliyle Anayasal kurumların üvey evladı durumunda dır. Benzer danişsal nitelikli anayasal kuruluşlar ile karşılaştırıldığında ESK işlevsiz ve göstermelik hatta şeklen dahi var olmayan bir yapıdır.

Benzer anayasal kurumlar olan Milli Güvenlik Kurulu, Atatürk

Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ve Devlet Denetleme Kurulu işleyen kurumlar iken ve sekretaryaları, bürokrasileri, yayın organları ve personelleri var iken, Ekonomik ve Sosyal Konseyin kalıcı bir sekretaryası, bürosu, yayını ve resmi web sitesi yoktur. Hiç toplanmayan, hiç bir politika belgesi üretmeyen, etkinliği olmayan kadük olmuş bir anayasal yapı ile yüz yüzeyiz. Ekonomik ve Sosyal Konseye ait bilgiler bir süre Kalkınma Bakanlığı resmi internet web sitesinin arşiv bölümünde yer almıştır (Resim 1). Ancak şu anda Ekonomik ve Sosyal Konsey'e ait bilgilere elektronik erişim sağlanamamaktadır.

**Resim 1: ESK Kalkınma Bakanlığı Arşivinde**



**Kaynak:** (Kalkınma Bakanlığı, 2014)

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in mevcut yasal düzenlemeye göre üç ayda bir toplanması gerekiyor. Bu durumda Konsey'in 2001-2014 arasında en az 50 toplantı yapması gerekirdi. Ancak Konsey 2001'den bu yana sadece 9 kez toplanmıştır. Konsey son toplantısını 2009 yılında yapmıştır ve Anayasal statüsünden sonra hiç toplanmamıştır. Ancak hiçbir işlevi olmayan Ekonomik ve Sosyal Konsey'e çeşitli yasalarla yeni roller atfedilmektedir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile sendikal işkolu barajlarına ilişkin Ekonomik ve Sosyal Konsey üyesi konfederasyonlara üye sendikalara ayrıcalık tanınmıştır.

Buna göre ESK üyesi konfederasyonlara bağlı olmayan sendikalar yüzde 3 işkolu barajına tabi iken, ESK üyesi konfederasyonlara bağlı sendikalar yüzde 1 işkolu barajına tabi olacaktır. Eşitlik ilkesine aykırı olan bu ayrımcı uygulamada ESK üyeliğinin ölçü alınması son derece düşündürücüdür. Olmayan ve işlemeyen bir yapının üyesi olmak bir ayrıcalık haline gelmiştir.

### **Avrupa Birliği'nin ESK'ya Yönelik Eleştirileri**

Ekonomik Sosyal Konsey'in antidemokratik yapısı ve işlevsizliği Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporlarının kıdemli konuları arasında yer almaktadır. 1998'den bu yana yayınlanan ilerleme raporlarının hemen hemen tümünde Ekonomik ve Sosyal Konsey'e yönelik eleştiriler yer almaktadır. 2001 İlerleme Raporunda "Ekonomik ve Sosyal Konsey'de hükümete belirleyici bir ağırlık tanınmıştır. Bu haliyle Konsey özerk bir üç taraflı sosyal diyalog için uygun bir zemine sahip değildir" değerlendirilmesi yapılmıştır. 2002 İlerleme Raporu'nda da benzer bir değerlendirme yer almıştır: "Ekonomik ve Sosyal Konsey hükümetin belirleyici pozisyonu nedeniyle üç taraflı bir sosyal danışma mekanizmasına ulaşamadı. Bu nedenle yapısının değiştirilmesi gerekir." 2003 İlerleme Raporu'n göre, tarafların birbirlerini birer sosyal olgu olarak tanımaları ve özellikle çalışanların örgütlü varlığının tanınması anlamına gelen sosyal diyalog özel sektör işletmelerinin pek çoğunda söz konusu değildir ve özgür ve gerçek bir sosyal güvenlik için daha yapılması gereken çok şey vardır. Raporda, sosyal diyalogun sadece özel sektör açısından değil devlet açısından da sorunlu olduğu vurgulanmakta, üç taraflı sosyal diyalog için kurulan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yapısal yetersizliklerinden söz edilmekte, özellikle hükümetin kurulda ezici çoğunluğu nedeniyle ESK'nın önemsiz hale geldiği belirtilmektedir. Özel sektörde sosyal diyalogun olmadığını vurgulayan 2004 İlerleme Raporu, iki taraflı sosyal diyalogun özellikle

özel sektörde güçlendirilmesinin öneminin altını çizmekte ve ayrıca Ekonomik ve Sosyal Konsey’de hükümetin baskın pozisyonunun azaltılması gereğine işaret etmektedir. 2006 İlerleme Raporuna göre Sosyal diyalog zayıftır; Ekonomik ve Sosyal Konsey’in performansının iyileştirilmesi gerekmektedir.

Önceki raporlara benzer biçimde 2007 İlerleme Raporu sosyal diyalogun yetersizliğinin altı çizilmektedir: “İki taraflı sosyal diyalog alanında bazı sektörlerde bir miktar ilerleme kaydedilmiştir, ancak, genel olarak sosyal diyalog zayıf ve üçlü sosyal diyalog mekanizmaları, özellikle Ekonomik ve Sosyal Konsey, etkisiz kalmaya devam etmektedir. Ayrıca Türkiye, üçlü seviye dahil olmak üzere sosyal diyalog mekanizmalarını güçlendirmelidir. Sosyal diyalog alanında sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir.”

2008 raporu da sosyal diyalog konusuna özel bir yer vermektedir. Rapora göre, sosyal diyalog alanında, sınırlı ilerleme olmuştur. Üçlü sosyal diyalog toplantılarının daha sık düzenlendiği, ancak Ekonomik ve Sosyal Konsey’in düzenli toplanmadığı belirtilmektedir. Belirli sektörlerde, ikili sosyal diyaloga ilişkin bir miktar ilerleme olmuştur; ancak Özerk ve ikili sosyal diyalog yapılarının her düzeyde kurulması hala sağlanmamıştır. 2009 İlerleme Raporu’na göre sosyal diyalog genellikle zayıf kalmaktadır. Toplu sözleşmelerden yararlanan işçi oranı genel olarak düşüktür. Üçlü sosyal diyalog kanallarının, özellikle Ekonomik ve Sosyal Konseyin güçlendirilmesi gerekmektedir. Sosyal diyalog konusunda Türkiye henüz yeteri kadar hazırlıklı değildir.

2010 İlerleme Raporu’nda Ekonomik ve Sosyal Konsey’in anayasal bir temel kazandığının altı çizilmektedir. Temel sosyal diyalog mekanizmalarının (Üçlü Danışma Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey) çalışmalarının ve sosyal ortakların kapasitesinin daha fazla güçlendirilmesi gerektiğini vurgulanmaktadır. Sosyal diyalog mekanizmaları ra-

por dönemi boyunca etkili bir biçimde kullanılmadığını belirten 2011 İlerleme Raporu, Eylül 2010 referandumunu sonrasında anayasal bir kurum statüsü kazanan Ekonomik ve Sosyal Konsey henüz toplanmadığı ve sosyal tarafların, istihdam ve sosyal alanlarında politika ve mevzuat oluşturma sürecine katılmalarının geliştirilmesi gerektiği aktarılmaktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in işsizliğini belirten 2012 İlerleme Raporu, sendikalar gelişmesine yönelik engellerin ortadan kaldırılması ve kamu çalışanları sendikalarına karşı kapatma davalarının açılmasını önlemek için daha fazla çaba sarf edilmesi gereğine işaret etmektedir (Çelik, 2014).

### **Yeni ESK Yasa Tasarısı (2014): Gelen Gideni Aratır!**

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in anayasal statü kazanmasından yaklaşık dört yıl sonra 7.7.2014 tarihinde AKP hükümeti tarafından "Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı" TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. ESK ile ilgili yeni yasa tasarısı mevcut ESK yapısında bazı değişiklikler öngörmektedir. Ancak yapılan değişiklikler ESK'nın demokratikleştirilmesi ve etkisinin artmasına yol açacak nitelikte değildir. ESK'nın en sorunlu yanlarından biri olan Konsey başkanlığın başbakan tarafından yürütülmesi uygulamasının devamı öngörülmektedir. Oysa daha önce de vurguladığımız gibi Batı ülkelerinin Konsey'lerinde başbakanın veya bir siyasi figürün başkanlığı söz konusu değildir.

Tasarı ile halen 39 olan ESK üye sayısı 57'ye çıkarılmaktadır. Ancak ESK'nın bileşimi daha anti demokratik hale getirilmektedir. Halen 12 üye ile temsil edilen çalışanlar tasarıya göre 8 üye ile temsil edilecektir. Öte yandan halen 12 üye ile temsil edilen işveren örgütlerinin bu temsiliyeti korunmaktadır. 4641 sayılı yasanın öngördüğü üçlü temsil sistemi yerine yeni yasa tasarısı 3+’lı bir sistem getirmektedir. Tasarı diğer toplum kesimlerinin 12, yerel yönetimlerden iki ve üniversitelerden iki üye öngörmektedir. Tasarı kamu kurum ve kuruluşlarından ise 20

üye öngörmektedir. Başbakanla birlikte hükümet, 57 kişilik ESK'da 21 üye ile temsil edilecektir. Bu haliyle hükümetim temsili toplumsal kesimlerin her birinden daha fazladır. Tasarı ile hükümetin ESK'daki oransal ağırlığında bir değişiklik yapılmamakta, ancak özellikle işçilerin temsili düşürülmektedir. Mevcut ESK yapısının demokratikleştirilmesi yerine daha da adaletsiz hale gelmesi söz konusudur.

Tasarı ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yetkileri de kısılmaktadır. 4641 sayılı yasanın 3. Maddesine göre ESK'nın görev ve yetkileri yukarıda ele alınmıştır. Yasa tasarısı ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'in görev yetkileri önemli ölçüde sınırlandırılmakta ve sadece hükümete istişari görüş sunması amaçlanan sıradan bir organa indirgenmektedir. Halen var olan "toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak" görevi yasadan çıkarılmaktadır. Kurulun hükümet dışındaki çeşitli kamu makamlarına ve kamuoyuna rapor sunması, ulusal ve uluslararası seminer ve toplantılar düzenlemek, yayın ve araştırmalar yapma yetkisi ortadan kaldırılmaktadır. Tasarı ile Konsey'in yetkileri şu şekilde tanımlanmaktadır:

"a) Hükümet ile toplumsal kesimler arasındaki ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak.

b) Hükümetin talebi üzerine, ekonomik ve sosyal yaşamı etkileyen kanun tasarıları, plan ve politika belgeleri hakkında görüş bildirmek.

c) Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi tarafından yapılacak çalışmaları izlemek"

Tasarı ile getirilen bir diğer değişiklik ise Konsey'in toplantı sayısına ilişkindir. Halen yılda dört kez toplanması gereken kurulun toplantı sayısı yılda iki defaya indirilmektedir. ESK'nın sekreteryaya hizmetlerinin mevcut yasada olduğu gibi Kalkınma Bakanlığı'na sürdürülmesi



öngörülmekte, Konsey için bağımsız bir sekreteryaya ve idari örgütlenme öngörülmemektedir. Halen Konsey'in görevleri arasında yer alan Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi'nin üyelerinin belirlenmesi görevi Konsey'den alınarak Başkan'a (Başbakan) verilmektedir. Böylece Konsey yoğun bir siyasi ve idari vesayet altına sokulmaktadır.

Hükümet tarafından TBMM'ye sunulan yeni ESK yasa tasarısının Konsey'i demokratik ve etkin bir sosyal diyalog kurumuna dönüştürmesi bir yana daha da işlevsiz bir vesayet mekanizmasına dönüştürmesi kuvvetle muhtemeldir.

## **SONUÇ**

Ekonomik ve sosyal konseyler 2. Dünya Savaşı'ndan sonra başta batı Avrupa ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede sosyal diyalogun ve demokratik korporatizmin en önemli araçlarından biri olmuştur. Refah devletlerinin güçlenmesine paralel olarak güçleri ve etkileri artan ekonomik ve sosyal konseyler etkileri azalsa da işlevlerini sürdürmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği ilişkilerine paralel olarak Ekonomik Sosyal Konsey oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak gerek sosyal diyalog için gerekli ön koşullarının zayıflığı gerekse hükümetlerin ESK'yı işlevsiz hale getirmesi nedeniyle Türkiye'nin 20 yıllık Ekonomik ve Sosyal Konsey macerası bir başarısızlık öyküsüne dönüşmüştür. 2010 yılında anayasal statüye kavuşan Konsey bu tarihten sonra iyice sessiz ve işlevsiz bir mekanizma haline gelmiştir. Türkiye'nin ESK serüveni sosyal diyalog ve demokratik korporatizmin sadece yasal düzenlemelerde inşa edilemeyeceğini göstermesi açısından önemlidir. Sosyal diyalog ve ESK'lar sosyal tarafların ve özellikle çalışanların örgütlenmesinin güçlenmesiyle ve hükümetin baskın bir rol değil tersine uzlaştırıcı bir tutum takınmasıyla mümkün olabilir. Ancak Türkiye'de kısa vadede bu yönde bir dönüşüm belirtisi öngörmek mümkün gözükmemektedir.

## KAYNAKÇA

Çelik, A. (2014). *Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye*. İstanbul: Kitap Yayınevi.

Çelik, A., & Lordoğlu, K. (2006). *Türkiye'de Resmi Sendikalaşma İstatistiklerinin Sorunları*. Çalışma ve Toplum .

Çetik, M., & Akkaya, Y. (1999). *Türkiye'de Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Tarih Vakfı ve Friedrich Vakfı.

ÇSGB. (2014). *Çalışma Hayatı İstatistikleri*. 8 7, 2014 tarihinde [www.calisma.gov.tr](http://www.calisma.gov.tr) adresinden alındı

Arolat, O. S. (1997, 08 26). *Tarihte Ekonomik ve Sosyal Konseyler*. Dünya .

CCECRB. (2014). 01 15, 2014 tarihinde <http://www.ccecrb.fgov.be> adresinden alındı

Dereli, T. (1997, Kış). *Sosyal Diyalog: Ekonomik ve Sosyal Konsey Hakkında*. *Ekonomik Yaklaşım* , 8 (27), s. 115-116.

DPT. (2001). *Başbakanlık Genelgeleri*. 06 02, 2014 tarihinde [www.dpt.gov.tr/esk/mevzuat.html](http://www.dpt.gov.tr/esk/mevzuat.html) adresinden alındı

Hak-İş. (1992). *Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*. Ankara.

Koç, Y. (1999). *Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Konsey*. Ankara: Türk-İş.

Koray, M., & Çelik, A. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog*. Ankara: Belediye-İş Yayınları.

Lecese. (2014). 02 02, 2014 tarihinde <http://www.lecese.fr> adresinden alındı

OECD. (2014). *Trade Union Density*. 07 12, 2014 tarihinde [stats.oecd.org](http://stats.oecd.org) adresinden alındı

TİSK. (1996). *AB ve Türkiye'de Sosyal Diyalog ve Ekonomik ve Sosyal Konseyler*. Ankara: TİSK.

TİSK. (1990). *Toplumsal Uzlaşma Semineri*. Ankara: TİSK.

*TİSK. (1995). XIX. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, 16-17 Aralık 1995. Ankara.*

*Türk-İş. (1995). Onyedinci Genel Kurul Çalışma Raporu. Ankara.*

*TBMM. (2001). Plan Bütçe Komisyonu Raporu 1/714 Dönem 21 yasama Yılı 3. Ankara.*

*TBMM. (2001). Tutanak Dergisi 21 Cilt 59 Yasama Yılı. Ankara.*

## 6356 SAYILI KANUNUN TÜRK ÇALIŞMA HAYATINA ETKİLERİ

*Prof. Dr. Aydın BAŞBUĞ-Gazi Üniversitesi*

### GİRİŞ

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, Kasım 2012 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Kanunun hazırlanması ve tartışma süreci oldukça uzun sürmüştür. Kanunun hazırlık aşamasında oluşturulan bilim heyetinde yer almış bulunmam nedeniyle geçen uzun süreç sonunda hazırlanan tasarıdan tamamen farklı bir kanunun ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Örneğin hazırlanan ilk tasarıda yargıya süre getirici düzenlemelerden kaçınılarak, “en kısa zaman” ibaresi kullanılmıştır. Ancak ortaya çıkan kanunda bazı yerlerde en kısa zaman tabiri kullanırken bazı yerlerde katli süreler getirmektedir. Bu basit örnek dahi bütünlüğün bozularak tamamen farklı bir durumun ortaya çıktığını görmek için yeterlidir.

İçinde bulunduğum komisyon tarafından hazırlanan taslağın, toplu iş hukuku bakımından büyük bir fırsat olduğuna inanmaktayım. Maalesef sendikalar tarafından iyi bir şekilde değerlendirilemeyen taslak üzerinde önemli değişiklikler yapılmış ve oldukça geri nitelikte düzenlemeler gidilmiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında sorumlu sivil kuruluşların, süreçteki görevlerini iyi yerine getirmeleri nedeniyle bu sonucun ortaya çıktığına inanmaktayım.

Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ortaya çıkaran uluslararası gelişmeler ve içeriden kaynaklanan sosyal ve ekonomik nedenler bulunmaktadır. Anayasa değişikliği bu sürecin somut bir ilk adımıdır. Aşağıda bu sürece bağlı bir değerlendirme yapılarak gerek

süreç gerekse ortaya çıkan kanun metni üzerinde eleştirel bir değerlendirme yapılacaktır.

## **1- Çalışma Hayatını Etkileyen Dış Nedenler**

### **1.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)**

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından hazırlanan ve bir ülke tarafından onaylanan sözleşmelerin gereğinin yerine getirilip getirilmediği, ILO Genel Kurulunun en önemli toplantılarından biri olan Aplikasyon komitesinde (Committee on the Application of Standarts) değerlendirilmektedir. Bir ülke sözleşmeyi onaylamakla birlikte, Genel Kurulun denetim yetkisini kabul etmiş demektir. Ancak ILO, bazı sözleşmeleri insan hakları ile ilgili görmüş ise, sözleşme bir ülke tarafından onaylanmasa dahi ILO'nun üyesi olması nedeniyle onay şartı aramaksızın Genel Kurulda denetim yapılabilmektedir. Sendikal Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı sözleşme ile Toplu Pazarlık Hakkının ele alındığı 98 sayılı sözleşmeler bu türdendir.

Türkiye 87 sayılı sözleşmeyi onayladığı 1992'den bu yana 15 defa bu sözleşmeyi ihlal ettiği gerekçesiyle aplikasyon komitesi gündemine alınmıştır. Özellikle 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonucu gerçekleştirilen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile Anayasanın 51 ve 53. maddelerinin getirmiş olduğu yasaklayıcı ve sınırlayıcı sendikal düzenleme nedeniyle çeşitli yaptırımlarla karşı karşıya gelmiştir.

İLO Anayasasına göre en ağır yaptırım “special paragraf” yani özel paragrafa almadır. Türkiye’de bu yaptırım “kara liste” olarak bilinmektedir. Uluslararası hukukta özel paragrafa alınma yaptırımı o ülkenin uluslararası kuruluşlarla ilişkilerini önemli ölçüde aksatacak derecede mühim bir yaptırımdır.

2004 ve 2005 yılında işçi ve memur sendikalarınca Türkiye'nin onaylamış olduğu örgütlenme özgürlüğüne dair 87 sayılı sözleşmenin ve Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına dair 98 sayılı sözleşmenin ihlal edildiği gerekçesiyle başvuruda bulunulmuştur.

Memur sendikalarınca toplu sözleşme yapma hakkının verilmiş olması 98 sayılı sözleşmenin ihlali anlamına geldiği gerekçesiyle başvuruda bulunulmuştur. Türkiye 98 sayılı sözleşmeyi 1951 yılında onaylamıştır. 1951 yılında Resmi Gazete'de yayınlanan resmi çeviride bu hakkın sadece işçilere tanınmış bir hak olduğu belirtilmiştir. Oysa bu bir çeviri hatası olup sözleşme işçi ve memur ayrımı yapmaksızın bütün çalışanlara bu hakkı tanımışken, Türkiye çeviride yapmış olduğu bu manipülasyon ile uzun bir süre memurların toplu sözleşme hakkını gasp etmiştir. Anayasamızın 90. maddesine eklenen son fıkrası hükmü de konusu insan haklarıyla ilgili olan uluslararası sözleşmeler ile iç hukuk çatıştığında uluslararası sözleşmenin uygulanacağı prensibine yer vermiştir. Buna göre memur sendikalarının özellikle belediyelerle yaptığı toplu iş sözleşmelerde;

1-98 sayılı sözleşmenin insan haklarıyla ilgili olmadığı,

2-98 sayılı sözleşmenin de memurlara toplu sözleşme yapma hakkını vermediğini,

ileri sürerek memur sendikalarını yaptığı toplu sözleşmeleri geçersiz olduğu gerekçesiyle yapılan ödemelerin ya memurdan ya da belediye başkanından alınması yoluna gitmiştir.

Türkiye'nin uluslararası sözleşmelere ilişkin bu değerlendirmesi karşısında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 2008 yılında vermiş olduğu kararında sendika ve toplu sözleşme hakkının insan haklarının bir parçası olduğunu İLO'nun 98 sayılı sözleşmesinin memurlara da toplu sözleşme hakkını tanıdığına sonucuna vararak Türkiye'yi

mahkum etmiştir. İşte Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bu kararından sonra 98 sayılı sözleşmenin memurlara da toplu pazarlık ve toplu sözleşme yapma hakkını getirdiği iç hukukumuzda kabul edilmeye başlanmıştır. Öyle ki değişik tarihlerde gerçekleştirilen memur eylemlerinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre verilen disiplin cezaları Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Danıştay kararlarında, 98 sayılı sözleşmenin toplu pazarlık hakkı kapsamında örgütlü çalışanların çeşitli eylem hakkının bulunduğu kabul edilerek, verilen disiplin cezalarını Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasının hükmü karşısında hukuka aykırı olduğu vurgulanmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasamızın 90. maddesi karşısında yargı cephesinde gelişen bu sonuç, İLO gündeminde paralel olarak gelişmemiştir. 2007 yılında 96. genel kurulda Türkiye, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile örgütlenme özgürlüğünü aşırı derecede sınırlandırdığı ve 4688 sayılı Kamu Çalışanları Sendikalar Kanunu ile de memurlara toplu sözleşme yapma hakkının tanımadığı gerekçesiyle 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin Türkiye tarafından ihlal edildiği sonucuna varılmıştır. Aynı genel kurulda Türkiye, anayasa değişikliği dahil yasal değişikliği yapacağı sözünü vermiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve akabinde yüksek yargıdaki içtihat değişikliği, uluslararası sözleşmelerin iç hukuka etkisi bakımından Türk hukukunda köklü zihniyet değişikliklerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

2008 ve 2009 yılı arasında Türkiye verdiği sözü yerine getiren olumlu bir adım atmadığı için 2009 yılı 98. genel kurulunda ağır bir yaptırımla karşılaşmıştır. İLO uzmanlarınca Türkiye'nin en ağır yaptırımını olan özel paragrafa alma talep edilmiştir. Türkiye'nin sürekli olarak, mahalli veya genel seçimleri yapılmasını, çalışma ve

sosyal güvenlik bakanlığının değişmesini veya çeşitli tarihlerde hazırlanan tasarıların bahane edilerek uluslararası alanda taahhütlerini geçiştirdiği ancak bu zamana kadar somut bir adım atılmadığı gibi ciddi eleştiriler ileri sürülmüştür. Hatta Türkiye'nin İLO nezdinde kredibilitésinin kalmadığı; Türkiye'nin İLO'yu oyaladığı gibi ağır ifadeler kullanılmıştır. İşçi ve memur sendikaların talebi üzerine özel paragraf yaptırımını hafifletilmiştir. Bu yaptırım yerine Türkiye'ye gerekli yasal değişim yapması için 1 yıllık süre tanınarak bu süre içinde İLO uzmanlarınca teknik iş birliği yapılması kararı alınmıştır. Ancak geçen bir yıl içerisinde 2010 yılı 99. genel kuruluna kadar somut bir adım atılmamıştır. 2010 yılı haziran ayında gerçekleştirilen 99. genel kurulda 1 yıl içinde somut bir adım atılmadığı ve Türkiye'ye gelen İLO yüksek misyonuyla bakanlık seviyesinde görüşülmediği için Türkiye bir ön tartışmaya alınmaksızın uygulama komisyonu gündemine alınmıştır.

Türkiye'nin 87 ve 98 sayılı sözleşmelerini ağır bir şekilde ihlal ettiğini kabul eden İLO, anayasa değişikliğini ciddi ve somut bir adım kabul ederek olumlu bir gelişme kabul etmiş ve teknik iş birliğinin yaptırımını kaldırarak Türkiye'ye bir yıl daha süre verilmesini ve bu süre içinde İLO'ya düzenli bir şekilde rapor gönderilmesine karar verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve İLO genel kurullarında Türkiye aleyhlerine alınan kararların ülkemizi uluslararası kamuoyunda küçük duruma düşürmemesi için iç hukukumuzda yargı kararlarınca da kabul edilen ve zaten uygulanması zorunlu olarak iç hukukumuzun bir parçası olan sözleşmelerin ışığında bir an önce yasal değişikliklerin yapılması gereği ortaya çıkmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nde (ILO) 2007 yılı Genel Kurulu



ile başlayan süreçte Türkiye'nin 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşmeyi ve Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Mütteallik 98 sayılı sözleşmeyi ihlal ettiği sonucuna varmıştır. ILO, 87 sayılı sözleşme açısından 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 4688 sayılı Kamu Çalışanları Sendikaları Kanununda değişiklik yapılmasını, 98 sayılı sözleşme açısından da 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda değişiklik yapılmasını, memurlara da toplu iş sözleşmesi yapma hakkının verilmesi acil olarak talep edilmektedir.

Yukarıdaki gelişmeler çerçevesinde ILO, Türkiye'den 2821, 2822 ve 4688 sayılı Kanunların ILO'nun ilkeleri ve 87 ve 98 sayılı Sözleşmelere uygun olarak köklü değişiklikler talep etmiştir. Bu talepler esasta;

- a) Memurlara toplu sözleşme yapma hakkının tanınması,
  - b) Sendikaların işleyişi üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması,
  - c) Toplu iş sözleşmesi yapılması üzerindeki kısıtlayıcı düzenlemeler ve grev yasaklarının kaldırılması
- başlıklarında toplanmaktadır.

## 1.2. Avrupa Birliği (EU)

Türkiye'nin 35 yıldır süren Avrupa Birliğine üyelik sürecinde somut adımlar atılmaya başlandığı geçtiğimiz dönemde, Avrupa Birliği de genişleme görüşmeleri sırasında Türkiye'den ILO'nun taleplerine paralel bazı taleplerde bulunmuştur. Bu talepler;

- a-İşyeri ve meslek sendikacılığı kurulmasına izin verilmesi,
- b-Konfederasyon dışında federasyon tipinde üst örgütlenme

modelinin önünün açılması,

c-Yabancıların sendika yöneticiliğine ilişkin mevcut yasakların kaldırılması,

d-Sendikal mevzuatın ayrıntıdan uzak, genel içerikte ve konuları da sendikaların iç işleyişine bırakacak şekilde yeniden düzenlenmesi,

e-Sendikaların yasak faaliyetlerinin kaldırılması,

f-Sendikaların televizyon gibi sesli ve görüntülü yayın kurmasına izin verilmesi,

g-Sendika yöneticilerinin genel veya yerel seçimlerde seçilmeleri halinde yöneticilik sıfatlarının devamının sağlanması,

h-Memurlara toplu sözleşme yapma hakkının tanınması,

i-Toplu sözleşmede işkolu ve işyeri barajının kaldırılması

j-Grev yasaklarının kaldırılması,

k-Grev ertelemeleri ile grev hakkına müdahale edilmemesi, konularında toplanmaktadır.

AB ile gerçekleştirilen 2009 yılı uyum görüşmelerinde hükümet, yukarıdaki talepleri kabul ederek gerekli yasal değişiklikleri yapma taahhüdünde bulunmuştur.

ILO ve AB'nin yasal düzenleme üzerinde değişiklik taleplerinin yerine getirilmesi amacıyla Haziran 2009 yılında bir bilim komisyonu kurulmuştur. Komisyon çalışmalarını Kasım ayı sonuna kadar sürdürerek yeni bir Sendikalar Kanun Tasarısı ve Toplu İş Sözleşmesi Kanun Tasarısı hazırlanmıştır.

## 2. Toplu İş İlişkilerindeki Değişiklikleri Zorlayan İç Nedenler

İş Kanunumuzda 2003 yılında gerçekleştirilen değişikliğin temel nedeni iş yasalarının katı kurallarını esnekleştirilmesi ihtiyacı olduğu söylenmiştir. Bu amaçla İş Kanunumuzda esnekleşme temeline dayanan değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Ancak kanun çıkarıldığından bu yana uygulamada yaşanan sorunlar iş sürelerine ilişkin esnekleşme ihtiyacından değil, daha çok güvencesiz ve sendikasıız işçi çalıştırma ihtiyacından kaynaklandığını göstermektedir.

İş Kanunumuz kabul edildiğinden bu yana uyuşmazlık konusu olan dava sayısı gün geçtikçe artmıştır. Yargıtay'ın 9. Hukuk dairesi bir yıl içinde baktığı dava sayısı birden bire 15000'lerden 55000'lere kadar yükselmiştir. Yargıtay'ın bu iş yükü göstermektedir ki İş Kanunu işçi ve işverenin karşılıklı menfaatlerini düzenleyerek işin ve işyerinin güvencesini sağlamaktan uzaktır. Aksine kanun, iş ve işyeri için yeterli olmayan, işçi ve işveren arasında yeni yeni sorunların kaynağı olma konumundadır.

İş yerinde yeni sorunların kaynağı olan İş Kanunumuz alt işveren uygulamasını önemli ölçüde sınırlandırmıştır. Ancak bu sınırlandırmalara rağmen alt işveren uygulaması gün geçtikçe yaygınlaşmaktadır. Bunun en önemli sebebi güvencesiz ve sendikasıız bir endüstri ilişkiler sistemine doğru geçme isteğidir. En çok alt işveren çalıştıran işveren de devlettir. Kamu işyerlerinde alt işveren işçisi sayısı %50'lere bazen de %75-80'lere ulaşmaktadır.

Kamu işyerlerinde alt işveren uygulamasının en önemli sebebi, özelleştirmedir. Özelleştirme kapsamına alınan bir kamu işletmesinde yeni işçi alımı durdurulmuş, emekli olan işçilerin yerine yeni işçi alınmamıştır. Özelleştirme süresi uzadıkça işgücü ihtiyacı

alt işverenler yoluyla giderilmeye çalışılmıştır. Yeni işçi alamayan kamu yöneticileri ister istemez yasalara aykırı olmasına rağmen asıl işi de alt işverenlere bırakmaktadır. Bu durum çalışma hayatında ikili bir ayrımı meydana getirmektedir. Özel sektör işyerlerinde alt işveren uygulaması adeta imkansız hale gelirken kamu işyerlerinde pervasız bir şekilde hem de yasalara aykırı olarak uygulama devam ettirilmektedir. Kamu, bu hukuka aykırı durumun devamı için genel veya özel yasalarda kendisine ayrıcalık meydana getiren yasaları çıkarmaktan da çekinmemektedir.

Alt işveren uygulamasını kamu kadar kullanamayan özel sektör bu uygulamaya benzer şekilde işyerinde ödünç işçi çalıştırma talebinde bulunmaktadır. Ödünç işçiliği meslek edinmiş işverenlerin, yani işçi kiralama bürolarının yasal olarak düzenlenerek işyerinde kiralık işçinin çalıştırılması yönünde bir eğilim göstermektedir.

Ülkemizde memur sendikacılığı oldukça geç başlamıştır. Anayasamızın 51. maddesinde yapılan değişiklik 1995 yılında gerçekleşmiş ancak 4688 sayılı Kamu Çalışanları Sendikaları Kanunu 2000 yılında çıkarılabilmektedir. Bu kanun çerçevesinde günümüze kadar gerçekleştirilen toplu görüşmelerden olumlu bir sonuç çıkmamış memurların mali haklarına erişkin konularda sendikal hareket arzu ettiği başarıyı elde edememiştir. Toplu sözleşme ve grev hakkından yoksun olan bir sendikal özgürlük eksik bir özgürlüktür. Memur sendikaları da tıpkı işçi sendikaları gibi toplu sözleşme yapmak ve uyuşmazlık çıkması halinde greve başvurma haklarını elde etmek için gayret etmektedir. Memur sendikaları bu amaçla 2005 yılından itibaren uluslararası çalışma örgütü(ILO) nezdinde de çalışmalarda bulunarak bu haklı taleplerini yurtiçi ve yurtdışında çeşitli ortamlarda dile getirmişlerdir.

Sendikal mevzuattaki değişikliği etkileyen bir başka husus, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunudur. Bu kanuna göre, sigorta kayıtlarının alışma Bakanlığına gönderilerek resmi sendika istatistiklerine bu bildirimle göre doğrulanarak yayınlanmasını öngörmüştür. Bu düzenleme şöyle bir sonuç meydana getirecektir: bugüne kadar yayınlanan istatistiklerde belirtilen sendika üye sayısı mevcut bilinen sigortalı üye sayısı ile örtüşmeyecektir. Bunun sonucunda bugün %10 barajını aştığı kabul edilen birçok sendikaların gerçek üye sayısının ortaya çıkmasıyla barajın altında kalacağı ve toplu sözleşme hakkını kaybedeceği açıktır.

Sendikalarla yapılan görüşmeler sonucunda Temmuz 2009 tarihinde yayınlanacak olan sigorta kayıtlarına göre düzenlenmiş istatistiklerin uygulanmaması ve 6 ay ertelenmesi Ocak 2010 tarihine kadar da bu konuda yasal bir düzeleme yapılması kabul edilmiştir. Ocak 2010 tarihine kadar sendikalar kanunu yasallaştırılmamış; yapılan düzenleme ile ocak ayında istatistiklerin yayınlanmaması Ocak 2011'e kadar ertelenmesi öngörölmüştür.

Yukarıdaki gelişmeler karşısında alışma Bakanlığının Ocak 2011 tarihine kadar %10 barajını gerçek sigortalı kayıtlarının ortaya çıkaracağı sorunları gidermek amacıyla Sendikalar Kanununu ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev Lokavt Kanununda değişiklik yapması zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak işyeri ve meslek sendikacılığının kurulmasının önünün açılması ve bu sendikalar ile memur sendikalarına toplu sözleşme hakkının verilebilmesi için Anayasa değişikliğinin yapılması gereği doğmuştur.

### **3. Anayasa Değişikliğii ve Anayasa Değişikliğinin alışma Hayatına Etkisi**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bazı maddeleri, 13.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Yasa ile değiştirilmiş ve 12.09.2010 tarihinde

gerçekleştirilen referandum ile de kabul edilmiştir. Bu değişiklikler arasında Anayasa'nın 51, 53 ve 54. maddelerindeki değişiklik ile memurların toplu sözleşme hakkını düzenleyen 53. ve 128. maddelerinde meydana gelen değişiklik bizi ilgilendirmektedir. Bu değişiklik ile

1-Anayasanın 51. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan, *“Aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz.”* hükmü,

2-Anayasanın 53. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan *“Aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz.”* hükmü,

3-Anayasanın 54. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *“Grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumludur.”* hükmü,

4-Anayasanın 54. maddesinin yedinci fıkrasındaki *“Siyasî amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz.”* Hükmü,

yürürlükten kaldırılmıştır.

Memurların toplu sözleşme hakkına ilişkin olarak da;

5-Anayasanın 53. Maddesinin üçüncü fıkrasındaki, *“128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvuru-bilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler.*

*Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idarî veya kanunî düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.”* şeklindeki hüküm,

*“Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyumsuzluk çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.*

*Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.”*

olarak değiştirilmiştir.

6-Anayasanın 128. Maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” şeklindeki hüküm de, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” şeklinde değiştirilmiştir.

Gerçekleştirilen bu değişikliklerin ILO ve AB ilkelerine uygun-

luğu ileri sürölmektedir. Ancak bu ilkelere uyulmak amacıyla Sendikalar Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda gerçekleştirilecek değışiklikler bu ilkelerin amaçladığı ve korumak istediği menfaat dışına çıkmamalıdır.

Birden fazla sendikaya üyeliği yasaklayan Anayasa hükmü, aynı anda ve aynı işkolunda birden fazla işkolu sendikasına üye olmasını yasaklamaktadır. Bu hüküm, işçinin farklı işkolunda bir başka sendikaya üye olmasına engel değildir. Bu husus 87 sayılı sözleşmeye aykırı olmadığı halde Anayasa değışikliğinin 87 sayılı sözleşmeye dayandırılması yerinde değildir. Aynı anda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üyeliğin yasaklanması 87 sayılı sözleşmeye aykırı görölmemiştir. ILO'nun sendikal özgürlöklere ilişkin olarak belirlediği ilkelerde bir işçinin aynı anda hem iş kolu sendikasına hem de işyeri veya meslek sendikasına üye olmasının yasaklanmasının 87 sayılı sözleşmeye aykırı olduğu kabul edilmiştir. Yapılan bu değışiklik ile işyeri ve meslek sendikacılığının önü açılmaya çalışılacak ise, bu gelişme olumsuz sonuçlar meydana getirecektir. Bu hükmün Anayasa'dan çıkarılmasına rağmen Sendikalar Kanunu ile aynı zamanda ve aynı işkolunda olmamak şartıyla birden fazla sendikaya üyelik devam ettirilebilir. Ancak yasağın kaldırılmasının aynı işkolunda da üye olunabileceği şekilde bir serbesti getirildiği iddiaları daha şimdiden gelişmeye başlamıştır.

Anayasanın “*Toplu İş Sözleşmesi Hakkı*” başlıklı 53. maddesinin dördüncü fıkrası: “*Aynı işyerinde, aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz*” hükmünün kaldırılmasının da memurlara toplu sözleşme hakkının verilmesi nedeniyle değıştirildiği belirtilmektedir. Ancak bu hükmün kaldırılması ile işçiler açısından ve özellikle özel sektör işyerlerinde, aynı işyerinde ve aynı



anda birden fazla sendikanın yaptığı veya işvereni yapmaya zorlandığı toplu iş sözleşmesi düzeninin de yolu açılmıştır. Hükümdeki değişikliğin bu şekilde anlaşılması, işyerindeki çalışma düzenini bozarak, toplu iş sözleşmelerinin çatışmasından doğan bir karmaşayı meydana getirebilecektir.

Bahse konu olan durum işkolu toplu iş sözleşmeleri bakımından mümkündür. Ancak işkolu toplu iş sözleşmesi 1980 öncesi Türk hukukunda mevcut idi. Uygulamada ortaya çıkan sorunlar karşısında iş kolu toplu iş sözleşmeleri kaldırılmış ve Anayasa'nın ilgili maddesi getirilmiştir. İş kolu toplu iş sözleşmesi olmadığı süreçte işyerinde aynı anda bir işkolu sendikasının bir işyeri için yapacağı toplu iş sözleşmesi yanında, aynı işyerinde o işyeri için kurulmuş işyeri sendikasının veya aynı meslekte kurulmuş olan meslek sendikalarının toplu iş sözleşmesi yapması ve bu toplu iş sözleşmelerinin bir işyerinde uygulanmak zorunda kalınması uygulamada sorun yaratacaktır. Bu nedenle Anayasa değişikliği işyeri ve meslek sendikalarının meşruluğu ile bu sendikaların toplu iş sözleşmesi hakkına sahip olduğu şeklinde anlaşılmamalıdır.

Aynı işyerinde birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamama yasağının kaldırılmasının yukarıdaki sakınca yanında memurlar açısından bir zorunluluğu da meydana getirdiği görülmektedir. Kamu işyerlerinde işçi sendikalarının yanında memur sendikalarının toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için Anayasa'daki bu hükmün kaldırılması ihtiyacı doğmuştur. Ancak bu zorunluluğu yerine getirmek uğruna yapılan değişiklik özel sektör işyerlerinde bir karmaşaya yol açacak niteliktedir.

Hüküm sadece memur sendikalarının aynı anda işçi sendikaları yanında aynı işyerinde toplu iş sözleşmesini yapmalarına engel olmayacak bir biçimde düzenlenmiş olsaydı daha iyi olacaktı.

Anayasanın “*Grev Hakkı ve Lokavt*” başlıklı 54. maddesinin 3. fıkrası: “*Grev esnasında grevi katılan işçilerin ve sendikanın kastı ve kusurlu hareketi sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendikanın sorumlu olduğu*” hükmünün kaldırılması işçi hareketi bakımından olumlu bir gelişmedir. Bu hüküm kasıtlı ve kusurlu davranışların sonucunun sendikaya yüklenerek kişilerin sorumsuz hareketlerine yol açmaması gerekçesi ile kaldırılmaktadır. Ayrıca kişilerin davranışları sonucu sendika tüzel kişiliğinin ortadan kalkma riskinin 87 sayılı örgütlenme özgürlüğünün korunmasına ilişkin sözleşmeye aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Ancak bu hüküm, sendikanın aldığı kararlar sebebiyle oluşan maddi zarardan sendikanın sorumlu olmayacağı şeklinde anlaşılmalıdır.

Anayasanın “*Toplu İş Sözleşmesi Hakkı*” başlıklı 54. maddesinin 7. fıkrası: “*Siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt; işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler yapılamaz*” hükmünün kaldırılması kafalarda karmaşa çıkaracak niteliktedir. Ancak Anayasada yer alan “*Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.*” hükmü karşısında aynı sonucun yasada düzenlenmesi mümkündür. Çünkü ILO nezdinde bu şekilde yasağın soyut ve genel bir biçimde getirilmesi 98 sayılı sözleşmeye aykırı görülmektedir. ILO, yasağın somut ve açık bir şekilde sayılan hallerle düzenlenmesini talep etmektedir.

Yukarıdaki esaslar dikkate alındığında, Türk sendikal sistemine tamamen yabancı ve sakıncalı olarak gördüğümüz işyeri ve meslek sendikacılığının ILO ve AB gerekçe gösterilerek getirilmesini doğru bulmuyoruz. ILO ve AB’nin önerisi, bu yönde bir yasağın mevzuatta bulunmaması ile sınırlı olup, bu yasağın kaldırılması dışında

sendikal mevzuatta tamamen sistem değişikliği meydana getirecek bir örgütlenmenin önünün açılması değildir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile de bu yasağın kaldırılması ile yetinilmiş; daha fazla bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Aynı anda birden çok sendikaya üyeliğın yasaklanmasına ilişkin Anayasa değişikliği, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda dikkate alınmış ve aynı işyerinde birden fazla sendika üyeliği haklı olarak yasaklanmıştır.

Anayasa değişikliklerin de yerinde ve doğru olduğunu söylemek güçtür. Nitekim daha Anayasa değişikliği zamanından beri birçok tartışma ortaya çıkmıştır. Değişikliklerin özgürlüklerin önünü açıcı olarak algılanması gerekirken, gerek Anayasa metninde gerekse 6356 sayılı Kanunda eski zihniyet devamlılık arz etmiştir.

#### **4. Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Olumlu ve Eleştirel Yönleri**

Toplumı ilgilendiren kanunların değiştirilmesini ortaya çıkaran ihtiyaçlar; ya kanunun toplumun değişen ihtiyaçlarına cevap vermeyecek kadar eskimesi ya da özgürlüklerin önünü açılmasına dayanmaktadır. Kanunların bu ihtiyaçtan dolayı değiştirilmesindeki usul de teknisyenlerin ve bürokratların teknik bilgi ve becerileri doğrultusunda olmayıp, toplumun değişik çıkar gruplarına menfaatlerini yine bu çıkar gruplarının talepleri dikkate alınarak demokrasinin ve hukuk devletinin ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilmesidir.

12 Eylül askeri darbesinin ardından gerçekleştirilen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kabul edildiğinden bu güne kadar ciddi eleştiri konusu olmuştur. Uluslararası alanda Türkiye aleyhine yapılan değerlendirmelerin esasını teşkil etmiştir. Özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Genel Kurullarında sendikal hakların söz konusu

kanunlar tarafından ihlal edildiğini sıklıkla dile getirmiştir. Gerek içeride gerekse uluslararası alanda getirilen engeller nedeniyle her iki kanunda da 12 Eylül döneminden bu yana önemli değişiklikler yapılmıştır. Hakların ve özgürlüklerin önündeki engeller büyük ölçüde kaldırılmıştır.

2821 ve 2822 sayılı kanunların üzerinde değişik zamanlarda çok sık değişiklikler yapılmasına rağmen bu kanunları kaldırarak yeni bir kanun yapma ihtiyacı nereden doğmaktadır? Yeni yürürlüğe giren 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun değerlendirilmesinde bu sorunun cevabı oldukça önemlidir. 2821 ve 2822 sayılı kanunlarda demokratik dönemde yapılan değişiklikler sendikal özgürlüğün gereğince kullanılmasına yetmemektedir. Ne kadar değişiklik yapılırsa yapılsın 12 Eylül döneminin gölgesi kaldırılamamaktadır. Bu durum Türkiye'de sendikalaşma oranının ve sendikal özgürlüğün kullanılmasında ciddi sorunlar meydana getirmektedir. Demek ki 6356 sayılı yeni kanunun kabul edilmesindeki temel amaç "dostlar alışverişte görsün" misali olmayıp sendikal özgürlüğün geliştirilmesi ve ülkemizdeki sendikalı işçi sayısının arttıracak ortamı sağlamasıdır.

Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Birliği'nin de Türkiye'nin önüne çizdiği yol haritası bu değişikliğin yapılmasını zorunlu kılmıştır. ILO ve Avrupa Birliği'ni, Türkiye'den talebi %3-4'lerde olan sendikalaşmanın %20-25'lere yükseltilmesi, toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işyerleri ve işçi sayısının sendikalaşma oranında daha fazla olacak şekilde artırılması, memurlara toplu sözleşme ve grev hakkının verilmesi ile üyelik ve grev hakkını kullanılması önündeki engellerin kaldırılmasıdır. 2010 yılında gerçekleştirilen Avrupa Birliği üyelik görüşmelerinde Türk hükümetini temsilen görüşmeye katılan bakanların imza attıkları ve gerçekleştirmeye taahhüt ettikleri değişiklik talepleri esas olarak bu noktada toplanmaktadır. Do-

layısıyla 2821 ve 2822 sayılı kanunların değiştirilmesi belirtilen bu hedef ve verilen sözler çerçevesinde gerçekleştirilmek istenmiştir.

2821 ve 2822 sayılı kanunların değiştirilmesi ihtiyacı karşılığında en önemli sorun teknik ve bürokratik süreçte yaşanmıştır. Yukarıda değindiğimiz sosyal ve siyasal hedefleri gerçekleştirmekle görevli olan teknik personel bu amaçlardan uzak bir şekilde konuyu ele aldığı için ortaya ihtiyaçtan tamamen farklı ve yeni sorunlar yaratan bir kanun çıkmıştır. Yaşadığımız bu sorunun en önemli sebebi teknik memur kesimin “kimse bilmez ben bilirim” anlayışı yer almaktadır. Bu nedenle sivil toplum örgütlerini küçümseyen, aşağılayan ve değer vermeyen memur zihniyeti sivil siyasetin ve sivil toplum örgütlerinin önünü tıkamıştır. Ortaya çıkan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu sendikalaşma oranını arttırıcı, örgütlü bir toplumu geliştirici ve demokrasiye katkı sağlayıcı, sendikal hakları koruyup geliştirici olmaktan uzak kalmıştır. Aksine görüşüne kısa ve serbestlikten yana olan kanun örgütlenmenin önünde yeni ve bilinmeyen engeller çıkarmaktadır.

Önemli bir sivil toplum örgütlenmesi olan sendikaların da tutum ve tavrı da kendisini her şeyin üzerinde gören teknisyen memuru da haklı çıkarmaktadır. 6356 sayılı kanunun hazırlandığı günden yürürlük tarihine kadar geçen süreçte özellikle konfederasyonların böyle bir ortama hazır olmadığı anlaşılmıştır. Bilim heyetinin hazırladığı tasarı taslağına yöneltilen eleştiriler bunu göstermektedir. Bu eleştirilerden anlaşılmaktadır ki konfederasyonlar şikayette buldukları kanun karşısında nasıl bir talepte bulduklarını bilmemektedir. Bu nedenle tutarsız ve çoğu zamanda temsil ettiği kitleler aleyhine olduğunun farkında olmadan talepte bulunmuşlardır. Yine bu süreç göstermektedir ki sivil toplum örgütleri kendilerini ilgilendiren ve uygulanan kanunların yabancısıdır. Çoğu zaman da bu tür işler bir veya iki uzmanın sırtına yıkılmıştır. Bu nedenle teknisyen

memur kesiminin eline malzeme bırakılmıştır.

Benzer durum memurların toplu sözleşme haklarının verilmesinde de yaşanmıştır. Sendikal ve toplu sözleşme haklarını elde etme gayretinde olan memur sendikaları toplu sözleşme ve grev hakkını elde etmek için uluslararası alanı kullanmışlar; demokratik ve sivil taleplerle, doğrudan veya dolaylı olarak siyasetleri etkileyerek bir hak elde etmişlerdir. 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile Anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklik ile işçi sendikalarının toplu iş sözleşmesi hakkına benzer bir hak olan toplu sözleşme hakkı memur sendikalarına da tanınmıştır. Ancak anayasa değişikliği sonrası nasıl bir toplu sözleşme düzeni olmalıdır? Toplu sözleşmenin düzeyi ve türü ne olmalıdır? Konfederasyonların ve sendikaların toplu sözleşme görüşmelerindeki rolü ne olmalıdır? Sorularına memur sendikalarının da hazır olmadığı anlaşılmıştır. Bu nedenle ortaya görünüşte toplu sözleşme hakkı veren ancak görünüşte eskisinden daha kötü bir yasa yukarıda bahsettiğimiz memurlarca ortaya çıkarılmıştır. Sonuçta hakları ve özgürlükleri genişletmek olan siyaset bürokrasinin şartları arasında bükülerek “Dostlar alışverişte görsün” misali bir sistem ortaya çıkmıştır. Bu sonucun ortaya çıkmasında memur sendikalarının da önemli bir payı bulunmaktadır.

#### **4.1. Kanunun Sendika Üyeliği ve İşkolunun Tespitinde Getirdiği Sorunlar**

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu da bu eleştirilerden uzak değildir. Bu önerimizi ispat için tek bir örnek vermek yeterlidir. 2821 sayılı eski Sendikalar Kanunu sendikaya üye olmak için noter şartını öngörmüştür. Üyelik hususundaki bu düzenlemenin sendika özgürlüğünü ihlal ettiğini ILO kabul etmiş ancak bunun Türkiye aleyhine ağır bir yaptırıma karar verilmesini gerektirecek nitelikte olmadığı sonucuna varmıştır. Dolayısıyla ka-

nun, notere başvurmakla üyelik hakkını güçleştirdiği için sendikal hakkı ihlal etmekteydi. Sendikal hakkın önündeki engelleri kaldırmak ve sendikal hak ve özgürlükleri geliştirerek AB standartlarında bir çalışma hayatını kurmayı hedefleyen 6356 sayılı kanun elektronik ortamda üyelik sistemini getirmiştir. İlk bakışta üye olmanın önündeki engelleri kaldırarak sendikal hakkın kullanılmasını kolaylaştırdığı izlemine verecek olan kanun dikkatli bir inceleme sonucunda bunun aksini olduğu ve eski 2821 sayılı kanundan daha geri bir düzenleme olduğu anlaşılacaktır. Çünkü 6356 sayılı kanun iş sözleşmesiyle çalışanlar dışında eser, nakliye, komisyon, vekalet, adi ortaklık sözleşmesiyle ve işçi çalıştırmaksızın bu sözleşmelerle iş gören kişileri de işçi kabul ettiği halde elektronik ortamda bu kişilerin sendikaya üye olması imkansızdır. O zaman şu soruyu sormak gereklidir. Bu kişilerin işçi sayılması ve sendikaya üye olma hakkının tanınmasının anlamı nedir? Kullanılamayacak bir hakkın kanunda yer alması kadar abes bir durum söz konusu olamaz. 6356 sayılı Kanun bu defolu durumunu iş sözleşmesiyle çalışan işçiler için de sürdürmüştür. Üye olma hakkı için iş sözleşmesi ile çalışmayı yeterli görürken diğer taraftan kanunda açıkça yazmamakla birlikte ön görmüş olduğu sistemle üye olma hakkını sigortalı olma ön şartına bağlanması; bununda ötesinde hukuken kaçak olarak çalıştırılan sigortalıların sigortalı kabul edilmiş olmasına rağmen sendika üyeliği için SGK'ya bildirilmiş olma gibi ikinci bir ön şartın aranması sendikal özgürlüğün önündeki engelleri ne derece kaldıracaktır? Yani SGK'ya bildirilmeyen ve hukuken sigortalı ve işçi sayılan kişiler nasıl sendikaya üye olacaktır. Aynı sıkıntı taşeron işçileri için de söz konusudur. Fiilen asıl işverenin işyerinde o işyerinin girdiği iş kolunda çalışan taşeron işçileri 6356 sayılı kanuna göre de taşeronun fiilen çalıştığı iş kolunda kabul edilmiş olmasına rağmen işkolunun tespitinde ciddi sıkıntılar meydana gelmektedir. Alt işveren asıl işverenin işyeri numarasına ek olarak işçiyi bildirmiş ise o işyerinde

yaptığı işe göre iş kolu tespit edilecektir. Ancak alt işveren işyerini asıl işverenden bağımsız olarak bildirmiş ve işçiyi de bu iş yerinden SGK'ya sigortalı göstermiş ise işçinin hangi sendikaya üye olacağı ciddi problemlere gebe kalmaktadır.

Yukarıda verdiğimiz örnek merakımızı anlatmaya yeterlidir. Benzer şekilde birçok konuda sendikal örgütlenmenin önünde ciddi sıkıntılar bulunmaktadır. 6356 sayılı kanunun getirmiş olduğu bu zihniyet uygulamaya ve alt mevzuatının şekillenmesine de yansımaktadır. Bunun en güzel örneği iş kolları yönetmeliğidir. Kendilerini her şeyin üzerinde gören memur zihniyeti işkollarının tespitinde Avrupa Birliği'nin istatistik programında olan NACE sisteminin sendikaların ve sendikalaşmanın önüne yeni bir engel olarak ortaya koymuştur. Öncelikle belirtmek gerekir ki 6356 sayılı kanunun iş kollarının tespitinde NACE'nin uygulanmasını emretmemiştir. Buna karşılık iş kolları tespit edilirken “ Uluslararası sözleşmelerin dikkate alınacağı” hükmünden başka bir meşruluk kaynağı bulamamıştır. Defalarca tekrar etmiş olmamıza rağmen yine belirtelim ki NACE, iş kollarıyla ilgili uluslararası bir sözleşme değildir. Bu, sadece istatistik değerlendirme için kullanılan bir kodlama sisteminden ibarettir. Kaldı ki 145 sayfa ve binden fazla faaliyetten ibaret olan NACE'nin hangi mantıkla 40 sayfa civarında iş kolları yönetmeliğinde sayılan faaliyetlerden ibaret görülebilir. Mevcut bir listeden bazı başlıkların seçilerek ve kısaltılarak aktarılması ne derece asla uygundur? Bu konuda ne kadar mantık dışı kalındığını belirtmek için sadece bir örneği vermeyi yeterli görmekteyiz. İş kolları yönetmeliğinde gıda iş kollarında sayılan 10.41.05 numaralı “Prina yağı imalatı (diğer küspelerden elde edilen yağlar dâhil) (mısır yağı hariç)” faaliyeti dikkat çekicidir. Burada parantez içerisinde “mısır yağı hariç” denmektedir. Peki o zaman mısır yağı üretimi hangi iş kolunda değerlendirilecektir? Bazı kişiler konu hakkında bilgi sahibi olmadıkları halde NACE'nin bunu kimya iş kolunda kabul ettiği



gibi bir açıklama getirdikleri görülmektedir. Oysa gerçek durum NACE'ye de uygun değildir. NACE sisteminde mısır yağı üretimi 10.62.06 kodlu olarak gıda faaliyetinin içinde ve listede 10.41.05 numaralı faaliyetin bir kaç sayfa arkasında yer almaktadır. Kısaca mısır yağı üretimi gıda faaliyeti kabul edildiği halde bu durumun iş kolları yönetmeliğindeki karşılığı nedir? Yine bu soruya NACE'nin mısır yağı üretimini kimya iş kolunda kabul ettiğini savunan kişinin konumu nedir? İşte bizim de anlatmak istediğimiz budur. Kanun yapmak ciddi biri iştir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun özellikle sendikal özgürlüklerin güvencesini eskisine göre daha kapsamlı ve sendikal özgürlük lehine düzenlediğini söylemek mümkündür.

## **4.2. Bireysel Sendika Özgürlüğü**

### **4.2.1. Sendika Kurma Hakkı**

İşçi ve İşverenler, kurulu olan sendikalardan birisine üye olabilecekleri gibi yeni bir sendika da kurabilirler. Bu özgürlüğün doğal sonucu olarak “sendika çokluğu ilkesi” kabul edilmiştir. Bu ilkeye göre aynı iş kolunda birden fazla sendika kurulabilecektir.

Hukuk sistemimiz, “işyeri” veya meslek sendikasının” kurulmasını öngörmemiş; Ancak yasaklamıştır da. Uygulamada işyeri ve meslek sendikalarının kurulduğu görülmektedir. Örneğin gazeteciler sendikası, müzik eserleri sahibi sendikası, fırın sahibi işverenleri sendikası ve Konya fırın işyeri sahipleri işverenleri sendikası gibi örnekler işyeri ve meslek sendikasına birer örnektir.

Sendika kurma hakkının kapsamında üst kuruluşları kurma hakkı da bulunmaktadır. Konfederasyon ve federasyon, kişi topluluklarında geçerli olan üst örgütlenme modelidir. Bizim hukukumuzda bu hak kişilere değil, sadece sendikalara tanınmıştır. Aynı şekilde sendikaların federasyon kurması yasaklanmamıştır.

Sendika kurucusu olabilmek için işçi olmak şart değildir. Kanunun işçi olarak saydığı iş sözleşmesi dışında çalışanlar da sendika kurucusu olabilecektir. Örneğin sürekli olarak tarım işkolunda faaliyet yürüten avukat, o işkolundaki bir sendikanın kurucusu ve üyesi olabilecektir. Aynı şekilde işveren sayılan işveren vekili, iş sözleşmesi veya statü hukukuna göre iş görmesine rağmen işveren sendikası kurucusu olabilecektir.

Sendika kurma hakkı, iş sözleşmesi, nakliye, vekalet, eser, komisyon veya adi ortaklık sözleşmesi gibi sözleşme ilişkileriyle fiili olarak çalışmayı gerekli kılmaktadır. Hukukumuz fiilen çalışmayan kişilere ve işsizlere sendika kurma ve üye olma hakkı vermemiştir (Kanun sadece, bir yıllık işsizlik süresince var olan üyeliğin sona ermeyeceğini hükme bağlamıştır. Bu süre içinde sendika dahi değiştiremeyecektir).

#### 4.2.2. Sendikaya Üye Olma Özgürlüğünün Korunması

Sendikaya üye olma kadar olmama hakkı da sendika hakkı kapsamına girmektedir. Sendika kurucusu olma ve üye olma ile faaliyetlerine katılma olumlu sendika hürriyeti olarak adlandırılmaktadır. Sendikaya üye olmama hakkı ise olumsuz özgürlüğünü oluşturur.

Sendikal özgürlüğün işe giriş, çalışma ve işe son verme hallerinde ihlali sendikal tazminata hak kazandırır (STİSK. m. 25/IV)). Bu tazminat, İşçinin bir yıllık ücreti tutarından az olmamalıdır.

STİSK'nun önceki 2821 sayılı Kanundan olan en önemli farkı, sendikal tazminatın işe girişte de sendikal ayırım yasağının ihlal edilmesinde ödenecek olmasıdır. 2821 sayılı Kanun, işe girişte sendika ayırımın yapılamayacağını belirtmiş ancak bu hakkın ihlali durumunda sendikal tazminatın ödenmesini öngörmemiştir. 6356 sayılı SveTİSK. ise, işe girişte de sendikal ayırım yapılması durumunda sendikal tazminata hükmetmiştir.

Kanunun, iş sözleşmesinin sendikal nedenlerden dolayı feshi halinde İşçinin, 4857 sayılı İş Kanununun 18, 20 ve 21 inci madde hükümlerine göre dava açma hakkına sahip olduğuna ilişkin hükmü bazı duraksamalara neden olmuştur. Çünkü kanun tasarısı halinde iken, İş Kanununun 18. maddesinde aranan 30 ve daha fazla işçi çalıştırma ve İşçinin en az altı ay kıdemi aranmaksızın İşçinin işe iade davası açması öngörülmüştü. Kanun mecliste yasalaşırken, 30 ve daha fazla işçi çalıştırma ve İşçinin en az altı ay kıdemi aranmaması şartı kaldırılmıştır. Bu durumda sendikal nedenle işten çıkarılan ve 30 kişinin altındaki bir işyerinde çalışan veya altı aydan az çalışan İşçinin işe iade davası açması mümkün olmayacaktır.

İş güvencesi hükümlerinden yararlanamadığı için işe iade davası açamayan ve iş sözleşmesi sendikal nedenle feshedilen İşçi, sendikal tazminat alabilecek midir? Bu konuda olumlu cevap vermek gerekecektir. Her şeyden önce, 30 kişinin altında işçi çalışan veya İşçinin kıdeminin altı aydan az olduğu bir işyerinde, sendikal nedenle işe alınmayan bir İşçinin sendikal tazminat alması mümkün iken, aynı İşçinin iş sözleşmesinin feshi halinde Kanunun sendikal tazminata hükmetmediğini ileri sürmek, hukuk mantığı ile bağdaşmayacaktır. Ayrıca söz konusu hükmün, eski 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 31. maddesinin beşinci fıkrası hükmü ile aynı olduğunu ve bu dönemde de sendikal tazminat alındığı düşünülecek olursa, bu görüşün yerinde olmadığı görülecektir.

Sendikal tazminat hususunda bir diğer yenilik, bu tazminata hükmedilmesi durumunda, işe başlatıp başlatmamaya bağlı olmaksızın söz konusu tazminatın her halükarda ödenecek olmasıdır. Eski düzenlemede, işverenin İşçiyi işe başlatması durumunda sendikal tazminat ödenmemekte, sadece işe başlatmama durumunda bu tazminat ödenmekteydi. Bu düzenleme teorik olarak sendikal işçi lehine olmakla beraber, uygulanması işçi aleyhine olabilir. Çünkü her halükarda bu tazminatı ödemek zorunda olan işveren kolaylıkla

İşçiye işe başlatmayacaktır. Oysa eski düzenleme devam edecek olsaydı, bu tazminatı ödemek istemeyen veya ödemesi halinde zor durumda kalacak olan işveren işe başlatmaya mecbur kalacaktı. Bu düzenlemenin işçi açısından daha isabetli olduğunu söylemek güçtür.

Eski 2821 sayılı Sendikalar Kanununda, iş güvencesinden yaralanan İşçinin işe iade davası açmasının sonucu olarak bu tazminatı alabilmesi için İş Kanununun 21. maddesindeki süreyi geçirmemesi gerekliydi. Yani işe iade kararının kesinleştiği tarihten itibaren 10 gün içinde İşverene başvurması gerekmekteydi. Eğer işçi bu süreyi kaçırsa, sendikal tazminatı hak etmiş olmasına rağmen talep hakkını kaybedecekti. Yeni düzenleme ile İşçi, 10 günlük süreyi geçirdiğinde işe başlatılmasını isteyememekle beraber, sendikal tazminatı talep edebilecektir.

İşçinin, iş güvencesi hükümlerinden yaralanmasına rağmen, işe iade davası açmadan da fesih nedeniyle sadece sendikal tazminat talep etmesi mümkündür (STİSK. m. 25/V).

İşçi sayılan, nakliye, vekalet, eser, komisyon ve adi şirket sözleşmesi ile çalışanlar ile işçi çalıştırmadan bağımsız olarak çalışanlar da sendikal güvenceden yararlanabilecektir. Uygulamada karşılaşılmasa dahi teorik olarak bu kişilerin aynı güvenceden yararlanacağı konusunda kuşku duyulmamalıdır.

İş sözleşmesinin sendikal nedenle feshedildiği iddiası ile açılacak davada, feshin nedenini ispat yükümlülüğü İşverene aittir. Bu düzenleme sanıldığı gibi aksine, “İşverenin feshin sendikal nedene dayanmadığının ispatı değildir. İşveren herhangi bir fesih halinin varlığını iddia etmiş ise bu nedenin ileri sürmesi yeterlidir. İşverenden sadece bu nedenin ispat edilmesi istenecektir. İşveren gösterdiği fesih nedenini ispat edememiş ise, bu durum iş sözleşmesinin sendikal nedenle feshedildiği anlamına gelmez. Bu durumda İşçi, feshin sendikal nedene dayandığını ispatla yükümlüdür (STİSK. m.25/VI). Fesih dışında işverenin sendikal ayrımcılık yaptığı id-

diasını ispat yükümlülüğü de işçiye bırakılmıştır. Ancak işçi sendikal ayrımcılık yapıldığını güçlü biçimde gösteren bir durumu ortaya koyduğunda, olayı ispat edemese dahi ispat yükümlülüğü tersine dönecektir. Bu durumda İşveren, davranışının nedenini ispat etmekle yükümlü olur. Kanaatimizce son durum daha çok işçi lehinedir. Fesih halinde de aynı hükmün kalması daha iyi olurdu. Fesih halinde ispat yükümlülüğünün İşverende olması, sanıldığıının aksine sendikal işçi lehine gözükmemektedir.

### 4.2.3. İşçi Kuruluşu Yöneticiliğinin Korunması

İşçi sendikasının yönetim kurulu üyeliğine seçilenler için ek güvenceler getirme ihtiyacı bulunmaktadır. Çünkü bu kişiler sendikal faaliyetin yerine getirilebilmesi için işini kaybetmek zorunda kalmaktadır. Bu durumun sendikal hakkın kullanılmasının önünde bir engel olmaması için ek güvencelere gerek duyulmuştur.

Sendika veya şubesi yönetim kuruluna seçilen ve işyerini terk ederek sendikada görev yapan kişiye seçimlik bazı haklar tanınmıştır. Sendika yöneticisi dilerse iş sözleşmesini feshederek, kıdem tazminatı alabilecektir (STİSK. m. 23/1). Buna göre 4857 sayılı İş Kanununun 120. maddesi ile yürürlüğü korunmakta olan 1475 sayılı İş Kanununun 14. maddesine göre kıdem tazminatına hak kazanma hallerinden birisi daha öngörülmüştür.

Bu hükümlerle, iş sözleşmesini feshederek işyerinden ayrılan sendika yöneticilerinin hak kazanmaları ancak işyerine geri dönüşlerine bağlı olan ve beklemekte olduğu kıdem tazminatı hakları bir güvenceye bağlanmıştır. Önceki yasalar bir yandan yönetici iken emekli olma hakkı tanıırken diğer yandan da işyerine geri dönemediği için kıdem tazminatı hakkından mahrum olma gibi hukukla uyumlu olmayan bir sonuçla karşı karşıya bırakmıştı<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Bu durumda yargı, yönetici sayıldığı için ücretten kıdem tazminatına hak kazanmasını öngörmekteydi. Kanaatimizce yönetici lehine olan bu uygulamanın yasal bir dayanağını bulmak güçtü.

Sendika yöneticisi seçildiği için işyerinden ayrılan ve sendikada görev yapmaya başlayan yönetici için getirilen ikinci hak, iş sözleşmesinin askıya alınmasıdır. Aslında bu işyerinden ayrılmanın kanuni doğal sonucudur. Bu sonuç için yöneticinin herhangi bir irade beyanında bulunmasına gerek yoktur.

Kanun, yönetici olduğu süre içinde iş sözleşmesi askıda olan İşçinin her zaman iş sözleşmesini feshedebileceği ve kıdem tazminatı alabileceğini öngörmüştür (STİSK. m23/1).

Eski 2821 sayılı Sendikalar Kanunu zamanında, sendika yöneticisi seçildiği için işyerini terk etmek zorunda kalan ve sendikada görev yapan İşçilerin iş sözleşmesi feshedilmekteydi. Bu sendika yöneticilerinin bir daha seçilememe, aday olamama ya da istifa gibi nedenlerle bu görevleri sona erdiğinde eski işyerine başvurarak iş sözleşmesinin yeniden kurulmasını talep etmek hakkı vardı. Yöneticilik görevi sona erdiği tarihten itibaren üç ay içinde tekrar eski işlerine alınmalarını istedikleri takdirde İşveren, bu istek tarihinden itibaren bir ay içinde işe almak, iş sözleşmesini yeniden kurmak zorundaydı (2821 sayılı SK. m. 29). Yöneticinin eski kıdem hakları korunarak işe alındığı andaki şartların uygulanması gerekmektedir. Uygulamada emekliliğe hak kazanmış yöneticilerin tekrar işe alınmaması nedeniyle kıdem tazminatı hakkı sorunu doğmaktaydı. Ayrıca iş sözleşmesinin kurulmaması halinde yargı yoluna başvurarak, hakim tarafından iş sözleşmesinin kurulması ve işe başlatmama durumu da bir fesih olarak değerlendirilerek, o tarihteki emsal ücret üzerinden kıdem tazminatı ödenmesi kabul edilmekteydi. 6356 sayılı STİSK, geçmiş dönemdeki bu tartışmaları isabetli bir şekilde sona erdirmiştir.

Yukarıda değindiğimiz hükümler, yönetici seçildiği için işyerinden ayrılmak zorunda kalarak sendikada görev yapan yönetim kurulu üyeleri içindir. İşyerinden ayrılmayan ve işyerinde çalışan

sendika yöneticilerinin de hukuken himaye altına alınması ihtiyacı hissedilmektedir. İşte kanun bu eksikliği, işyerinde çalışan sendika yöneticilerine işyeri sendika temsilcilerinin sahip olduğu güvence ile eş bir güvence getirerek gidermiştir. İşyerinde çalışmaya devam eden sendika yöneticilerinin iş sözleşmesi ancak haklı nedenle sona erdirilebilir. Haklı nedenin bulunamaması halinde işyeri sendika temsilcisi işe iade davası açabilir. İşyeri değiştirilemez. Çalışma şartlarında esaslı değişiklik yapılamaz. Bu güvence yönetici seçildiği sürece devam edecektir (STİSK. m. 24/V).

#### **4.2.4. İşyeri Sendika Temsilcilerinin Güvencesi**

Toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili olan sendika, yetkisinin kesinleşmesinden itibaren işyerinde işyeri sendika temsilcisi atama yetkisine sahiptir (STİSK. m. 27).

İşyeri sendika temsilcisinin iş sözleşmesi haklı bir neden olmadıkça ve nedeni yazılı olarak açık ve kesin şekilde belirtilmedikçe feshedilemez. Böylece işyeri sendika temsilcisinin geçerli nedenle, İş Kanununun 18. maddesinde gösterilen sebeplerle iş sözleşmesinin feshi yolu kapatılmıştır. Haklı neden, İş Kanununun 25. maddesinde sayılan haller ve benzeri nedenlerle sınırlıdır. 2821 sayılı eski Sendikalar Kanunu, temsilcinin iş sözleşmesinin “geçerli neden” ile sona erdirilebileceğini öngörerek daha geri bir güvence getirmişti.

### **5. Yeni 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda Kaçırılan Fırsatlar**

Görev yaptığım bilim heyetinin hazırladığı taslağın özellikle güvenceye ilişkin hükümlerinin çalışma hayatımız için bir kazanç olduğu görülmektedir. Bununla birlikte taslak çalışmasında yer aldığı halde, başta sendikaların sahiplenmemesi ve taslağa sahip çıkmaması sonucu, hükümet tarafından kabul edildiği halde Kanunda yer almayarak benimsenmeyen diğer olumlu düzenlemeler kısaca ve

özetle şu şekilde sırlanabilir;

— Bir işyerinde bir üye kaydetmiş olsa dahi sendikanın o üye-yi temsilci atayabilmesi, temsilci atamasının yetki belgesi alma koşulundan kurtarılması,

— Bir işyerinde birden fazla sendika örgütlendiği ve bu sendikalarından birisinin yetki koşulunu gerçekleştiremediği için yetkili sendika olmayan bir işyerinde, sendikaların birlikte yetki koşulunu gerçekleştirerek toplu iş sözleşmesi yapabilmeleri,

— Bakanlar Kurulunun grev erteleme kararı alma yetkisinin kaldırılarak, Bakanlığın erteleme için yargı kararı almak zorunda olması,

— Grev yasağı olan işlerin ve işyerlerinin tamamının kaldırılarak, grevin sırasında bazı işlerin ancak mahkeme kararı ile sınırlanabilmesi,

— Grev oylamasının ancak sendikanın tüzüğünde tüküm varsa yapılabilmesi,

gibi düzenlemeler, sendikal örgütlenmenin önünde büyük fırsatlar sunmaktaydı.

Bilim komisyonu tarafından hazırladığımız ve birçok fırsatları içinde bulunduran taslağımızın, sendikalar dışında akademik çevreler ve diğer ilgililerce de hakkıyla değerlendirilmediği kanaatindeyim. Öyle ki hasarının okunmadan eleştirildiği, hatta bu sözü yazdıkları metince açıkça kullandıkları da görülmüştür. Taslak metin üzerindeki tartışmalar, olması gereken seviye olamamış; konu maalesef siyasi muhalefete çevrilmiştir. Bu ve benzeri yaklaşımların sonucu 6356 sayılı yeni Kanun gibi birçok eleştiri ve eksiği bulunan kanunun ortaya çıkması olmuştur.



## **YENİ ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ: ÇATIŞAN ENDÜSTRİYEL TARAF LARDAN ÜZLAŞAN ENDÜSTRİYEL ORTAKLARA...**

*Doç. Dr. Erdinç YAZICI-Gazi Üniversitesi*

### **GİRİŞ**

Günümüzde küreselleşme, artan teknolojik devrimler ve sürekli değişen dünya düzeni çeşitli kolaylık ve zorlukları da beraberinde getirmektedir. Toplumların bu büyük değişim dalgalarıyla sürekli savruldukları bir dönemde sosyal kurumlarda kırılma ve fay değişiklikleri yaşanır. Kriz ve sorunlar karşısında kurumlar, gerekli çaba ve yenilenme gayretleri sayesinde ayakta kalabilirler.

Ekonomik ve siyasi gelişmelerle birlikte yeniden yapılanma sürecinde modern bir endüstri ilişkileri sistemi oluşturma zorunluluğu doğmuştur. Küresel rekabetin yarattığı doğrudan ve dolaylı etkileri de göz önünde bulundurarak geleneksel endüstri ilişkilerini yeni dönemin taleplerine uygun, sosyal diyalogu ve insanı gözetten bir formatta yeniden inşa etmek gerekmektedir.

Tüm dünya, bu yeni sürecin global rekabet sınırlarına erişebildikleri sürece söz sahibi olacakları bir pozisyona girmektedirler. Artık işletmeler daha küresel hareket etmekte dünyanın yaşadığı büyük değişime ayak uydurmaktadırlar. İşletmenin yaşadığı bu yenilikler ve küresel taleplere bağlı olarak emek de kendi dönüşümünü büyük ölçüde gerçekleştirmiştir. Kas ve fiziki güç ile anılan emek son birkaç on yıldır zihinsel/entelektüel bir nitelik taşıyarak, teknolojik yeniliklerle biçimlenen yeni bir bilgi işçiliği sıfatına ulaşmıştır. Yeni emek küresel rekabet karşısında nasıl ki sürekli gelişip kendini dönüştürmek zorunda ise, bu emeği temsil eden kendini sorgulayan, demokrasi yanlısı, gelişime açık yeni bir sendikanın inşa edilmesi gerekmektedir.

## A. Değişim Sürecinin Endüstri İlişkileri

2014 yılına henüz adım attığımız bu dönemde Türkiye ve dünya fırsatlar kadar sorunların, umutlar kadar endişelerin hüküm sürdüğü bir süreçten geçmektedir. Yeni teknolojik buluşların ve bilimsel keşiflerin geleceğe dair umutları güçlendirdiği bu dönem; adaletsizlik, açlık ve savaşlar üzerinden insanlığın derin endişelere sürüklendiği bir dönem olarak yaşanmaktadır. Tam ifadesiyle, aşılması gereken yol, aslında bir Sırat Köprüsü'dür .

Bugünün dünyası, insanlık açısından, büyük imkânlar ve kolaylıklar sağladığı kadar, büyük sorunları da beraberinde getirmektedir. İktisadi ve teknolojik ilerlemelerin yarattığı imkânlar iletişimden genetiğe yeni umutları beslerken, aynı zamanda yeni adaletsizliklerin ve umutsuzlukların da kaynağını oluşturmaktadır. Küresel bir dünyanın ortaya çıkardığı olumlu-olumsuz pek çok faktör yeni bir yaşama tarzını inşa ederken; eskimiş yaşam tarzı, insan ilişkileri sistemi ve kurumları ile birlikte bir çağ da geride bırakılmaktadır.

Şimdi sorun, geride bırakılan çağın kurumlarının ve ilişki türlerinin yeni bir yüzyılın getireceği yeni gerçekler içerisinde yer bulup bulamayacağı sorunudur. Modern bir kurum olarak endüstri ilişkilerinin yeni endüstri ilişkilerine doğru dönüşümünü de bu bağlamda anlamak gerekmektedir.

Yeryüzünde bugün karşı karşıya kalınan en önemli olgulardan biri, küreselleşme ve küreselleşmenin, iktisadi hayattan kültür hayatına her düzeyde ortaya çıkarttığı sonuçlarıdır. Nitekim, «Yeni Endüstri İlişkileri» ve «Küresel Rekabet» kavramlarının ifade ettiği olgusal gerçekler, 1970'lerden bu yana ortaya çıkan bir dizi değişikliğin kurumsallaşmış sonuçlarından başka bir şey değildir.

Bugünkü konjonktürde Endüstri İlişkileri; kalite, rekabet gücü, verimlilik, esnek çalışma, özelleştirme, atipik istihdam, yeni üretim

ve yönetim teknikleri gibi zor içerikler taşıyan yeni olguların karşısında, başarılı bir sınavdan geçmek zorunda olan bir kurum durumundadır.

Teknolojik gelişmedeki sürat, teknolojinin çok büyük çapta emeğin yerine ikame edilebilmesi, emek unsurundaki derin uzmanlaşmaya dayalı statü, rol ve çıkar farklılaşmaları, endüstri ilişkilerinde bugün ciddi bir değişim süreci yaşanmasının en önemli nedenlerindedir.



## 1. Yönetim Anlayışında Değişmeler

Endüstriyel toplum ve kurumlarının değişmesi yeni yönetim anlayışının ve tekniklerinin gelişmesini zorunlu kılmıştır. Bilgi toplumunun ihtiyaç duyduğu yenilikçi modeller, değişimin de yönetilmesi tartışmalarını beraberinde getirdi. Sanayi devriminin sonlarında “teknobürokrasi” ve bürokratik yönetime kafa tutan “adhokrasi”

gibi yeni kavramlar türedi (Toffler, 1981: 112). Örgüt içi yönetimin yapısının ve şeklinin değişmesiyle esneklik genişlemeye başladı.

Diğer yandan değişen örgütler arası ilişkiler yeni bir bağlam üzerinde gelişme kat etmektedir. Toplam kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, verimlilik yöntemleri, kalite çemberleri gibi çok çeşitli yeni yönetim modelleri, geleneksel yönetim araçları ile idare edilemez, talepler karşılanamaz hale gelmektedir. Örgüt içi hiyerarşinin güç kaybetmesiyle birlikte, modüler yapılanma ve takım çalışmaları gitgide hızlanmaktadır. Bu gelişmelerin neticesinde, endüstriyel toplumdaki çalışma daha esnek, az denetleyici, resmiyetten uzak, kolaylaştıran ve danışan bir yönetim anlayışının güçlenmesini sağladı. Büyük yapısal değişiklikler geçiren yönetim anlayışı artık, daha stratejik, kolektif dayanışmacı, kurumsal ve beyin gücüne dayalı bir hal almaktadır.

## 2. İşletme Merkezli Bir İlişki Sisteminin Gelişimi

Haberleşme ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişme, özel sektörün temsilcisi olan işletmeyi merkezi konuma iten bir unsur olarak öne çıktı. Diğer yandan uluslararası rekabetin hızlanması işletmenin küresel karar almada merkezileşen önemdir. Global ölçekte kendini sürekli gözden geçirmek zorunda kalan işletme, esnek organizasyon karakterini güçlendirip, stratejik bir birlik oluşturmak zorundadır. Son olarak, artan insani değer olgusu organizasyonları daha insan merkezli bir konuma iterek, beşeri ilişkilerin gözetilmesini ve takım organizasyonunun ön plana çıkmasını sağlamıştır (Yazıcı, 2014: 75-77). Gelişen enformasyon teknolojisi ile birlikte insan unsurunun kalitesinde yükselme, yetki düzeylerinde artış olmuş, katı hiyerarşik örgüt yapısı büyük değişime uğramıştır.

### 3. İnsan Unsurunun Artan Önemi

Küresel değişim ve rekabetin arttığı böyle bir dönemde emeğin güçlenmesi kaçınılmazdır. Artan enformasyon ve teknolojik devrimlerle birlikte emeğin maksimum verimlilik odaklı gelişim sağlayıp, organizasyonu küresel sahaya hazırlama sorumluluğu, emeğin yeni motivasyon kaynaklarından biri haline gelmiştir. Geniş inisiyatif alabilen ve yeni karar süreçlerinde hakim olan yeni emek, bilgi toplumu olarak adlandırılan post-endüstriyel toplumun en belirgin unsuru olmuştur. Uluslararası rekabette üstünlüğün kazanılmasında işgücünün yükselen değeri, yönetim yapısını da değiştirmiştir. Artık çalışanlar daha fazla karar alma süreçlerine dahil olarak yönetimin bir parçası haline gelmektedir. Yüksek eğitim ile çalışanların bilgi ve becerilerinin artırılması, teknolojik yeniliklerin daha etkin ve verimli bir hal alması için gereklidir.

Üretim sürecinin olmazsa olmaz unsuru haline gelen bilgi işçisi daha yaratıcı, yüksek kalite ve enformel birlikteliğe sahip olması işletmedeki insan unsurunun öneminin artmasına yol açmıştır. İşletmedeki insan unsurunun etkili olabilmesi için ise, vasıf, bilgi, motivasyon ve uyum yeteneklerinin artırılması gerekmektedir (Selaçoğlu, 1995: 55-58). Kuşkusuz yeni organizasyon ve işgücü profili ile zihinsel potansiyeli ön plana çıkartan yeni bir emek inşa olmuş demektir.

### 4. Sendikacılık Anlayışında Değişimi Zorlayan Dinamikler

Yeni üretim modelleriyle mavi yakalıdan beyaz yakalı işçilere doğru kayan yeni istihdam modelleri, üretimin kas gücünden ziyade, daha çok entelektüel/zihinsel emek gücüne işaret ettiği görülmektedir. Son 25-30 yılda artan teknoloji sayesinde yeni bir meslek işçisinin ortaya çıkması, çalışma sürelerinde ve şekillerindeki kural-sızlık kadın ve genç nüfusun daha fazla istihdam edilmesi, sendi-

kaların gitgide üye ve güç kaybetmeleri, örgütlenme aleyhtarı olan küresel politikalarla birlikte yeni bir döneme girilmiştir.

Bir yanda yeni kolaylıklar ve kalite getiren bu enformal süreç, diğer yanda ise aşılması gereken büyük engeller ve çözüm üretilmeye hazır yeni yığın sorunlar oluşturmaktadır. Aksi takdirde sendikaların şirketlerle karşılıklı anlayış içerisinde hareket etmeleriyle güven ve işbirlikleri tehlikeye düşecektir (Selamoğlu, 1995: 234-236). Bu yeni dönem başta sendikalar olmak üzere, birçok tarafta anlayış değişikliğini zorunlu kılmıştır. Yeni teknolojik değişmelere ayak uydurup kendini yenileyen bir sendika anlayışı neticesinde toplu kazanım yaratacaktır.

Tıpkı diğer kurumlar gibi sendikanın da yeni sorunlar karşısında cevap üretebilmesi için üzerine düşen büyük sorumluluklar bulunmaktadır. Yeni sendikal anlayış, uyum ve dayanışmayı gözeten, insan unsuruna önem veren değişimi tercih edip rekabete hevesli olan, güven ve diyalog ortamını sağlayıp uzlaşma taraftarı olan bir niteliğe sahip olmalıdır. İşte bu yeni dönemde sendikaların var olup var olamayacağı yapısal büyük değişimleri gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceklerine bağlıdır.

## **B. Küreselleşme Sürecinde Endüstri İlişkilerinin Gelişme Çizgisi**

### **1. Yükselen İki Değer: “Güven” ve “Diyalog”**

Örgüt içi güven işletmenin maliyetini azaltıcı, karşılıklı ilişkileri güçlendirici bir etki yaratır. Endüstri ilişkilerinde güvenin temini, işçi-işveren-devlet ilişkileri açısından hayati önem arz eder. Sendika üyesi olan işçilerin sendika yönetimine güvenebilmesi, endüstri ilişkilerindeki güvenin temelini oluşturur. Taraflar arasındaki pazarlığın bütünleştirici ve açık iletişime, ortak kazancı artırmaya dayalı bir niteliğe sahip olmalıdır (Yıldırım, 1998: 80-86). Artan güven

duygusu, sendikaları geleneksel çatışmacı karakterleri yerine, uzlaşmacı bir karaktere bürünmesini hızlandırıcı etki yaratır.

## **2. Küresel Bir Ekonomi ve Rekabetin Tartışılmaz Hâkimiyeti**

Son yıllarda ürünlerin çeşitliliğinde ve müşteri taleplerinde meydana gelen büyük değişikliklerle birlikte, uluslararası ticaret gün geçtikçe büyük öneme sahip olmaya devam etmektedir. Bu pazar odaklı rekabet anlayışının keskinleşmesi ile birlikte uluslararası ticaret hızlı bir şekilde gelişim göstermiştir. Ticareten olabildiğince pay almak ise öncelikle yeni pazarların oluşturulması, ürün çeşitliliğinin ve üretim verimliliğinin artırılmasına bağlıdır (Yazıcı, 2014: 98). Günümüzde ise bu rekabeti oluşturmak ağırlıklı olarak bilgi odaklı üretim, yönetim ve piyasa ilişkilerine dayalı durumdadır. Artık küresel sermayenin bilgi olduğu gerçeği göz önüne alındığında bilgi üretemeyen bir işletmenin güçlü bir rekabet imkânına sahip olamayacağını söylemek çok zor değildir.

## **3. Rekabet Sürecinin İstihdam ve Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri**

Bilgi toplumu bir yandan artan verimlilik, ürün çeşitliliği ve rekabet üzerine kurgulansa da bizatihi kendisinin yaratmış olduğu istihdam sorununu da çözmek zorundadır (Centel, 1998: 1101). Üretim sürecinin otomasyon teknolojisi ile birlikte büyük bir verimlilik kazandığı, fakat bir o kadar da yası vasıflı veya vasıfsız işçiler için bir tehdit oluşturduğunu da görmek mümkündür. Çok uluslu şirketlerin gelirden büyük bir pay almaya yönelik talepleri neticesinde işgücünü daha kısa vadeli istihdam edilmesi, daha doğrusu güvencesiz çalışma modellerindeki artış işgücü piyasalarının büyümekte olan diğer bir sorununu işgal etmektedir.

#### 4. Teknolojik Devrimlerle Beslenen Bir Süreç ve Üretim Modellerinde Önemli Değişmeler

Teknolojik gelişmenin en önemli tetikleyici unsurlarından biri olan rekabet, uluslararası piyasada yeni taleplerin ve fırsatların doğmasına neden olmaktadır. Artan nano-mikro-teknoloji ve telekomünikasyon ile işgücü yapısal olarak büyük bir değişim geçirecek yeni formlar kazanmaktadır (Kurtulmuş, 1998: 147). Bu gelişmeler çok fazla sayıda yeni sektörlerin ortaya çıkmasına yol açmaktayken, diğer yandan işletme tiplerinde ve emeğin niteliğinde yeniliklerin gerçekleşmesine yol açmaktadır.

Yeni üretim modelleri, taleplere bağlı olarak standart ve seri üretim modellerini tasfiye etmiş, yerine daha esnek, standart dışı ve talep odaklı üretim yapar hale geldi. Ayrıca ileri teknoloji ile desteklenen bu üretim modelleri üretim sürecini ve ekonomik stratejilerin değişmesine yol açmıştır (Yazıcı, 2014: 111-112).

#### 5. Emeğin Niteliğinde Esaslı Değişmeler Yeni Endüstri İlişkilerinin Oturduğu Bağlam

Emeğin niteliğindeki büyük değişimler üstesinden gelinmesi gereken yeni sorunlar yarattığı gibi, aynı zamanda işletmeler, ekonomiler ve ülkeler için de bazı fırsatlar doğurmuştur. Bilgi, teknoloji ve eğitim ile yoğurulan yeni emek süreci neticesinde daha vasıflı bir işgücünü doğurmuş, emek piyasasında ise rekabeti artırıcı etkiler yaratmıştır. Hem işçiler hem de işverenler bu yeni dönemden maksimum fayda ile yararlanmanın çabası içerisine girmiş, eldeki fırsatları değerlendirme yolunu tercih etmişlerdir. Artık yeni sendikal stratejilerin değerlendirilmesi gereken bazı temel unsurlar gün yüzüne çıkmaktadır. Yeni dönemde çalışan taleplerini, kendi vasıf ve yeteneklerinin bilincine vararak gerçekleştirmektedir. Aynı zamanda işçiler çalışacakları işletmelerin iktisadi durumlarını da göz



önünde bulundurarak sendikal taleplerde bulunmaktadır. Gerek ülke gerekse küresel gerçeklerden de hiçbir şekilde soyutlanamayacak olan sendikal stratejiler, artık daha küresel ve gerçekçi bir temel üzerine oturmalıdır (Yazıcı, 2010: 160).

### C. Küresel Rekabet ve Yeni Endüstri İlişkileri

Küresel ekonomik ortamın temel özelliklerinden olan küresel ekonomik bütünleşme süreci, hükümetlerin ekonomik kalkınma politikaları konusunda düşünme bağlarını da değiştirmiştir.

Dünya ekonomisi ve uluslararası ekonomik entegrasyonun gerekleri artık eskisinden çok daha önemlidir. Gerçekten de pek çok “gelişmekte olan” ülkede endüstrileşme ve yoksullukla ilgili geleneksel kalkınma kaygılarının yerini “uluslararası rekabet” hedefi almıştır. Bilgi ve bilgi işletim endüstrilerinin hızla büyümesiyle, başta işletmenin ar-ge, üretim, dağıtım ve depolama gibi birimlerinde strateji geliştirme, sipariş teslimi, yeni ürünlere daha hızlı cevap verme gibi rekabet unsurları büyük bir gelişme göstermektedir (Adıgüzel, 2011: 135).

Makro politika perspektifinden temel hedeflerin

- *Kişi başına gelir artışı yoluyla ülke vatandaşlarının refahının, yaşam standardının artırılması,*
- *Beşeri gelişmenin ve sosyal adaletin sağlanması*

olan bir ülkede, rekabet gücü, herkesin ilgisini çekmektedir.

“Refah Devleti”nden “Rekabetçi Devlet”e doğru bir değişim vardır ve hükümetler için endüstri politikası yüksek öncelik taşımaktadır.

- Günümüzün gelişmiş veya gelişmekte olan ekonomilerinde rekabetçi üstünlük yaratmak, kalkınma politikalarının gündemin-

de artık önemli bir konudur. Günümüzde ABD, İngiltere, Belçika, İtalya, Hollanda ve Japonya gibi pek çok ülkede rekabet gücünü belirleyen faktörleri değerlendirmek ve bunları geliştirmek üzerine politikalar geliştirmek resmi kurumların görevi haline gelmiştir.

- Ulusal rekabet gücü, sadece düşük maliyetli bir üretici olmakla kalmayıp aksine gelirlerin (ve ücretlerin) yükseltilmesi yoluyla uzun dönemli gelir büyümesine liderlik eden faaliyetler içinde rekabet gücüne sahip olmak demektir.

- Statik bir üstünlük bağlamında basit ürünlerin düşük ücret ihracatçısı olmak, gerçek rekabet gücüne sahip olmak şeklinde değerlendirilmemelidir. Endüstriyel rekabet gücü oluşturmak amacıyla emek yoğun sektörler, ihracat faaliyetlerinde pazar payını muhafaza etmek için ücretleri düşürme rekabet stratejisinden uzaklaşmak gereklidir.

### 1. Ulusal Rekabet Gücü İçin Temel Parametreler

Ekonomi kendisinin ve ülkesinin geleceği için öncelikle güven ve istikrar aramaktadır. Ekonomik büyüme ve kalkınmanın devamlılığı öngörülebilir bir gelecekte doğru orantılıdır. Ülkelerin gelecekteki ekonomik güvencelerini sağlayabilmesi içlerinde buldukları istikrarlı bir sürecin gerek yatırım gerekse tasarruf için uygun şartlar sunmasına bağlıdır. İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelikli/eğitilmiş işgücünün temini hususunda devlet, sürekli eğitim ve mesleki eğitim imkânlarını artırma noktasında büyük sorumluluk sahibidir (Adıgüzel, 2011 (2): 119-122).

Ulusal rekabet gücü için temel parametreleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- İstikrarlı bir ortam ve tahmin edilebilir bir gelecek perspektifi
- Yeni durumlara ve sorunlara karşı esnek bir ekonomi

- Teknoloji ve altyapıyı geliştirmede istikrarlı bir süreç
- Tasarruf ve yatırımları teşvik
- Yabancı sermaye yatırımları için cazip ortam
- Kamu yönetiminde şeffaflık ve sürat
- Kalite üzerinde sürekli odaklanma
- Eğitim yatırımlarını sürekli artırma (Özellikle teknik eğitim ve hayat boyu eğitimin gözetimi)
- Vatandaş beklentileri, ekonomik yapı ve küresel süreçler arasında azami uyumun gözetimi (Adıgüzel, 2011 (2): 119-125).

## 2. Türkiye İçin Küresel Rekabet Gücü

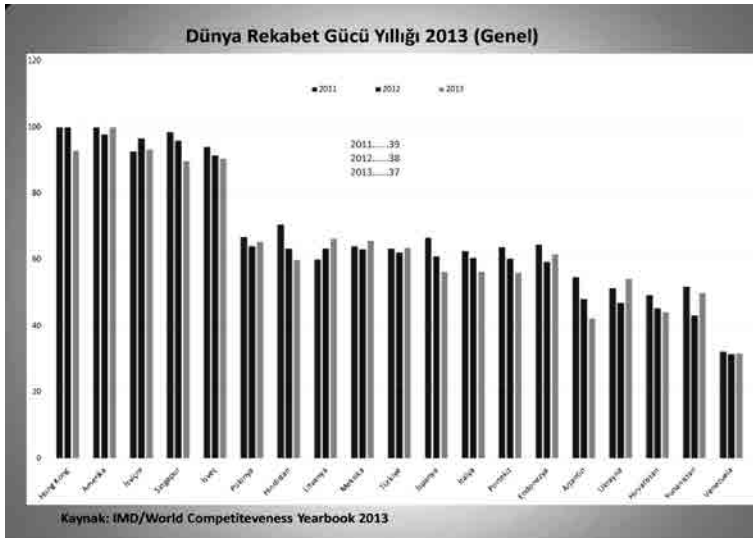
Bu yeni dönemde işletmelerin gereken durumlarda teknolojiye yatırım yapmaktan kaçındıklarını söylemek neredeyse imkânsızdır. Makul ve uygun olan ne ise işletmeler rasyonel değerlendirmeleri neticesinde geliştirmiş oldukları stratejileri uygulamaktan tereddüt etmemektedirler. Sürekli bir şekilde Ar-Ge yatırımını zorunlu kılan küresel rekabet ortamı işletmeler için sürekli ve nitelikli eğitimi zorunlu kılmıştır. Ayrıca ülke vatandaşları daha yüksek ücretli işlerde uygun bir pozisyon elde edebilmek amacıyla bireysel olarak beşeri sermaye yatırımına yönelmiş, global rekabet oyununu kuralına göre oynamak zorunda kalmışlardır. Ayrıca işletmelerin sürekli artan önemi, onların bu yeni dönemde yeni bir forma bürünmeleri kaçınılmazdır.

Devlet piyasa mekanizmasının dengesini bozmadan makro ve mikro ekonomik ortamın teminini sağlamak, uzun vadeli yerli-yabancı yatırımların gerçekleşmesi için gerekli iklimi oluşturmakla görevlidir. Ayrıca oluşturmuş olduğu kurumsal altyapının ekonominin genel seyrine tehdit oluşturduğu noktaları ortadan kaldırmakla mükelleftir (Adıgüzel, 2011 (2): 154). Diğer yandan devlet ekonomik gelişmenin lokomotifleri olan işletmelerin ve endüstri

ilişkileri taraflarının gelişmesinde ve etkinliğinde gerekli politikaları yürütüp üretim ve istihdam alanlarını da yönetebilme sanatına sahip olabilmelidir.

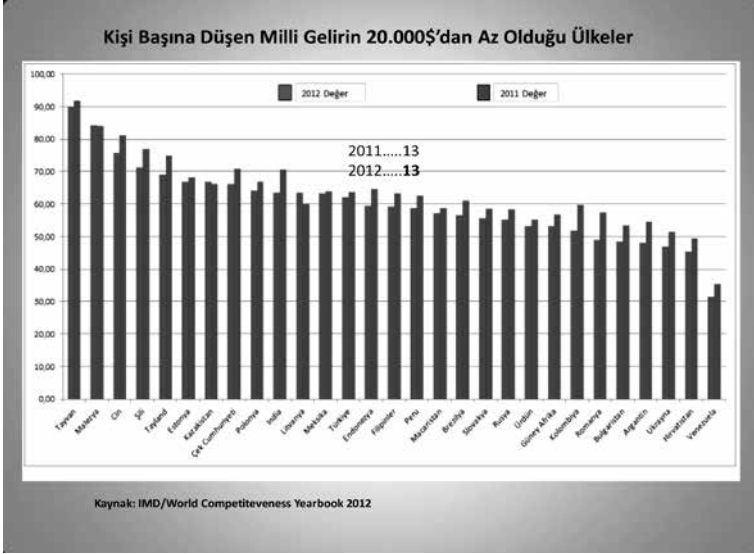
Türkiye için küresel rekabet gücünde sürekli geliştirilmesi gereken koşullar şunlardır;

- Teknoloji Geliştirme
- Araştırma ve Geliştirme Düzeyi
- Nitelikli Eğitim ve Beşeri Sermaye
- Kurumsal Kalite
- Etkin Devlet
- Etkin Endüstri Politikaları
- Gelişmiş Altyapı

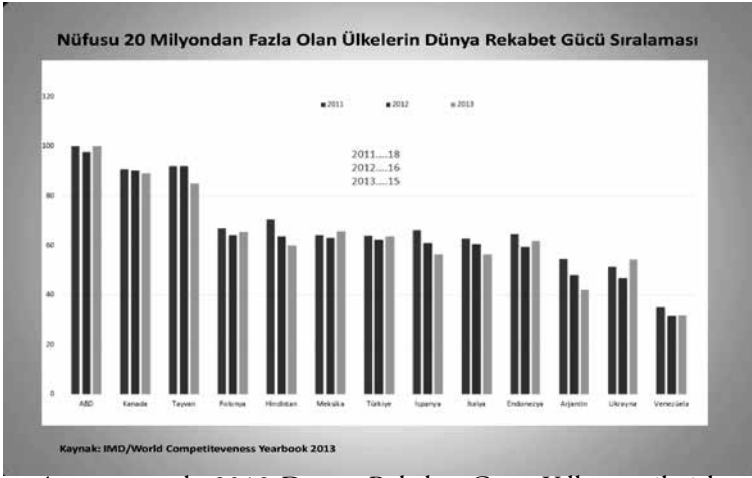


2013 Dünya Rekabet Gücü Yılığ verilerine bakıldığında Türkiye 2011 yılındaki 39 olan Dünya rekabet gücü sıralamasında 2012

ve 2013 yıllarında 1'er sıra yükselerek sırasıyla 38. ve 37. sıraya yükseldiği görülmektedir. Daha ön sıralarda yer alan Hindistan ve Polonya ile neredeyse aynı puana sahiptir.



2012 Dünya Rekabet Gücü Yıllığı verileri kapsamında kişi başına düşen milli gelirin 20.000\$'dan az olduğu ülkelerdeki rekabet gücü sıralamasına bakıldığında ise 2012 ve 2013 yıllarında Türkiye'nin 13. sırada olduğu görülmektedir. Aynı kategoride yer alan Brezilya, Ürdün, Rusya gibi ülkeleri geride bırakan Türkiye, Polonya ve Hindistan gibi ülkeleri yakalamak üzere olduğu dikkat çekmektedir.



Aynı zamanda 2013 Dünya Rekabet Gücü Yıllığı verileri kapsamında nüfusu 20 Milyondan fazla olan ülkelerin dünya rekabet gücü sıralamasına bakıldığında, son yıllarda Türkiye'nin kayda değer bir yükselişe geçtiği görülmektedir. 2011 yılında 18. sırada yer alan Türkiye, rekabet gücünü artırarak, 2012'de 16. 2013'te ise 15. sıraya yükselmiştir. Bu kategoride İspanya, İtalya ve Arjantin'i geride bırakan Türkiye, Polonya Hindistan ve Meksika gibi ülkeleri rekabet gücü sıralamasında çok yakın seyir etmektedir.

### Küresel Rekabet Endeksinde Türkiye

Rekabetçilik Endeksi Bileşeni	126 ülke arasında Türkiye'nin sıralaması (2013)	144 ülke arasında Türkiye'nin sıralaması (2012)
Kurumsal yapılanma	64	80
Altyapı	51	51
Sağlık ve ilköğretim	63	75
Yüksek öğretim ve işbaşında eğitim	74	74
Emtia-Mal piyasalarının etkinliği	38	47
Pazar büyüklüğü	15	17
İnovasyon	55	69
İşgücü piyasaları	124	133
Makroekonomik ortam	55	69
Mali piyasaların gelişmişliği	47	58
Teknolojik hazırlık	53	55

Türkiye 2012 yılına göre 2013 yılında 1 sıra ilerleyerek 144 ülke arasında 44. sıraya yükseldi.

**Kaynak:** Dünya Ekonomik Forumu 2012-2013 Küresel Rekabet Raporu

Genel olarak küresel rekabet verileri açısından Dünya Ekonomik Forumu 2012 – 2013 Küresel Rekabet Raporu verilerinde Türkiye'nin durumunun gelişim gösterir olduğu dikkat çekmektedir. Rapora göre 2012 yılında kurumsal yapılanma alanında 80. sırada yer alırken, 2013'te bu 64. sıraya yükselmiştir. Sağlık ve ilköğretim endeksine bakıldığında bir yılda Türkiye'nin 75'ten 63. sıraya ilerlediği dikkatleri çekmektedir. Rapordan Türkiye'nin ayrıca emtia ve mal piyasaları etkinliği, Pazar büyüklüğü, inovasyon, işgücü piyasaları, makro-ekonomik ortam gibi çeşitli endekslerde de ilerleme kat ettiği dikkat çekmektedir.

### 3. Küresel Rekabet İçin Zorunlu Ön Koşul:

#### *Çatışan Endüstriyel Taraflardan Uzlaşan Endüstriyel Ortaklara...*

Küresel rekabete dâhil olma süreci çok faktörlü yapıların bir araya gelerek oluşturduğu bir gücü ifade eder. Sosyal, siyasi, ekonomik ve hatta kültürel birçok alanda rekabet edebilme yeteneğinin gelişmesinde ekonomik ve sosyal sektörlere çok fazla görev düşmektedir. Ülkeler küresel rekabet imkânlarını geliştirmek amacıyla öncelikle ekonomik istikrarlarını sağlam ve dinamik tutmak zorundadırlar. Bu süreç içerisinde sendikalara da şüphesiz sorumluluklar düşmektedir. Sendikalar artık bu yeni dönemde sosyal diyalogu önemseyen uzlaşmacı bir karaktere sahip olmaları gerektiğinin farkındadırlar. Yeni endüstri ilişkilerinin temini için sendikaların bu ödevlerine olan bilinç düzeyleri onların başarılarını hatta var olmalarını doğrudan etkileyecek bir önem arz etmektedir.

Küresel ölçekteki -sosyal, siyasi, ekonomik- her gelişmenin farkında olması gereken sendikalar, bilişim ve teknolojik gelişmenin de yarattığı yenilenme rüzgârının etkisi altında stratejik davranmak zorunda kalmışlardır (Yazıcı, 2014: 146). Sendikaların daha rasyonel ve gerçekçi davranmalarını zorunlu kılan bu yeni dönem, sosyal diyalogun gelişip her kesime ulaşması bakımından hayati bir değer ve fırsata sahiptir. Bunun farkına varan yeni girişimci işveren hızlı bir gelişme sağlayıp, ekonomik varlığını artırmanın nimetlerinden yararlanmaktadır. İşçi-işveren arasındaki ortak birlik kültürünün temininde küresel gelişmeleri kabullenen ve kendini ona göre revize eden sendikaların da gelişme sağlaması yeni bir kültürün – uzlaşma kültürünün – inşası bakımından çok önemlidir.

İşletmelerin ayakta kalabilmeleri, yeni emek ile çıkar farklılığına düşmeden ortak bir hedef uğruna çaba gösterdikleri ve uyum paralellliğini sergiledikleri sürece mümkün olabilir. Sendikal anlayışta



büyük bir değişimin sağlanarak ortak kader duygusuna inanılması durumunda hem işveren hem işçi hem de devlet olarak toplu bir kazanımın elde edileceği bilinen bir gerçektir. Ülkelerin küresel rekabete ayak uydurup uyduramayacaklarını bilincinde olmaları gereken bazı unsurlar belirleyecektir. Bu hususları şu şekilde kısaca özetleyebilir:

- Güçlü Sosyal Diyalog
- Sosyal ve Ekonomik Konseyler
- Yeni Bir Sendikacılık Anlayışı
- Yeni Bir İşveren / Müteşebbis Kültür
- Çatışma Değil Yeni Bir Ortaklık Kültürü:
- «Ortak Kader» Fikrinin Gelişimi (Yazıcı, 2014: 145 - 163).

#### 4. Post-Endüstriyel Toplum Ve Endüstri İlişkileri

1990'larda karşı karşıya kalınan köklü değişimi gerektiren temel dinamiklerin; yeni ultra-teknolojiler, yeni yönetim anlayışı, yeni üretim modeli, yeni bir iktisadi ve siyasi düzen gibi dinamikler olduğu söylenebilir. Değişim sürecinin içerisinde sınırlanarak çıkan yeni yapının post-endüstriyel toplum kavramı ile karşılanıyor olması, sürecin ne derecede önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Karmaşık bir üretim faaliyeti haline gelen yeni iş, beraberinde birçok yenilikler getirmiştir. İşin ve süresinin belirsizleşmesi, rekabet, emniyetsizlik, sosyal adaletsizlik, stres, esneklik gibi çok farklı toplumsal sonuçlar doğuracak bu faktörler endüstri toplumunun üstesinden gelmesi gereken bazı alanları temsil etmektedir.

#### SONUÇ

Sendikalar özellikle son yüzyılda, tartışılması her daim gündemde olan bir konuyu ifade etmektedir. Aktüel gelişmeler karşısında

her daim birkaç adım geride kalan sendikalar, işgücü piyasasında çalışanlar ile devlet arasındaki ilişkide, hakem rolünü üstlenmekte oldukça zorlanmışlardır. Üst bir akıl ve irade olma başarısını kazanamayan sendikal anlayış birçok kez çalışma yaşamından yok olarak edinmesi gereken tecrübeye tembellik göstermektedir.

Teknoloji ve bilgi toplumu olarak adlandırılan bilgi toplumunda, emeğin geleceği, çok faktörlü küresel değişkenler, işveren ve küresel piyasa politikaları ve ülkeler arasındaki ortak bir uzlaşma neticesinde aydınlık olacaktır. İşverenler ile işçiler küresel rekabetin önlenemediği bu yeni dönemde uyum içerisinde ve çıkar paralelliği gözeterek ortak hareket etmeleri hem ülke ekonomisinin gelişmesi hem de kazanımlar bağlamında her kesimin yararına sonuçlar verecektir. Ortak hareket ve sorumluluk alma işinin gerçekleşmesi sendikaların kendilerine yeni strateji ve vizyon üstlenmeleriyle olabilir. Post endüstriyel toplumun ve yeni endüstri ilişkilerinin talepleri doğrultusunda meydana gelen küresel zorunlu değişiklikler her kesim ve sektör için olmazsa olmaz bir hal almıştır.

Sendikal talepler başta küresel olmak üzere, ülke, işveren ve işçi gerçekleri üzerine işveren düşmanlığı duyguları yerine ortak kader bilinci aracılığıyla oluşturulmalıdır. Küresel rekabette söz sahibi olmak, birçok kesimin birbirleri ile olan dayanışmaları ve ortak üstlenmeleri sayesinde gerçek olabilir. Türkiye bu başarıya yaklaştığı sürece uluslararası piyasaya ve alana girmekte hızlanacaktır. Elde edeceği bütün başarıların arkasında bu kolektif ruh yatacaktır.

## **KAYNAKÇA**

**ADIGÜZEL**, Muhittin; (1) **Bilgi Toplumu ve Küreselleşme Bağlamında Küresel Rekabet Ortamı**, Birinci Basım, Nobel Yayın, Ankara, 2011.

**ADIGÜZEL**, Muhittin; (2) **Uluslararası Rekabet Gücü**, Birinci Basım, Nobel Yayın, Ankara, 2011.

**KURTULMUŞ**, Numan; “Değişim, Yeniden Yapılanma ve Türkiye’nin Geleceği” **Yeni Türkiye**, Cilt: 4, Sayı: 19, Ocak-Şubat, 1998.

**SELAMOĞLU**, Ahmet; İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1995.

**TOFFLER**, Alvin; Gelecek Korkusu-Şok, (Çev.: Selami Sargut), Üçüncü Baskı, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1981.

**YAZICI**, Erdinç; **Sendikal Hareket Yeni Misyona Arayışları**, Altıncı Baskı, A Kitap, Ankara, 2014.

**YAZICI**, Erdinç; **İlkçağ’dan Sanayi Ötesi Topluma Dönüşen İş Kültürü**, Birinci Baskı, A Kitap, Ankara, 2010.

**YILDIRIM**, Engin; “Endüstri İlişkilerinde Güven”, **Mercek Dergisi**, s: 80-89, Temmuz 1995.

## İKİNCİ OTURUM: ÇALIŞMA EKONOMİSİ

### Oturum Başkanı:

*Prof. Dr. Toker DERELİ-İşık Üniversitesi*

### Sunumlar:

*Prof. Dr. Adnan MAHİROĞULLARI-Cumhuriyet Üniversitesi*

**“İşsizlikle Mücadelede Aktif Emek Piyasası  
Politikaları (Sivas Örneği)”**

*Öğr. Gör. Dilek ŞAHİN-Cumhuriyet Üniversitesi*

**“Ulusal İstihdam Stratejisi Kapsamında  
Aktif İşgücü Politikaları”**

*Yrd. Doç. Dr. Utku ALTINÖZ-Sinop Üniversitesi*

**“Keynesyen Maliye Politikası Etkinliğinin Ampirik Analizi:  
Türkiye Örneği”**

*Yrd. Doç. Dr. Bilal KARGI-Aksaray Üniversitesi*

**“İşgücüne Katılma Oranı ve Büyüme Verileri  
Üzerine Bir İnceleme”**

## İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE AKTİF EMEK PİYASASI POLİTİKALARI (SİVAS ÖRNEĞİ)

*Prof. Dr. Adnan MAHİROĞULLARI-Cumhuriyet Üniversitesi*

### GİRİŞ

İşsizlik, Sanayi Devrimi sonrası iki ayrı dönemde önemli bir sosyo-ekonomik sorun olarak ortaya çıkmış; birinci dönem; 1929 Bunalımı'ndan 1945'e kadar sürmüştür; ikinci dönem, 1973 Petrol Krizi sonrası başlayıp, günümüzde de sürmektedir. Ayrıca, ikinci dönem işsizliği devam ederken ABD'deki 2008 Mortgage kriziyle işsizlikte bir ara dönem daha yaşanmıştır. Dolayısıyla 1973 sonrasında işsizliği, birinciye göre uzun süreli olmuş; daha da uzun süreceğe benzetilmektedir.

1929 Ekonomik Bunalımı'nın beklenenden uzun sürmesi üzerine, liberal iktisat politikaları terk edilerek talep yönlü Keynesyen ekonomi Politikalarına geçilmiştir. 1929 Bunalımı'nın giderek artırdığı işsizlik oranları, Keynesyen ekonomi politikalarının II. Dünya Savaşı sonrası uygulamaya konulmasıyla aşağı çekilerek "tam istihdam" düzeyine erişilmiş; iktisat tarihi literatüründe 1945-1973 arası döneme "çalışmanın altın çağı" denilmiştir.

Gelişmiş ülkelerde 1973 sonrası ortaya çıkan ikinci ekonomik bunalım, birinci dönem sonrasında olduğu gibi hükümetleri yeni ekonomi politikaları aramaya itmeye; bu defa Keynesyen politikalar terk edilmiş; arz yanlı ve sıkı para politikasına dayalı neo-liberal politikalar benimsenmiştir.

Petrol Krizi sonrası uygulamaya konulan neo-liberal politikaların doğası gereği, devletin ekonomi içindeki yeri mümkün olduğunca azaltılmış; keza işveren rolü özelleştirmeler yoluyla en aza

indirgenmiş; işsizlik sorununun çözümü ise, öncelikle makroekonomik tedbirlerle “ekonomik gelişmeye” bırakılmıştır. Ne var ki, işsizlik, küreselleşme sürecinin somut sonuçlarından biri olan dünya ölçeğindeki rekabetin acımasız hale dönüşmesiyle ulusal sermayelerin kendi ülkelerine yatırım yapmayı emeğin ucuz olduğu ülkelere yönelmesi, keza firmaların rekabet edebilirliklerini artırma adına üretimde yüksek teknoloji kullanılmasına bağlı olarak nitelikli işgücüne duyulan talebin artması gibi nedenlerle pek çok gelişmiş ülkede giderek daha da artmış; 1990’lı yılların ortalarına doğru % 10’lar seviyesini geçerek “yapısal işsizliğe” dönüşmüştür. Sonuçta, işsizlik sorununun sadece “makroekonomik” tedbirlerle çözülemeyeceği ortaya çıkmıştır.

İşsizlikle mücadelenin gerekliliği, kuşkusuz neden olduğu ekonomik ve sosyal boyutlu olumsuzlukların giderilmesine yöneliktir. İşsizliğin ekonomik boyutu, bir üretim faktörü olan emeğin atıl durumda kalıp potansiyel “üretim gücü”nün değerlendirilememesiyle ortaya çıkar. Nitekim, Amerikalı iktisatçı Arthur Okun, “işsizlik” ile “üretim” arasındaki ilişkiden yola çıkarak bir ekonomideki % 1’lik işsizlik artışının o ülke GSMH’sını %2.5 oranında aşağı çektiği tezini savunmuştur.

İşsizliğin neden olduğu ikinci olumsuzluk, toplumsal boyutludur. İnsanların bir işi yok ya da işini kaybetmiş iseler, toplumsal ve bireysel açıdan önemli bir travma içine girer; daha önemlisi sosyal dışlanma olgusuyla karşı karşıya kalırlar. Özellikle bu sürenin uzaması kişilerin psikolojik bünyelerinde tamir edilmesi zor yaralar açar. Nitekim, işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde toplumda hırsızlık, kapkaç, cinayet gibi suç işleme oranlarının, yine intihar ve boşanmaların arttığı yapılan araştırmalarla ortaya konulmuştur. Nitekim, Ehrlich, “işsizlik”le “suç oranları” arasında doğrusal bir ilişki olduğunu savunmuş; Raphael ve Ebmer yaptıkları ampirik

araştırmalarda<sup>3</sup> işsizlik oranlarındaki % 2'lik bir düşüşün soygun oranlarını % 9; cinayet ve tecavüzü % 14; kapkaç olaylarını % 30 oranında azalttığını belirlemiştir.

Netice itibarıyla, 1980 sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, işsizlik sorununun ortaya koyduğu toplumsal ve ekonomik maliyetler, sosyal devlet olma sorumluluğu, taahhüt altına girilen uluslararası sözleşmeler<sup>4</sup>, makroekonomik önlemlerin yanı sıra “aktif emek piyasası politikaları” adıyla ilave önlemlerin alınmasını da zorunlu kılmıştır.

Tebliğimizde, işsizlikle mücadelede “aktif istihdam politikaları” uygulamaları üzerinde durulacak, daha sonra Sivas'ta işsizlik sorununun çözümünde kullanılan aktif istihdam politikaları ele alınarak söz konusu politikaların ilin istihdam hacmi ve işsizlik oranları üzerindeki etkileri irdelenecektir.

## I. AKTİF EMEK PİYASASI POLİTİKALARI

Günümüzde işsizlikle mücadelede “pasif” ve “aktif” olmak üzere iki temel politika uygulanmaktadır. Pasif emek piyasası politikaları, “işsizliği azaltmak, yeni istihdam alanları açmak yerine, işsizliğin neden olduğu sosyal sorunları onarmaya, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi ödemelerle işsizlere ekonomik güvence sağlamaya yönelik politikalar” Aktif emek piyasası politikaları ise,

3 Steven RAPFAEL-Rudolf EBMER, Identifying the Effect of Unemployment on Crime, University of California, Department of Economics Working Paper, WP No: 98-19, San Diego, August 1998, s. 1-34; Aktaran Kemal BİÇERLİ, İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2004, s. 6.

4 Örneğin ILO'nun 122 sayılı Sözleşmesi'nde: “Her insan çalışma, işini serbestçe seçme, eşit ve elverişli çalışma koşullarına sahip olma ve işsizliğe karşı korunma hakkına sahiptir. “denilmiş; çalışma hakkının korunması için devlete düşen görevleri; “ekonomik gelişme ve kalkınmayı teşvik etmek, toplumun hayat seviyesini yükseltmek için işgücü ihtiyaçlarını karşılamak” şeklinde sayılmıştır.

Yine Avrupa Sosyal Şartı'nda: Devletin “Tam istihdamı gerçekleştirmek üzere yüksek ve kararlı bir istihdam düzeyine ulaşmayı ve bu yüksek istihdam düzeyini korumayı başta gelen amaç ve sorumluluklardan biri sayar.”

temelde “işsizlerin iş bulma zorluklarını giderme, yeni istihdam alanları açma, emek arz ve talebini kurumsal yapılanmalar sayesinde bir araya getirerek emek piyasasına girişi kolaylaştırma” gibi ilkeler üzerine kurulmuştur.

Geniş anlamıyla aktif işgücü politikalarını;

“İşsizliği azaltmak, istihdamı artırmak amacıyla teşviklerin yapıldığı iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli mesleki eğitim programlarının verildiği programlar bütünüdür.”<sup>5</sup> şeklinde tanımlamak mümkündür. Dolayısıyla, aktif emek piyasası politikalarının istihdam odaklı olduğu göz önüne alındığında; işsizlikle mücadelenin esası, “ekonominin istihdam kapasitesinin artırılması” ya da “istihdam daralmasının önlenmesi” gibi iki temel mantığa dayanır.

1980 sonrası yüksek işsizlik oranlarıyla karşı karşıya kalan gelişmiş ülkeler, bu sorunun çözümünde aktif istihdam politikalarını devreye sokarak önemli miktarda kaynak ayırmış bu sayede % 10’ları geçen işsizlik oranlarını % 5-6 gibi doğal seviyelere çekmeye çalışmışlardır.

---

5 İŞKUR, İŞKUR’da Yeniden Yapılanma, Ankara, 2002, s. 13.



**Tablo 1: Bazı OECD ülkelerinde Aktif İstihdam Politikaları Harcamalarının GSYİH'ya Oranı**

Ülkeler	2000	2005	2010	2011
Avustralya	0.4	0.4	0.3	0.3
Avusturya	0.5	0.6	0.8	0.8
Belçika	1.3	1.1	1.5	1.6
Danimarka	1.7	1.6	2.1	2.3
Fransa	1.3	0.9	1.1	0.9
Almanya	1.3	1.0	0.9	0.8
Norveç	0.7	0.7	0.3	0.3
İspanya	0.8	0.8	0.9	0.9
İsveç	1.3	1.2	1.1	1.1
Türkiye	-	-	-	-
İngiltere	0.4	0.4	-	-
Kore	-	0.1	0.4	0.3

**Kaynak:** OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

Tablo 1’de görüldüğü üzere, 2000-2013 arası Türkiye ile ilgili veriler yer almamıştır. OECD’nin yayınladığı 1985-2000 arası verilerde ise, aktif istihdam politikaları harcamalarında en yüksek düzeye, ancak 1998’de 0.14 rakamıyla erişmiştir. OECD verileri içinde aktif istihdam politikaları harcamaları yer almayınca, Çalışma Bakanlığı’na başvurduk; 2008-2013 arası dönemde sadece İŞKUR tarafından gerçekleştirilen işgücü yetiştirme kurslarıyla ilgili harcama verilerine ulaştık; bu nedenle çalışmamızda kısmen de olsa bir fikir verebilir düşüncesiyle söz konusu verileri kullandık.

**Tablo 2: İŞKUR Tarafından Uygulanan Kurslar İçin Yapılan Harcamalar**

Yıllar	GSYİH (bin TL)	toplam harcama (bin TL)	GSYİH içindeki payı
2008	350.534.000	35.511.	0.004
2009	352.559.000	306.366	0.03
2010	1.098.799.000	392.643	0.03
2011	1.297.713.000	390.038	0.03
2012	1.415.786.000	1.122.435	0.08

**Kaynak:** TÜİK gov.tr. Üretim Yöntemi ile GSYİH Hesaplanması; ÇSGB, 2014 Bütçesi için Plan Bütçe Komisyonu'na sunulan veriler.

Tabloda görüldüğü üzere; meslek edindirme kurslarına yapılan harcamalar, 2008 sonrası % 14'leri geçen işsizlik oranları bağlamında artarak 2012 yılında 1.122.435.000.0000 TL'ye ulaşmış; GSYİH'sındaki payı 0.08 olarak gerçekleştirmiştir. Ayrıca, 2011 sonrası söz konusu harcamalardaki artış; 2013'te de sürmüştür; 2013 Ocak-Ekim harcamaları 773.662.000 TL olmuştur.

Son yıllarda aktif istihdam politikalarının giderek artan çeşitliliği bağlamında uygulamaları üç ana başlık halinde toplamak mümkündür.

- 1) İşgücünün İstihdam edilebilirliğini arttırmaya yönelik politikalar,*
- 2) Yeni istihdam alanları oluşturmaya yönelik politikalar*
- 3) Mevcut işyerlerinde istihdamı arttırmaya yönelik politikalar*

## **1. İşgücünün İstihdam Edilebilirliğini Arttırmaya Yönelik Politikalar**

### **a. Mesleki Eğitim Kursları**

1980 sonrası üretimde ileri teknoloji kullanılmasıyla niteliksiz işgücüne duyulan talep giderek azalmış; dezavantajlı konuma dü-

şen, dolayısıyla atıl kalan vasıfsız işgücünü yeniden istihdama kabilmek için gerek teknolojik değişimle işsiz kalan vasıfsız işçilere, gerekse emek piyasasına yeni girecek genç işçilere vasıf kazandıracak mesleki eğitime daha fazla harcama yapmak durumunda kalınmıştır. Dolayısıyla, gelişmiş ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, aktif emek piyasası politikaları oluşturulurken ilk önlem olarak, mevcut işgücünün “istihdam edilebilirliği”ni artıran ve beşeri sermaye yatırımı olan “eğitim programları”<sup>6</sup> düzenlenmesi üzerinde yoğunlaşmıştır.

İlk etapta emek piyasasının ihtiyaçlarına göre emeği nitelikli hale getirmeye yarayan formasyon edindirme programları, aktif emek piyasası politikalarının anahtarı olarak görülmüştür.<sup>7</sup>

Söz konusu önlemlerle, dezavantajlı gruplar arasında algılanan niteliksiz işgücünü, keza özürülleri, gençler ve kadınları emek piyasasına sokmayı kolaylaştırma hedeflenmiştir. Ayrıca, bu konuda, ILO’nun 1975’te kabul ettiği “İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesinde Mesleki Eğitim ve Yönlendirmenin Yeri Hakkında 142 Sayılı Sözleşmesi” üye ülkelere yol göstermiştir. 142 sayılı Sözleşme, mesleki yönlendirme ve mesleki eğitim programlarının geliştirilmesini öngörmüş, konuyla ilgili ilkeleri belirlemiştir.

İşgücüne vasıf kazandırma amaçlı mesleki eğitim programları,

---

6 Berrin CEYLAN ATAMAN, “ Les Politiques Actives du Marché de Travail et la Main d’œuvre féminine en Turquie », **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Ekim-Aralık 2000, Ankara, s. 3.

7 142 sayılı Sözleşme, Madde 1: “ Her üye, özellikle kamu istihdam hizmetleri aracılığıyla, istihdam ile yakından ilişkili olarak kapsamlı ve koordineli mesleki rehberlik ve mesleki eğitim politika ve programları kabul edip geliştirecektir”, Madde 2: “Her üye, yukarıda belirtilen hedefleri dikkate alarak resmi eğitim sistemi içinde veya bunun dışında yer alacak şekilde genel, teknik ve mesleki eğitime, eğitim ve mesleki rehberliğe ilişkin açık, esnek ve tamamlayıcı sistemleri oluşturup geliştirecektir”, Madde 3 : “Her üye, tüm sakat ve özürülleri için hazırlanacak özel programlar da dahil olmak üzere tüm çocuklara, gençlere ve yetişkinlere kapsamlı bilgilendirme sağlamak ve en geniş rehberlik amacıyla istihdama ilişkin sürekli bilgi temini dahil mesleki rehberlik sistemlerini tedricen yaygınlaştırmalıdır”.

kamu kurumları tarafından işyeri dışında verildiği gibi işverenlerce organize edilerek işyeri içinde, dolayısıyla işyeri odaklı da olabilir. Başka bir ifadeyle, mesleki eğitim programları, kamu kurumlarının işyeri dışında düzenlediği kurslar yanı sıra işletmelerle işbirliği yaparak işsizlerin bir bölümünün işbaşı eğitiminden geçirilmesi şeklindedir. Bu yolla, formel eğitimin mevcut işlerin gerektirdiği nitelikleri karşılayamaması ve kişinin mevcut deneyimi ile uyuşmaması durumunda bireyin istihdam edebilme imkanı artırılmaktadır. Neticede, bazı ülkelerde kamu istihdam kumları işbaşı eğitim maliyelerinin bir kısmını karşılayarak<sup>8</sup> işletmeleri eleman almaya teşvik etmektedir.

### **b. İstihdam Danışmanlığı Hizmetleri**

İstihdam danışmanlığı hizmetleri, kamu ve özel istihdam bürolarınca verilir. İstihdam danışmanlığı kavramı, emek piyasalarındaki bilgi eksikliğini gidermeye, işçi-işveren eşleşmesini sağlamaya yönelik faaliyetleri kapsar.<sup>9</sup> Dolayısıyla, istihdam danışmanlığının amacı, emek piyasasında alıcılar ve satıcıları karşı karşıya getirmek; koşulları uygun olanları eşleştirmek, beceri eksikliği olanları beceri kazandıracak eğitim programlarına yönlendirmek, sonuçta işsizleri işe yerleştirmekte aracı kurum olarak işlev yapmaktır. Eşleştirme işlemi, istihdam bürolarının yerel işverenlerin kendilerine bildirdiği açık işlerin listesini, büroya başvuran iş arayanların vasıflarıyla karşılaştırıp birbiriyle örtüşmesi durumunda işsizlerin işe yerleştirilmesidir.

İstihdam danışmanlığı hizmetleriyle ilgili istihdam kurumlarının oluşturulmasına yönelik uluslar arası dayanaklar, çeşitli tarihlere yayınlanan ILO sözleşmeleridir. 1933 tarih 34 sayılı “Ücretli İstihdam Büroları Hakkında Kanun”la başlayan süreçte, 1948 ta-

8 Recep VARÇIN, **İstihdam ve İşgücü Piyasaları Politikaları**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004, s. 37-38

9 Kemal BİÇERLİ, **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, s.176.

rihli 88 sayılı “İstihdam Kurumu Kurulması Hakkında Sözleşme” ile devam edilmiş; bir yıl sonra 96 sayılı “Özel İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme” ve özel istihdam bürolarının faaliyetleriyle doğrudan ilgili 1997 tarihli ve 181 sayılı “Özel İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme” yayınlanmıştır.

Yukarıda belirtilen ILO sözleşmelerinde istihdam danışmanlığı hizmetleri kamu ve özel istihdam kurumlarınca verilebilmektedir. 1980 sonrası işsizliğin kronikleşmesiyle kamu istihdam kurumlarının faaliyetleri yanı sıra, özel istihdam bürolarının işlevselliği de artırılmak istenmiştir. Bu bağlamda, 181 sayılı Sözleşmeyle, 1949 tarihli 96 sayılı Sözleşme revize edilerek özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verilmiş; kuruluş ve faaliyet esasları belirlenmiştir. Sözleşmede, özel istihdam bürolarının işsizlere sunduğu hizmetlerin ücretsiz olarak verilmesi öngörülmüştür. 1980 sonrası özel istihdam bürolarının sayılarının artışında, kuşkusuz benimsenen neo-liberal politikalar çerçevesinde devletin rolündeki değişim rol oynamış; çalışma hayatında özel yönetim metotlarının<sup>10</sup> daha başarılı olacağı düşüncesi ağır basmıştır.

Kamu istihdam kurumları, pasif istihdam politikaları uygulamaları yanı sıra işsizlere beceri kazandırmakla ilgili aktif istihdam programlarının uygulanmasından birinci derecede sorumludur. Türkiye örneğinde olduğu gibi, bazı ülkelerde kamu istihdam kurumları, işsizlik sigortası ve dezavantajlı işsizlerin nitelik kazandırılmasında mesleki eğitim programlarının organizasyonu da görevlidir.

## **2. Yeni İstihdam Alanları Oluşturmaya Yönelik Politikalar**

### **a. Yatırım ve İstihdam Artırıcı Sübvansiyonlar**

İşsizlikle mücadelede işgücü piyasası politikalarını ele alırken, gözden uzak tutulmaması gereken önemli unsurlardan biri de eko-

10 Ali kemal SAYIN, *Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları*, s. 165.

nominin arz cephesidir. Ne kadar yetişmiş işgücü olursa olsun, ekonominin üretim cephesi yeterli emek talebinde bulunmuyor ise, önemli bir darboğaz söz konusudur. Dolayısıyla, 1980 sonrası devletin işveren rolünün gerilemesi bağlamında, aktif işgücü piyasası politikaları yoluyla işverenlere yapılan sübvansiyonlar artırılıp yeni istihdam alanları oluşturularak işsizliğin azaltılması amaçlanmıştır.

İstihdamı artırıcı sübvansiyonlar, işsizlikle mücadelede gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla başvurulana talep artırıcı emek piyasası politika aracıdır. Genel olarak, istihdam ettikleri işçiler için işverenlere sağlanan vergi indirimleri, sosyal sigorta prim sübvansiyonları, doğrudan ücret sübvansiyonları, işyerlerinde kullanılan enerji giderlerinin tamamının ya da bir kısmının kamu tarafından karşılanması gibi yapılan sübvansiyonların temel amacı işgücü maliyetini aşağı çekerek<sup>11</sup> istihdamı artırmaktır.

İstihdam artırıcı sübvansiyonlar, yeni istihdam alanları oluşturmayı teşvik amaçlı olduğu kadar mevcut işyerlerinde işgücü maliyetlerinin azaltılmasıyla ilave istihdam yaratmaya da yönelik politikalarlardır.

Diğer taraftan, işgücü maliyetini azaltmaya yönelik vergi, sosyal sigorta primi sübvansiyonu gibi uygulamalar, aynı zamanda kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasında da etkili olabilmektedir. Hatta, enformel istihdamın azaltılmasıyla kamunun yaptığı sübvansiyonlardan bir kısmı kayıt altına alınan işçinin ödeyeceği gelir vergisiyle hazineye geri dönebilecektir.

### **b. Kendi İşini Kuracaklara Yapılan Yardımlar**

Kendi işini kuracaklara yapılan yardımlar, esasında bir tür istihdam sübvansiyonudur. Bunun diğer sübvansiyon programlarından

11 Seda TEKELİ, "İşsizlikle Mücadele ve İstihdam Politikaları", **İstihdam ve İşsizlik** içinde,, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s. 135.

farkı, yapılan yardımların doğrudan ücretli istihdamıyla ilgili olmaması; kendi hesabına yeni girişimci olacakları kapsamasıdır.

Kendi hesabına çalışanların sayısında özellikle işsizliğin artmaya başladığı 1980 sonrası dönemde İngiltere ve Almanya örneğinde olduğu gibi bariz artışlar görülmüştür. Söz konusu artışta, işsizliğin kronikleşmesi, ekonomideki yapısal değişim, büyük işletmelerin bazı işlerini taşeronlara yaptırmaya yönelmesi gibi unsurlar etkili olmuştur. İşsizliğin artması karşısında uzun süreli işsiz kalanlar, gerek kendi imkânları, gerekse kamu yardımlarıyla az da olsa bir miktar sermaye temin edebildiklerinde kendi işini kurmaya yönelmişlerdir. Ekonomideki yapısal değişime bağlı olarak istihdamın sektörel dağılımında hizmet kesiminin genişlemesi de, bu sektörde büyük çapta sermaye gerektirmeyen yeni işyerlerinin açılmasında, dolayısıyla kendi hesabına çalışan sayısında artış sağlamıştır. Üretimde bilgisayar teknolojilerinin kullanılmasının yaygınlaşması, iletişim ve taşımacılık alanındaki gelişmeler çerçevesinde bilgisayar yazılımı, özel kurye taşımacılığı gibi yeni meslekler doğurmuştur. Özellikle, 1990 sonrası “Avrupa İstihdam Stratejisi” bağlamında AB ülkelerinde kendi işini kuracaklara önemli kolaylıklar ve teşvikler sağlanması, keza son yıllarda büyük firmaların bazı işlerini taşeron firmalara yaptırması işsizleri kendi işini kurmaya iten önemli unsurlar olmuştur.

Kamu kurumlarının, kendi işini kuracaklara yaptıkları yardımlar, “sermaye” ve “danışmanlık hizmetleri” yardımı şeklinde iki başlıkta toplanabilir. Danışmanlık hizmetleri bağlamında kendi işini kuracaklara üretim ve yönetim teknikleri gibi konularda eğitim programları uygulanmaktadır.

Kendi işini kuracaklara yapılan yardımlarla, aynı zamanda işsizlerin düşük nitelikli, kötü çalışma ortamlı ve düşük ücretli istihdam edilme zorunluluğu azalmış olacaktır. Başka bir deyişle, işsizlik bas-

kısının yüksek olduğu dönemlerde işsizler, işlerin kalitesine ve ücretinin düşüklüğüne bakmaksızın çalışmaya zorlanabilmektedir;<sup>12</sup> dolayısıyla söz konusu teşvikler sayesinde işsizlerin düşük nitelikli iş tuzağına düşmeleri önlenmiş olacaktır.

### c. Kamunun Doğrudan İstihdam Alanları Oluşturması

Kamunun oluşturacağı yeni istihdam alanları, neo-liberal ekonomi politikalarının benimsenmesiyle, kuşkusuz üretime yönelik “kamu iktisadi teşebbüsü yatırımı” türünde bir istihdam alanı açma şeklinde olmayacaktır. Bu tip ülkelerde, kamunun oluşturduğu doğrudan istihdam alanları genel olarak kar amacı gütmeyen, sırf istihdam hacmini artırma amaçlı ve hizmet ağırlıklı alanlardır. Kamu, emek talebini artırmaya yönelik bu politikayla, bir taraftan insani kaygılarla işsizliğin sosyal ve ekonomik olumsuzluklarını azaltma; bir taraftan da işsizlerin satın alma güçlerini iyileştirerek<sup>13</sup> üretim ve istihdam artışı sağlama amacındadır.

Diğer taraftan, kamunun yeni istihdam alanları oluşturma politikasının amaçlarından biri de, “genç işsizler” gibi iş piyasasına girme zorluğu taşıyan dezavantajlı kesimi emek piyasasına dahil etme; keza iş piyasasına yeni giren işsizlere “çalışma deneyimi kazandırma”, onları “çalışmanın gerektirdiği işleyiş ve disipline alıştırma”<sup>14</sup> dır.

Bazı ülkelerde bu konuda yapılan uygulamalara bakıldığında, kamu tarafından açılan yeni istihdam alanlarının, çevre temizliği, ağaçlandırma, yaşlı bakım hizmetleri, kamu binalarının korunmasına yönelik bekçilik hizmetleri, okullarda öğrencilerin giriş ve çıkış saatlerinde trafiği gözetleme gibi kar amacı gütmeyen, genel olarak istihdam yaratmak amacıyla oluşturulan işler olduğu görülmekte-

12 Kemal BİÇERLİ, *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, s. 104.

13 Kemal BİÇERLİ, *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, s. 15.

14 ÇSGB, *Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı, İstihdamda Dezavantajlı Grupların İstihdamına Katılımını Artırma*, Şubat, 2010, s. 31.



dir. Örneğin Türkiye’de son yıllarda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşkur aracılığıyla, çevre temizliği, ağaçlandırma, okulların bakım ve temizliği gibi işlerde özellikle genç işsizleri iş piyasasına sokabilmek için “Toplum Yararına Çalışma Projesi” başlatmış; önemli miktarda işsize istihdam imkânı sağlamıştır.

### **3. Mevcut İşyerlerinde İstihdamı Artırmaya Yönelik Politikalar**

#### **a. Haftalık Çalışma Sürelerinin Kısaltılması**

1980 sonrası dönemde, gelişmiş ve gelişmekte olan bazı ülkelerde çalışanların, bir taraftan kendilerine ve ailelerine daha çok boş zaman ayırabilmelerini sağlama gibi insani amaçlı, bir taraftan da artan işsizlik oranlarını aşağı çekebilmek, “istihdamı artırabilmek” amaçlı bir uygulamayla haftalık çalışma saatlerinin aşağı çekilmesi yoluna gidilmiştir.

İşsizliğin tırmanmaya başladığı 1973 Petrol Krizi sonrası, gelişmiş bazı Avrupa ülkelerinde haftalık çalışma süresi ortalama 45 saatten 40 saate çekilmiş; hatta bununla da yetinilmemiş; 1980’li yılların sonlarına doğru haftalık çalışma sürelerini 40 saatin altına çekebilme yolları aranmıştır. Bu yöntemle, mevcut işlerle ilave istihdam oluşturulması amaçlanmıştır. Günümüzde AB ülkelerinin çoğunda haftalık çalışma süreleri toplu iş sözleşmeleriyle 35 saate kadar indirilebilmiştir. Aynı bağlamda bir başka önlem olarak, yıllık mesai çalışma süreleri de kısaltılmıştır.

#### **b. Esnek Çalışmanın Yaygınlaştırılması**

Kimi sosyal siyasetçiler, 1980 sonrası ABD’de işsizlik oranlarının AB ülkelerinden daha düşük olmasını bu ülke emek piyasasının AB ülkelerine göre daha esnek olmasına bağlamışlardır.<sup>15</sup>

---

15 Arif YAVUZ, **Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkisi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995, s. 88.

Diğer taraftan, Avrupa Komisyonu, işsizlikle mücadelede üye ülkelere istihdam politikası olarak esnekliği tavsiye etmiştir.<sup>16</sup>

Dolayısıyla, işsizliğin tırmanışa geçmesi karşısında AB ülkeleri yöneticileri, emek piyasalarında esnekliğe gidilmesinin gerekli olduğunu düşünerek kısmi süreli çalışma, iş paylaşımı, tele çalışma, çağrı üzerine çalışma gibi esnek çalışma türlerini yasallaştırmışlardır. Bu yolla, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde tamamen işin durdurulması yerine, işletmede tensikata gidilmeden kısa süreli çalışmalarla iş sürdürülerek mevcut istihdam korunabilmektedir. Nitekim, bazı ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında çalışma sürelerini esnekleştiren firmalarda kısmen de olsa istihdam artışı<sup>17</sup> sağlandığı görülmüştür.

## II. SİVAS EKONOMİSİ VE TEMEL İŞGÜCÜ GÖSTERGELERİ

### A. ANA HATLARIYLA SİVAS EKONOMİSİ

Sivas, Cumhuriyet döneminde Osmanlı döneminden geleneksel el sanatlarına dayalı küçük ölçekli bir kaç işyeri dışında tamamen tarıma dayalı bir ekonomi devralmıştır. Ne var ki, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında da Sivas'ın tarıma dayalı ekonomik yapısında belirgin bir gelişme yaşanmamıştır. Ancak, "Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı" çerçevesinde, 1930'lu yılların sonlarına doğru "Divriği Demir Madenleri'nin işletmeye açılması", "Cer Atölyesi", "Çimento Fabrikası" gibi orta ölçekli kamu yatırımları sayesinde şehrin ekonomisinde göreceli de olsa sanayileşmeye doğru ilk adım atılmıştır.<sup>18</sup>

1960'lı yıllarda "Karayolları", "DSİ", "Topraksu", "YSE" gibi

16 Gülten KUTAL, "Türkiye'de İstihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İstihdam Türleri" Editör Alpay Hekimler, s. 127-128.

17 Arif YAVUZ, **Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkisi**, s. 89.

18 Ne var ki, söz konusu fabrikalarda, işgücünün henüz mülksüzleşmemiş, keza işçi-köylü tipolojisi içinde yer alması bağlamında özellikle hasat dönemlerinde çalışacak işçi temininde güçlük çekilmiştir.

kamu kurumlarının taşra teşkilatlarının Sivas'ta açılması ile en azından İl'de bağımlı çalışanların sayısında artış yaşanmıştır.

Diğer taraftan, 1965'te 398 dükkanlık sanayi arşısının açılması, keza 1968'de Sivas'ın "Kalkınmada Öncelikli İller" kapsamına alınması da, özel sektörü harekete geçirmekte etkili olmuştur. Ne var ki, ildeki sanayileşme çabaları ancak 2000'li yılların başlarından itibaren ivme kazanmıştır. Bu bağlamda, 2000'li yıllarda imalat sanayinin gelişiminde iki faktör önemli rol oynamıştır; birincisi, I. Organize Sanayi Bölgesi'nin 1997'de faaliyete geçmesi; ikincisi ise, 2004 ve 2005 tarihli Teşvik Kanunlarından önemli sayıda yerli yabancı müteşebbisin yararlanmasıdır.

Ayrıca Sivas, 2000 sonrası "sosyo-ekonomik gelişmişlik" sırasında kısmen de olsa mesafe kat etmiş; 54. sıradan 2011 itibarıyla 4. bölgede 49. sıraya gelmiştir.

## B. TEMEL İşGÜCÜ GÖSTERGELERİ

TÜİK Sivas'la ilgili temel işgücü göstergelerini, 2000 yılı sonrasında münferit olarak değil TR 72 (Sivas, Kayseri, Yozgat) başlığıyla yayınlamaktadır. Dolayısıyla 2011 yılı hariç; TÜİK Sivas işgücü piyasasıyla ilgili ayrı veri yayınlamamıştır. Bu nedenle, bir fikir vermesi amacıyla, DİE tarafından 2000'de Sivas işgücü göstergeleriyle ilgili yayınlanan iki tabloya başvurularak günümüzdeki gelişmeler yorumlanacaktır.

**Tablo 3: Sivas'ta İstihdamın Sektörel Dağılımı**

	1985	%	1990	%	2000	%
Tarım	240.853	74.5	222.096	69.4	196.080	66.5
Sanayi	25.738	8.0	31.794	9.9	27.713	9.4
Hizmet	55.153	17.5	65.921	20.7	71.125	24.1
toplam	323.774		320.956		295.043	

**Kaynak:** DİE, **2000 Genel Nüfus Sayımı**, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, s.53.

**Tablo 4: Sivas'ta İstihdamın İşteki Durumuna Göre Dağılımı**

Yıllar	Toplam istihdam	Ücretli maaşlı	%	İşveren	%	Kendi hesabına	%	Ücretsiz aile işçi	%
1985	323.774	68.047	21.0	1.248	0.5	78.760	24.3	175.677	54.3
1990	320.956	80.539	25.1	1.603	0.5	76.149	23.7	162.643	50.7
2000	295.043	83.967	28.5	3.868	1.3	67.573	22.9	139.634	47.3

**Kaynak:** DİE, 2000 Genel Nüfus Sayımı, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, s.55.

Her iki tabloda görüldüğü üzere, 2000 yılına kadar, Sivas'ta tarım ağırlıklı bir istihdam; keza istihdamın işteki durumuna göre dağılımında istihdamın yarısı “ücretsiz aile işçileri”nden oluşmaktadır. Ancak, TÜİK'in 2011'de “İstihdamın sektörel dağılımı”yla ilgili yayınladığı verilerde önemli değişim yaşandığı görülmektedir.

**Tablo 5: Sivas'ta İstihdamın Sektörel Dağılımı (2011)**

İstihdam	Tarım	Sanayi	Hizmet	Tarım %	Sanayi %	Hizmet %
194.000	73.000	42.000	78.000	37.8	21.8	40.3

**Kaynak:** TÜİK, Nüfus ve Konut Araştırmaları, 2 Ekim 2011; Sivas İŞKUR, Sivas İşgücü Piyasası Analizi Raporu, 2013, s. 89.

Nitekim 2013'te, tarım istihdamı, % 66.5'ten % 37.8'e gerilemiş; sanayi istihdamı % 9.4'ten % 21.8'e; hizmet istihdamı ise; % 24.1'den % 40.3'e yükselmiştir. Bu durum; kuşkusuz Sivas ekonomisinin 2000 sonrası sanayileşme yolunda atılım içinde olduğunu göstermektedir.

**Tablo 6: Sivas'ta SGK Kapsamında İstihdam Edilenler**

Yıllar	ücretli 4 a	kendi hesabına 4 b	Maaşlı 4 c	Toplam
2007	46.116	45.112	34.418	122.628
2008	49.351	42.665	34.693	124.206
2009	49.426	35.698	24.112* 109.236	
2010	58.207	36.144	24.022	118.373
2011	60.755	34.451	26.687	121.893
2012	65.245	32.319	27.288	124.852
2013	68.889	31.590	27.159	127.638

**Kaynak:** www. //http sgk.gov.tr; istatistiksel veriler.

\*4 / c kapsamındaki düşüş, SGK “ 4 / c kapsamında çalışan aktif sigortalı sayıları 2009 tarihinden itibaren kesenekleri Kuruma bildirilen kişi sayıları olarak verilmeye başlamış ve revize edilmiştir.” şeklinde izah edilmiştir. sgk.gov.tr. 2009 İstatistikler.

Aktif istihdam politikaları bağlamında İl'deki ücretli kesimiyle ilgili artış; tablo 6'da izlendiği gibi 2008 Krizinin etkisiyle iki yıl kısmen duraksamış; 2010 sonrasında artış trendine girerek 2007-2013 arası dönemde ücretli istihdamı toplam 22.700 artmıştır. Diğer taraftan, 2010 sonrası 4a ve kısmen de 4c kesimindeki artış işsizlik oranlarına olumlu olarak yansımış; sonuçta İl'in 2011 ve 2012 yıllarındaki işsizlik oranı, Türkiye ortalamasına yaklaşarak % 9.7'ye gerilemiştir.

**Tablo 7: Sivas'ta Yıllara Göre İşsizlik Oranları**

<b>2008</b>	% 10.7
<b>2009</b>	% 13.2
<b>2010</b>	% 13.6
<b>2011</b>	% 9.9
<b>2012</b>	% 9.7

**Kaynak:** TÜİK 2012 verileri; Sivas İşgücü Piyasası Analizi Raporu, s. 18.

## **C. SİVAS'TA İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE UYGULANAN AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI**

### **1. Meslek Edindirme Kursları**

İşgücüne meslek edindirme kursları İİBK bünyesinde 1988'den beri sürmektedir. Mevcut işgücü yetiştirme kurslarına ilave olarak, 1993'te, aktif işgücü politikaları çerçevesinde finansmanı milli bütçe ve Dünya Bankası kaynaklarından karşılanmak üzere İİBK bünyesinde "İstihdam ve Eğitim Projesi" uygulamaya konulmuştur. Projenin hedefi, beceri düzeyi düşük işsizlere mesleki eğitim verilerek istihdam edilebilirliklerinin artırılması, kendi işini kuracaklara iş deneyimi kazandırılması, meslek standartları, sınav ve belgelendirme sisteminin kurulması ve kadın istihdamının artırılmasıdır. Bu kurslar, İİBK tarafından doğrudan veya kamu kurum kuruluşları ve diğer kuruluşlarla işbirliği yapılarak, işverenlerin nitelikli eleman ihtiyacı karşılanmak üzere her iş ve meslek dalında<sup>19</sup> açılabilir.

19 İŞKUR, II. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 2003, s. 33.

**Tablo 8: Kursiyer Sayılarına Göre Sivas'ta Mesleki Eğitim Kursları**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
İstihdam garantili	-	40		26	40	90	277	214	153
Genel işgücü kurs					931	198	194	246	107
Özürü		37	118	46	93	71	52	41	92
Hükümlü	50	50	53	89	12	14	40	10	-
UMEM							239	781	1335
Girişimcilik							199	328	314
AB hibe projesi	250				555	234	811	-	-
ÖSDP	688	41	67	-	-	-	-	-	-
TYÇP					439	364	482	3578	2292
İşsizlik sigor.kaps.		40	-	-	-	-	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>988</b>	<b>208</b>	<b>238</b>	<b>161</b>	<b>2.110</b>	<b>971</b>	<b>2.294</b>	<b>5.198</b>	<b>4.293</b>

**Kaynak:** Sivas İŞKUR İl Müdürlüğü İstatistikleri 2002-2013, s. 7.

Tablo 8'de görüldüğü üzere, 2009 sonrasında mesleki eğitim kurslarında önemli artış yaşanmış; özellikle Sivas TSO önerisiyle açılan istihdam garantili UMEM kursları ve TYÇP alımları İl'in istihdam artışında, işsizliğin azaltılmasında etkili olmuştur.

#### a. İstihdam Garantili Kurslar

İstihdam garantili kurslar, aktif istihdam politikalarının amaca ulaşması için uygulanan en kestirme ve işlevsel yollardan biridir. Firmalar, ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücü ihtiyacını karşılamak amacıyla kurs açılmasını İŞKUR şubesine bildirir; İŞKUR Şubesi, söz konusu isteği tüm kurslarda olduğu gibi "İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu'nun onayına sunar. Kurs sonrasında başarılı olan

adaylar ilgili firma tarafından istihdam edilir.

Sivas'ta istihdam garantili kurs yoluyla 2005-2013 arası 9 yılda 840 kişi bu imkandan yararlanabilmiştir.

### **b. Özürlülere Yönelik Kurslar**

1978'de başlatılan özürlülere beceri kazandırılması ve istihdam edilmesine<sup>20</sup> yönelik kurslar, 1991'de "Özürlüler İçin Mesleki Eğitim Merkezi Kurulması Projesi" adı altında yeniden düzenlenerek sürdürülmektedir.

Sivas'ta özürlülere yönelik kurslarda 2005'ten 2013'e kadar toplam 550 kursiyer istifade etmiştir.

### **c. Hükümlülere Yönelik Kurslar**

İŞKUR, 2001'den itibaren, cezaevinde bulunan hükümlülerin tahliye olduklarında daha kolay iş bulabilmeleri amacıyla aktif işgücü programlarından yararlandırılmalarını sağlamak üzere; Adalet Bakanlığı ile işbirliği yaparak tahliyelerine az süre kalan hükümlülere istihdam garantili işgücü yetiştirme kursları başlatmıştır. İlde, 9 yıllık süreçte 318 hükümlü kurslara katılmıştır.

### **d. UMEM Kursları**

Aktif işgücü piyasası politikaları içinde, vasıfsız işgücünün eğitimi suretiyle işsizliğin çözümlenmesi sürecine aktif katkı verilen en geniş kapsamlı ve katılımlı, "Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri Projesi" (UMEM)-Beceri 10) isimli proje 2010 yılında uygulamaya geçmiştir. 23 Haziran 2010 tarihinde İŞKUR, Milli Eğitim Bakanlığı ve TOBB ortaklığı ile uygulamaya konan Uzman-

---

20 Yasa koyucu, özürlü ve eski hükümlülerin istihdamına yönelik 1998 tarih ve 4382 sayılı yasa çıkararak "50 ve daha fazla işçi çalıştıran kamu yada özel kesim işletmelerinde % 3 oranında özürlü ve eski hükümlü işçi çalıştırmayı zorunlu tutmuştur. Ayrıca, yasa koyucu, işverenlerin bu sınırın üstünde sakat ve eski hükümlü işçi çalıştırmaları durumunda SSK primlerinin yarısını Hazine'nin ödemesini öngörerek bu tip işçi istihdamını teşvik etmiştir.



laşmış Meslek Edindirme (UMEM) Beceri -10 Projesi ile vasıfsız işgücünün vasıflı hale getirilerek daha fazla işsiz iş sahibi olması ve firmaların da kaliteli eleman bulma sıkıntısının önüne geçirilmesi hedeflenmiştir. Başlangıçta 19 ilde başlatılan mesleki eğitim çalışmaları 2010 yılı itibarıyla 81 ilde 122 okul bünyesinde yapılmaktadır.<sup>21</sup>

UMEM kursları, İŞKUR'a kayıtlı işsizlere teorik eğitimden sonra, kurs yönetimlerinin koordinasyonunda firmalarla eşleştirilerek kursiyerlere pratik eğitimin verilmesi ve başarılı olanların sertifikalandırılarak staj gördüğü iş yerlerinde istihdam edilmesi şeklinde bir uygulamaya tabidir. Meslek kursları toplam 6 ay sürmekte ve bu 6 ay süresince kursiyerlere, her gün için 20 TL gündelik verilmekte ve İş Kazası ve Meslek Hastalığı ve Genel Sağlık Sigortasından yararlanabilmektedirler.<sup>22</sup>

UMEM Projesi, Sivas'ta "Anadolu Endüstri Meslek Lisesi" bünyesinde uygulamaya konulmuş; kurslarda kullanılacak makineler ve temrin malzemeleri temin edilmiştir.

UMEM kurslarına, başladığı 2009'dan 2013 sonuna kadar toplam 2.355 kişi katılmış; kursa katılanların yaklaşık % 90' ı istihdam edilmiştir.

### **e. Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Girişimcilik Kursları**

İŞKUR, faaliyet gösterdiği alanları genişleterek daha geniş bir kesime hitap edebilmek için 2009 yılında girişimcilik eğitimi vermeye başlamıştır.

### **f. AB Hibe Projesi Kursları**

AB tarafından hazırlanan "Türkiye İçin Katılım Öncesi Stratejisi" bağlamında Türkiye'ye yapılacak mali yardımdan İŞKUR, "Ak-

21 İŞKUR, 2010 Yılı Faaliyet Raporu: 28, [www.umem.org.tr](http://www.umem.org.tr).

22 İŞKUR, 2011 Yılı Faaliyet Raporu: s.37.

tif İşgücü Programları Projesi”yle faydalanacak kurumlardan biri olmuştur. Proje’ye Avrupa Komisyonu 40 milyon Euro, Hükümet, 10 milyon Euro kaynak aktarmış; toplam 50 milyon Euro’luk kaynaktan 32 milyon Euro, Proje’yi oluşturan aktif istihdam tedbirlerine, 10 milyon kurumsal yapılanmaya, 8 milyon İŞKUR ofislerinin modernizasyonuna ayrılmıştır.

Sivas’ta İKUR tarafından düzenlenen meslek edindirme kursları içinde en geniş katılımlardan biri AB Hibe Projesi kursları olmuş; 9 yıllık süreçte bu kurslardan 1850 işsiz yararlanmıştır.

### **g. Özelleştirme Sonrası Destek Projesi Kursları**

Özelleştirme programlarındaki hedeflerin başarıyla tamamlanmasına destek olmak, özelleştirmeden doğan olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri hafifletmek amacıyla, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın koordinasyonunda “Özelleştirme Sosyal Destek Projesi” (ÖSDP) adıyla İŞKUR ve KOSGEP’in sorumlu olduğu bir proje başlatılmıştır.

ÖSDP, özelleştirme sonrası işsiz kalan işçilere belirli bir tazminat ödeme işlevi yanı sıra, “Yeniden İşe Yerleştirme Hizmetleri” de vermeyi öngörmektedir. Yeniden işe alma hizmetleri, özelleştirme sonrası işsiz kalan işsizlere danışmanlık ya da eğitim desteği verilerek bunların yeniden işe yerleştirilmesi ya da kendi işlerinin kurmalarının sağlanmasına yöneliktir.

Özelleştirme sonrası işsiz kalanlara yönelik kurslar ilde 2005’te başlamış; ilk yıl kurslara 688 kişi katılmış; diğer iki yıl bu rakam kırklar seviyesinde gerçekleşmiştir.

### **h. Toplum Yararına Çalışma Projesi**

Türkiye, AB ülkelerinde olduğu gibi, sırf yeni istihdam alanları oluşturmak, dolayısıyla işsizlik oranlarını aşağı çekebilmek amacıyla 2009 yılından itibaren “Toplum Yararına Çalışma Projesi” başlat-

mıştır. TYÇP, 2008 Krizi sonrası Türkiye’de de özellikle 2009-2010 yıllarında yükselen işsizlik oranlarının yükselişinin önlenmesi, keza aşağı çekilmesinde kısmen etkili olmuştur.

Sivas’ta Toplum Yararına Çalışma Projesi kapsamında değerlendirilenler; belediyeler bünyesinde çevre ve yeşil alan düzenlemesi işlerinde, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı köy okullarının bakım onarımı ve tarihi eserlerin restorasyonu gibi toplum yararına işlerde istihdam edilmektedirler. TYÇP kursları, ilde özellikle 2012 ve 2013 yıllarında önemli sayıda işsive 7.155 kişiye geçici de olsa istihdam kapısı açmıştır.

### **i. İşsizlik Sigortası Kapsamında Yürütülen Kurslar**

2002 yılından itibaren İŞKUR bünyesinde işsizlik sigortası kapsamında kurslar düzenlenmeye başlamıştır. Bu kurslarda, işsizlik ödeneği almaya hak kazanan işsizlere işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilmek üzere meslek geliştirme veya değiştirme eğitimi verilmektedir<sup>23</sup>.

### **2. İş ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri**

İş ve meslek danışmanlığı; kişilerin özellikleriyle, mesleklerin gerektirdiği nitelik ve koşulları karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun iş ve mesleği, bu meslekle ilgili eğitim imkânlarından yararlanması, işe uyumunun sağlanması ve işe yerleştirilmesiyle ilgili sorunların çözümüne yardım edilmesi sürecidir. Bu amaçla, hizmetten yararlanmak isteyenlere bireysel ve grup görüşmeleri ve işyeri ziyaretleri yapılmaktadır.

İşgücü Eğitim Projesi (İEP) kapsamında danışmanlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması amacıyla 39 ilde “Meslek Danışma Merkezi” açılmış; bu merkezler içinde de “İş ve Meslek Danışmanlığı”<sup>24</sup> servisleri hizmet vermektedir.

23 İŞKUR, **II. Genel Kurul Çalışma Raporu**, Ankara, 2003, s. 42.

24 İKV, Sanayi Politikası ve KOBİ’ler, İstanbul, 2001, s. 61.

ÇSGB, 2011’de çeşitli illerde üniversitelerle işbirliği yaparak “İş ve Meslek Danışmanlığı” kursları düzenlemiştir; bu bağlamda aynı yılın sonlarında Sivas İŞKUR Şubesine 5 iş ve meslek danışmanı atamıştır.

İŞKUR Sivas Şubesi iş ve meslek danışmaları, 2011’de, 1.779 ; 2012’de 12.078; 2013’te 20.317 işsizle bireysel görüşme yapmıştır.

### 3. Yatırımları ve İstihdamı Artırmaya Yönelik Teşvikler

1990’da 3624 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun’la girişimciliğin teşvikiyle ilgili KOSGEB adıyla kurumsal bir yapı oluşturulmuştur. Ayrıca, KOSGEP bünyesinde Avrupa Birliği Merkezi kurularak KOBİ’lerin teknik, finansal ve ticari konularda ihtiyaç duydukları hususlarda katkı sağlanması öngörülmüştür.<sup>25</sup> KOSGEB’in kurulması, yatırımların teşvikine ve istihdam yaratılmasına hız katmıştır.

1998’den 2013’e kadar yatırım ve istihdamı artırmaya yönelik 7 teşvik Kanunu çıkarılmıştır:

1) 21.01.1998 tarih ve 4325 sayılı Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesiyle İlgili Kanun

2)20.03.2002 tarih ve 4747 sayılı Kanun

3)29.1.2004 tarih ve 5084 sayılı İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun;

4)12.5.2005 tarih ve 5350 sayılı İstihdamın Teşvikiyle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5)12.05. 2005 tarih ve 5350 sayılı İstihdamın Teşvikiyle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

25 İKV, Sanayi Politikası ve KOBİ’ler, İstanbul, 2001, s. 61.

6)16.07.2009 tarih ve 15199 sayılı Kararla Teşvik Uygulaması

7)15.06.2012 tarih ve 3305 sayılı Kararla Teşvik Uygulaması

Söz konusu teşvik yasaları, işverenlere genel olarak; sigorta primi desteği, bedelsiz yatırım yeri tahsisi: KDV indirimi, enerji masraflarına belirli bir oranda sübvansiyonlardan oluşmaktadır.

**Tablo 9: Sivas'ta Yıllara Göre Yatırım Teşvikleri ve Öngörülen İstihdam**

Yıllar	Teşvik belge sayısı	Teşvik miktar (milyon TL)	Öngörülen istihdam
2002	12	8	211
2003	6	5	136
2004	44	62	2560
2005	39	106	1.194
2006	29	53	810
2007	36	204	1.019
2008	35	53	820
2009	26	123	415
2010	76	375	1.476
2011	50	494	1.258
2012	39	165	902
2013	50	251	996

**Kaynak:** Ekonomi Bakanlığı, Yatırım Teşvik İstatistikleri.

Tablo 9'da görüldüğü gibi, İl'de 2004 sonrası yatırım teşvikleri aratarak devam etmiş; 2011 yılında 494 milyon TL teşvik kullanılarak on iki yıllık süreçte en yüksek meblağa ulaşılmıştır. Sonuçta 2013 yılı itibarıyla I. OSB'de üretimdeki firma sayısı 129'a; yer tahsis edilen firma sayısı 186'ya erişmiş; gerçekleşen istihdam ise 6.500 olmuştur.

#### 4. İstihdam Aracılığı Faaliyetleri

İstihdam aracılığı faaliyetleri, aktif işgücü piyasası politikalarının en geleneksel ve tarihsel bakımdan ilk uygulamaları arasında yer alır. Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu olarak ilk kez faaliyetine başlayan kuruluş aracılığı ile yürütülen faaliyetler, günümüzde İŞKUR tarafından yapılmaktadır.

**Tablo 10: Sivas’ta Açık İşler ve İŞKUR’un İşe Yerleştirme Faaliyetleri**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Açık işler</b>	1.2.81	651	438	2.012	6.115	11.579	10.422
<b>İşe yerleştirme</b>	675	282	198	806	1.773	6.863	7.911
<b>Karşılanmayan iş</b>	606	369	240	1.206	4.342	4.721	2.511
<b>İşe yerleştirme %</b>	%53	%43	%45	%40	%29	%59	%76

**Kaynak:** Sivas İŞKUR İl Müdürlüğü İstatistikleri 2002-2013, s. 3.

Yıllar itibariyle Sivas’ta İŞKUR’un işe yerleştirme faaliyetleri, 2011’e kadar % 45’ler seviyesinde gerçekleşmiş; 2011 yılında % 29’lara gerilemiş; 2012 ve 2013’te artarak % 76’lara ulaşmıştır. Ancak, son iki yıldaki artışta TYÇP bağlamında istihdam edilenlerin önemli oranda etkisi olmuştur. Sivas’taki açık işlerde karşılanmayan işgücü sorunu, kuşkusuz söz konusu işlere uygun nitelikte yetişmiş eleman tedariki sağlanamamasıyla izah edilebilir. Nitekim, 2013 itibarıyla İl’de % 29’luk açık iş oranıyla çelik konstrüksiyon, % 24’lük oranla gaz altı kaynakçısı, % 17’lik oranla tekstil makina işçisi, % 11’lik oranla dış cephe yalıtımcısı gibi<sup>26</sup> temininde güçlük çekilen meslekler bulunmaktadır. Bu durum, Sivas İŞKUR’un 2003’ten beri sürdürdüğü meslek edindirme kurslarının tam anlamıyla amacına ulaşamadığının somut bir sonucudur. Zira, Sivas İŞKUR yöneticileri, ancak 2011 sonlarından itibaren firmaların işgücü ihti-

26 Sivas İŞKUR İl Müdürlüğü İstatistikleri 2002-2013, s. 12.

yaçlarını tespit etmek için 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerini altı aylık aralıklarla ziyaret ederek “işgücü piyasası araştırmaları” faaliyeti başlatmıştır.

## SONUÇ

Ekonominin istihdam yaratma kapasitesi yetersiz ise, aktif istihdam politikaları uygulamalarından tek başına pozitif sonuç beklemek yersiz olacaktır. İstihdam talebi olmayan sektörlerde/yerleşim birimlerinde mevcut işsizlere ne kadar nitelik kazandırılırsa kazandırın, istihdam imkânı yetersiz olduğu için işsizliği aşağı çekmek mümkün olmayacaktır. Ülkemizde aktif istihdam politikaları, gelişmiş ülkelerdeki kadar etkin uygulanmasa da, 2005 sonrasında belirli bir ivme kazanmış; Türkiye ekonomisinin iş yaratma kapasitesine bağlı olarak işsizlikle mücadelede kısmen de olsa pozitif etki yapmıştır. Nitekim, aktif istihdam politikaları, 2002’den 2011’e kadar % 10’ların üzerinde seyreden işsizlik rakamlarının 2010 sonrasında % 10’ların altına düşürülmesinde etkili olmuştur. Sivas’taki temel işgücü verilerine bakıldığında; aktif istihdam politikaları uygulamalarının yoğunlaştığı 2005 sonrasında bağımlı çalışan sayısında görece artış yaşanmış; işsizlik rakamları, 2010 sonrasında kısmen gerilemiştir.

Sivas’ta uygulanan aktif istihdam politikaları, “yatırımları teşvik” ve “mesleki eğitim programları” gibi iki temel omurga bağlamında irdelendiğinde; yatırımları teşvikle ilgili uygulamaların İl’in işsizlik rakamlarını aşağı çekmede etkili olmuş; Organize Sanayi Bölgesinde 6500 kişilik bir istihdam yaratılmış; yakın zamanda 3000 kişilik ilave istihdam öngörülmüştür. Ancak, aktif politikaların ikinci ayağını oluşturan “işgücü yetiştirme kursları”nda aynı ölçüde başarı sağlanamamıştır. Bu durumun en somut göstergesi, mevcut açık işlerde vasıf örtüşmezliğinden dolayı işe yerleştirme oranlarının % 50’ler seviyesinde kalması, dolayısıyla İŞKUR İl Müdürlüğü’nün “meslek edindirme” ve “işe yerleştirme” performansının yeterli düzeyde erişememesidir.

# ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ KAPSAMINDA AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARI

Öğr. Gör. Dilek ŞAHİN-Cumhuriyet Üniversitesi

## ÖZET

Küresel ekonomide ortaya çıkan yapısal dönüşümle beraber, işgücü piyasalarının yapısal özellikleri ve işgücü piyasasına kamu tarafından yapılan müdahalenin boyutu da değişmektedir. Bu çerçevede ülkemizde Ulusal İstihdam Stratejisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2009 yılında hazırlanmaya başlamıştır. Strateji, temel olarak işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözülmesi, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama olan katkısının artırılması ve işsizlik sorununu azaltmayı amaçlamaktadır. Ulusal istihdam stratejinin temel politika eksenlerinden biri de aktif işgücü politikalarıdır. Aktif işgücü politikaları temel olarak işsizliği azaltarak, istihdamı ve gelirleri artırmayı amaçlayan politikalarlardır. Aktif işgücü politikalarının amaçlarının başında beşeri kaynakları geliştirmek ve ekonomik büyümeyi teşvik ederek işgücünün yapısal değişime uyum sağlanmasını kolaylaştırmak gelmektedir. Son yıllarda aktif işgücü politikalarına verilen önemin artması bu politikalara olan ilgiyi de artırmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Ulusal İstihdam Stratejisi, Aktif İşgücü Politikaları, İŞKUR.

## 1.Giriş

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de işsizlik giderek artan sosyo-ekonomik bir sorun olmaya devam etmektedir. Bu nedenle, istihdamı artırmaya yönelik politikaların her geçen gün önemi artmaktadır. İstihdamın artırılması Dokuzuncu Kalkınma Planında belirlenen gelişme alanlarından biridir. Planda, işgücü piyasasının



geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması ve aktif işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi politika öncelikleri arasında yer almış ve Ulusal İstihdam Stratejisinin hazırlanması öngörülmüştür. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı(ÇSGB), “Ulusal İstihdam Stratejisi” hazırlık çalışmalarına 2009 yılının Ekim ayında başlamıştır.

Ulusal istihdam stratejisi taslağı dört temel eksenden oluşmakta ve bunlardan biri de özel politika gerektiren grupların istihdamın artırılmasıdır. Bu nedenle makalede ağırlıklı olarak, özel istihdam gerektiren grupların istihdamının artırılması başlığı altında aktif işgücü politikaları incelenmiştir. Strateji taslağında Aktif İşgücü Politikaları, düşük işgücüne katılım ile, sınırlı istihdam düzeyi ve yüksek işsizlik sorunun çözümünü sağlayacak yapısal dönüşüm gerçekleştirilmesinde önde gelen araçlardan biridir. Stratejisi, istihdam ve işsizlik sorunlarını ekonomik ve sosyal unsurlardan ayrı tutarak bireysel bir sorun olarak kabul etmekte ve bu durumun aktif politikalar aracılığıyla çözüme kavuşacağını savunmaktadır.

Aktif işgücü politikaları beşeri sermayeyi geliştirerek ekonomik büyümeyi teşvik eden ve işgücünün yapısal değişimlere uyum sağlamasını kolaylaştırılması en önemli araçlardan biridir. Bu amaçla ülkemizde de İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü politikalarının önemi ve uygulama alanı önem kazanmaya başlamıştır.

## **2. Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam**

İşsizlik ve istihdam tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli bir yer tutmaktadır. Gelişmişlik farkı gözetmeksizin hemen her ülke, işsizlik ve neden olduğu sosyal sorunlarla mücadele etmektedir. Bugün çoğu ülkede istihdam yapısı ve işsizliğin boyutu, ülkedeki ekonomik gelişme ve sosyal kalkınma düzeyinin önemli bir göstergesidir. İşsizliğin yüksek oranlara ulaşmasında, işgücü pi-

yasasında çalışanların küreselleşmeyle birlikte bilgi temelli teknolojilere uyum sağlamada yaşadıkları sorun oldukça önemli rol oynamaktadır.

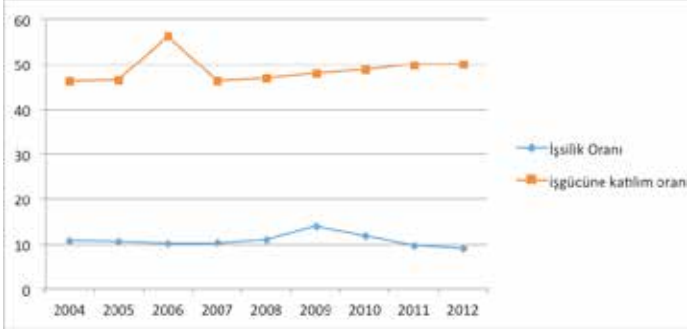
Türkiye'nin temel sorunu yeterince istihdam olanaklarının oluşturulmamasıdır. Nüfus artış hızının gerisinde kalan yeni yatırım ve iş olanakları, işgücü piyasasını olumsuz etkileyerek çalışan nüfusun faal nüfusa oranını geriletmektedir. Aşağıdaki tabloda ülkemizde, temel işgücü piyasasının temel özellikleri yer almaktadır. Tablo çerçevesinde, işgücüne katılım oranının 2007 yılında azaldığı bunun dışında diğer yıllarda bu oranın artış gösterdiği görülmektedir. İşsizlik oranının ise, %14 ile en yüksek seviye ile 2009 yılında gerçekleştiği görülmektedir. 2012 yılında işsizlik oranı azalarak %9,2 seviyesine gerilemiştir.

**Tablo 1: Türkiye'de İşgücü Piyasasının Temel Göstergeleri**

Yıllar	Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus	15 ve daha yukarı yaştaki nüfus	İşgücü	İstihdam	İşsiz	İşgücüne Katılım Oranı (%)	İşsizlik (%)	Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)	İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus
2004	66.579	47.544	22.016	19.632	2.385	46,3	10,8	14,2	41,3	25.527
2005	67.227	48.359	22.455	20.067	2.388	46,4	10,6	13,5	41,5	25.905
2006	68.901	49.174	22.751	20.423	2.528	56,3	10,2	12,7	41,5	26.423
2007	68.901	49.994	23.114	20.738	2.376	46,2	10,3	12,6	41,5	26.879
2008	69.724	50.722	23.805	21.194	2.611	46,9	11,0	13,6	41,7	26.967
2009	70.542	51.686	24.748	21.277	3.471	47,9	14,0	17,4	41,2	26.938
2010	71.343	52.541	25.641	22.594	5.046	48,8	11,9	14,8	43,0	26,901
2011	72.376	53.593	26.725	24.110	2.615	49,9	9,8	12,4	45,0	26.867
2012	73.604	54.724	27.539	24.821	2.510	50,00	9,2	11,5	45,4	27,385

Kaynak: TÜİK. ([www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)).

### Şekil 1: Türkiye’de İşsizlik ve İşgücüne Katılım Oranı



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

Ülkemizde, işsizliğin doğal işsizlik düzeyine düşürülerek, istihdamın geliştirilmesi için istikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanması, büyümenin istihdam etkisinin artırılması ve kayıt dışılığın azaltılması gerekmektedir.

### 3.Ulusal İstihdam Stratejisinin Genel Çerçevesi

İşsizliğin önlenmesinde en önemli adımlardan biride istihdamın artırılmasıdır. Bu nedenle istihdamın artırılması konusu, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) da yer alan gelişme eksenlerinden biridir. Dokuzuncu Kalkınma Planının da işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması ve aktif işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi politika önceliği olarak belirlenmiştir.

Ulusal istihdam Stratejisi 2013-2023 yıllarını kapsamaktadır. Ulusal istihdam Stratejisi taslağı, üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, işgücü piyasası ve istihdama ilişkin durum tespiti bulunulmakta, ikinci bölümde stratejinin esas aldığı eksenler ve bu eksenlere ilişkin yürütülecek politikalar yer almakta son bölümde ise, genel değerlendirme yapılmaktadır.

Ulusal İstihdam Stratejisi Avrupa Birliğine adaylık sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uyum sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. Ulusal İstihdam Stratejisinin temel hedefleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı,2012,12):

- İşsizlik oranının 2023 yılında %5 düzeylerine indirilmesi,
- İstihdam oranının 2023 yılında %50'ye yükseltilmesi,
- Tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğini,2010-2023 yılları arasında %52'den %62'ye yükseltilmesi,
- Tarım dışı sektörde 2010 yılı itibariyle %29,1 olan kayıt dışı istihdam oranını,2023 yılında %15'in altına indirilmesi amaçlanmaktadır.

Ulusal istihdam stratejisinin gerçekleştirilmesinde, bu politika ve tedbirlerin birbirleriyle uyumlu ve tutarlı bir şekilde etkileşimi oldukça önemlidir. Yine, işgücü piyasasına zor erişen kadınlar, özürlüler, yoksullar gibi iş bulmada dezavantajlı gruplara sağlanacak desteklerle ayrımcılığı önleyici uygulamalarda fırsat eşitliğinin sağlanması planlanmaktadır. Strateji işin değil, kişilerin istihdam edilebilirliklerini güvence altına alan bir işgücü piyasası yapısının oluşturulmasını hedeflemekle birlikte, uygulanacak yeni teşvik politikalarının maliyetlerin firmalarca değil genel bütçeden karşılanarak işletmelerin rekabet gücünün gözetilmesi amaçlanmaktadır.

#### **4.Ulusal İstihdam Stratejisinin Temel Politika Eksenleri**

Ulusal İstihdam stratejisi dört temel politika eksenine inşa edilmiştir. Temel politika eksenleri belirlenirken makroekonomik politikaların istihdamı, teşvik edecek şekilde sürdürülmesi, işgücünün verimliliğinin artırılması, istihdama erişimde güçlüklerle karşılaşan özel politika gerektiren grupların işgücüne katılımının desteklenmesini ve bütün reformların sosyal koruma şemsiyesi

genişletilerek yapılması benimsenmiş, güvenceli esneklik anlayışı temel yaklaşım olarak kabul edilmiştir (Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı,2012,2).

Stratejinin dört temel politika eksenini eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, istihdam-sosyal-koruma ilişkisinin güçlendirilmesi ve özel politika gerektiren grupların istihdamı oluşturmaktadır.

#### **4.1.Eğitim-İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi**

Küreselleşme süreciyle birlikte, bilimsel ve teknolojik gelişmeler hız kazanmış ve bilginin öneminin her geçen gün artmasıyla birlikte beşeri sermaye kavramı da önem kazanmıştır. Günümüzde, ekonomik krizler tüm ülkelerde özellikle eğitim ve beceri düzeyi düşük kitleleri etkileyerek ciddi ekonomik ve sosyal sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle sosyal politikalara ek olarak işgücüne katılımı artıracak aktif işgücü piyasası politikalarının etkinliğinin artırılması oldukça önemlidir.

Ülkemizde eğitim-istihdam genel ilişkisine baktığımızda karşımıza işgücünün temel bilgi ve beceri durumunun zayıf olduğu, eğitime yapılan yatırımlarının olması gerekenin altında olduğu, okullaşma oranının düşük olması nedeniyle işgücünün eğitim düzeyinin düşük olduğu, mesleki bilgi, rehberlik ve danışmanlık konusunda hizmetlerin yetersiz olduğu görülmektedir. Bu eksikliklerden dolayı, eğitim ve öğretimin işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılama yeterliliğinin artırılması amaçlanmaktadır. Bu amaçla İŞKUR hizmetlerinde çalışan sayısının artırılması, aktif işgücü piyasası politikaları aracılığıyla işgücü yetiştirme kurslarının sayısının artırılması, genel ve mesleki eğitiminin kalitesinin ve etkinliğinin artırılması hedeflenmektedir.

## 4.2.İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması

Küresel ekonomideki yaşanan yapısal dönüşümle birlikte ülkelerin hemen hepsi, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesini öncelikli politika haline getirmişlerdir. İşgücü piyasasının esnekliği, çalışanların değişen ihtiyaçlara uygun olarak iş ve hayatları arasında denge kurabilmesini ifade etmektedir. Esnek çalışma biçimleri arasında kısmi süreli çalışma, belirli süreli çalışma, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici süreli çalışma, uzaktan çalışma, evden çalışma yer almaktadır.

Temel amaç olarak işgücü piyasasının esnekliğini artırarak çalışanların ekonomik ve sosyal hakları ile istihdam edilebilirliklerinin geliştirilmesidir. Bu doğrultuda, esnek çalışma biçimlerine ilişkin olarak işçi ve işverenlerin bilinç düzeyi artırılacak, esnek çalışanların ekonomik ve sosyal haklara erişebilme imkânları geliştirilerek, aktif işgücü piyasası tedbirlerinden faydalandırılmak suretiyle esnek çalışanların istihdam edilebilirlikleri artırılabilecektir.

## 4.3.İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi

Ülkemizde, işgücüne katılımın ve kayıtlı istihdam düzeyinin düşük olması nedeniyle çalışan çağındaki nüfusun çoğunluğu sosyal sigorta sistemi dışında kalmakta ve sosyal yardımlara olan ihtiyaç artmaktadır. Bu nedenle, toplumun tüm kesimini kapsayan, bireyleri sosyal yardımlara bağımlı kılmayan ve çalışmayı teşvik eden sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu amaç doğrultusunda, işsizlik sigortası daha fazla sosyal koruma sağlayacak şekilde yeniden düzenlenecek, sosyal yardımlar objektif kriterlere dayalı olarak sunulacak, sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olanlara iş ve meslek danışmanlığı hizmeti sunulacak, kayıt dışılıkla mücadele edilerek kayıt dışı çalışan yoksullara ve yoksulluk riski altında olan kişilere yönelik faaliyetler artırılabilecektir.

#### 4.4. Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması

Ülkemizde kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler ve özürlüler başta olmak üzere özel politika gerektiren gruplar işsizlik durumu ile daha fazla maruz kalmaktadırlar. Söz konusu gruplarda eğitim ve beceri düzeyi göreceli olarak düşük olması, kadınlarda toplumsal cinsiyet rolleri ile iş yaşamına uyumlaştırılmasında mekanizmanın yetersiz olması, gençlerde ilk işe girmede yaşanan sorunlar ve özürlülere yönelik toplumsal önyargılar önde gelen sorunlar arasında yer almaktadır. Bu nedenle bu grupların işgücüne katılımı önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda, kadınların işgücüne katılım oranlarının artırılması, genç işsizlik oranının azaltılması, uzun süreli işsizlik oranının azaltılması, özürlülerin işgücüne katılım oranı ve istihdamın artırılması amaçlanmaktadır.

#### 5. Aktif İşgücü Politikaları (AİP)

İşsizlikle mücadelede uygulanan politikalar ülkelerin istihdam yapısı ve işgücü piyasasının özelliklerine göre değişmektedir. Uzun yıllar işsizlik sorunu ile mücadelede pasif istihdam politikaları uygulanmış ancak bu politikaların sorunu çözmede yeterli olmadığı görülmüştür. Bu nedenle işsizlikle mücadele de aktif istihdam politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Aktif istihdam politikaları kavramı ilk olarak İkinci Dünya Savaşından hemen sonra İsviçre’de tam istihdama ulaşmak ve enflasyonu kontrol altına almak amacıyla ortaya atılmıştır. Bu amaçla işgücü arzı ve talebini teşvik etmek, iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetleri, istihdam sübvansiyonları gibi eğitim programları yürütülmüştür.

1980’li yıllara kadar aktif istihdam politikaları bilinmesine rağmen, politikacıların ve diğer uygulayıcıların ilgisini çekmemiştir. Ancak 1980’li yıllarda artan işsizlik aktif istihdam politikalarının öne çıkmasını sağlamıştır. Yüksek oranlara ulaşan işsizliğin nedeni,

işgücü piyasasının ve çalışanların, bilgi temelli teknolojilere ve sermayenin küreselleşmesi gibi yeni ekonomik koşullara uyum göstermemesi olarak kabul edilmiştir (Kapar,2005,344).

Aktif istihdam politikaları, OECD tarafından “emek piyasasını ve işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmeye ve daha etkin bir emek piyasasını teşvik etmeye yönelik önlemler” olarak tanımlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, aktif istihdam politikaları (APİ),iş arayanla işvereni bir araya getiren işgücü verimliliğini artırmak ve işgücü piyasasına erişimde işgücü piyasasını işler hale getiren politiklardır.

Aktif istihdam politikaları, işgücü verimliliğini artırmak ve işgücü piyasasına erişimde fırsat eşitliğini geliştirmek için tasarlanmış bir önlemler bütünüdür (Karabulut,2007,45). Aktif istihdam politikalarının temel amacı, işsizlere yalnızca gelir desteği sağlamak yerine onların çalışma hayatına dönüşlerini kolaylaştırmaktır (Uşen,2007,66). Bu politikalar, işgücü piyasasına uyum sağlamada sorun yaşayan genç, yaşlı, özürlü ve kadınlar gibi özel grupları hedef almaktadır. Aktif emek piyasası politikalarının maliyeti yüksek olduğundan bu tür programlar işsizlerin tamamını değil sadece belirli grubu hedef almaktadır. Bu kesimin deneyimsizlik, gerekli vasıflara sahip olamama gibi nedenlerle istihdam edilmelerinde güçlüklerle karşılaşmaktadır. Dolayısıyla bu politikalar vasıtasıyla bu kesimlerin istihdam edilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu politikalarla birlikte, bu kesime sadece gelir desteği sağlanmamakta aynı zamanda onların çalışma hayatına dönüşlerini de kolaylaştırmaktadır.

Aktif istihdam tedbirleri, istihdam edilebilirliği artırmaya yönelik faaliyetlerdir. Bu faaliyetler içerisinde, meslek eğitimi içeren kurslar, her türlü danışmanlık hizmetleri ve girişimciliği destekleme amaçlı faaliyetler yer almaktadır. İstihdam hizmetleri, işsizlere iş ve meslek danışmanlığı ve mesleki eğitim hizmetleri sunarak, kişilerin vasıfları ve özelliklerine uygun iş ve mesleğe yönelmelerini kapsamaktadır.(Şahin,2011,47).



## 6. Türkiye’de İŞKUR tarafından Yürütülen Aktif İstihdam Politikası Uygulamaları

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nin ikinci maddesine göre, Türkiye İş Kurumu işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştirilecek olan mesleki eğitim kursları ,iş başı eğitim programları, girişimcilik eğitim programları, toplum yararına programları, iş ve meslek danışmanlığı faaliyetlerini ve bu yönetmelik kapsamında yer alacak kurs, program, proje gibi uygulamaları düzenlemekle görevlidir. Görüldüğü üzere, İŞKUR yasal olarak Türkiye’de aktif istihdam politikalarının uygulayıcısıdır.

Türkiye genelinde istihdam edilebilirliğin artırılması, işgücünün niteliklerinin geliştirilmesi ve nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla İŞKUR tarafından Aktif İşgücü Piyasası Programları kapsamında mesleki eğitim ve rehabilitasyon faaliyetleri düzenlenmektedir. İŞKUR, işgücünün günümüz koşullarında sürekli değişen ve gelişen üretim teknolojilerine uyumlu olmasını sağlamak ve artan nitelikli işgücü ihtiyacını karşılamak amacıyla Aktif İşgücü Piyasası Programlarına büyük önem vermektedir (İŞKUR, 2013,36).

İŞKUR, işsizlikten en fazla etkilenen ve bu nedenle işgücü piyasasında dezavantajlı gruplar olarak görülen gençlerin, kadınların, özürlülerin, eski hükümlülerin, uzun süreli işsizlerin ve işsizlik sigortası kapsamındaki işsizlerin işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan mesleklerde yetiştirilerek istihdam edilebilirliklerinin artırılması amacıyla işgücü yetiştirme kursları düzenlenmektedir. Bu kapsamda 2012 yılında (İŞKUR ,2013,67):

- İşgücü Yetiştirme Kursları kapsamında 206.946 işsiz katıldığı 9.631 kurs,
- Çalışanların Mesleki Eğitimi kapsamında 8.453 işsiz ka-

tıldığı 370 kurs,

- Girişimcilik programları kapsamında toplam 25.475 işsiz katıldığı 921 program

- Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP) kapsamında 191.998 işsiz yararlandığı 5.022 program

- İşbaşı Eğitim Programları (İEP) kapsamında 31.773 işsiz katılmış olduğu 11.407 program Aktif işgücü piyasası programları kapsamında 464.645 işsiz faydalandığı 27.351 kurs/program açılmıştır.

Aktif İşgücü Piyasası Programlarının alt programlar itibariyle dağılımı ise aşağıdaki başlıklarda açıklanmaktadır.

### **6.1.Mesleki Eğitim Kursları**

İşsizliğin azaltılmasında önemli aktif istihdam politikalarından biride mesleki eğitim yoluyla işsizlerin ve işsiz kalma riski altında bulunan çalışanların beceri düzeylerini yükselterek istihdam edilebilirliklerinin artırılmasıdır. Mesleki eğitim programları, bireylerin işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu beceri ve yetkinliklerle donatılmasını amaçlayan mesleki eğitim biçimidir. Bu programlar, uzun süreli işsizler, temel becerilerden yoksun düşük vasıflılar gibi risk gruplarının, işletmeler içerisinde istihdam edilebilirliklerini doğrudan artırıcı etkiye sahip bir politika olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak uygulanmaktadır.

Mesleki eğitim programları, uzun süredir işsiz olup mesleki vasfı eskijenler ile bir işte çalışacak düzeyde mesleki vasfı bulunmayan işsizlere mesleki vasfı kazandırmak için uygulanmaktadır. (BE-TAM,2010,31)

Türkiye’de mesleki eğitim sisteminin, kamusal ve özel eğitim kurumları, İŞKUR, belediyeler, vakıflar, sivil toplum örgütleri ve işlet-

meler tarafından uygulanan, sürekli eğitim ve yaşam boyu öğrenim gibi bileşenleri vardır. Eğitim politikaları konusunda İŞKUR'un özel görevi ise, işgücü piyasası gereksinimleri üzerine yapılan çözümlere dayalı eğitim etkinliklerini yürütmektir. Bu eğitim etkinlikleri gençleri, kadınları, işlerini yitirenleri, işsizlik yardımı alanları, özürhükümlüleri ve eski hükümlüleri hedef almaktadır. Eğitim kurslarının kapsamı, sayısı ve hedef grupları, kamu kesimi ile özel kesimden temsilcilerin oluşturdukları İl İstihdam Kurulları tarafından belirlenmektedir. (Alabaş,2007,83).

Mesleki eğitim kursları, Kuruma kayıtlı olup; iş piyasasında geçerli bir mesleği olmayan işsizlerin, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilerek iş sahibi olmalarını sağlamak amacıyla düzenlenen meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme kurslarıdır. Bu kurslar kapsamında, istihdam garantili mesleki eğitim kursları, işsizliğin en önemli nedenlerinden biri olan mesleksizlik sorununa yönelik olarak vatandaşlara nitelik kazandırarak meslek edindirmeyi amaçlamaktadır. İŞKUR bu kurslara katılan kursiyerlere 2012 yılında günlük 20 lira kursiyer gideri ödemekle birlikte sigorta primleri de karşılanmıştır. Kursun sonunda kursiyerlerin işe yerleştirilmeleri de sağlanmaktadır.

## **6.2.Çalışanların Mesleki Eğitimi**

İŞKUR, işgücünün günümüz koşullarında sürekli değişen üretim tekniklerine adapte olmasını sağlamak ve artan nitelikli işgücü ihtiyacını karşılamak amacıyla çalışanların mesleki eğitimine de önem vermektedir. Bu doğrultuda ağır ve tehlikeli işlerde çalışan işçilerin sahip olması gereken sertifikaların verilmesi için çalışanlara yönelik eğitim programları düzenlenmektedir.

## **6.3. İşbaşı Eğitim Programları (İEP)**

İşbaşı eğitim programı kapsamında katılımcıların teorik olarak eğitimini aldıkları meslekte pratik bilgi kazanmaları amaçlanmakta

ve böylelikle işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan nitelikleri ve bu niteliklerin gereği olan pratiği kazanmaları hedeflenmektedir. İşbaşı eğitim programları ile kişinin işgücü piyasasına uyumunu, rekabet edebilirliğini ve verimliliğini arttırmak amaçlanmaktadır. İşbaşı eğitimlerinin en büyük çıktıları ise; kişilerin mesleki çevre kazanmaları, uygulama becerileri edinmeleri/geliştirmeleri ile çalışma hayatını ve koşullarını tanımalarıdır.

#### **6.4.İş ve Meslek Danışmanlığı**

İşgücü piyasalarının, emek arzı ve emek talebi arasındaki eşleşme problemi piyasaların belirgin özellikleri arasındadır. Bu hizmetler, çoğu ülkede aktif istihdam politikaları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu hizmetler sayesinde, iş ve işçi eşleşmeleri hızlandırılarak işsizliğin azaltılması hedeflenmektedir.

İş ve meslek danışmanlığı hizmetleri kapsamında; kişilerin özellikleri ile mesleklerin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun iş ve mesleği seçmesi, bu meslekle ilgili eğitim imkânlarından yararlanması, işe uyumunun sağlanması ve işe yerleştirilmesiyle ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmesi amaçlanmaktadır.(Alabaş,2007,102).

İŞKUR; meslek seçimi aşamasında bulunan, meslek edinme veya iş bulmakta/seçmekte güçlükleri olan, mesleki uyumsuzluk problemleri bulunan, mesleki becerilerini geliştirmek ve mesleğini/işini değiştirmek isteyen kişilere yönelik “İş ve Meslek Danışmanlığı” hizmeti sunmaktadır. Bu hizmetle; kişinin özellikleri ile mesleklerin ve işin gerektirdiği nitelikleri, şartları ve iş piyasasının gereksinim duyduğu iş/meslekleri karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun iş/mesleği seçmesi, seçtiği iş/meslekle ilgili eğitim imkânlarından yararlanması, işe yerleştirilmesi ve işe uyumunun sağlanmasıyla ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım etmek amaçlanmaktadır. Bu kapsamda, bireylerin sağlıklı bir

şekilde karar vermelerine yardımcı olacak meslekler, mesleki eğitim yerleri, çalışma hayatıyla ilgili bilgileri içeren kaynakların bulunduğu İŞKUR Meslek Danışma Merkezlerinden yararlanmaları sağlanmaktadır. Söz konusu hizmetler kapsamında özellikle meslek seçme aşamasında bulunan gençler, meslek edinmek, meslek değiştirmek, mesleğinde ilerlemek isteyen ve/veya mesleki uyum problemleri yaşayan yetişkinler hedef kitleyi oluşturmaktadır.

### **6.5. Girişimcilik Eğitim Programları (GEP)**

Aktif İşgücü Piyasası Programlarına 2009 yılında eklenen Girişimcilik Eğitim Programları ile İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin iş sahibi olmaları sağlanırken, kurulacak işletmelerde işsizlere yeni iş sahalarının açılması amaçlanmaktadır.

### **6.6. Toplum Yararına Programlar (TYP)**

Toplum yararına çalışma programları, geçmişi oldukça eskiye dayanmakla birlikte, ekonomik gelişme düzeyi ne olursa olsun çok sayıda ülkede uygulanmaktadır. Bu programlar, kamusal alt yapı hizmetleri, çevre düzenlemeleri, kamu binalarının bakım ve onarımı gibi alanlarda kişilerin bir müddet istihdam edilmelerini ifade etmektedir. Bu programlar sayesinde, ilgili kişilerin bir sürede olsa ihtiyaçlarının karşılanması sağlanmaktadır. Bu faaliyetlerin, ekonomik kriz, ve doğal afetler gibi işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde kayıtlı işsizlerin, çalışma yaşamından uzun süre ayrı kalarak maddi sıkıntıya düşmelerini önlemek, çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmemelerini, kısa süreli istihdam ve eğitimlerini sağlamak amacı bulunmaktadır.

Toplum Yararına Programlar ile işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve bölgelerde işsizlerin kısa süreli istihdamı ve eğitimi amaçlanmaktadır. Bu faaliyetlerle işsizlerin işgücü piyasasından kopmaları önlenmekte, işsizliğin bireysel ve toplumsal etkileri azaltılmakta,

bölgesel gelişmişlik ve işsizlik oranlarındaki farklar azaltılmaya çalışılmaktadır. Ayrıca bu kişiler, çalışma ortamına alınıp mesleki eğitim, iş tecrübesi ve disiplini edinmenin yanında kamu yararına bir faaliyet gerçekleştirmektedir. Toplum Yararına Programlarından faydalanan katılımcılar asgari ücret almakta, sigorta primleri ise İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. Toplum Yararına Programları çerçevesinde çevre temizliği, kamusal alt yapının yenilenmesi, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, tarihi ve kültürel mirasın korunması, restorasyon, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı, erozyon engelleme çalışmaları gibi alanlarda düzenlenmektedir. (İŞKUR,2013,38).

Bu uygulama ile emek piyasalarında, iş bulma ihtimalleri zayıf dezavantajlı kesimleri kamu kuruluşlarında ve kar amacı gütmeyen kamusal/yarı kamusal kuruluşlarda geçici olarak istihdam imkânı sunulmaktadır.(Biçerli,2005,8-9).

### **6.7. Özürlülere ve Hükümlülere Yönelik Mesleki Eğitim ve Rehabilitasyon Faaliyetleri**

İŞKUR, yasal düzenlemelere göre, herhangi bir mesleği olmayan özürlülere ilgi, ihtiyaç ve yeteneklerine uygun mesleklerde bilgi ve beceri kazandırmak ve böylece onları istihdama hazırlamak amacıyla kurslar düzenlemektedir (Uşen,2007,88).

Özürlülere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon faaliyetleri ile işgücü piyasasında dezavantajlı durumda olan özürlülerin istihdamlarının artırılması amacıyla ilgi ve yetenekleri doğrultusunda kurs/programlara yönlendirilmesi, uygun mesleklerde istihdamları ve işe uyum problemlerinin azaltılması hedeflenmektedir. İşgücü piyasasının dezavantajlı unsurlarından biri olan hükümlü/ eski hükümlülerin istihdamını kolaylaştırmak üzere Adalet Bakanlığı ve

sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapılarak, tahliyelerine belli bir süre kalan hükümlülerin, ayrıca eski hükümlülerin işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde çalışabilmelerini sağlamak amacıyla işgücü yetiştirme kursları düzenlenmektedir.

### **6.8.Diğer Programlar**

GAP-II Projesi,BMOP Herkes için İnsana Yakışır İş: Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Antalya Pilot Uygulaması,Sektörler Arası İşbirliğine Dayalı İstihdamı Geliştirme ve Girişimciliği Destekleme Projesi,Güvenli Hayat ve Güvenli Gelecek İçin Çocuk ve Gençler Sosyal Koruma ve Destek Programı (ÇOGEP),İŞKUR tarafından gerçekleştirilecek diğer programlar arasında yer almaktadır.

### **SONUÇ**

İstihdam ve işsizlik ülkemizde her geçen gün ciddiyetini koruyan sorun olmaya devam etmektedir. Sorunun sadece ekonomik olmayıp sosyal ve toplumsal bir olgu olması nedeniyle sorunun kaynağına inerek çözüm bulunması oldukça önemlidir. Bu çerçevede, işsizlikle mücadele de aktif istihdam politikaları giderek önem kazanmış ve ülkemizde önemli adımlar atılarak ÇSGB tarafından Ulusal İstihdam Stratejisi hazırlanmıştır. Strateji kapsamında istihdam ve işsizlik sorunu bireysel bir sorun kabul edilerek aktif politikalar aracılığıyla çözülebileceği kanaatine ulaşılmıştır. Ülkemizde İŞKUR tarafından aktif işgücü piyasası uygulaması kapsamında, çalışanların mesleki eğitimi, işbaşı eğitim programı, iş ve meslek danışmanlığı, girişimcilik eğitim programı, toplum yararına program, özürllülere ve hükümlülere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon faaliyetleri yer almaktadır. Bu faaliyetlerin her geçen gün hem etkinliği hem de katılımcısı artmaktadır.

## KAYNAKÇA

Alabaş, Aydın((2007); “Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR’un Önemi” , ÇSGB, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi.

BETAM (2010), “İstihdamda Dezavantajlı Grupların İşgücüne Katılımını Artırmak ”, Şubat ,s.1-82.

Biçerli, M. Kemal. (2005), “Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?”, Çimento İşveren, Sayı 6, Cilt 19, s. 4-15.

ÇSGB(2012), “Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı 2012-2023”,Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

Diriöz, Sinem(2012), “İstihdamın Artırılmasında Aktif İş Gücü Politikalarının Rolü”, TC Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, s.1-216.

İŞKUR, “Türkiye İşgücü Piyasası Analizi (2013)”,s.1-128.

İŞKUR, “2012 Yılı Faaliyet Raporu”, (2013).

İŞKUR, “2010 Yılı Faaliyet Raporu”,(2011).

İŞKUR, “2011 Yılı Faaliyet Raporu,” (2012).

Kapar, Recep (2006); “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası,55:1, s.341-371.

Karabulut, Tahsin (2007), “Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredi Uygulaması” ,Ankara, Nobel Yayın Dağıtım.

OECD, “Employment Outlook 2012”, (2012).

Şahin, Dilek (2011), “Mikro Ekonomik Reformlar: Teorik Çerçeve ve Türkiye Açısından Değerlendirme”, Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

Uşen, Şelale (2007), “Aktif Emek Piyasası Politikaları”, Çalışma ve Toplum, Sayı:2, 65 – 94.



# **KEYNESYEN MALİYE POLİTİKASI ETKİNLİĞİNİN AMPİRİK ANALİZİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

*Yrd. Doç. Dr. Utku ALTINÖZ-Sinop Üniversitesi*

## **ÖZET**

Birçok iktisatçı tarafından kabul gören daraltıcı maliye politikalarının ekonomik büyüme üzerinde negatif yönlü bir etkiye sahip olduğu görüşü hâkimdir. Bununla birlikte, mali daralmanın toplam çıktı üzerinde genişletici etkilere neden olduğuna ilişkin çalışmaların varlığı inkâr edilemez. Bu çalışmada mali daralmanın genişletici olup olmadığı, Türkiye açısından incelenmiştir. Çalışmamızda, Türkiye’de 1991:1- 2011:2 dönemleri arasında Keynesyen politikaların ne kadar etkin olduğunu Vektör Hata Düzeltme Yöntemi ile analiz edilmiştir. Harcamalarındaki ve vergilerdeki pozitif şok karşısında yurtiçi hâsılanın pozitif tepki verdiği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politikası, Keynesyen Maliye Politikası, Daraltıcı Maliye politikası

## **GİRİŞ**

Ekonomik anlamda devlete neden gereksinim duyulmaktadır? Devlet ekonomide hangi rolleri üstlenmelidir? Devletin ekonomi üzerinde etkisi, yetki ve görevleri ne olmalıdır? Söz konusu sorular hakkında birçok ekonomik yaklaşım ortaya konulmuştur. Bu gerçekten hareketle, iktisat kuramının tarihi, devletin ekonomiye müdahalesini doğru bulup destekleyenler ile devletin ekonomiye müdahalesini gereksiz ve zararlı bulanlar arasındaki mücadelenin tarihidir. (Colclugh ve Manor, 1993,1-25)

Devletler; bazıları politik, bazıları sosyal bazıları da ekonomik olmak üzere pek çok rol oynarlar. Bu rolü izlerken hükümetler pek çok politika enstrümanı kullanırlar ve bunu yaparak; kaynakları tahsis ederler, geliri yeniden dağıtırlar ve ekonomik aktivite düzeyini etkilerler. Richard Musgrave, “Theory of Public Finance” adlı çalışmasında, devletin normatif ve pozitif rolleri arasındaki farklılıkları ortaya çıkarmıştır. Bu tartışmalar altında Monetaristler, para arzının ekonomik performansı belirlemede temel bir rol oynadığını söylemektedirler. Onlar, para politikasının ekonomi üzerindeki etkisinin maliye politikasından daha büyük olduğunu ifade etmektedirler. Keynesyenler ise, ekonomik istikrar için maliye politikasının daha önemli olduğunu savunmaktadırlar. Özellikle ekonomideki likidite tuzakı durumu, para politikasını etkisiz kılmaktadır. Türkiye ekonomisi çok ciddi yapısal dönüşümlere sahne olmuştur. 1980 sonrası, piyasa ekonomisinin yerleşmesi için bir takım düzenlemeler yapılmış ve 1989 yılında sermaye girişlerinde kısıtlamalar ortadan kaldırılmıştır. Son yıllarda çıkarılan yasayla beraber doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının girişi de artmıştır. Yapılan düzenlemelerle, Türkiye ekonomisi dünya ekonomisine daha entegre olmuş, piyasalar genişlemiş ve daha kırılgan duruma gelmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak maliye politikalarının etkinliğiyle ilgili tartışmalar farklı bir boyut kazanmıştır. Özellikle daraltıcı maliye politikalarının ekonomik faaliyetler üzerinde genişletici bir etkiye sebebiyet vermesi, iktisat literatürüne maliye politikalarının keynesyen olmayan etkileri olarak girmiştir. Çalışmada, Keynesyen olmayan etkilerin mi yoksa keynesyen etkilerin mi daha etkin olduğu Türkiye için analiz edilecektir.

Çalışmanın sistematüğinde öncelikle maliye politikaları ve etkinlikleri teorik olarak ele alınacaktır. Ardından Türkiye açısından uygulanan maliye politikalarının etkinliği ekonometrik analizle test edilecektir.

## 1.Maliye Politikalarının Etkinliği

Ağırlıklı olarak politika uygulamalarının talep yönlü etkilerine odaklanan söz konusu teorik tartışmalar sırasıyla Klasik, Keynesyen, Monetarist, Yeni Klasik ve Yeni Keynesyen makro iktisat modelleri çerçevesinde ele alınmaktadır.

### 1.1.Klasik Makro Ekonomik Modelde Maliye Politikası

Klasikler ekonominin gerek kısa gerekse uzun dönemde tam istihdam çıktı düzeyinde dengede olacağı fikri üzerinde uzlaşmaktadır. Bu uzlaşılar, maliye politikalarının etkinliğinin sorgulanması açısından önem taşımaktadır. Olağanüstü durumlar haricinde devlet bütçesinin denk olması gerektiğini savunan Klasik iktisatçılar, talep yönetimini hedefleyen hükümet harcamalarının ve/veya vergi düzenlemelerinin etkinliğini yürütölen politikanın finansman şekline bağlamaktadırlar. Bu bağlamda, genişletici nitelikteki bir maliye politikasının tahvil ihracı, vergi artışı veya para basılması yollarından hangisi ile finanse edildiğinin belirlenmesi, Klasiklerin politika etkinliği değerlendirmesinin özünü oluşturmaktadır (Froyen, 1986: 72). Bu yaklaşım, kamunun temelde koruyucu bir işlev üstlenmesi ve yalnızca kamusal hizmetleri sunması gerektiğini desteklemektedir. Bu gerçekten hareketle, iktisat kuramının tarihi, devletin ekonomiye müdahalesini doğru bulup destekleyenler ile devletin ekonomiye müdahalesini gereksiz ve zararlı bulanlar arasındaki mücadelenin tarihidir. Vergi artışı ile finansmanı sağlanan genişletici maliye politikasının etkinliğinin değerlendirilebilmesi durumunda, klasikler karar vericilerin bütçe kısıtını analize dâhil etmektedirler. Artan vergiler ile bireysel bütçe kısıtının bir arada değerlendirilmesi, vergiler ile tüketim harcamaları arasında bir taviz olmasını gündeme getirmektedir. Maliye politikasındaki değişmeden etkilenen sadece toplam talebin bileşimi olmaktadır (Ackley, 1961: 166).

## 1.2. Keynesyen Makro Ekonomik Modelde Maliye Politikası

1929 Dünya Ekonomik Buhranına gelene kadar iktisat okullarının maliye politikası yaklaşımları bütçe dengesini bir ilke olarak kabul eden ve kamu maliyesinde dengesizlik yaratacak herhangi bir müdahaleyi reddeden klasik görüş, Büyük buhran ile birlikte sorgulanmaya başlanmış ve kamu müdahalesini savunan modern maliye anlayışının temelleri atılmıştır. Buhranı döneminde yaşanan durgunluğun da talep yetersizliğinden kaynaklandığını iddia eden Keynes'e göre devlet, elindeki para ve özellikle maliye politikası araçlarını ekonomi politikası yönetiminde aktif olarak kullanarak talebi arttırmalıdır. Keynes'e göre ekonomiyi durgunluktan çıkarabilir olan tek ihtimal budur. Bu yaklaşıma göre devlet ekonomik durgunluk dönemlerinde harcamalarını artırıp vergileri azaltarak "genişleyici maliye politikası" uygulamalıdır.

### 1.2.1. Fonksiyonel Maliye Yaklaşımı

Keynesyen iktisat ve onun bir uzantısı olan fonksiyonel maliye tarafından savunulmuş ve daha sonra tüm dünyada, ekonomi politikası uygulamalarında yaygınlık kazanmıştır. Keynesyen iktisatçılardan olan Alvin Hansen ve Abba Lerner'in başını çektiği bir grup iktisatçı da Keynes'in teorisini yeniden yorumlamışlar ve bu görüşü "Fonksiyonel Maliye" olarak adlandırmışlardır. Lerner, fonksiyonel maliyeyi şu şekilde tanımlamaktadır (Lerner, 1957:77). Fonksiyonel maliye, makroekonomik sorunların çözümünde maliye politikası araçlarının, özellikle bütçe politikasının, fonksiyonel kullanımını savunmaktadır. Bütçe dengesinden ziyade makroekonomik dengenin sağlanmasına önem veren bu anlayış, bütçe dengesinin yıllık değil, bir konjonktür dönemi sonucunda sağlanması gerektiğini savunarak devri bütçe ve telafi edici bütçe teorilerini geliştirmişlerdir. Neo Klasik Keynesyen iktisatçıların geliştirdiği makro ekonomik denge modeli (IS-LM Analizi) ile birlikte Keynes-

yen teörinin ve fonksiyonel maliyecilerin bu düşünceleri Şu sonucu doğurmuştur. Diğer bir deyişle Keynesyen modelin kapalı ve açık ekonomi varsayımı ile oluşturulan uzantılarına da ışık tutmaktadır. Literatüre, Hicks-Hansen Modeli (IS-LM) ve Mundell-Fleming Modeli (IS-LM-BP) olarak geçen bu uzantılar, maliye politikalarının etkin olduğuna dair Keynesyen görüşü ayrıntılı biçimde açıklamaktadır. Önemli olan makro-ekonomik dengenin sağlanmasıdır. Yani ekonomik denge uğruna mali dengeden vazgeçilebilir. Fonksiyonel maliye, devletin iktisadi alanda en önemli görevinin tam istihdamı sağlamak olduğu düşüncesinden hareket eder. Hükümet bu amacını gerçekleştirmek için Satma-satın alma, vergi alma-vergi indirimi (ve harcama), borçlanma-borç ödeme olmak üzere başlıca üç mali araca sahiptir. Özetle fonksiyonel maliye, mali tedbirlerin işleyiş tarzlarına ya da ekonomideki fonksiyonlarına göre değerlendirilmesi prensibi olarak adlandırılabilir.

### **1.3.Parasalıcı Makro Ekonomik Modelde Maliye Politikası**

Milton Friedman'ın teorik katkılarıyla ortaya çıkan Parasalıcı (Monetarist) yaklaşım, Keynesyen teörinin aksine, paranın ve para politikasının önemini vurgulamaktadır. Dışlama etkisi, parasalıcı iktisadi düşüncenin kamu harcamalarının ekonomik istikrar ve dengeyi sağlamadaki etkisiz olduğunun ispatında kullandıkları en önemli yaklaşımdır (Macesich, 1983:177). Keynesyen-Monetarist tartışması, maliye politikalarının etkinliğine ilişkin literatürde de oldukça önemli yer tutmaktadır. Monetaristler para talebinin istikrarlı olduğunu vurgulamakta ve para talebinin parçalara ayrılarak açıklanmasına karşı çıkmaktadırlar. Para talebinin faiz oranına olan duyarlılığının düşük kabul edilmesi anlamına gelen bu karşı çıkışlarla birlikte yatırımların faiz oranına olan duyarlılığının yüksek kabul edilmesi, dolaylı dışlama etkisini büyütür, Monetaristleri maliye politikalarının etkin olmadığı sonucuna götürmektedir. Parasalcılar, maliye politikalarını para miktarını sabit tutarak analize

başlarlar. Onlara göre maliyet maliye politikası, ekonomi üzerinde çok az etkiye sahiptir. Parasalcılara göre yatırım talebi faiz oranlarındaki değişikliklere çok duyarlı olduğundan IS eğrisinin daha yatık, para talebinin faiz esnekliği küçük olduğundan LM eğrisinin daha dik olacağı ileri sürülmektedir.

#### 1.4. Yeni Klasik Makro Ekonomik Modelde Maliye Politikası

Özellikle parasalcı politikaların itibarını yitirmesi ile Baro, Wallace, Lucas, Sargent gibi iktisatçıların liderliğinde geliştirilen yaklaşımda, beklentiler önemli bir yer teşkil etmektedir. Kökleri klasik yaklaşıma dayanan yeni klasik okulun parasalcılardan ayrıldığı temel nokta beklentilerin uyarlayıcı değil, rasyonel olmasıdır. Keynesyen modelin büyük bir başarısızlık olduğu Yeni klasiklerin bir diğer tezi olarak dikkat çekmektedir (Lucas ve Sargent, 1979:6).

Yeni Klasikler, Keynesyen görüşü iki görüş vasıtasıyla eleştirmektedirler. İlki piyasanın süpürülmesi, diğeri ise toplam talep modeli ile birleştirilen rasyonel beklentiler modelidir. Bu iki varsayım, devletin ekonomideki yerinin belirleyicisi olmaktadır (Heap, 1992, 89). Çünkü sistematik politik kurallar rasyonel beklentiler ve fiyatların piyasa temizlenmesi yönünde hareket etmesi nedeniyle etkisiz olacaktır. Shaw, bütçede meydana gelen açıkların finansmanının para arzı üzerinde etkili olması gerçeğinden hareket etmektedir. Shaw'a göre, rasyonel beklentilerden kaynaklı olan tam hatasız öngörüler nedeniyle talep yanlı stratejiler reel etkiler doğurmaktadır (Shaw 1988: 92). Bu nedenle artışlar sadece fiyatlar üzerinde olmaktadır. Önerme doğrultusunda Yeni Klasik yaklaşımda sistematik iktisat politikalarının etkin olmadıkları sonucuna ulaşılmaktadır.

Müdahaleci politikalar ekonomide nispi ve mutlak fiyatlar konusunda karışıklığa yol açarak kişilerin üretim ve tüketim kararlarında hatalı davranmalarına yol açabilir. Bu nedenle, devlet, aktif politikalar yerine istikrarlı politikalar kullanılmalıdır. Diğeri bir de-

yişle devlet, politikalarını önceden belirlemeli ve bunları sık sık de-  
ğiştirmemelidir.

### **1.5. Yeni Keynesyen Makro Ekonomik Modelde Maliye Politikası**

Yeni Keynesyen yaklaşımda genelde para politikasının maliye politikasına göre daha iyi bir istikrar aracı olduğu iddia edilir. Maliye politikasının ancak bazı olağandışı durumlarda istikrar amacıyla kullanılabilir (Taylor, 2000: 28-30). Bu olağan dışılığa sermaye esnekliğinin olduğu sabit döviz kuru sistemi veya para politikasının tepki verememesi durumunu örnek gösterebiliriz. Vergi oranlarının hükümet yükümlülüklerine ve üretim açığına tepki vermesini öngören mali kurallar yeni Keynesyenlerin makro ekonomik maliye politikaları arasında gösterilebilmektedir.

Yeni Keynesyen ekol, özellikle rasyonel beklentilerin gelişip güçlenmesinde yeni klasik düşüncenin yanında olmuşlardır. Bununla birlikte fiyatların esnek olmaktan ziyade aşamalı düzenlemeye maruz kaldığı veya yapışkan olduğu yönündeki açıklamaları Bu düşüncüyü, yeni klasik iktisadi düşünceden ayırmaktadır. Piyasa ekonomilerinin başarısızlığını azaltmak veya kaldırmak için ekonomide devlet müdahalesinin gerekliliğine işaret ederek, Keynes'in adımlarını izlemişlerdir. Yeni Keynesyenlere göre devlet ekonominin işleyişi üzerinde yapacağı düzenlemelerle şeffaflığı sağlamalıdır (Carvalho,1992:112). Ayrıca ekonomideki özel kesim karar verme birimlerine olumlu sinyaller vererek, ekonomik faaliyetleri uyarmalıdır. Post Keynesyen yaklaşım, gelir farklarının giderilmesi ve gelir bölüşümünün adil dağılımı bakımından maliye politikasını etkin bir yöntem olarak düşünürler. Bununla birlikte para ve maliye politikalarının tek başına ekonomiyi tam istihdama ulaştırmayacağını veya tam istihdamın sürdürülmesinde yeterli olamayacağını düşünürler.

## 1.6. Post Keynesyen Makroekonomik Modelde Maliye Politikası

Post Keynesyenler, maliye politikalarını özellikle stagflasyon ile ilişkilendirmişler ve bu sorunun para ve maliye politikaları kullanılarak çözülebileceğini savunmuşlardır. Neo klasik senteze bir reaksiyon olarak ortaya çıkan, temel olarak belirsizlik konusunu benimseyen , geleceğin bilinmeyebileceğini ve hesaplanamayacağını belirten, ekonomik krizlerin nedenlerine belirsizlik açısından yaklaşan post Keynesyen yaklaşım neo klasik kuramdan farklı olarak, gerçek hayatın belirsizliği, oligopolistik piyasa durumu, yeni ürün ve teknolojilerin etkisi gibi konuları analiz içine katarak, gerçek dünyada karşılaştığımız sorunların çözümlerinin sağlanabileceğini ileri sürmektedir.

## 2. Maliye Politikasının Etkinliğiyle İlgili Literatür Taraması

Fatas ve Mihov (2001), ABD ile ilgili 1960-1996 yılları arasını kapsayan çalışmalarında hükümet harcamalarındaki artışların birden büyük bir çarpanla genişlemeci olduğunu tespit etmişlerdir. Söz konusu çalışmada, hâsılanın bire birden daha fazla arttığını, hâsıladaki bu artışın büyük ölçüde özel tüketimdeki artışlar tarafından hareket ettirildiğini, yatırımın hükümet harcamasındaki artışlara önemli biçimde tepki vermediğini, özel istihdamın yükseldiğini bulmaktadırlar.

Blanchard ve Perotti (2002) ABD örneği üzerine uygulanan VAR modelinde kamu harcamaları ve vergiler üzerine uygulanan bir birimlik pozitif şokun sırasıyla; çıktı, tüketim ve yatırım düzeyi üzerindeki etkileri hesaplanmaktadır. Buna göre, deterministik trend varsayımı altında, bir birimlik vergi artışının, çıktı düzeyini 0,78 birim azalttığı sonucuna ulaşılırken; stokastik trend varsayımı altında bir birimlik vergi artışının, çıktı düzeyini 1,33 birim azalttığı sonucuna ulaşılmaktadır.



Gali ve diğerkleri (2005) de, maliye politikalarının etkinliğine ilişkin VAR modellerini ABD örneği için uygulamaktadır. ABD için geçerli kamu harcaması çarpanını, üç farklı dönem için hesaplayan araştırmacılar, kamu harcaması çarpanlarının, ele alınan her dönemde yaklaşık bir olduğu sonucuna ulaşmaktadır.

Loizides ve Vamvoukas (2005) de, Yunanistan, İrlanda ve Birleşik Krallıkla ilgili verileri kullanarak yaptığı çalışmada söz konusu ülkelerde kamu harcamalarının ulusal gelirden ya kısa ya da uzun dönemde büyümeye neden olduğunu, kamu genişlemesinin ekonomik büyümeyi engellediği hipotezinin genel olarak reddedildiğini, kamu harcamalarının genel ekonomik kalkınmayı teşvik ettiğini izlemiştir.

Weeks (2008) yaptığı çalışmada tam esnek sermaye akışı ve esnek döviz kuru sisteminde, para politikası ve maliye politikasından hangisinin daha etkin olduğunu irdelemiş ve para politikasının daha etkin olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Friedman ve Meiselman (1963) , ABD için 1897-1958 dönemini kapsayan yaptıkları çalışmada para ve maliye politikası değişkenleri ile tüketim arasındaki ilişkiyi irdelemişlerdir. Çalışmanın sonucunda tüketim hareketlerinin mali değişkenlerden ziyade, parasal değişkenlere duyarlılığının daha yüksek olduğu tezine ulaşmışlardır.

Düzgün (2010) ,1987-2007 yılları arasında Türkiye'de para ve maliye politikasının etkinliğini test ettiği çalışmalarında ARDL yöntemini kullanmış ve sonuçta Türkiye ekonomisi üzerinde para politikasının değil maliye politikası etkili olduğu ve maliye politikasının etkisinin ise negatif yönlü olduğu sonucuna ulaşmıştır.

### **3. Türkiye İçin Keynesyen Maliye Politikalarının Etkinliğinin Vektör Hata Düzeltme Yöntemleriyle Analizi**

Çalışmamızın buraya kadarki kısmında çeşitli iktisat ekollerinin Maliye politikalarının etkinliği konusundaki görüşleri, yapılan

ampirik çalışmalarla birlikte anlatılmıştır. Çalışmamızın bundan sonraki kısmında Türkiye’de 1991:1- 2011:2 dönemleri arasında Keynesyen politikaların ne kadar etkin olduğunu Vektör Hata Düzeltme Yöntemi ile analiz edeceğiz.

*Analize Dâhil Edilen Değişkenler:*

GSYİH: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla

ÖKNTH: Özel kesim Nihai Tüketim Harcamaları

KH: Kamu Harcamaları

VEGE: Vergi Gelirleri

Veri setinden GSYİH ve Özel Tüketim harcamaları Verileri OECD’nin Türkiye Verileri bölümünden temin edilmiştir. Diğer değişkenler ise Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası veri sisteminden temin edilmiştir. Tüm değişkenlerin mevsimsellikten arındırılması yapılmış ve logaritmik dönüşümleri tamamlanmıştır. Ekonometrik analizlerde, serilerin durağan olmaları gerekliliğinden dolayı öncelikle durağan olup olmadıkları tespit edilmiştir. Daha sonra Johansen yöntemi ile değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki olup olmadığı sınanmıştır. Elde edilen uzun dönem kat sayıları neticesinde hata düzeltme modeli tahmin edilmiştir.

Ekonometride durağanlık analizleri farklı yöntemlerle yapılabilmektedir. Çalışmada, değişkenlerin durağanlık sınaması Genişletilmiş Dickey-Fuller (Augmented Dickey- Fuller-ADF) testi ile Phillips Perron (PP) birim kök testleri ile yapılmıştır. ADF testi, serilerin birim kök özelliğini test etmek için aşağıdaki regresyon denklemini kullanmaktadır (Gujarati, 1999:720).

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_1 t + \delta Y_{t-1} + \alpha_i \sum_{i=1}^m \Delta Y_{t-1} + \xi_t \quad (3.1)$$

$Y_t$  Değişkeninin durağan olup olmadığı (3.1.) no lu denklemin tahmini ile test edilmektedir.  $\varepsilon_t$  hata terimini,  $t$  belli zaman trendini ve  $\Delta$  işaretli farkı ifade etmektedir. Dickey-Fuller Testi hata terimlerinin istatistikî olarak bağımsız olduklarını ve sabit varyansa sahip olduklarını varsayar. Bu metodoloji kullanılırken hata terimleri arasında korelasyon olmadığına ve sabit varyansa sahip olduklarına emin olmak gerekir. Phillips ve Perron (1988) Dickey-Fuller'in hata terimleri ile ilgili olan bu varsayımı genişletmişlerdir. Bu durumu daha iyi anlamak için şu regresyon dikkate alınır.

$$Y_t = a_0^* + a_1^* y_{t-1} + \mu_t \quad (3.2.)$$

$$Y_t = a_0' + a_1' y_{t-1} + a_2' \left( t - \frac{T}{2} \right) \mu_t \quad (3.3.)$$

$T$  gözlem sayısını,  $\mu_t$  hata terimlerinin  $n$  dağılımını göstermekte olup bu hata teriminin beklenen ortalaması sıfıra eşittir. Fakat burada hata terimleri arasında içsel bağlantının olmadığı veya homojenlik varsayımı gerekli değildir. Bu açıdan bakıldığında Dickey-Fuller testinin bağımsızlık ve homojenite varsayımları Phillips-Perron testinde terk edilmiş hata terimlerinin zayıf bağımlılığı ve heterojen dağılımı kabul edilmiştir. Böylece Phillips-Perron Dickey – Fuller  $t$  istatistiklerini geliştirmesinde hata terimlerinin varsayımları konusundaki sınırlamaları dikkate almamıştır( Pierre, 1990: 25). PP test istatistiğinin asimtotik dağılımı ADF testi ile aynıdır. Şöyle ki;  $t$  istatistiği MacKinnon kritik değerlerinden mutlak olarak büyük ise ilgili zaman serisinin birim kök içermediği ifade edilmektedir. Yapılan analizlerde birim kök içeren serilerin farkları alınarak durağan olmaları sağlanmaktadır. Burada karşımıza önemli bir sorun çıkmaktadır. Durağan olmayan zaman serilerinin fark alınmak kaydıyla durağanlıklarının sağlanması sürecinde, değişkenler arasında

uzun dönemli ilişki kaybolabilmektedir. Bundan dolayı, aynı derecede bütünleşik serilerin uzun dönemde birlikte hareket edip etmediklerini, eş bütünleşme analizleri ile analiz etmemiz gerekmektedir. Genelde Engle-Granger eşbütünleşme testi, Johansen eşbütünleşme testi ve Pesaran sınır testi yaklaşımları ile yapılabilmektedir. Çalışmada, uzun dönem ilişkisini belirlemek amacıyla Johansen eşbütünleşme tekniği kullanılmıştır. Eş bütünlüğü içeren vektörlerin sayısı iz ve maksimum özgül değer olarak ifade edilen iki farklı test istatistiği ile bulunmaktadır.

İz istatistiği;

$$\lambda_{\max} = -T \ln(1 - \lambda_{r+1}) \quad (3.4.)$$

İlişkisiyle test edilmektedir. İlişkideki gözlem sayısı T ile ifade edilmektedir.  $\lambda_{\varphi}$ ler, serilerin I(1) olduğu varsayımı altında tahmine ulaşılan kökleri ifade etmektedir. İz testinde em fazla r kadar eşbütünleşme vektörü mevcuttur.

Maksimum özgül değer test istatistiği,

$$\lambda_{\max} = -T \ln(1 - \lambda_{r+1}) \quad (3.5.)$$

İlişkisi ile test edilmektedir. Eğer seriler arasında eş bütünleşme ilişkisi varsa, değişkenlerin uzun dönem denge değerinden sapmalarının geçici olduğu ve bu sapmaların bir hata düzeltme mekanizması ile düzeltildiği düşünülür.

### 3.1. İstatistikî Bulgular

VAR( Vektör Otoregresif Model) ile daha sınırlı bir şekli olan hata düzeltme modellerinde dayalı zaman seri analizlerinde ilk yapılan aşama durağan olup olmadıklarının tespitidir. Çalışmamızda durağanlıklar ADF ve PP testleri yardımı ile sınanmışlardır.

**Tablo 1. ADF Birim Kök Testi Sonuçları**

Değişkenler	Augmented Dickey Fuller		
	Sabitli	Sabitli	Trendli ve Sabitli
GSYİH	2.31(0.95)	-0.47(0.76)	-1.36(0.60)
ÖKNTH	5.37(1.00)	-0.05(0.88)	-2.65 (0.33)
KH	1.21(0.97)	-1.02(0.75)	-2.97(0.10)
VEGE	2.12(0.99)	0.95(0.73)	-3.29(0.09)**
$\Delta$ GSYİH	-4.02(0.00)*	-4.11(0.00)*	-11.19(0.00)*
$\Delta$ ÖKNTH	-11.11(0.00)*	-15.05(0.00)*	-11.22(0.00)*
$\Delta$ KH	-15.21(0.00)*	-14.99(0.00)*	-15.01(0.00)*
$\Delta$ VEGE	-14.23(0.00)*	-14.98(0.00)*	-15.08(0.00)*

**Not:** Parantez içi değerler, olasılık değerleridir. \*,%1 seviyesinde, \*\* ise %5 seviyesinde anlamlılık düzeyini göstermektedir.

**Tablo 2. Phillips Perron Birim Kök Testi Sonuçları**

Değişkenler	Phillips Perron		
	Sabitli	Sabitli	Trendli ve Sabitli
GSYİH	3.81(1.00)	-0.58(0.79)	-4.39(0.00)*
ÖKNTH	5.37(1.00)	-0.05(0.88)	-3.65 (0.02)**
KH	2.99(0.97)	-1.33(0.55)	-5.87(0.00)*
VEGE	7.12(0.99)	0.95(0.73)	-5.99(0.00)*
$\Delta$ GSYİH	-11.02(0.00)*	-14.11(0.00)*	-15.19(0.00)*
$\Delta$ ÖKNTH	-11.11(0.00)*	-14.01(0.00)*	-13.22(0.00)*
$\Delta$ KH	-16.21(0.00)*	-21.99(0.00)*	-22.11(0.00)*
$\Delta$ VEGE	-14.23(0.00)*	-20.98(0.00)*	-21.08(0.00)*

**Not:** Parantez içi değerler, olasılık değerleridir. \*,%1 seviyesinde, \*\* ise %5 seviyesinde anlamlılık düzeyini göstermektedir.

Tablo 1 ve tablo 2 den izlendiği gibi serilerin durağanlıkları, sabit terimi içeren sabitli, sabit terim ve trendin her ikisinin de bulunmadığı sabitsiz ve sabit terim ve trendin her ikisinin de bulunduğu trendli ve sabitli modeller ile incelenmiştir. Sonuçlara göre seriler durağan olmadıkları için birinci farkları alınarak durağanlıkları sağlanmıştır. Söz konusu işlemler için GRETl ekonometri programı kullanılmıştır. Yaptığımız analizde birinci farklarının birim kök içermemesi nedeniyle değişkenler arasında uzun dönemli ilişki incelenebilmiştir. Model için optimal gecikme uzunluğu Akaike Bilgi Kriteri ve Schwartz Bilgi kriteri yöntemleri ile test edilmiştir.

**Tablo 3. Gecikme Uzunluğunu Belirleme Kriterleri**

Gecikme	AIC	SC
0	-12	-12
1	-19	-15
2	-19	-16
3	-18	-16
4	-18	-14
5	-18	-14
6	-19	-14
7	-19	-13
8	-19	-14
9	-18	-12
10	-19	-12

**Not:** Rakamlar yuvarlatılmıştır.

Gecikme uzunluklarının belirlenmesinin ardından Johansen eş bütünlük testi ile değişkenler arası uzun dönemli ilişki test edilmiştir. Çalışmamızda gecikme uzunluğu her iki kriteri minimum yapan değer olan 2 olarak belirlenmiştir. Belirlenen optimal gecik-

me uzunluğu çerçevesinde yapılan Johansen eş bütünleşme testi sonuçları tablo 4 te izlenebilmektedir.

**Tablo 4. Johansen Eşbütünleşme Testi**

Eşbütünleşme Vektör Sayısı	İz Testi		$\lambda$ -Maksimum Testi	
	İstatistik	Kritik Değer	İstatistik	Kritik Değer
r=0	84.27111*	45.12981	53.01210*	25.09424
r≤1	29.21212	27.98109	17.09011	19.19021
r≤2	8.24133	13.98901	9.12210	12.92662

**Not:**\*, %1 kritik değerinde boş hipotezin ret edildiğini göstermektedir.

r=0 , gerek iz istatistiğinde gerekse maksimum özgül değerler istatistiğinde % 1 anlam seviyesinde reddedilmiştir. Bunun anlamı değişkenler arasında eş bütünleşme ilişkisinin varlığının göstergesidir. Eş bütünleşme ilişkisi olan değişkenler arasında hata düzeltme modeli oluşturulmuştur. Oluşturulan hata model;

$$GSY\dot{I}H = 0.0037 + 0.443GSY\dot{I}H_{t-1} - 0.551\ddot{O}KNTH_{t-1} - 0.045KH_{t-1} + 0.0812VEGE_{t-1} - 1.0911ECT_{t-1} + \varepsilon_i$$

Şeklinde olup sonuçlar Tablo 5 te paylaşılmıştır.

**Tablo 5.Vektör Hata Düzeltme Modeli Sonuçları**

GSYİG	ÖKNTH	KH	VEGE
1.00	-0.720012	-0.011200	-0.0521532
Hatalar	0.05	0.04	0.04
T istatistiği	-10.9221	-0.81111	-1.11211
$GSY\dot{I}H = 0.72\ddot{O}KNTH + 0.01KH + 0.05VEGE$			

Hata düzeltme katsayısı -1.0911 olarak hesaplanmıştır. Değerin negatif olması beklentiler paralelidir. Bunun anlamı, düzeltme mekanizmasının işlevini yerine getirdiği şeklindedir. Yani dönem-

lerde oluşan dengesizliklerin bir sonraki yılda düzeldiğini ifade etmektedir.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Maliye politikalarının etkinliği, iktisat literatürünün tartışmalı konularından biridir. Özellikle son yıllarda, bütçe açıklarındaki akıl almaz büyüme karşısında daraltıcı maliye politikalarına başvurulduğu izlenebilmektedir. Özellikle kamu kesiminin ekonomide daha az rol oynaması ve özelleştirmelerin teşviki, bu politikaların önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Çalışmamızdaki literatür taramasına baktığımızda, bazı ülkeler için Keynesyen maliye politikalarının büyüme gibi ekonomik göstergeler üzerinde olumlu sonuçlar doğurduğu sonucuna ulaşıldığını görmekteyiz. Bununla birlikte, bir takım çalışmalarda ise para politikalarının, maliye politikalarından daha etkin olduğu sonucuna varmaktadır.

Çalışmamızda, Türkiye’de 1991:1- 2011:2 dönemleri arasında Keynesyen politikaların ne kadar etkin olduğunu Vektör Hata Düzeltme Yöntemi ile analiz edilmiş ve kamu harcamalarındaki artışın yurtiçi hâsıla pozitif tepki verdiği bulgusuna ulaşılmıştır. Bu durum keynesyen maliye politikalarının etkinliği görüşü ile birebir örtüşmektedir. Bununla birlikte değişkenlerimizden vergilerdeki bir pozitif şok karşısında gayrisafi yurtiçi hâsılanın, kamu harcamalarına benzer şekilde, doğrusal ve pozitif tepki verdiği görülmüştür. Oysaki keynesyen görüşte vergiler yalnızca kamu için bir finansman kaynağı görevindedir. Bu çalışma bize gösterdi ki, Türkiye’de ilgili dönemde kamu harcamaları keynesyen görüşle paralellik gösterirken, vergi politikasının kamu finansmanının yanında milli gelir arttırıcı etkisinin de göz önünde tutulması faydalı olabilecektir.



## KAYNAKÇA

ACKLEY, G. (1961). *Macroeconomic Theory*, New York: The Macmillan Company.

BLANCHARD, O., PEROTTI, R.( 2002). An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output., *Quarterly Journal of Economics* 117(4) November, 1329-1368.ss.

CARVALHO, F. (1992).*Mr Keynes and the Post Keynesians*, England: Edward Elgar Publishment.

COLCLOUGH, C.,JAMES,M. (1993). *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*,Oxford:Clarendon Press.

FRIEDMAN M., MESIELMAN D. (1963). *The Relative Stability of Monetary Velocity and the Investment Multiplier* in the United States :Prentice-Hall.DÜZ-GÜN,R.(2010). Türkiye Ekonomisinde Para ve Maliye Politikalarının etkinliği, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Volume 3 / 11 Spring ,231-237.ss.

FROYEN, R., T. (1986). *Macroeconomics*, New York: Macmillan Publishing Company.

GALI, J., SALIDO, D. J. , Valles, J. (2005). Understanding the Effects of Government Spending on Consumption. *NBER Working Papers*, No.11578.227-270.ss.

GUJARATI, D. N. (1999). *Temel Ekonometri* (Çev. Şenesen, Ü. ve Şenesen, G.), İstanbul: Literatür Kitabevi.

HEAP, S. (1992).*The New Keynesian Macroeconomics*, England: Edward Elgar Publishment.

LERNER,A., P.(1957).Functional Finance and the Federal Debt, Social Research,Economics of Employment, New York, McGraw-Hill Book Company.

LOIZIDES, J., GEORGE, V.(2005). Government Expenditure And Economic Growth: Evidence From Trivariate Causality Testing, *Journal of Applied Economics*,,122-132.ss.

LUCAS, R.,E. Jr., SARGENT, T. (1979). After Keynesian Macroeconomics,

*The Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*,321.ss.

MUSGRAVE, R., A., PEGGY, B.(1989). *Public Finance in Theory and Practice*, fifth edition, New York, McGrawHill Book Company.

PERRON, P.(1990).Testing for a Unit Root in a Time Series With a Changing Mean,*Journal of Business&Economic Statistics*, April,Vol.8,No.2.153-162.ss.

SHAW, G., K. (1988). *Keynesian Economics: The Permanent Revolution*: Edward Elgar Publishing Limited.

TAYLOR, J.B. (2001). *How the Rational Expectations Revolution has Changed Macroeconomic Policy Research*, Jacques Dreze (ed.) *Advances in Macroeconomic Theory*,Palgrave Macmillan.

WEEKS, J. (2008). *The Effectiveness of Monetary Policy Reconsidered*, *Technical Paper*, International Poverty Centre, No: 3,1-14.ss.

# İŞGÜCÜNE KATILMA ORANI VE BÜYÜME VERİLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

*Yrd. Doç. Dr. Bilal KARGI-Aksaray Üniversitesi*

## ÖZET

Nüfus artışı ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki üzerine uzun zaman tartışmalar yapılmış olsa da günümüzde, nüfus artışının ekonomik büyüme ile doğru yönlü bir ilişkisi olduğu yönünde genel bir kanaat vardır. Bu düşünce ampirik çalışmalar tarafından da desteklenmektedir. Ancak nüfus artışıyla doğru yönlü ilerleyen bir büyümeye rağmen, nüfusun işgücüne katılma oranıyla ters yönde (veya etkisiz) ilerlemesi bir paradoks olarak görülmektedir. Bu paradoks, “istihdam yaratmayan büyüme” ve “niteliksiz büyüme” kavramlarını ortaya çıkartmaktadır. Bu çalışmada, GSYİH ile nüfus ve işgücü arasında doğrusal bir ilişki söz konusu olmasına rağmen, işgücüne katılma oranının sabit kalmasına (veya çok düşük artmasına) bir açıklama aranmaktadır. Resmi açıklamalar, bu paradoksu kadın nüfusun işgücüne katılımındaki yetersizlik ile tarım sektöründeki istihdamın düşüyor olması yönündedir. Bu çalışmada, büyümenin niceliksel olmasına rağmen, bu niceliğin nitelik yaratmadığına dikkat çekilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Ekonomik Büyüme, İşgücüne Katılma Oranı, İşgücü Piyasaları, Türkiye Ekonomisi.

## 1. Giriş

Klasik ücret fonu teorisi, işçilerin uzun dönemde geçimlik ücret düzeyde kalacağını öngörmüştür. Marksist iktisat ise, benzer bir görüşü, “yedek işgücü” kavramı üzerinden öngörmektedir. Keynes, ücretlerin yapışkan olmamasına yönelik bu iki açıklama ve türev-

lerine; ücretlerin sendika etkileri nedeniyle aşağıya doğru yapışkan olduğunu öne sürmüştür. İşgücü arzındaki artışa bağlı olarak ortaya çıkabilecek parasal ücretlerdeki düşüşün yaratacağı talep yetersizliğinden kaynaklanacak fiyatlar genel seviyesindeki düşüş ile masdedilerek reel ücretler üzerinde bir etki yaratmayacağı öngörülmüştür. Günümüzde ise, enflasyon oranını kontrol altına almak için yeterli bir işsizlik oranı olarak öngören “doğal işsizlik” gündemdedir. Kısacası, iktisat teorisi içinde işgücü artışının, ekonomik büyümenin bir nedeni olmasının yanında, büyümenin mantığıyla çelişen bir işgücü arzı artışı olacağı ve bunun nasıl olup da optimal ve uzun dönemli büyüme ile bağdaştırılabileceği en derin ve henüz çözümlendiği söylenemeyecek problemlerden biridir. Nitekim, işgücüne katılma oranı ile büyüme oranının eşit olması, işsizlik oranını sabit tutması gerekirken, büyüme oranının, işgücüne katılma oranından daha yüksek gerçekleştiğini ve fakat işsizliğin de arttığı ülke sayısı git gide artmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan kalkınma teorileri, işgücünün etkin kullanımına odaklanarak ekonomik kalkınmayı öngörürken; içsel büyüme modelleri işgücünün niceliksel kapasitesi üzerinde durmaktadır. O halde, ekonomi pratikleri kadar, teorik çalışmalar da, hâlâ işgücünün kapasitesi ve niteliği üzerinde durmaya devam etmektedir. Bu çalışmada, Türkiye ekonomisi pratiğinde büyüme oranı ile işgücüne katılma oranı arasındaki teorik uyumsuzluğa dikkat çekilerek, enflasyonun kontrol altına alınmasında, işgücü arzındaki bir azalmanın değil, ücretler üzerinde oluşturulan kontrol almanın etkililiği tartışılmaktadır. Parasal ücretlerle reel ücretler arasındaki ilişkinin, büyümeyi destekleyici karakterine rağmen, açlık ve yoksulluk sınırları ile olan ilişkisinin, ücretlilerin yaşam standartlarını iyileştirmede aynı paralelliği göstermediği ve fiyatlar genel seviyesini kontrol altına almadaki bir araç olarak kullanılabilirdiği hipotezi, Türkiye ekonomisi verileri üzerinden sınırlanmaktadır.

Parasal ücretleri enflasyon ile uyumlu bir biçimde artırmak, reel ücretleri durağan hale getireceğinden, enflasyon üzerinde olası bir baskı engellenmiş olacaktır. Böylelikle, büyüme içerisindeki reel işgücü maliyetlerinin yıpratıcı ve aynı zamanda enflasyonist etkisi giderilip, büyümeye hız verilmeye çalışılmaktadır. Ekonomilerin istikrarlı büyüme dönemlerinde işsizliği azaltması, istihdamın artması beklenir (Khemjar vd. 2006). Ancak bu, teorik olarak mümkün olsa da, pratikte istihdam yaratmaksızın büyümenin olduğu dönemler de gözlemlenmektedir. Okun (1962), işsizlikteki azalışın daha fazla oranlarda çıktı artışının, kapasite kullanım oranlarındaki ve/veya çalışma sürelerinin artışından kaynaklanıyor olabileceğini ileri sürmüştür. Böylelikle, bir ekonominin istikrarlı bir büyüme sürecini/trendini izlese de işsizliğin her zaman doğrusal olarak azalmayacağına yönelik en önemli teorik açıklamadır (Plosser ve Schwert, 1979). Örneğin Türkiye ekonomisinde GSYİH ile işsizlik arasındaki korelasyon ilişkisi (Bkz.: Ekler, Tablo-2. Korelasyon=0,263172) oldukça zayıftır.

En çok tartışılan ve bir o kadar da başvurulmuş temel büyüme-istihdam ve işsizlik teorileri: Klasik, Marksist, Keynesyen, Neo-klasik olarak sıralanabilir. Klasik teori içinde Malthus'un nüfus yasası en çok bilinenidir ve klasik teoriyi etkilemiş yaklaşımdır. Malthus, nüfustaki geometrik artışa rağmen gıda maddeleri üretimindeki aritmetik artış arasında oluşacak dengesizlikten dolayı, nüfusun kontrol edilmesi gerekliliği üzerinde durmaktadır. Marksist yaklaşımda ise, işgücü talebinin sınırlayıcısı sermaye birikiminin bizzat kendisidir ve bu nedenle oluşacak "yedek işgücü", kapitalizmin temel karakteristiği olarak ücretler üzerinde baskı yaratacaktır. Sonuçta ise, kapitalist tarafından el konulan artı-değer oranı artacaktır. Bu da, kapitalist sistemde işgücü arzının artmasına yönelik doğal bir beklenti olarak ortaya konulmaktadır. Keynesyen bir yaklaşım olan Harrod-Domar-Singer büyüme modelinde ise, nüfus artışının büyüme-

yi olumsuz yönde etkileyeceği dile getirilmektedir. Nüfus artışının yüksek olması kişi ve hane başına düşen tasarrufların azalmasına yol açacağı için büyüme sürecini olumsuz yönde etkileyecektir.

Son olarak Neo-Klasik Solow modelinde ise, nüfustan büyümeye doğru bir nedensellik söz konusu iken, tersi durum geçerli değildir. Yani nüfus artışı büyümeyi artırmakta ancak, büyüme, nüfusun artmasına neden olmamaktadır. Nüfusu dışsal bir değişken olarak ele alan bu teorilere rağmen, nüfusun nicelik değeri yerine niteliğine yoğunlaşarak, büyüme teorisine içsel olduğunu öne süren içsel büyüme teorilerinde ise, eğitim, alt-yapı ve ar-ge gibi yatırımlarla büyüme süreci nüfus tarafından içsel olarak desteklenebilmektedir. Diğer taraftan, bir ekonomideki nüfus, nispeten yüksek bir artış oranı ile seyrediyorsa, o ekonomideki büyüme ile işgücüne katılma oranı arasında da bir paralellik ilişkisi gerçekleşmesi beklenir. Nüfusun artması hem üretim ve hem de tüketim cephelerinden büyümeyi destekleyecektir. Tüm teorik tartışmalara rağmen, nüfus artışı ekonomik büyümeyle doğrusal bir ilişki içinde olduğuna dair oldukça çok sayıda ampirik çalışma vardır. Örneğin, bu çalışmada hesaplanan, GSYİH büyümesi ile kurumsal olmayan nüfus artışı arasında (Bkz.: Ekler, Tablo-2) 0,9193 gibi oldukça güçlü bir ilişki söz konusudur. Ancak bu çalışmada üzerinde durulan temel soru, nüfus artışı ile büyüme arasında doğrusal bir ilişki söz konusu olsa da, işgücüne katılma oranının sürekli olarak düşüyor olmasının nedenlerini araştırmak ve aynı zamanda da işsizliğin neden düşmediği sorusuna açıklama getirebilmektir.

## 2. Türkiye’de İşgücüne Katılma Oranı

Türkiye ekonomisinin yapısal ve kronik sorunlarının başında işsizlikle birlikte cari işlemler açığı, borçlanma ve ekonominin siyasal gelişmelere aşırı duyarlılığı gelmektedir. İşsizliğin sorun olmaktan çıkması, diğer sorunların çözümü için de anahtar bir öneme sahiptir. İşsizlik, ekonomik olarak aktif nüfusa dahil olup, cari ücret düze-

yinden iş aradığı halde iş bulamayan kişilerden oluşmaktadır. İşgücü ise, kurumsal olmayan ekonomik olarak aktif nüfustan ibarettir. Yani, bir ekonomide işgücü (L), istihdam edilenler (E) ile İşsizlerin (U) toplamından oluşur. İşsizlik oranı ise, işsiz sayısının işgücüne bölünmesi ile elde edilmektedir. Bu durumda işgücüne katılma oranı (İKO) ise, işgücünün kurumsal olmayan ekonomik olarak aktif nüfus içindeki payıdır. Ekonomik olarak aktif nüfus (Çalışma çağındaki nüfus) 15 yaş üzeri olarak istatistiklerde gösterilmektedir. Ekonomik olarak aktif nüfus sürekli artıyor (Ortalama Çeyreklik artış hızı) olmasına rağmen, işgücüne katılma oranının oldukça düşük bir düzeyde seyrettiği görülmektedir. Türkiye’de işgücü piyasası üzerindeki en belirgin etki, tarım ve turizm sektörlerinin mevsimsel ağırlığından kaynaklanmaktadır. TÜİK’e göre bu etki %30’a yakındır. “Tarımsal faaliyetin yoğun olduğu dönemlerde, ücretsiz aile işçisi olarak çalışanların, kış aylarında işgücüne dahil olmayanlar kategorisinde yer alması nedeniyle, işgücüne katılma oranı dönemler itibariyle farklılık arz etmektedir” (TÜİK, 2012:31).

Yine TÜİK’e göre, işgücüne katılma oranının düşük oluşunun iki nedeni vardır. Bunlardan ilki, “genel olarak nüfusun eğitim düzeyinin düşük olmasıdır. Eğitim düzeyi arttıkça işgücüne katılma oranı da artacaktır”. İkincisi ise, “kadınların işgücüne katılımının düşük olmasıdır” (TÜİK, 2012:32). İşgücüne katılma oranının zaman içerisinde sergilediği düşüşün nedeni ise yine tarım sektörüne bağlanmaktadır. “1988 yılında işgücüne katılma oranı %57,5, aynı yılda tarım sektörünün toplam istihdamdan aldığı pay %46,5’tir. 2006 yılına gelindiğinde işgücüne katılma oranı sürekli bir düşüş eğilimi göstererek %48’e gerilerken, tarım sektörünün toplam istihdamdan aldığı pay %27,32e düşmüştür” (TÜİK, 2012:34) denilmektedir. Kadınların çalışma hayatındaki yerinin az olması Bağdadioğlu (2010) tarafından da işgücüne katılma oranının düşük olmasının nedeni olarak ifade edilmektedir.

İşgücüne katılma oranı OECD ülkeleri ortalaması 70,9 ve G7 ülkeleri ortalaması 73,4 düzeyindedir. 2012’de bu ortalamalar geçerli iken, Türkiye için ilgili veri %54 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2013:03 çeyreği itibariyle ise, tekrar %50’nin altına düşerek, %49,92 olarak gerçekleşmiştir.

Genel olarak işgücüne katılma oranlarındaki düşüklüğün ana nedeni, ülke ekonomisinin gelişmişlik düzeyine bağlanmaktadır. “Avrupa ve Kuzey Amerika gibi gelişmiş bölgelerdeki yaşlı işçilerin işgücüne katılma oranlarının, Afrika ve Asya gibi az gelişmiş bölgelerin çok altında olduğu görülür. Bunun temel nedeni, az gelişmiş bölgelerdeki işgücünün büyük oranda hala kırsal bölgelerde yaşaması ve bunların büyük çoğunluğunun emeklilik gibi bir olanağa sahip olmayışlarıdır” (Gündoğan, 2001:99). Bu genel görünümünden yola çıkarak, hızlı büyüme sürecindeki bir ekonominin, orta ve uzun vadede işgücüne katılma oranlarını da doğal olarak yükseltiyor olması beklemek yanlış olmayacaktır.

Kalkınma planlarında işgücüne katılma oranının yükseltilmesine yönelik hedefler konulsa da “işgücüne katılma ve istihdam oranlarında ilerleme kaydedilemediği, bu oranların düşük olmasının kadınların işgücüne ve istihdama yeterince katılamamasından kaynaklandığı” ileri sürülmektedir ve Kırsal alanda ücretsiz aile işçisi olarak, kentlerde ise “ev kadını” olarak kabul edilmeleri nedeniyle, işgücü ve işsizlik hesaplarına karılmamalarına neden olmaktadır (Önder, 2013; Korkmaz ve Korkut, 2012).

Türkiye ekonomisinde işgücüne katılma oranındaki düşüklüğün nedeni konusunda birçok çalışma, bir ölçüde (Özer ve Biçerli, 2003; Aşık, 2012; Kutlar et al. 2012 gibi) TÜİK’in görüşünü yansıtmaktadır. Ancak ben bu çalışmada, ekonomik büyümenin beklenen sonuçlarından yola çıkarak, ekonomik büyümenin bir sonucu olarak yükselmesi gereken işgücüne katılma oranının hâlâ düşük ol-



duğuna dikkat çekmeye çalışıyorum. Bunun nedeni, ekonomideki büyümenin niceliksel göstergelere rağmen nitelik olarak beklenen sonuçları yaratmıyor olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum, teorik olarak büyüme ve kalkınma kavramlarının birbirlerinin ayrıştırıldığı noktadaki kendine yer bulabilmektedir: Türkiye ekonomisi hızlı büyüyen bir ekonomi olmasına rağmen, bu büyüme oranları nitelik açısından bir gelişmeye işaret eden kalkınma kavramına destek olmamaktadır. Dolayısıyla, burada dikkati çeken nokta, işgücüne katılma oranının düşük kalmasının nedenini araştırmak ve/veya sorgulamak değil, yüksek büyüme oranlarına rağmen işgücüne katılma oranının düşük kalmasına değinmektir. Bir başka biçimde ifade etmek gerekirse, büyüme senaryosu, kendi kendini besleyen mekanizmaları ve kurumsal düzenlemelerle birlikte kendini yeniden üretecek sistematik yapılanmayı doğuramamaktadır. Çünkü yüksek büyüme oranı içeren bir büyüme senaryosu, bu büyümenin ihtiyaç duyacağı işgücünü temin etmek veya işgücüne katılmayan nüfusu, işgücüne katacak rolleri belirlemiş ve bunları desteklemiş olması beklenecektir. Bu noktada, kadın işgücünün kırdan kent göçü, bu duruma örnek olarak gösterilebilecektir.

Kadın işgücünün kırsal alandaki işgücüne katılım oranı azalırken, kentsel alandaki işgücüne katılım yükselme eğilimindedir. Ancak yine de, kırsal alanda %55'lerden %35'ler düzeyine bir azalma yaşanırken, kentsel alandaki artış %28'den %32 düzeyine gerçekleşmiştir (1988-2012 verileri, TÜİK). Bu veriler ilk bakışta kadın işgücünün kırsal alandan kentsel alana kaydığını göstermektedir. Ancak yine de kentsel alandaki işgücüne katılma oranının yetersiz artışı, kente gelen kadın işgücünün işgücüne çok az miktarda katıldığı gerçeğini göstermektedir. Bu da, kadın işgücü üzerindeki genel eleştirileri haklı çıkartmakta ve kente gelen kadınların ya kayıt-dışı çalıştıklarını ya da “ev kadını” olarak kaldıklarını göstermektedir. Bu durum, başka bir çalışma için araştırılmaya değer bir konu olmakla

birlikte, ilk gözlem, kente göç eden kadınların, kent yaşamının iş koşullarına ve kent yaşamının ihtiyaç duyduğu alanlarda istihdam edilebilecek niteliği taşıyor olmaları olduğu söylenilebilir.

Bu da, ileri sürülen hipotez için etkili bir kanıt durumundadır. “Yüksek büyüme oranlı büyüme senaryosu”, ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünü yetiştiremiyor olmakla birlikte, göç eden işgücünün niteliksizliği nedeniyle, işgücüne katılamayıp “ev kadını” olarak kalmalarına neden olmaktadır. Sonuç olarak büyüme senaryosunun niteliksel ilerleme yerine, niceliksel artışlara odaklandığını gösterdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Aşağıdaki analiz, işgücü ve büyüme verileri arasındaki ilişkiyi, bu temel hipotez için geometrik kanıtlar olarak sunulmaktadır.

### 3. Türkiye Verileri Üzerine Bazı Gözlemler

Türkiye ekonomisindeki işgücü piyasasına ilişkin seçilen kurumsal-olmayan nüfus, işgücü, işsizlik, istihdam ve işgücüne katılma oranları değişkenlerinin birleri ile ve GSYİH ile olan ilişkileri, oluşturulan 6. Derece fonksiyonların sağladığı eğilimlerin gözlemlenmesi imkânına dayanılarak analiz edilmeye çalışılmaktadır. Değişkenler 2000:01-2013:03 dönemine ait çeyreklik veriler olup, bütün seriler mevsim etkisi içeriyor olması nedeniyle, bu etkiden arındırılmıştır. Bu değişkenler aralarındaki korelasyon ilişkisi Tablo-1’de gösterilmektedir.

**Tablo 1: Değişkenler Arası Korelasyonlar**

Değişkenler	GSYİH	İKO	İşsizlik	İstihdam	İşgücü	KON
GSYİH	1	-0,02944	0,068385	-0,04596	0,010739	0,006244
İKO		1	-0,37332	0,913833	0,660036	0,226582
İşsizlik			1	-0,71473	0,073315	0,340008
İstihdam				1	0,467854	0,026131
İşgücü					1	0,866821
KON						1

Tablo-1 incelendiğinde görülmektedir ki, ekonomik büyüme ile işgücü değişkenlerinin hiçbirisi arasında anlamlı bir korelasyon ilişkisi söz konusu değildir. Ekonominin büyümesi ne istihdamı, ne de işsizliği etkilemediği gibi, işgücüne katılma oranı ile de anlamlı bir korelasyon ilişkisi taşımamaktadır. Bu ilişkisizlik, “istihdam yaratmayan büyüme” tezine destek vermektedir. Aynı zamanda, istatistiksel olarak en anlamlı korelasyon ilişkisi kurumsal-olmayan nüfus ile işgücü değişkenler (0,866821) arasında gözlemlenmektedir. Bir diğer anlamlı ilişki ise istihdam ile işgücüne katılma oranı (0,913833) arasındadır.

Analizin ikinci aşaması olarak, değişkenlerin 6. Derece polinomları elde edilmiştir. Polinomlar ve  $R^2$  değerleri Tablo-2’de gösterilmektedir.

**Tablo 2: 6. Derece Polinomlar  $R^2$  değerleri.**

Değişken	Polinom	$R^2$
GSYİH	$y = 7E-08x^6 - 1E-05x^5 + 0.0009x^4 - 0.0306x^3 + 0.4854x^2 - 3.1179x + 5.9378$	0.1485
İKO	$y = 3E-08x^6 - 4E-06x^5 + 0.0003x^4 - 0.0073x^3 + 0.0774x^2 - 0.3234x + 50.173$	0.8026
İşsizlik	$y = 9E-08x^6 - 1E-05x^5 + 0.0009x^4 - 0.0232x^3 + 0.2731x^2 - 0.8683x + 7.2655$	0.8223
İstihdam	$y = -2E-08x^6 + 3E-06x^5 - 0.0001x^4 + 0.0038x^3 - 0.0492x^2 + 0.034x + 46.663$	0.8501
İşgücü	$y = 2E-05x^6 - 0.0039x^5 + 0.2499x^4 - 7.0406x^3 + 81.173x^2 - 242.83x + 23132$	0.9197
KON	$y = 2E-05x^6 - 0.0035x^5 + 0.2259x^4 - 6.4546x^3 + 76.605x^2 - 103.1x + 46012$	0.9874

Tablo-2'deki polinomların grafik gösterimleri ise, Grafik- 1'den Grafik-5'e kadar numaralandırılmış olarak verilmektedir. Polinomların gösterdiği trendler incelendiğinde, aşağıdaki gözlemler elde dlebilmektedir. Ancak öncelikle, değişkenlerin genel durumlarından bahsetmekte fayda vardır.

2000:01-2013:03 dönemine ait ortalama işsizlik %10,17; işgücünün ortalama artış hızı %0,43; kurumsal olmayan nüfusun ortalama artış hızı %0,35 ve nihayet ortalama işgücüne katılma oranı %48,49 olarak hesaplanmıştır. Türkiye için işgücüne katılma oranı oldukça düşüktür. Seçilmiş ülkeler itibariyle işgücüne katılma oranları Ek-1'de (Tablo-4) verilmektedir. 2012 yılı itibariyle en yüksek oran %78,6 ile Danimarka ve %78,4 ile Norveç'e aittir. En düşük oran ise %54 ile Türkiye'ye aittir. AB ülkeleri ortalaması %70,2; OECD ortalaması %70,9 ve G7 ülkeleri ortalaması %73,4'tür. Bu referanslar üzerinden Türkiye ekonomisinin işgücüne katılma oranının oldukça düşük olduğu açıkça görülmektedir (Bkz. Ek Tablo 4).

Grafik-5'te işgücü, Grafik-6'da Kurumsal olmayan nüfus gösterilmektedir ve görüldüğü üzere, her iki değişken de doğrusal bir trende oldukça yakın bir biçimde artışlarını sürdürmektedirler. Kurumsal olmayan nüfus ile işgücü arasında 0,8668 gibi oldukça güçlü bir de korelasyon ilişkisi vardır. 2004'ün 4.çeyreğindeki kırılmanın nedeni TÜİK'in hesaplama tanımlamasındaki farklılaşmadan kaynaklanmaktadır. İşgücü ile kurumsal olmayan nüfus arasındaki bu güçlü ilişkinin nedeni, işgücüne katılma oranının istikrarlı biçimde düşük kalmasında yatmaktadır.

Grafik-3 ise, işsizlik oranlarının seyrini göstermektedir. Özellikle tarım ve inşaat sektörleri nedeni ile bu etki kendini göstermektedir. Mevsim etkisinden arındırılan seri için oluşturulan 6. Derece polinom, 2000-2013 döneminde işsizlik verisinin genel olarak artan bir seyir izlediğini; 2008 krizi nedeniyle zirve yaptığını görmek

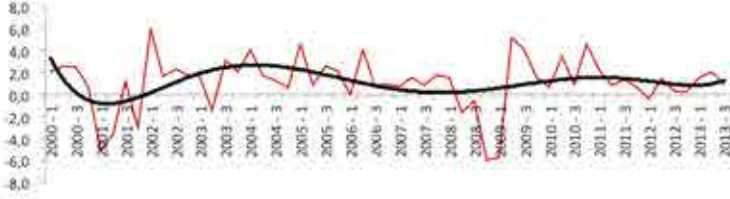
mümkündür. Polinom ise, 2008 sonrası işsizlikte yaşanan düşüşün ardından 2012 ile birlikte yeniden yükselme eğilimine girdiğini göstermektedir. Bu durumun temel nedeni, Grafik-1'den gözlemlenebilmektedir ki, 2008 krizi GSYİH değişkenini düşürmekle birlikte, bu kriz işsizlik değişkenine de yansımıştır. GSYİH için oluşturulan polinom (Grafik-1) ile işsizlik için oluşturulan polinom (Grafik-3); bu iki değişken arasındaki ters yönlü ilişkiyi sergilemektedir. GSYİH değişkeninin dalgalarının yükseldiği dönemlerde, işsizlik dalgalarının düştüğü gözlemlenmektedir.

Grafik-1 ve Grafik-2 karşılaştırıldığında, işgücüne katılma oranının büyümeden etkilenmediği görülmektedir. Ayrıca, Kurumsal olmayan nüfus doğrusal bir artış sergilerken, işgücüne katılma oranı ile de bir uyum göstermemektedir.

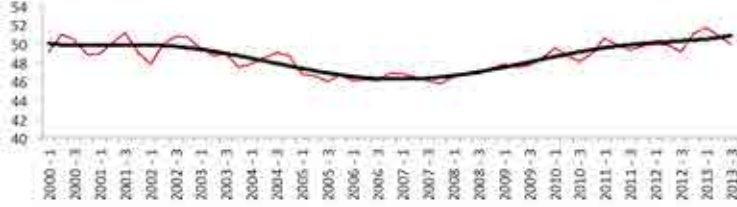
Son olarak Grafik-2, 2002 yılında başlayıp, 2007'ye değin devam eden işgücüne katılma oranındaki düşüşün, bu tarihten sonra yükselmeye başlayıp, 2010 yılında yeniden 2002 öncesi düzeyine ulaşabildiği görülmektedir. Ancak işgücüne katılma oranındaki bu hareketlilik, büyüme ve işsizlik verilerindeki dalga boyları ve derinlikleri ile bağlantısız görülmektedir. Nitekim incelenen dönemde işgücüne katılma oranı, yüksek büyüme oranlarına rağmen çok küçük bir artış göstermiştir.

Grafik-4 incelendiğinde istihdam verisinin işsizlik ile ters yönde hareket ettiği görülebilmektedir. Ancak istihdam daha istikrarlı bir seyir izlerken, işsizliğin (Grafik-3) GSYİH (Grafik-1) ile ters yönde ve istihdama göre çok daha dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Bu nedenle işsizliğin ekonomik dalgalanmalara karşı oldukça duyarlı olduğu da söylenebilecektir.

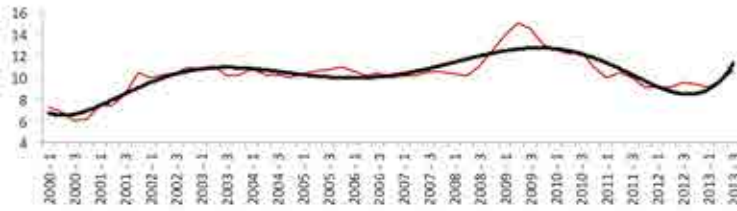
**Grafik 1: GSYİH**



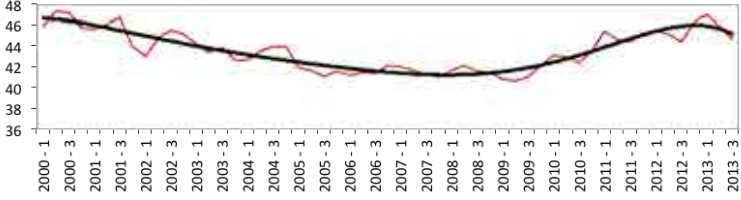
**Grafik 2: İşgücüne Katılma Oranı**



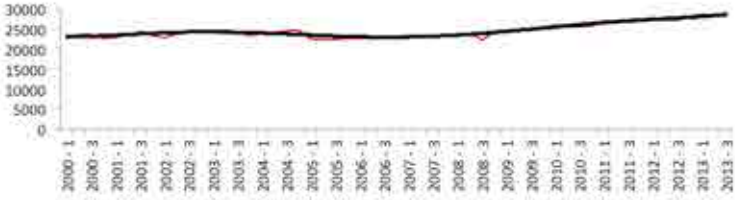
**Grafik 3: İşsizlik**



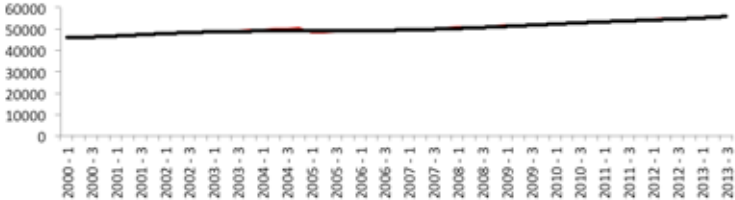
**Grafik 4: İstihdam**



**Grafik 5: İşgücü**



**Grafik 6: Kurumsal Olmayan Nüfus**



## SONUÇ

Son dönemde sıkça gündemde olan “istihdam yaratmayan büyüme” kavramına işgücüne katılma oranı üzerinden açıklama getirmeye çalışan bu çalışmada, nüfusun doğrusal bir trend (yaklaşık olarak) ile artıyor olmasına rağmen, işgücüne katılma oranının oldukça düşük kaldığı görülmektedir. Yüksek büyüme oranları işgücü piyasası verilerine yansımamaktadır.

2001:01 itibariyle işsiz sayısı 1,786bin iken; 2013:03 çeyreğinde 2,806bin düzeyine yükselmiştir. İstihdam sayısı ise, 19,856binden iken; 25,960bin düzeyine ulaşmıştır.

**Tablo 3: 2001:01-2013:03 Dönemi İşgücü Değişimleri**

Değişkenler	2001:01	2003:03	Değişim
İşgücüne Katılım Oranı	47,2	49,2	%4,23
Kurumsal Olmayan Nüfus	45,868,000	55,175,000	%20,29
İşsizler	1,786,000	2,806,000	%57,11
İstihdam edilenler	19,856,000	25,960,000	%30,74
İşsizlik Oranı	%7,1	%10,5	%47,88
İstihdam Oranı	%45,9	%44,72	%-2,57
İstihdam Edilmeyenler	24,226,000	26,949,000	%11,23

Tablo-3'te görüldüğü üzere, incelenen dönemde işsizlerin oranı istihdam edilenlerin oranından daha yüksektir. Aynı zamanda istihdam oranında da %2,57'lik bir azalma meydana gelmiştir. Kurumsal Olmayan nüfus %20,29 artmış olmasına rağmen, istihdam edilenlerin oranı daha düşük gerçekleşmiş ve %11,23 düzeyinde kalmıştır.

Türkiye ekonomisinin incelenen dönemde (çeyrekler itibariyle)



%1,1 ortalama büyüme oranına sahiptir. Bu yüksek büyüme oranının istihdam yaratmadığı görülmektedir. Bu çelişkili durumun giderilmesi için yalnızca kadın işgücünün ekonomiye katkı sağlaması yanında eğitim, mesleki eğitim ve yeni iş imkanlarının yaratılması gerekmektedir. İşgücüne katılma oranının artması, büyüme sürecine oldukça etkili bir katkı sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

Aşık, G. A. (2012). “Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılımı”, TEPAV Değerlendirme Notu, Nu.201284.

Bağdadioğlu, E. (2010). “Türkiye İşgücü Piyasası”, ([www.turkis.org.tr/source.cms.docs/.../web\\_turkiyeisgucupiyasasi.doc](http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/.../web_turkiyeisgucupiyasasi.doc))

Khemraj, T., Madrick, J. ve Semmler, W. (2006). “Okun’s Law and jobless growth. Schwartz Center for Economic Policy Analysis, 3, 1-10.

Korkmaz, A. ve Korkut, G. (2012). “Türkiye’de Kadının İşgücüne Katılımının Belirleyicileri”, SDÜ, İİBF Dergisi, 17(2), 41-65.

Kutlar, A., Erdem, E. ve Aydın, F. F. (2012). “Kadınların İşgücüne Katılması ile Doğurganlık, Boşanma ve Ücret Haddi Arasındaki İlişki: Türkiye Üzerine Bir Araştırma”, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 7(1), 149-168.

Okun, A. (1962). “Potential Gnp: Its Measurement and Significance”, *Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association*. 98-104.

Önder, N. (2013). “Türkiye’de Kadın İşgücünün Görünümü”, Çalışma Dünyası Dergisi, 1(1), 35-61.

Özer, M. ve Biçerli, K. (2003). “Türkiye’de Kadın İşgücünün Panel Veri Analizi”, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, 3(1), 55-86.

Plosser, C. I. Ve Schwert, G. W. (1979). “Potential GNP: Its Measurement and Significance: A Dissenting Opinion”, *Journal of Monetary Economics*, 10, 179-186.

Temurlenk, M. S. ve Başar, S. (2012). “Türkiye İçin Enflasyonu Hızlandırmayan İşsizlik Oranı”. Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Dergisi, 27(1), 71-83.

TÜİK. (2007). İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri. Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.

**Tablo 4: Seçilmiş Ülke ve Ülke Grupları İtibariyle İşgücüne Katılma Oranları**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OECD	69.9	69.7	69.8	69.6	69.9	70.1	70.4	70.5	70.8	70.7	70.7	70.6	70.9
G7	73.3	73.3	73.2	73.1	73.2	73.4	73.7	73.8	73.9	73.8	73.5	73.2	73.4
Avrupa	67.2	67.1	67.3	67.3	67.7	68.1	68.4	68.6	69	69.3	69.5	69.8	70.2
AB	69.4	69.4	69.9	70.2	70.8	71.3	71.9	72.2	72.6	72.8	72.8	73	73.4
Rusya	70.9	69.5	70.1	69.9	71.1	71.5	72	72.9	73.2	73	72.7	72.8	73
Brezilya	-	71.1	72.1	72.2	73.1	74.1	73.7	73.5	73.7	73.9	-	71.8	73.1
ABD	77.2	76.8	76.4	75.8	75.4	75.4	75.5	75.3	75.3	74.6	73.9	73.3	73.1
İngiltere	76.4	76.1	76.2	76.3	76.2	76.3	76.8	76.5	76.8	76.6	76.3	76.5	77.1
İspanya	66.7	65.8	67.1	68.5	69.7	70.8	71.9	72.6	73.7	74	74.4	74.7	75.1
Portekiz	71.2	72	72.6	72.8	72.9	73.4	73.9	74.1	74.2	73.7	74	74.1	73.9
Norveç	80.7	80.3	80.3	79.3	79.1	78.9	78.2	78.9	80.2	79	78.2	78	78.4
Meksika	61.7	61	61.1	60.7	62.2	61.9	63	63.3	63.6	62.8	63.7	63.3	64.5
Japonya	72.5	72.6	72.3	72.3	72.2	72.6	73.1	73.6	73.8	73.9	74	73.8	73.9
Kore	64.4	64.8	65.6	65.4	66.1	66.3	66.2	66.2	66	65.4	65.8	66.2	66.4
İtalya	60.3	60.7	61.2	61.6	62.5	62.4	62.7	62.5	63	63.3	63.1	63.1	64.6
Yunanistan	63	62.1	64.2	65.2	66.5	66.8	67	67	67.1	67.8	68.2	67.7	67.9
Almanya	71.1	71.5	71.5	71.3	72.6	73.8	75	75.6	75.9	76.4	76.6	77.2	77.1
Fransa	68.8	68.6	69	69.9	69.9	69.9	69.8	69.9	70	70.5	70.5	70.4	71
Danimarka	80	79.2	79.6	79.5	80.1	79.8	80.6	80.1	80.7	80.2	79.4	79.3	78.6
Türkiye	52.4	52.3	52.3	51.1	49.6	49.8	49.8	49.8	50.6	51.7	52.7	53.8	54

**Veri Seti Kaynağı:** OECD, OECD.StatExtracts

## ÜÇÜNCÜ OTURUM: İŞGÜCÜ PİYASASI

### Oturum Başkanı:

*Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR-İstanbul Üniversitesi*

### Sunumlar:

*Yrd. Doç. Dr. Selim GÜNDÜZ-Fırat Üniversitesi*

#### **“Çalışma Hayatında Eski Hükümlülere Yönelik Politikalar”**

*Yrd. Doç. Dr. Mehmet Ferhat ÖZBEK-Gümüşhane Üniversitesi*

#### **“İş Güvencesizliği Çalışanları Nasıl Etkiler? Hizmet Sektöründe Çalışanlar Üzerine Bir Araştırma”**

*Arş. Gör. Banu KARAKAŞ; Arş. Gör. Sühayla ERİKLİ-Gazi Üniversitesi*

#### **“Asgari Ücretle Çalışan Yoksullar: Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Asgari Ücretin Vergi Dışı Bırakılması”**

*Yrd. Doç. Dr. Hasan UZUN-Fırat Üniversitesi*

#### **“Yeni Bir Endüstriyel İlişkiler Ağı: Teknopark Örneği”**

## ÇALIŞMA HAYATINDA ESKİ HÜKÜMLÜLERE YÖNELİK POLİTİKALAR

*Yrd. Doç. Dr. Selim GÜNDÜZ-Fırat Üniversitesi*

### ÖZET

Çalışma yaşamında özel olarak korunması gereken gruplar vardır, çocuk işçi, genç işçi, kadın işçi, engelliler, eski hükümlüler gibi. Bu gruptaki çocuk, genç ve kadın işçiler için gerek anayasal, gerekse kanunlar ve yönetmelikler bazında önemli koruyucu hükümler getirilmiştir. Engelli ve eski hükümlüler için çok açık olmasa da Anayasanın 49. maddesi ve 70. maddelerindeki düzenlemeleri gösterebiliriz. Engelli ve eski hükümlüler için çalışma yaşamında kota sistemi getirilmiştir.

Bu konudaki düzenlemelere bakacak olursak; Bir önceki düzenlemede kamuda %2 , özelde eski hükümlü çalıştırma oranı%1 iken, son düzenleme ile kamuda oran %2 de sabit tutulmuş, özelde ise %0 'a düşürülmüştür. Özel sektör işvereni eski hükümlü çalıştırmaya zaten yüzü yoktu, işverenler hukuki olmasa bile eski hükümlü seçerken de hangi suçtan hüküm giydiğine bakıyorlardı, genelde yüz kızartıcı suçlardan hüküm giyenleri tercih etmiyorlardı. Özel sektörde eski hükümlü çalıştırma mecburiyetinin kaldırılması ülkemiz açısından yanlış bir uygulama olmuştur, devlet eski hükümlülerin istihdamını artırmak yerine, aldığı kararlar eski hükümlülerin istihdamını daraltacak bir uygulamaya imza atmıştır. Hemen denilebilir ki eskiden de özel sektör işvereni eski hükümlüye zaten sıcak bakmıyordu, yeni düzenleme bu açıdan çok bir problem yaratmaz, hayır yaratır, Şöyle ki; özel sektör işvereni eski hükümlü istihdamı-

na uymadığı takdirde idari para cezası ödemek zorunda kalıyordu ve kesilen bu paralar eski hükümlülerin rehabilitasyonu için fona aktarılıyordu. Şimdi ise hem istihdamda daralma mevcut hem de rehabilitasyon için kaynak sıkıntısı söz konusudur.

Sorun şu sadece kamuda istihdam yükümlüğü var ve devlet kendi kendini denetleyip cezai müeyyide uygulayabilecek mi? Hukuken bu yol açık olmasına rağmen genel teamüller arasında maalesef böyle bir uygulama yok. Çalışma ile yapılmak istenen legal hayata dönebilmek için iş arayıp bulamayan evine ekmek götürebilmek için maalesef tekrar suça yönelmek zorunda kalanların ve ailelerinin sessiz çığlıklarını duyurabilmek bakımından bir farkındalık yaratmak olacaktır. Çalışmadaki yöntem ise ülkemizde eski hükümlülere yönelik durum tespiti yapmak, eski mevzuatla yeni mevzuatın karşılaştırması değerlendirmek, öneriler ve sonuçtan oluşmaktadır.

## GİRİŞ

Eski hükümlüler çalışma yaşamında özel olarak korunması gereken grupta yer alan, yasal seviyede yeterince korunamayan buna ek olarak ta toplum nazarında ikinci kez yargılanıp tekrar mahkum edilen en dezavantajlı gruptur.

Kişilerin mahkum edilip cezalarını infaz kurumlarında çektirmekteki tek amaç onların sadece cezalandırılması mı? Yoksa hem cezalandırırken aynı zamanda da ıslah etmek midir?

Ülkemizde infaz kurumlarındaki mahkumların cezalarını çeken, mahkumiyet sonrası sosyal hayata uyum sağlayıp rahatlıkla iş bulabilmeleri için Mili Eğitim Bakanlığına bağlı Çıraklı ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğüne ve İş-Kur kapsamında ciddi anlamda mesleki kurslar verilmekte ve bu kurslarda başarılı olanlara sertifikaları verilmektedir. Buraya kadar ülkemizdeki uygulamayı bu açıdan eleştirmek ülke gerçeklerini bilmemek anlamına gelir, Ancak ele-

tirilen konu ülkemizde mahkumiyet sonrası eski mahkumları işe yerleştirecek ve onları takip edip, onlara maddi ve manevi destek sağlayacak bir kurumun olmayışı ve bu konunun düşünce bazında bile ortaya konulmamasıdır.

Ülkemizdeki eski hükümlülerin korunamamasının ana sebeplerinden biri mahkumiyet sonrası maddi ve manevi destek sağlayacak bir kurumun olmamasıdır. Diğer sebepleri araştırdığımızda karşımıza kota sistemi ve yeterliliği konusu çıkmaktadır.

Ülkemizde ilk defa eski hükümlülere yönelik çalıştırma zorunluluğu 931 sayılı ve 28.7.1967 tarihli İş Kanunu ile yapılmış, yasanın anayasa mahkemesince iptali ile düzenlemenin çalışma hayatına yansması 1475 S. İş K.m.25'de ile olmuştur. Daha sonra çıkartılan 4857 S. İş K.m.30'da da "Özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu" düzenlenmiştir. 4857 sayılı İ.K. ilk halinde bu kategoride çalıştırılacak işçi yüzdesi verilmiş, ayrıntı yönetmeliğe bırakılmıştı. 4857 sayılı İ.K. daha sonra yapılan değişiklikle (15/5/2008-5763/2md.) yüzdeler dilimin açıklaması kanun seviyesinde düzenlenmiştir.

Eski hükümlüler için ülkemizde bir kota sistemi bulunmaktadır. Daha önce hem özel sektörde hem de kamu sektöründe uygulanmakla birlikte, düzenlemenin son halinde özel sektörde kota uygulaması kaldırılmıştır. Kamuda ise eski hükümlülerin istihdamı lise dengi okullar ve üstü için KPSS, ilköğretim ve daha alt grup için kura yöntemi ile belirlenmektedir. Özel sektörden kotanın kaldırılması daha önceden kota sisteminden işe girenleri de güç durumda bırakabilecektir. Mevcuttaki kota sisteminin yeterliliği bile tartışılırken, sistemin geliştirilmesi yerine kotaya özel sektörde eski hükümlüler aleyhine son verilmesi sonuçları düşünülmeden atılmış bir adımdır, ve bu adımın özellikle toplumsal hayattaki etkilerinin neler olabileceği araştırılmalıdır.

## 1.Eski Hükümlü Çalıştırma İle İlgili Ulusal Mevzuat

### 1.1.Anayasa

Bir ülkede uyulması zorunlu en üst hukuk kuralı anayasadır, bir hakkın en üst seviyede korunma altına alınması anayasal olarak korunmasına bağlıdır. Eski hükümlüler özel olarak korunması gereken işçi grubundadırlar, bu yüzden öncelikle anayasa, iş kanunu, tüzük ve yönetmeliklerde korunmuşlardır. Ülkemizde eski hükümlülerle ilgili anayasal düzenlemelere<sup>49</sup>. ve 70. Maddelerde rastlamaktayız,

Madde 49.-( Çalışma Hakkı ve Ödevi) :Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.

Madde 70.-Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.

İki anayasal maddeyi değerlendirdiğimizde 49. maddenin daha ilgili olduğunu 70. Madenin ise kısmen ilgili olduğunu tespit ettik. Çünkü çalışma hakkı herkesin hakkı ve ödevi(eski hükümlülerde dahil),Ancak; eski hükümlüler kamuda sadece işçi olarak istihdam imkanına sahiptirler.

### 1.2.İş Kanunları

Ülkemizde engelli ve eski hükümlü çalıştırma ile ilgili ilk düzenleme ile ilgili uygulamalar, 931 sayılı ve 28.7.1967 tarihli İş Kanunuyla yapılmış, yasanın anayasa mahkemesince iptali ile düzenlemenin çalışma hayatına yansımaları 1475 S. İş K.m.25’de ile olmuştur. Daha sonra çıkartılan 4857 S. İş K.m.30’da da “Özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu” düzenlenmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu, eski İş Kanunundan farklı olarak özürlü ve



eski hükümlülerin yanı sıra üçüncü bir grubu da bu kategoriye sokmuştur. 4857 sayılı iş kanununun ilk halinde bu kategoride çalıştırılacak işçi yüzdesi verilmiş, ayrıntı yönetmeliğe bırakılmıştı. 4857 sayılı İ.K. daha sonra yapılan değişiklikle(15/5/2008-5763/2md.) yüzdeler dilimin açıklaması kanun seviyesinde düzenlenmiştir.( Özel sektör işyerlerinde %3 özürlü, kamu işyerleri%4 özürlü,%2 de eski hükümlü de istihdam etmek şeklinde)

## 2.Hükümlü-Eski Hükümlü Kavramları

Eski Hükümlü Kimlere Denilir? Eski hükümlü kavramının yanıtını bulabilmek için önce hükümlü kavramının yanıtını bulmak gerekir. Hükümlü veya mahkûm; yapmış olduğu fiilden dolayı hukukî açıdan başkasının haklarına zarar verdiği gerekçesiyle toplumdan uzaklaştırılıp islah edilen, hüküm giymiş kişi(Wikipedia.org, 2014). Hükümlü; "İşlemiş olduğu herhangi bir suçtan dolayı suçu sabit görülen ve mahkumiyet kararı kesinleşerek ceza infaz kurumlarında söz konusu cezası infaz edilen kimsedir"(Bedük, 2002:18). Hükümlü kavramının yanıtladıktan sonra eski hükümlü kavramının yanıtını arayabiliriz, Eski hükümlülere kota tanınması zorunluluğu ilk olarak 931 sayılı İş Kanununda düzenlenmiş olup Anayasa Mahkemesi tarafından şekil noksanlığı gerekçesi ile iptal edilmiştir, ve sonrasında da 1475 sayılı iş kanununda eski hükümlülerin çalıştırılmasına ilişkin düzenleme 25. madde de yapılmıştır(www.biraz.gen.tr-Hukuk-,2014)

1475 sayılı iş kanunu madde 25(sakat ve eski hükümlü çalıştırma):-İşverenler işyerlerinde aşağıdaki esaslar ve ölçüler içinde sakat kimse ile eski hükümlü kimse çalıştırmak ve bunlara meslek, beden ve ruh durumlarına göre iş vermek zorundadırlar.

a)Yüz işçiye kadar işçi çalıştıran işyerlerinde her tam elli işçiye karşılık bir sakat ve bir eski hükümlü kimse,

b) İşçi sayısının yüzden fazlası için her yüz işçiye karşılık iki sakat ve iki eski hükümlü kimse, Çalıştırılır.

Bu maddeye göre çalıştırılacak sakat ve eski hükümlülerin çeşitleri ile hangi cins sakat ve eski hükümlülerin hangi iş kollarında ve hangi işlerde çalıştırılabileceği ve bunların işyerlerinde genel hükümler dışında bağlı olacakları özel ve ücret şartları ile bunların işverenlerce nasıl işe alınacakları; Çalışma, Adalet, Sanayi ve Ticaret; Milli Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Ulaştırma Bakanlıklarınca birlikte hazırlanacak yönetmelikte gösterilir.

Sakatların işyerlerine alınmalarında o işyerinin işçisi iken sakatlanmış olanlara öncelik hakkı tanınır.

Bir işyerinden malulen ayrılmak zorunda kalıp da sonra dan maluliyeti ortadan kalkan işçiler eski işyerlerine alınmalarını istedikleri takdirde, işveren bunları boş yer varsa derhal, yoksa yer boşaldığında, o andaki şartlarla eski işyerlerine veyahut eski işlerine uygun diğer bir işe, sair isteklerine tercih ederek almaya mecburdur.

Genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler veya Kamu İktisadi Teşebbüsleri yahut özel kanuna veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlara veya bunlara bağlı işyerlerinin İş Kanununa tabi olmayan daire ve kurumlarında çalıştırılan kimselerin de sakat ve eski hükümlüler arasından ayrılması hakkındaki gerekli usul ve şartlar ile bunun oran ve tutarları ve hangi işlerde çalıştırılacakları yukarda sözü geçen yönetmelikte gösterilir(1475 Sayılı İ.K.).

1475 sayılı iş kanunu 25. Maddeyi incelediğimizde eski hükümlülerin kimler olduğu konusunda bir tanımlama görememekteyiz. Bu eksikliğin kısmen 26.2.1987 tarih ve 87/11545 sayılı Eski Hükümlü İstihdamı Hakkındaki Tüzükle giderildiğini anlaşılmaktadır. Bu tüzük 12 Haziran 2005 Tarihli ve 25843 sayılı Resmi Gazetede 2005/8913 Karar Sayısı ile iptal edilmiştir.

Daha sonra tekrar Eski Hükümlü Tanımını 24 Mart 2004 Tarihli, 25412 Sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe giren, Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı Hakkındaki Yönetmelikte görmekteyiz.

### **2.1.Eski Hükümlü Kavramının Kapsamı**

Eski hükümlü kavramının kapsamı, Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı Hakkındaki Yönetmelikte belirtilmiştir. ÖEHTMİHY Madde 3:”Eski Hükümlü: Altı aydan daha uzun süreli hürriyeti bağlayıcı bir suçtan veya ceza süresine bakılmaksızın Devlet Memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giymiş ve cezalarını infaz kurumlarında tamamlamış veya cezası tecil edilmiş yahut şartlı salıverme yoluyla tahliye edilmiş olanlar ile özel kanunlarında belirtilen şartlardan dolayı istihdam edilmeleri olanağı bulunmayanlar veya ömür boyu kamu hizmetinden yasaklı bulunanları” ifade eder şeklinde tanımlanmıştır(ÖEHTMİHY).

Daha açık bir ifade ile belirtirsek eski hükümlüleri aşağıda belirtilen şekilde tasnif edebiliriz;

1- Altı aydan daha uzun süreli hürriyeti bağlayıcı bir suçtan hüküm giyenler,

2- Ceza süresine bakılmaksızın Devlet Memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giymiş ve cezalarını infaz kurumlarında tamamlamış olanlar,

3-Ceza süresine bakılmaksızın Devlet Memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giymiş ancak cezası tecil edilmiş olanlar,

4- Ceza süresine bakılmaksızın Devlet Memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giymiş ancak şartlı salıverme yoluyla tahliye edilmiş olanlar,

5- Özel kanunlarında belirtilen şartlardan dolayı istihdam edil-

meleri olanağı bulunmayanlar,

6- Ömür boyu kamu hizmetinden yasaklı bulunanlar,

## **2.2. Eski Hükümlülerin Çalıştırılmasının Yasak Olduğu İşyerleri**

Kural olarak eski hükümlülerin herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmadan kamuda çalıştırılmaları esastır, Ancak; milli güvenlik, iç güvenlik vb. sebeplerle bazı işyerlerinde çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Konuyla ilgili düzenleme Yurt İçinde İşe yerleştirme Hizmetleri Hakkındaki Yönetmelikte yapılmıştır.

YİİYHHY Madde 20: Eski hükümlülerin, herhangi bir sınırlama olmaksızın kamuya ait işyerlerinde çalıştırılmaları esastır. Ancak, kamu güvenliği ile ilgili hizmet üreten işyerlerinde eski hükümlü çalıştırılmaz. Bu kapsamdaki işyerleri ilgisine göre, Adalet, Millî Savunma, İçişleri ve Millî Eğitim Bakanlıklarının görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından tespit edilir (YİİYHHY).

## **2.3. Zorunlu Eski Hükümlü Çalıştırma Oranları**

Yeni düzenlemelerle eski hükümlü çalıştırma oranlarında ilerleme kaydedileceğine geriye gidış yaşanmaktadır. Şöyle ki; önceki düzenlemede;

-% 6 olarak belirlenen oranlık oran; kamuda, %4 engelli-%2 de eski hükümlü şeklinde, özel sektörde %3 engelli-%1 eski hükümlü-%1 ailesi terörden zarar görmüşler idi, %1 de işverenin tercihine bırakılmıştı, 4857 sayılı İ.K. daha sonra yapılan değişiklikle (15/5/2008-5763/2md.). Özel sektör işyerlerinde %3 özürülü, kamu işyerleri %4 özürülü, %2 de eski hükümlü de istihdam etmek şeklinde değiştirilmiştir. Özel sektörde ise işverenin eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu kaldırılmış olup, sadece %3 engelli çalıştırma yükümlülüğü kalmıştır.

#### **2.4. Tutuklu Ve Hükümlülerin Sigorta Hakları**

Sosyal güvenlik anayasal bir haktır. Anayasa'mızın 60. maddesinde 'Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar' hükmüne yer verilmiştir. Bu bağlamda hükümlülere de sosyal güvenlik hakkı tanınmıştır.

5510 sayılı sosyal sigortalar yasının 5. Maddesinin a fıkrasında hükümlülere ilişkin düzenleme yapılmıştır.

MADDE 5- a) Hizmet akdi ile çalışmamakla birlikte, ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyesinde oluşturulan tesis, atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular hakkında, iş kazası ve meslek hastalığı ile analık sigortası uygulanır ve bunlar, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılırlar(5510 SSK,m.5).

Hükümlüler ve tutuklular rehabilite edilmeleri amacıyla Ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyelerinde oluşturulan tesis, atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılmaktadırlar. Çalıştırılan hükümlü ve tutuklulara, iş kazası ve meslek hastalığı ile analık sigortası uygulanır. Hastalık sigortası primi ödenmediğinden hem kendileri hem de bakmakla yükümlü olunanlar için Genel Sağlık Sigortası uygulanmamaktadır.

Hükümlüler ve tutuklular Ceza infaz kurumları ve tutukevleri bünyesi dışında savcılık izni ile çalışabilmektedirler(CİKTEYÇİ-DT).Bu durumdakiler için hem kısa hem de uzun vadeli sigorta kolları olmak üzere tüm sigorta kollarında primleri ödenecektir.

#### **2.5.Eski Hükümlü Kadrosundan İşe Girenlerin İş Güvencesi**

Ülkemizde özel sektörde çalışanların iş güvencesi bulunmamaktadır, kamuda işe giren eski hükümlüler için iş güvencesinde bir problem bulunmamaktadır. Ancak özel sektörde eski hükümlü

kadrosundan işe girenlerin durumlarının pek parlak olmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz, Şöyle ki özel sektörden eski hükümlü kota sistemi kalkınca işverenlerin eski hükümlüleri çalıştırma işte tutma ile ilgili bir yükümlülükleri bulunmadığından ilk fırsatta işten çıkartılacak işçiler arasında eski hükümlüler de bulunmaktadır.

### 2.6. İşe Yerleştirilen Eski Hükümlü Sayıları

**Tablo 1: Türkiye’de 2006-2012 Nisan Ayına Kadar İşe Yerleştirilen Eski Hükümlü Sayısı**

Yıllar	İşe Yerleştirilen Eski Hükümlü Sayısı
2006	305
2007	437
2008	269
2009	75
2010	42
2011	55
2012-Nisan ayına kadar	4

**Kaynak:** 19/05/2012 tarihli Sabah Gazetesi

Tablo 1’i incelediğimizde yıllar itibarı ile işe girme şansı bulan eski hükümlülerin sayısında ciddi düşüş yaşandığı görülmektedir. Bu düşüşte özel sektörde eski hükümlü çalıştırma zorunluluğunun kaldırılmasının büyük tesiri bulunmaktadır.

**Tablo 2: Türkiye’de 2013 Ocak-Temmuz Döneminde İşe Yerleştirilenler**

Sosyal Durum	Sayı
Normal	425.568
Engelli	23.384
Eski hükümlü+terör mağduru yakını Yerleştirme	145
Toplam	449.097

**Kaynak:** İş-Kur, Türkiye İşgücü Piyasa Analizi, 2013, I. Dönem(Ocak-Temmuz),S.65

Tabloyu incelediğimizde 2013 yılının I. Döneminde işe yerleştirilen eski hükümlü-TMY kişi sayısı sadece 145 dir. İşe yerleştirilen eski hükümlü-TMY kişi sayısını İşe yerleştirilen toplam kişi sayısına oranladığımızda %0 0,32 gibi bir oran çıkmaktadır. Bu Oranında çok yetersiz olduğu tartışma götürmeyen bir gerçekliktir.

### **3. Kamu Kurum Ve Kuruluşlarınca İstihdam Edilecek Eski Hükümlülerin İstihdamında Nasıl Bir Yöntem İzlenmektedir?**

22/04/2006 tarih ve 26147 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan, kamu kurum ve kuruluşlarında işçi olarak istihdam edilecek özürlü ve eski hükümlülere uygulanacak sınav yönetmeliği gereğince orta öğretim(lise ve dengi okul) ve üzeri okul mezunu özürlü/eski hükümlüleri merkezi sınava göre işe alma hükmü getirilmiştir (www.sgkrehberi.com/haber/1711 )

Daha sonra 19/09/2009 tarih ve 27354 sayılı resmi gazetede sadece eski hükümlülerin işe alınmasını düzenleyen bir yönetmelik çıkarılmıştır. Eski hükümlülerin kamu kurum ve kuruluşlarında işyerleştirilmesi artık Kamu kurum ve kuruluşlarına eski hükümlü işçi alınmasında uygulanacak usul ve esaslar hakkında yönetmelikte belirtildiği üzere yapılmaktadır, şöyle ki:

- İşçi olarak alınacaklarda aranacak şartlar madde 5  
Kurumdan işçi talebinde bulunma madde 6  
İşçi talebinin ilanı ve iş başvurusu madde 8  
KPSS kapsamındaki adayların listelerinin belirlenmesi madde 10  
Kura usulüne tabi ilgili aday listelerinin belirlenmesi madde 11  
listelerin kamu kuruluşlarına gönderilmesi madde 12  
Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak işlemler;  
Tebliğat madde 15  
Sınav madde 16  
Sınav sonuçlarını açıklama madde 18  
Sınav sonuçlarının kuruma bildirilmesi madde 21 de (KKKE-  
HİAUEHY).

Artık Kamu kurum ve kuruluşlarına eski hükümlü işçi alınması orta öğretim(lise ve dengi okul) ve üzeri okul mezunları için KPSS, ilköğretim ve daha alt eğitim düzeyindekiler için kura usulü ile yapılmaktadır

#### **4. Kota Sistemi Dışında Eski Hükümlülere Uygulanan Destekler (Tahliye Sonrası Eski Hükümlüye Yardım) Türkiye’de Tahliye Sonrası Eski Hükümlüye Yardım**

Ülkemizde hem ceza infaz sisteminin etkinliğini artıracak hem de çalışma yaşamında eski hükümlülere destek sağlayacak bir sitem olan 03/07/2005 tarih ve 5402 sayılı Denetimli Serbestlik ve Yardım merkezleri ile Koruma Kurulları Kanunu Resmi gazetenin 20 Temmuz 2005 tarihli ve 25881 sayısında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir(Altun,2013,S.3)

Denetimli Serbestlik ve Yardım merkezleri ile Koruma Kurulları



Kanunu çerçevesinde, Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü Bün-yesinde 15 Ağustos 2005 tarihinde Denetimli Serbestlik ve Yardım Hizmetleri Daire Başkanlığı kurulmuş ve daire Başkanlığına bağlı Tahliye Sonrası Koruma ve Yardım Şubesi çalışmalarına başlamıştır(Kamer, 2/12/2013).

Eski hükümlüyü korumak sadece çalışma yaşamında kota uygulama ile olmamaktadır, eğer bu mümkün olsaydı dünyada eski hükümlülerin en iyi korunduğu ülkelerden biri olurduk. Gelişen ceza infaz sistemleri suçlunun cezasını cezaevi dışında çekmesi için alternatif uygulamalar geliştirmişlerdir.

Kısa Süreli Hapis Cezasına Alternatif seçenekler Denetimli Serbestlik sistemi içerisinde belirtilmişlerdir. Denetimli serbestliği incelediğimizde sadece yargı sistemi içinde bir yenilik gibi algılansa da bunun yanında eski hükümlüye tahliye sonrası sağlanan imkânlarla çalışma yaşamına da katkı sağlayacak düzenlemeler içerdiği görülmektedir. Şöyle ki,

‘Hükümlülerin yeniden suç işlemlerinin önlenmesi ve topluma kazandırılmalarını sağlamak amacıyla eğitsel kültürel, sosyal v.b. çalışmaların yanı sıra gerektiğinde kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları ile koordineli çalışmalar yapan toplum temelli bir uygulamadır’(denizli.adalet.gov.tr,2013).

Türkiye’de de hapis cezasına alternatif yaptırımlar Dünya’daki gelişmeler paralel olarak gelişmektedir. Hafif hapis cezaları, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 50. Maddesinde belirtilen seçenek yaptırımlara çevrilebilmektedir(Kamer, 2/12/2013),

-Adli kontrol

-Kamuya Yaralı İşte Çalışma

-Cezanın Koşullara bağlı ve denetimli olarak ertelenmesi

-Büyüklere, Çocuklara, alkol ya da Uyuşturucu veya Uyarıcı Madde Bağımlılarına Özgü Güvenlik Tedbirleri

-Koşullu Salı Verme

Koşullu salıverilenler ile Mükerrerler ve Özel tehlikeli Hükümlüler Hakkında Denetimli Serbestlik

-Cezanın Konutta infazı

## **GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Anayasanın 48. Maddesinde belirtildiği üzere herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir, ancak devletler sosyal adaletin gerçekleştirilmesi için bazen tarafların sözleşme hürriyetlerini kısıtlayabilmektedir. İşverenlere bu bağlamda çalıştırma yükümlülüğü getirilmiştir. Bazen toplum yararına olacak işler için kişisel özgürlükler kısıtlanabilmektedir.

Çalışma hayatında risk grubunda bulunan işçiler kadın, çocuk, yaşlı, engelli, eski hükümlülerdir, ülkeler geliştikçe sosyal devlet anlayışının da gereği olarak risk grubundaki işçilere daha fazla pozitif ayrımcılık sunabilmektedirler. Ülkemizde de risk grubundaki işçiler lehine sürekli gelişmeler yaşanırken maalesef eski hükümlüler açısından bu gelişmenin sağlanamadığını görmekteyiz. Eski hükümlü sayısı son on yılda dört kat artmıştır, Dolayısıyla eski hükümlü oranı işgücü içerisinde sürekli artmasına rağmen onlara kanun yolu ile sağlanan istihdam olanakları sabit kalmak yerine aksine azalmaktadır, bunun sebebinin de özel sektördeki eski hükümlü istihdam zorunluluğunun kaldırılması olduğunu söylemek abartı olmayacaktır. Devletlerin mahkumiyeti bitmiş eski hükümlü şahısları topluma tekrar entegre etmesi lazımdır. Ailesi tarafından bile dışlanmış kişileri topluma tekrar entegre etmek tabii güç olacaktır, ama imkansız değil. Tabii ki bu konuda her şeyi devletten beklememek lazımdır, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri gönüllü kuruluşların iş-

birliği gerekir, tabi ki kuruluşlar arası bu organizasyonun eşgüdümü devlet sağlamalıdır.

Toplum nezdinde, infazı tamamlanmış kişi, tekrar yargılanıp mahkum edilmemelidir.

Ülkemizde eski hükümlülere infaz kurumlarında ciddi anlamda mesleki kurslar verilmektedir, ancak mahkumiyet sorası bu sertifikalı işçileri işe yönlendirecek eski hükümlüleri işverenlerle buluşturacak bir yapı bulunmamaktadır. Durum böyle olunca cezasının infazı sırasında on ustalık belgesi alan bile, cezası bitip çıktıktan sonra işsiz kalmakta ve de mecburen tekrar suça yönelmektedir.

Suçluların ceza evinde tutulma sebeplerinden biride ıslahıtı, mahkûmiyeti sonrası işe yerleştirme sisteminin oturtturulamaması yüzünden eski hükümlülerin işsiz kalması ve toplumdan dışlanması infaz kurumunun ıslah fonksiyonunun un toplumca sorgulanmasına da sebep olmaktadır.

Özel sektörde eski hükümlü istihdamı zorunluluğunun kaldırılması ve eski hükümlülere bir tek kamuda işçilik yolunun açık olması ve onunda lise ve üst okullar için KPSS sınavına girme şartı aranması ortaokul ve daha aşağı seviyedekiler için kura sisteminin uygulanması eski hükümlülerin önünü kesen bir mekanizmadır.

Özel sektörden eski hükümlü istihdam zorunluluğunun kaldırılması bir hatadır ve bakanlık bu hatadan kısa sürede döner özel sektörden eski hükümlü istihdamı kaldırıldıktan sonra işe yerleştirilen eski hükümlü sayısında ciddi bir düşüş yaşanmıştır, bakanlığın bunun farkına varamaması ve ek önlemler almaması da diğer bir eleştirilen konudur.

Yıllar itibarı ile işe yerleştirilen eski hükümlülerin sayılarına baktığımızda4857 sayılı iş kanununda 15/5/2008 tarih 5763 sayı 2.md ile yapılan değişiklikle özel sektörde eski hükümlü istihdamının

kaldırılmasından sonra işe yerleştirilen eski hükümlü sayısında ciddi düşüş yaşanmıştır(bknz.S.6, işe yerleştirilen eski hükümlü sayıları)

Eski hükümlü kotası uygulamasının özel sektörden kaldırılması, sadece kamuda işçi olarak istihdam imkanı sağlanması oda KPSS sınavı sonucuna tabi olarak sosyal devlet anlayışından çok uzak bir yaklaşımdır.

Özel sektörde zorunlu eski hükümlü kotası kaldırılmıştır. Zorunluluk sisteminin yerine teşvikle desteklenen bir sistem getirilebilir, mecburiyeti olmadığı halde eski hükümlü çalıştıran işverenlere prim desteği sağlanabilir.

İnfaz sisteminde cezasını çekip çıkanları toplum olarak tekrar yargılamak yerine ikinci bir şans vermeliyiz. Hayatta herkes ikinci bir şansı hak eder, tüm eski hükümlülere bu şans tanınmalı, işsiz kaldığı için evine ekmek götüremeyen ve bu yüzden tekrar suça karışan kişilerin ve ailelerinin sessiz çığlıklarına karşı artık kulaklarımızı tıkamamalı, bu konuda herkes üstüne düşeni yapmalıdır.

## **KAYNAKÇA**

1475 Sayılı İş Kanunu

1982 Anayasası

4857 Sayılı İş Kanunu

5510 Sayılı Sosyal Sigorta ve Sağlık Sigortası Kanunu

Altun, Uğurtan ; Denetimli Serbestlik Kavramının Yaptırım Teorisi ve Penolojik Bakımdan tahliili ile Pozitif Hukukumuzdaki Düzenlemeler, [www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/25.sayi/09\\_27\\_16.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/25.sayi/09_27_16.htm) ,(Erişim Tarihi: 2/12/2013)

Bedük, Mehmet Nusret: Türk Hukukunda Eski Hükümlü İstihdamı, [www.ceis.org.tr/dergiDocs/03makale-2pdf,2002:18](http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/03makale-2pdf,2002:18), (Erişim Tarihi: 5/12/2013)

Ceza İnfaz Kurumları ile Tevkif Evlerinin Yönetimine Cezaların İnfazına Dair Tüzük, Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi : 5.7.1967, No: 6/8517 , Yayımlandığı R. Gazetinin Tarihi 1.8.1967, No: 12662,

Hükümlü Sayısında Rekor Artış19/05/2012 Tarihli Sabah Gazetesi

İş-Kur,Türkiye İşgücü Piyasa Analizi,2013,I Dönem(Ocak-Temmuz)

Kamer,Vehbi Kadri;Ceza, Adalet ve İnfaz Sistemi İçinde Denetimli Serbestlik Siteminin Önemi, [www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/31.sayi/09\\_46\\_32.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/31.sayi/09_46_32.htm) . (Erişim Tarihi: 2/12/2013)

Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,Resmi Gazete19.9.2009/27354,

Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı Hakkındaki Yönetmelik,04/03/2004,25412 Sayılı Resmi Gazete

Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırılma Zorunluluğu,[www.biraz.gen.tr-Hukuk-,2014](http://www.biraz.gen.tr-Hukuk-,2014)

SGK Rehberi-Soru ve Cevaplar,[www.sgkrehberi.com/haber/1711,04/12/2013](http://www.sgkrehberi.com/haber/1711,04/12/2013)

ŞAHİN, Cumhur;Tahliye Sonrası Hükümlüye ve Eski Hükümlüye Yardım, [webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/5\\_6.pdf](http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/5_6.pdf) .(Erişim Tarihi: 2/12/2013)

Yurt İçi İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkındaki Yönetmelik, Sayı 27210, Tarih 25/03/2009

# İŞ GÜVENCESİZLİĞİ ÇALIŞANLARI NASIL ETKİLER? HİZMET SEKTÖRÜNDE ÇALIŞANLAR ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

*Yrd. Doç. Dr. Mehmet Ferhat ÖZBEK-Gümüşhane Üniversitesi*

## ÖZET

Bu çalışmada, iş güvencesizliğinin hizmet sektöründe çalışanları nasıl etkilediği araştırılmıştır. Çünkü işçilerin çalışma ortamında kendisini güvencede hissedememesi, çalışma yaşamının önemli sorunlarından birisidir. İş güvencesizliğinin çalışan üzerindeki etkileri iki boyutta düşünülmüştür. Bunlardan birincisi iş güvencesizliğinin çalışan birey üzerindeki etkileri ikincisi ise örgütsel etkileridir. Bireysel etkiler bağlamında iş stresi ve iş tatminidir. Örgütsel olarak düşününebilecek etkiler ise işten ayrılma niyeti ve performanstır. İş güvencesizliğinin etkilerini test etmek amacı ile bankacılık, çağrı merkezi, ulaşım ve otelcilik sektöründen toplam 315 adet veri toplanmıştır. Regresyon analizi sonuçları göstermektedir ki, iş güvencesizliği çalışanların iş stresini arttırmakta, iş tatmini düşürmekte, işten ayrılma niyetini arttırmakta ve performansını olumsuz etkilemektedir.

## GİRİŞ

Bir ülkedeki çalışma yaşamında iş güvencesini etkileyen çok sayıda faktör bulunmaktadır. Bu faktörleri uluslararası, ulusal ve işletme bazında düşünmek mümkündür. Örneğin uluslararası bir faktör olarak küreselleşmenin hız kazanması neoliberal eğilimleri ve kural-sızlaştırmayı arttırmış, daha esnek ve güvencesiz çalışma ortamına yol açmıştır (Thelen, 2003, s.859). Neoliberalist uygulamalar şirketlere daha fazla özgürlük verirken işçilerin haklarında azalmalara

yol açmaktadır (Lansbury, Kitay & Wailes, 2003, s. 64). Bu sebeple işçiler kendi haklarını savunacak imkânlardan yoksun kalmaktadırlar. Sonuçta işçi örgütlenmelerinde geriye gidiş yaşanmakta ve çalışanlar iş güvencesini elde etme konusunda yeteri kadar mücadele edememektedirler. Gelişmekte olan ülkeler ise bu sıkıntıyı daha yoğun bir şekilde yaşamaktadırlar (Wang, Lu & Lu, 2014, s. 107). Uluslararası faktörler aynı zamanda ulusal faktörleri etkileyebilir. Neoliberalist eğilimlerin ağırlık kazanması bir ülkedeki sendikalaşma oranlarının düşük olmasına yol açabilir veya devletin koymuş olduğu kanunlara sirayet edebilir. Örneğin bir sendikanın bir işyerinde toplu iş sözleşmesi yapabilmek için işkolunda belli bir oranda sendikalı işçiyi kendisine üye bulundurma şartının kanunlarda yer alması gibi. Ulusal bazda düşünüldüğünde, bir ülkede sendikalaşma oranları düşük ise ve kayıt dışı istihdam oranı yüksek ise, bu durum muhtemelen işçiler için daha güvencesiz bir çalışma ortamının ortaya çıkmasına sebep olur.

Bilindiği üzere Türkiye’de sendikalaşma oranları gelişmiş ülkedeki oranların oldukça altındadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın Temmuz 2013 “İşçi ve Sendika Üye Sayıları İstatistikleri” ne göre Türkiye’de toplam işçi sayısı 11 milyon 628 bin 806 kişi iken sendikalı işçi 1.032.166 kişidir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2013). Bu verilere göre Türkiye’de sendikalaşma oranı %8.88 olarak gerçekleşmektedir. Ancak toplam bağımlı çalışanlar dikkate alındığında Türkiye’de 16 çalışandan sadece bir tanesinin sendikalı olduğu ortaya çıkmaktadır (Çelik, 2013). Sendikalaşma oranlarının düşük olması, işçilerin hak ve çıkarları aramaya yönelik mücadelelerinde güç kaybına yol açmaktadır. Düşük sendikalaşma oranları, ücretin ve çalışma koşullarının büyük oranda işveren tarafından belirlenmesine zemin hazırlamaktadır. Bu durum da iş güvencesizliğine yol açan bir faktör olarak düşünülebilir.

Türkiye'deki kayıt dışı istihdam oranı Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Ekim 2013 verilerine göre ise %36.3'dur (Türkiye İstatistik Kurumu, 2013). Bu oranlara göre Türkiye, kayıt dışı istihdamın en yüksek olduğu OECD ülkelerinden birisidir (OECD, 2008). Diğer bir ifade ile Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranı oldukça yüksektir. Kayıt dışı istihdam oranlarının yüksek olması, işçilerin kendi haklarını yeterince savunamamasına yol açacaktır. Kayıt dışı çalışma ortamında işçi hem düşük ücretli hem de güvencesiz çalışacaktır. Dolayısı ile kayıt dışılık iş güvencesini olumsuz etkileyen diğer bir faktör olarak ifade edilebilir.

Türkiye'deki işsizlik oranları ise Ekim 2013 TÜİK verilerine göre %9,7'dir (Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Ekim 2013). İşsizliğin yüksek olması ise çalışanların düşük ücretler ve iyi çalışma koşulları olmamasına rağmen çalışmaya razı olmalarına yol açmaktadır (Mütevelliöğlu, 2013, s.180). Dolayısı ile işsizlik oranlarının yüksek olması veya işsiz sayılarının fazla olması iş güvencesi sorununu ortaya çıkartmaktadır (Mütevelliöğlu, 2013, s.180). Türkiye'deki işsiz sayısı 2 milyon 743 bindir (Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Ekim 2013). Bu rakam ise Türkiye'de iş güvencesizliği sorununu ortaya çıkaran diğer bir neden olarak ifade edilebilir.

İş güvencesizliğinin ortaya çıkması ile ilgili olarak işletme bazında ise yeterli koşulların ortaya çıktığı ifade edilebilir. Örneğin işçilerin sendikalaşmasına karşı olumsuz tutum bunlardan bir tanesidir. Şirketlerin sendikalı işçileri işten çıkarttıkları sık sık yazılı basında haber konusu olmaktadır (Radikal Gazetesi, 2009). Buna ilave olarak Türkiye'de istihdamın %76'sının KOBİ'ler tarafından sağlanmasına karşın (Türkiye İstatistik Kurumu, 2013) KOBİ'lerin henüz profesyonel yöneticilik anlayışından uzak olması (Sönmez ve Toksoy, 2011, s. 82) iş güvencesizliğini ortaya çıkaran mikro faktör olarak ifade edilebilir. Çünkü profesyonel yöneticilik anlayışı ge-



İşmediği için keyfi işten çıkarmalar yaşanabilmektedir. Buna ilave olarak Türkiye'deki çalışma yaşamına ilişkin kanunlar işçiler için iş güvencesini sağlama konusunda yetersiz kalmaktadır (Öztürk, 2013, s. 221). Genel olarak ifade edilecek olunursa Türkiye'de iş güvencesizliğinin ortaya çıkması için gerekli koşullar mevcuttur. Türkiye'deki literatüre bakıldığında iş güvencesizliğinin sonuçları ile ilgili olarak oldukça sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Örnek olarak Seçer (2011) akademisyenler üzerinde yaptığı araştırmasında iş güvencesizliğinin içsel işten ayrılma ve yaşam doyumuna üzerinde etkili olduğu sunucuna ulaşmıştır. Dursun ve Bayram (2013) özel sektörde yaptıkları araştırmalarında iş güvencesi azaldığında çalışan- da kaygı düzeyinin arttırdığı sonucuna ulaşmıştır. Dolayısı ile iş güvencesizliğinin genel sonuçları hakkında kapsamlı bir araştırma literatürde yer almamaktadır. Bu çalışma, iş güvencesizliğinin çalışan bireyler üzerindeki sonuçlarını ortaya koyarak ilgili literatüre katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Bu amaçla iş güvencesizliği bağımsız değişken olarak ele alınmıştır. İş güvencesizliğinin bireysel düzeydeki sonuçları olarak iş tatmini ve iş stresi bağımlı değişkenler olarak ele alınmıştır. İş güvencesizliğinin birey üzerindeki örgütü ilgilendiren sonuçları da işten ayrılma niyeti ve iş performansı, bağımlı değişkenler olarak ele alınmıştır.

## 1. DEĞİŞKENLER

### 1.1. Bağımsız Değişken: İş Güvencesizliği

İş güvencesizliğini daha iyi anlayabilmek için iş güvenliği kavramının tarihsel olarak ortaya çıkışına göz atmak faydalı olacaktır. İş güvencesinin kavramsal olarak ortaya çıkışı ile ilgili olarak Maslow ve Herzberg'in katkıları bulunmaktadır. Maslow'a göre iş güvencesi bir kişinin hissettiği güvenlik ihtiyacının bir parçasıdır (1954, p. 87). İş güvencesi her ne kadar Maslow'a göre insan ihtiyaçlarının basamağında yer alan bir faktör ise de, Herzberg'e göre iş güvencesi

ücret ve çalışma koşulları gibi dışsal bir hijyen faktördür (Greenhalgh ve Rosenblatt, 1984, s.438). Herzberg'e göre iş güvencesi çalışana yaptığı işe ile ilgili olarak aynı kurum çatısı altında istediği takdirde devamlı olarak çalışabileceğine yönelik güvence sağlanmasındır (Herzberg vd., 1959, p. 41).

İş güvencesizliği, işçinin çalıştığı işyerinde kendisini güçsüz olarak hissetmesi ve mevcut işteki durumuna devam ettirebileceği yolundaki hissettiği tehlike olarak ifade edilmektedir (Greenhalgh ve Rosenblatt, 1984, s.438). İş güvencesizliği ancak kişinin kendi isteği dışında ortaya çıkan bir gelişmedir (Greenhalgh ve Rosenblatt, 1984, s.440). İş güvencesizliği iki ana başlık altında incelenebilir. Bunlardan birincisi kişinin halihazırda yaptığı işe ilişkin karşı karşıya kaldığı tehlikenin ciddiliğidir. Kişinin işten geçici veya sürekli olarak işten çıkartılması bu durma bir örnek gösterilebilir. İş güvencesizliğinin ikinci ana başlığı ise, kişinin algıladığı bu tehlikeler karşısında kendisinde yetince mücadele edecek gücü bulamamasıdır. Örneğin işçinin kendi haklarını savunacak bir sendikaya sahip olmaması, kurumda performans değerlendirme sisteminin bulunmaması veya kurumda kıdeme göre yükseltme sisteminin olmaması gibi. Aşağıdaki tabloda bu iki unsuru daha detaylı bir şekilde görebilmek mümkündür (Greenhalgh ve Rosenblatt, 1984, s.442).

**Tablo 1: İş Güvencesizliğinin Boyutları**

---

A1. Şimdiki işini kaybetmek	-Kesin olmayan iş kayıpları -Geçici iş kayıpları -Daha alt pozisyonda çalışma
A2. İşin devam etmesi ancak elde edilen kazanımların kaybı	-Kariyerde ilerleyememek -Gelir kaybı
A) Tehlikenin Çeşitliliği	-Statü/özgüven kaybı -Otonomi kaybı
A3. İş tehdit eden unsurlar	-Teknolojik değişim -Fiziksel tehlikeler -Yeniden yapılanma -Koruma yokluğu
B) Güçsüzlük	-Belirsiz beklentiler -Otoriter iş çevresi

---

**Kaynak:** Greenhalgh, L., & Rosenblatt, Z. (1984). Job insecurity: Toward conceptual clarity. *Academy of Management review*, 9 (3): 438-448. s. 442.

İş güvencesizliği iki şekilde olabilir. Bunlardan birisi objektif iş güvencesizliği, diğeri ise sübjektif iş güvencesizliğidir. Objektif iş güvencesizliği, daha çok geçici istihdam edilenlerin karşılaştığı işini kaybetme tehdidi veya işsiz kalacağını beklemek şeklinde ortaya çıkan bir durumdur. Sübjektif iş güvencesizliği ise psikolojik olarak hissedilen bir durumdur (De Witte ve Näswall, 2003, s. 150). Bu çalışmada kullanılan iş güvencesizliği kavramı daha çok sübjektif iş güvencesizliğini ifade etmektedir.

## 1.2. Bağımlı Değişkenler

### 1.2.1. İş stresi

İş stresi, kişinin iş yerinde normal şekilde fonksiyon göstermesi üzerinde zihinsel veya fiziksel tahribata yol açan iş ile ilgili psikolojik faktörler olarak ifade edilebilir (Beehr ve Newman, 1978, s. 670). İş stresinin ortaya çıkması ile ilgili olarak üç perspektif bulunmaktadır. Bunlardan birincisi iş stresinin kişinin kendisinden kaynaklandığını iddia eder. İkincisi iş stresinin içinde bulunulan çevre ile ilgili olduğunu iddia eder. Üçüncüsü ise iş stresinin kişi ve içerisinde bulunduğu iş çevresinin etkileşiminden ortaya çıktığını iddia eder (Beehr ve Newman, 1978, s. 670).

### 1.2.2. İş Tatmini

İş tatmini kişinin işe yönelik geliştirdiği tutumu olarak ifade edilebilir (Brayfield & Rothe, 1951, s. 307). İşinden tatmin olan bir çalışan kurumun iyiliği için gönüllü daha fazla fedakarlık yapacak ve kurumun bir parçası gibi davranacaktır (Bateman & Organ, 1983, s. 588). Diğer bir ifade ile kurumlar için mutlu işçi verimli ve üretken bir işçi anlamına gelmektedir (Davar & Bala 2012, s.291). Bu sebeple iş tatmini çalışma yaşamının en önemli değişkenlerinden birisi haline gelmiştir.

### 1.2.3. İş Performansı

Çalışanın iş performansı onun iş tanımları ile yakından ilgilidir. İş tanımlarında çalışanların görevleri açık olarak belirtilmektedir. İş performansında işçinin uyması gereken kurallar ve işini yaparken izlemesi gereken prosedürler yer almaktadır (Janssen ve Van Yperen (2004, s. 370). İşçi eğer kurallara uyar ve kendisine verilen görevleri başarı ile yerine getirirse yüksek bir performans göstermiş olacaktır. İşçinin yüksek performans göstermesi aynı zamanda örgütsel amaçlara ulaşılması anlamına gelmektedir.

#### 1.2.4. İşten Ayrılma Niyeti

Mobley (1977, s. 238) kişinin gönüllü olarak işten ayrılmasını bir süreç olarak ele almaktadır. Başlangıçta kişi mevcut işini değerlendirir. Eğer bu değerlendirme sonucunda kişi mevcut işinden memnun ise işinde kalma kararını verir. Eğer kişi mevcut işinden memnun değilse işten ayrılma yönünde eğilimler geliştirmeye başlar. Daha sonra kişi alternatif işler aramaya başlar. Sonra bu alternatifleri ve mevcut işini değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda kişi işinde kalma veya işten ayrılma kararını verir. Kişinin işten ayrılma kararını inceleyen diğer model ise Bluedorn (1982) tarafından geliştirilmiştir. Bluedorn (1982, 269) Mobley'in de geliştirdiği modelden yararlanarak, kişinin işten ayrılma sürecini şu şekilde ifade etmiştir. İş tatmini düşük olan bireyin örgüte olan bağlılığı azalır, örgüte olan bağlılığı azalan kişinin yeni iş arayışına başlar ve kişide işten ayrılma niyeti belirgin hale gelir. Sonuçta, mevcut işinden daha iyi bir iş bulan kişi işinden ayrılır.

### 2. TEORİ VE HİPOTEZLER

Bu çalışmada geliştirilen hipotezlerin temeli sosyal değişim teorisine dayanmaktadır. Bu teoriye göre insanların belirli davranışları sergilemeleri için belirli koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir (Bateman & Organ, 1983, s. 588). Buna "karşılık verme normu" da denilmektedir (Cropanzano & Mitchell, 2005, s. 875). Karşılık verme, olumlu veya olumsuz olabilir. Eğer kişiler kendilerine karşı olumlu bir tavır ile karşılaşırlarsa buna olumlu cevap verirler. Buna karşın eğer olumsuz bir tavır ile karşılaşırlarsa, bu duruma olumsuz karşılık verebilirler (Cropanzano & Mitchell, 2005, s. 878). İş güvencesizliği, işveren (veya kurum) ile işçi arasında olumlu bir ilişki kurulamadığının ve işçinin işverene (veya kuruma) karşı duyduğu güvencesizliğin bir göstergesidir. Bu sebeple işini güvencesiz bulan işçiler, bu duruma reaksiyon göstermesi muhtemeldir. Aşağıda bu temel varsayımı detayları ile açıklanarak hipotezler geliştirilmiştir.

## 2.1. İş güvencesizliği ve iş stresi

Beehr ve Newman'a göre (1978, s. 671) kurum içerisinde iş güvencesinin sağlanıp sağlanamaması çalışanlarda iş stresi veya işçinin sağlığı ile ilgilidir. Şöyle ki, eğer iş güvencesi sağlanırsa çalışanlar hem fiziksel olarak hem de psikolojik açıdan normal olarak fonksiyonlarını yerine getireceklerdir. Ancak iş güvencesi sağlanamazsa bu durum çalışanların yapmakta oldukları işlerde normal olarak fonksiyon göstermelerini engelleyecek ve iş stresi ortaya çıkabilecektir. Eğer bir işçi sürekli olarak kendilerinin işten çıkartılacağı kaygısını taşıyorsa veya kurumdaki geleceğinden emin olamıyorsa, diğer bir ifade ile mevcut işlerinde daha ne kadar çalışacaklarını bilmiyorlarsa, bu durum o işçi için bir stres kaynağı olacaktır. Diğer bir ifade ile çalışma koşullarındaki belirsizlik bir stres kaynağıdır (Heaney, Israel & House, 1994, s. 1431). Araştırmanın bu şekilde geliştirilen birinci hipotezi aşağıdaki şekildedir;

*Hipotez 1: İş güvencesizliği ile iş stresi arasında anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişki bulunmaktadır.*

## 2.2. İş güvencesizliği ve iş tatmini

Eğer işverenler çalışanlara yeterli düzeyde iş güvencesi sağlamazlarsa, bu durum çalışanların işlerinden duydukları memnuniyet düzeyini olumsuz etkiler. Çünkü iş güvencesinin olmadığı bir ortamda çalışmak, aynı zamanda geleceğin belirsiz olduğu bir ortamda çalışmaktır. Geleceğin belirsizliği ise iş tatmini ile negatif ilişkili bir değişkendir (Nelson, Cooper & Jackson 1995, s. 64). Eğer işçi ilerleyen zamanlarda kendisi ile çalışılmayacağını düşünüyorsa veya bu konuda şüpheleri varsa, bu durum onun mevcut işine olan tutumunu olumsuz etkiler. Sonuçta kişi yaptığı işten memnun olmama başlar ve iş tatmini düşer. Araştırmanın bu bağlamda geliştirilen ikinci hipotezi aşağıdaki şekildedir;

*Hipotez 2: İşçilerin algıladıkları iş güvencesizliği, onların iş tatminini olumsuz etkiler.*

### **2.3. İş güvencesizliği ve işten ayrılma niyeti**

Mobley'e göre (1977, s. 238) kişinin işten ayrılma süreci mevcut işi hakkında yaptığı değerlendirme ile başlar. Eğer bu değerlendirme sürecinde kişi mevcut işini güvencesiz buluyor ise yeni iş arayışına girebilir. İşten ayrılma niyeti ile ilgili olarak geliştirilen teoriler göstermektedir ki kişilerin işten ayrılma niyetleri arasında en önemli faktörlerden birisi mevcut işlerinden hoşlanmamaları ve rahatsız olmalarıdır (Spector, 1985, s.695). Herhangi bir güvenceden yoksun olarak çalışan bir kişinin işine karşı olumlu tutum geliştirmesini pek mümkün değildir. Diğer bir ifade ile eğer işçiler çalıştıkları kurum içerisinde kendi geleceklerinin ne olacağını bilmiyorlarsa veya kendi geleceklerini çalıştıkları kurumda görmüyorlarsa, yaşadıkları bu engellenmişlik durumu onları işten ayrılmaya yönlendirebilir. Böylelikle kendilerine daha iyi imkânlar sunacak alternatif işler aramaya başlarlar (Houkes, Janssen, Jonge, & Bakker 2003, s. 429). Bu bağlamda geliştirilen araştırmanın üçüncü hipotezi şu şekildedir;

*Hipotez 3: İşçilerin algıladıkları iş güvencesizliği, onların işten ayrılma niyetlerini artırır.*

### **2.4. İş güvencesizliği ve iş performansı**

Yapılan araştırmalar göstermiştir ki yaptığı işten memnun olan çalışanlar, memnun olmayan çalışanlara göre daha yüksek performans gösterirler (Wright & Cropanzano 2000, s. 84). İş güvencesi olmayan bir ortamda çalışan işçilerin ise işinden memnun olmaları söz konusu olamaz. Çünkü iş güvencesinin olmadığı bir ortamda işçiler çalıştığı kurumun kendisinden kolaylıkla vazgeçebileceğine inanırlar. Dolayısı ile iş güvencesizliği algılayan bireylerin iş performansı, işini güvenceli olarak algılayan bireylerden daha düşük olacaktır.

Çalıştığı kurumun kendisi ile devam edip etmeyeceği hakkında belirgin bir kanaati olmayan işçiler, geleceğin belirsizliği koşulu altında yaşarlar. Bu durum, kişinin kendi işine yönelik nasıl bir tutum geliştireceği konusunda da belirsizliğe yol açar (De Witte ve Näswall, 2003, s.156). Sonuçta, işçi kendisini tam olarak işine veremez ve bu durum onun performansını olumsuz şekilde etkiler. Diğer bir ifade ile işçiler yüksek bir düzeyde iş güvencesizliği algıladığında, performansları bu durumdan olumsuz etkilenecektir. Araştırmanın bu bağlamda geliştirilen dördüncü hipotezi şöyledir;

*Hipotez 4: İşçilerin algıladıkları iş güvencesizliği, onların iş performansını olumsuz etkiler.*

### **3. YÖNTEM**

#### **3.1. Örneklem**

Bu çalışmada örneklem olarak hizmetler sektörü tercih edilmiştir. Çünkü hizmetler sektörü TÜİK Ekim 2012 verilerine göre Türkiye’de istihdamın %49,8’ini oluşturmaktadır. Buna ilave olarak yıllar itibarı ile hizmetler sektörünün istihdamdaki payı sürekli olarak artmaktadır. Bu çalışmanın verileri hizmetler sektöründe ise son yıllarda gittikçe önem kazanan çağrı merkezlerinden, bankalardan, otellerden ve ulaşım sektöründen elde edilmiştir. Hizmetler sektöründen veri toplamanın diğer bir nedeni ise bu sektörde atipik istihdamın yaygın olması ve bu istihdam biçiminin sendikalaşma önünde bir engel olarak ortaya çıkmasıdır (Selamoğlu, 2003, 68). Sendikasız bir çalışma yaşamı ise iş güvencesi üzerinde olumsuz etki yaratması muhtemel olacaktır.

Bu araştırma ile ilgili veriler hizmet sektöründe çalışan toplam 315 kişiden elde edilmiştir. Verilerin %24’ü bankacılık sektöründen, %26’sı çağrı merkezlerinden, %17’si ulaşım sektöründen ve %33’ü otelcilik sektöründen elde edilmiştir. Araştırmaya katılan-



ların yaş ortalaması 30'dur. En düşük yaş 19 iken en yüksek yaş 46'dır. Araştırmaya katılanların %51'i erkek, %49'u bayanlardan oluşmaktadır. Katılımcıların %33'ü lise veya daha alt eğitim düzeyinden, %26'sı meslek yüksekokulu mezunu, %41'i ise üniversite ve üstü eğitim mezunudur. Araştırmaya katılanların iş tecrübesi en az 1 yıl en fazla ise 20 yıl şeklindedir. Ortalama iş tecrübesi ise 5 yıldır. Araştırmaya katılanların ortalama geliri 1540 TL şeklindedir. En kazanan 900 TL en fazla kazanan 3000 TL'dir.

### 3.2. Analiz Yöntemi

Bu çalışmada kullanılan ölçeklere yönelik faktör analizi ve güvenilirlik analizi yapılmıştır. Bu analizi sayesinde kullanılan ölçeklerin geçerliliği ve güvenilirliği ölçülmüştür. Analizler, SPSS 21 paket programı kullanılarak yapılmıştır. Daha sonra korelasyon analizi yapılarak değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı ilişkilerin var olup olmadığı araştırılmıştır. Son aşamada ise hipotezleri test edebilmek için regresyon analizi yapılmıştır.

## 4. ARAŞTIRMADA KULLANILAN ÖLÇEKLER

**İş güvencesizliği ölçeği:** İş güvencesizliğini ölçmek için toplam 4 adet soru sorulmuştur. Bunlar mevcut işin güvenli olmaması, yakın gelecekte işletmede kalmaya devam edileceğine dair duyulan kuşku, uzun vadede işletmede çalışmaya devam etmeyeceğine dair düşünce ve işyerinin güvenli bir yer olmadığı ile ilgilidir. Dört maddeden oluşan bu ölçek Borg ve Elizur (1992) tarafından geliştirilmiştir. Ölçeğin güvenilirlik düzeyi (Cronbach Alpha değeri=0,79) yeterli seviyededir (Cortina, 1993, s. 101).

**İş stresi ölçeği:** Bu ölçek Sosik ve Godshalk (2000) tarafından geliştirilmiş olup toplam sekiz maddeden oluşmaktadır. Ölçekteki bazı maddeler şu şekildedir; işin kişiyi gerginleştirmesi, işten dolayı kişinin kendisini engellenmiş hissetmesi, baskı altında hissetmesi.

Katılımcılardan bu sorulara 5'li Likert derecelendirme yöntemi kullanılarak (hiçbir zaman, nadiren, bazen, sık sık ve sürekli) cevap verilmesi istenmiştir. Ölçeğin güvenilirliğinin gösteren Cronbach Alpha değeri 0,93 olarak gerçekleşmiştir. Diğer bir ifade ile ölçeğin güvenilirliği yüksektir (Cortina, 1993, s. 101).

**İş tatmini ölçeği:** İş tatmini ölçeği Cammann, Fichman, Jenkins ve Klesh (1983) tarafından geliştirilmiştir. Ölçekte üç adet soru bulunmaktadır. Bu sorular “kişinin genel olarak yaptığı işten memnun olması” ve “kişinin yaptığı işten hoşlanması” ve “çalıştığı işyerinden memnun olması” şeklindedir. Verilen cevaplarda altılı Likert derecelendirme yöntemi kullanılmıştır. Ölçekteki sorulara verilen cevaplar kesinlikle katılmıyorum, katılmıyorum, biraz katılmıyorum, biraz katılıyorum, katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum şeklindedir. Ölçeğin güvenilirliğini gösteren Cronbach Alpha değeri 0,73 olarak gerçekleşmiştir. Bu güvenilirlik düzeyi yeterli seviyededir (Cortina, 1993, s. 101).

**İşten ayrılma niyeti ölçeği:** Kişinin işten ayrılma niyetini ölçmek için toplam iki adet soru sorulmuştur. Bu sorular sık sık işten ayrılmayı düşünmek ve gelecek yıl için kendine daha iyi bir iş bakmak şeklindedir. İşten ayrılma niyeti ölçeği Colarelli (1984) tarafından geliştirilmiştir. Sorulara cevap vermede “hiçbir zaman” ile “sürekli” arasında değişen beşli Likert derecelendirme yöntemi kullanılmıştır. Ölçeğin güvenilirliği Cronbach Alpha= 0,88 olarak gerçekleşmiştir. Bu değer işten ayrılma niyeti ölçeğinin güvenilir bir ölçek olduğunu göstermektedir (Cortina, 1993, s. 101).

**İş performans ölçeği:** Bu ölçek Janssen ve Van Yperen (2004) tarafından geliştirilmiştir. İşçinin kendi performansını değerlendirirken subjektif davranabileceği varsayımından hareketle, performans ile ilgili sorulara işçilerin bir üst yöneticileri cevap vermişlerdir. İşgören performansını ölçmek için beş adet soru sorulmuştur.

Bu sorulardan bazıları şu şekildedir: “çalışanın kendine verilen görevleri her zaman eksiksiz olarak yerine getirmesi”, “çalışanın kendinden bekleneni vermesi”, “çalışanın işi ile ilgili sorumluluklarını yerine getirmesi”, çalışanın kendisini işine adanması” şeklindedir. Bu sorulara verilen cevaplarda “kesinlikle katılıyorum” ve “kesinlikle katılmıyorum” arasında değişen altılı Likert derecelendirme yöntemi kullanılmıştır. Ölçeğin güvenilirliği Cronbach Alpha=0,72 olarak gerçekleşmiştir. Bu değer bir ölçek için kabul edilebilir bir güvenilirliği ifade etmektedir (Cortina, 1993, s. 101).

#### 4.1. Güvenilirlik ve Geçerlilik Analizi Sonuçları

Ölçeklerin güvenilirlik ve geçerliliğini tespit edebilmek için ilk önce Cronbach Alpha değerlerine bakılmıştır. Bütün ölçeklerin Cronbach Alpha değerleri kabul edilebilir düzeyde çıkmıştır (Cortina, 1993, s. 101). Güvenilirlik analizinden sonra ölçeklerin geçerliliği için önemli bir sorun olarak ifade edilen “common method variance bias” analizi yapılmıştır. Bu amaçla önce Harman basit faktör testi uygulanmıştır (Podsakoff, MacKenzie, Lee & Podsakoff, 2003, s. 889). Bu teknikte araştırmada kullanılan bütün ölçeklerin maddeleri aynı anda açıklayıcı faktör analizine tabi tutulmaktadır. Tablo 2’deki sonuçlara göre beş adet faktörün varlığı tespit edilmiştir. Birinci faktör toplam açıklanan varyansın %25.1’ini, ikinci faktör %12.3’ünü, üçüncü faktör 10.8’ini, dördüncü faktör %9’unu ve beşinci faktör ise %8’ini açıklamaktadır. Dolayısı ile araştırmada kullanılan değişkenlere yönelik “common method variance bias” sorunu bulunmamaktadır.

**Tablo 2: Araştırmada Kullanılan Değişkenlerin Faktör Analizi Sonuçları**

	Bileşenler				
	İş stresi	İş güvencesizliği	İş performansı	İş tatmini	İşten ayrılma niyeti
Her şeyi hesaba kattığımda, işimden memnunum.				.84	
Genel olarak işimden hoşlanmıyorum.				.74	
Genel olarak burada çalışmaktan memnunum.				.82	
Sahip olduğum iş güvenli değildir.	.75				
Bana göre, işimde kalmaya ve yakın gelecekte bu işte çalışmaya devam etmeyeceğim.	.78				
Bu işte usun süre istihdam edileceğimi düşünmüyorum.	.77				
İşyerim her açıdan güvenli bir yer değildir.	.80				
İşin seni sinirlendirmesi.	.75				
İşin seni engellenmiş hissettirmesi.	.71				
İş yaparken baskı altında olman.	.82				
İşin seni germesi.	.90				
Çok fazla iş olduğu için işini iyi yapamaman.	.81				
İşinin sende büyük bir strese yol açması.	.87				
İşinin senin sinirli ve gergin yapması.	.87				
İşinin kendini baskı altında hissetmene yol açması.	.85				
Sık sık işten ayrılmayı düşünüyorum					.88
Gelecek yıl için kendime daha iyi bir iş bakmayı düşünüyorum.					.91
Bu çalışan kendine verilen görevleri her zaman eksiksiz olarak yerine getirir.			.75		
Bu çalışan kendinden beklenen işi ile ilgili performansı gösterir.			.76		
Bu çalışan işi ile ilgili tüm sorumluluklarını yerine getirir.			.71		
Bu çalışan işini asla ihmal etmez ve işine kendini adar.			.65		
Bu çalışan sık sık kendine verilen görevleri yerine getirmede problem yaşar.			.53		
Öz değer	5.52	2.7	2.38	1.98	1.77
Açıklanan varyans	25.1	12.3	10.8	9.0	8.0

N=315, Temel bileşenler yöntemi, Kaiser Normalizasyon ile Varimax Rotasyon kullanılmıştır.

## 4.2. Korelasyon Analizi Sonuçları

Araştırmada kullanılan değişkenlere ilişkin korelasyon analizi sonucunda bağımsız ve bağımlı değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı ilişkiler elde edilmiştir. Buna göre iş güvencesizliği ile iş stresi ve işten ayrılma niyeti arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişki bulunmuştur. Aynı şekilde iş güvencesizliği ile iş tatmini ve performans arasında istatistiksel olarak anlamlı ve negatif yönlü ilişkilerin varlığı tespit edilmiştir.

**Tablo 3: Korelasyon Analizi Sonuçları**

	Ortalama sapma	Standart	1	2	3	4	5
1. İş güvencesizliği	1.73	.595	1				
2. İş stresi	1.67	.641	.134*	1			
3. İş tatmini	5.42	.519	-.121*	.080	1		
4. İşten ayrılma niyeti	1.19	.561	.306**	.231**	-.131*	1	
5. Performans	5.42	.430	-.105*	-.065	.088	-.175**	1

\*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$

## 4.3. Regresyon Analizi Sonuçları

İş güvencesizliğinin sonuçlarını anlayabilmek ve hipotezleri test edebilmek için regresyon analizi yapılmıştır. Yapılan birinci regresyon analizinde iş güvencesizliği bağımsız değişken ve iş stresi bağımlı değişkendir. Elde edilen sonuçlara göre kurulan model istatistiksel olarak anlamlıdır ( $R^2=0,02$ ;  $F=5,7$ ;  $p < 0,05$ ). Bir diğer ifade ile iş güvencesizliği iş stresi üzerinde istatistiksel olarak etkili bir değişkendir. Bu etkinin yönü ise pozitiftir ( $\beta=0,14$ ;  $t=2,4$ ). Bu sonuçlara göre araştırmamanın “işçilerin iş güvencesizliği arttığında iş stresleri artar” şeklindeki birinci hipotezi kabul edilmiştir. İkinci regresyon

analizinde iş güvencesizliği bağımsız değişken ve iş tatmini bağımlı değişkendir. Elde edilen sonuçlara göre kurulan model istatistiksel olarak anlamlıdır. Bir diğer ifade ile iş güvencesizliği iş tatmini üzerinde istatistiksel olarak anlamlı olan bir etki yapmaktadır ( $R^2=0,02$ ;  $F=4,7$ ;  $p < 0,05$ ). Bu etkinin yönü ise negatiftir ( $\beta=-0,12$ ;  $t=2,2$ ). Bu sonuçlara göre araştırmanın “işçilerin iş güvencesizliği arttığında, onların iş tatmini düşer” şeklindeki ikinci hipotezi kabul edilmiştir.

**Tablo 4: Regresyon Analizi Sonuçları**

İş güvencesizliği (Bağımsız Değişken)	İş stresi (Bağımlı Değişken)				İş tatmini (Bağımlı Değişken)			
	$\beta$	t	F	$R^2$	$\beta$	t	F	$R^2$
	0,14*	2,4	5,7	0,02	-0,12*	-2,2	4,7	0,02
İş güvencesizliği (Bağımsız Değişken)	İşten ayrılma niyeti (Bağımlı Değişken)				İş performansı (Bağımlı Değişken)			
	$\beta$	t	F	$R^2$	$\beta$	t	F	$R^2$
	0,31**	5,7	32,2	0,09	0,11*	-1,9	3,5	0,01

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$

Araştırmanın üçüncü hipotezi, iş güvencesi arttığında işten ayrılma niyeti artar şeklindeydi. Üçüncü hipotezi test etmek için iş güvencesizliği bağımsız değişken ve işten ayrılma niyeti ise bağımlı değişken olarak regresyon modeli kurulmuştur. Elde edilen sonuçlara göre kurulan regresyon modeli istatistiksel olarak anlamlıdır ( $R^2=0,09$ ;  $F=32,2$ ;  $p < 0,01$ ). Bağımlı değişken olan işten ayrılma niyeti üzerinde iş güvencesizliğinin istatistiksel olarak anlamlı bir etkisi bulunmaktadır. Bu etkinin yönü ise pozitiftir ( $\beta=0,31$ ;  $t=5,7$ ). Diğer bir ifade ile iş güvencesizliği işten ayrılma niyeti üzerinde pozitif yönlü bir etki yapmaktadır. Bu sonuçlara göre araştırmanın üçüncü hipotezi kabul edilmiştir.

Araştırmanın dördüncü hipotezi iş güvencesizliği arttığında, bu

durumun işçilerin performansını olumsuz etkileyeceğiydi. Dördüncü hipotezi test etmek için iş güvencesizliği bağımsız değişken ve işçi performansını ise bağımlı değişken olarak regresyon modeli kurulmuştur. Elde edilen sonuçlara göre kurulan regresyon modeli istatistiksel olarak anlamlıdır ( $R^2=0,01$ ;  $F=3,5$ ;  $p < 0,05$ ). Bağımlı değişken olan işçinin performansı üzerinde iş güvencesizliğinin istatistiksel olarak anlamlı bir etkisi bulunmaktadır. Bu etkinin yönü ise negatiftir ( $\beta=-0,11$ ;  $t=-1,9$ ). Diğer bir ifade ile iş güvencesinin olmadığı bir ortamda çalışmak işçinin performansını olumsuz etkilemektedir. Bu sonuçlara göre araştırmanın dördüncü hipotezi kabul edilmiştir.

## 5. TARTIŞMA

Bu çalışmada, Türkiye'de giderek önemi artan ve ilerleyen dönemlerde de sık sık tartışma konusu olma özelliğini sürdüreceği olan iş güvencesizliğinin etkilerini ortaya koymak amaçlanmıştır. Bu amaçla, iş güvencesizliğine psikolojik bir algı olarak bakılmış ve iş güvencesizliğinin hizmet sektöründe çalışan işçiler üzerinde nasıl sonuçlar ortaya çıkarabileceğine yönelik bir araştırma yapılmıştır.

Araştırmanın birinci hipotezinin test eden analiz sonuçları göstermektedir ki iş güvencesizliği ile iş stresi arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Bu sonuca göre, hizmet sektöründe çalışan işçiler iş güvencesizliğini algıladıkları zaman iş stresi yaşamaktadırlar. Diğer bir ifade ile, güvencesiz ortamda çalışmak, kişinin kendisini gergin, engellenmiş ve baskı altında hissetmesine yol açmaktadır. Literatürde, iş güvencesizliğinin kişilerin akıl ve ruh sağlığını olumsuz etkilediği yapılan araştırmalarla ortaya konulmuştur. Örneğin, Kinnunen, Mauno, Natti ve Happonen (1999, s. 255) iş güvencesizliğinin belli bir zaman sonra kişilerde tükenmişliğe yol açtığı bulgusunu elde etmişlerdir. Hellgren ve Sverke (2003, s.230) yaptıkları araştırmalarında iş güvencesizliğinin kişilerin zihinsel sağ-

lığını olumsuz etkilediğini tespit etmişlerdir. İleride yapılacak çalışmalarda iş stresinin iş güvencesizliği ve işçi sağlığı ilişkisinde aracı bir değişken olup olmadığı test edilebilir.

Araştırmanın ikinci hipotezinin test eden analiz sonuçları göstermektedir ki, iş güvencesizliği ile iş tatmini arasında anlamlı ve negatif yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Bu sonuçlara göre hizmet sektöründeki işçiler iş güvencesizliğini algıladıklarında onların iş tatminleri düşmektedir. Diğer bir ifade ile güvencesiz ortamda çalışmak kişinin işinden ve mevcut çalıştığı işyerinden memnuniyetsizliğine yol açmaktadır. Literatürde iş güvencesizliği ile iş tatmini arasında negatif yönlü ilişkiler daha önceden yapılan çalışmalarda ortaya konulmuştur (Sverke, Hellgren & Näswall, 2002; Heaney, Israel & House, 1994). Bu çalışmada elde edilen sonuçlar önceki literatür bilgileri ile örtüşmektedir.

Araştırmanın üçüncü hipotezini test eden analiz sonuçlarına göre, iş güvencesizliği ile işten ayrılma niyeti arasında anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Bu sonuçlara göre Türkiye’de hizmet sektöründeki işçiler iş güvencesizliğini algılamaktan rahatsız olmakta ve kendileri için daha güvenli bir iş arayışı içerisine girmektedirler. Literatürde iş güvencesizliği ile işten ayrılma niyeti arasındaki pozitif yönlü ilişkiler daha önceden yapılan çalışmalarda ortaya konulmuştur. Bu çalışmada elde edilen sonuçlar önceki literatür bilgileri ile örtüşmektedir (Ashford, Lee, & Bobko, 1989, s.817).

Araştırmanın dördüncü hipotezini test eden analiz sonuçları göstermektedir ki, iş güvencesizliği iş performansını olumsuz etkilemektedir. Daha açık bir ifade ile, iş güvencesizliği koşulları altında çalışan bireyler kendilerine verilen görevleri yerine getirmekte başarılı olamamakta ve işini zaman zaman ihmal edebilmektedir. Bu sonuç göstermektedir ki, güvencesiz bir iş, işçinin işine karşı olan motivasyonunu olumsuz etkilemektedir. Belki de bu sonuçtan şöyle



bir anlam da çıkartılabilir; güvencesiz bir işte çalışan işçi, yaptığı işi tam olarak benimseyememekte ve kendini işine verememektedir. Bu sonuçlar aynı zamanda, her zaman işçiden yüksek performans beklenti içerisinde olan işverenlerin iş güvencesine önem vermesinin gerekliliği ortaya koymaktadır.

Genel olarak elde edilen sonuçlar göstermektedir ki, Türkiye’de hizmet sektöründe çalışan bireyler iş güvencesizliğine iş stresinin artması, iş tatmininin düşmesi, işten ayrılma niyetinin artması ve iş performansının düşmesi şeklinde reaksiyon göstermektedirler. Bu reaksiyon göstermenin toplumsal sebepleri olabilir mi? Eğer var ise bunlar nasıl açıklanabilir? Bu durumun mantıksal açıklaması şu şekilde yapılabilir: Bilindiği üzere iş güvencesizliği yaşamak kolektivist toplumlar için daha da önemli bir sorundur. Çünkü kolektivist toplumlarda bireyler iş güvencesine çok fazla önem verirler (Probst & Lawler 2006, s. 236). Dolayısı ile Türkiye kolektivist toplum özelliklerini yansıtan bir toplum olarak (Fikret Pasa, Kabasakal & Bodur, 2001, s.567) iş güvencesine veya güvencesizliğine oldukça duyarlı olmaları doğaldır. Bir diğer faktör ise Türkiye’de bireylerin belirsizlikten kaçınma eğiliminin yüksek olmasıdır (Hofstede, 1984, s. 122). Belirsizlikten kaçınma eğilimi yüksek olan bireyler muhtemelen iş güvencesizliğinin olmadığı ortamdan rahatsız olacaklar ve daha güvenceli iş arayışına gireceklerdir.

Türkiye’de ileride yapılacak çalışmalarda iş güvencesizliğinin kişinin aile yaşamı ile ilgili sonuçları üzerinde durulabilir. Örneğin iş güvencesizliğinin ailedeki çatışmaları artırıp artırmadığı incelenebilir. Diğer bir çalışma ise iş güvencesizliğinin birey üzerinde ortaya çıkaracağı psikolojik olumsuz etkiler olabilir. Örneğin iş güvencesizliği bireyin depresyona girmesine yol açabilir. Daha önceki çalışmalarda iş stresi ile depresyon arasındaki ilişki ortaya konulmuştur (Roskies & Louis-Guerin, 1990). İlerdeki çalışmalarda Türkiye’de iş güvencesizli-

ğinin depresyon üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkileri araştırılabilir.

Bu çalışmanın temel kısıtları şu şekle ifade edilebilir. İlk olarak araştırma verileri sadece İstanbul'dan elde edilmiştir. Verilerin Türkiye'nin değişik yerlerinden elde edilmesi daha genellenilebilir sonuçların elde edilmesine yardımcı olacaktır. Araştırmanın ikinci kısıtı hizmet sektöründeki her alt sektörden verilerin toplanamamasıdır. Araştırma verileri sadece çağrı merkezi, bankalar, ulaştırma sektörü ve otelcilik alt sektörlerinden elde edilmiş ve hizmet sektörünün diğer alanlarından veri toplanamamıştır.

## SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye'de çalışma yaşamının önemli problemlerinden biri olan iş güvencesizliğinin işçiler üzerindeki bireysel ve örgütsel etkilerini ortaya koymak amaçlanmıştır. Bu amaçla hizmet sektöründe çalışan işçilerden anket yolu ile veriler toplanmıştır. İstatistiksel analizler sonucu elde edilen verilere göre iş güvencesizliğinin hem bireysel hem de örgütsel olumsuz sonuçlar doğurduğu ortaya çıkmıştır. İş güvencesizliğinin bireysel olumsuz sonuçları; iş stresinin artması ve iş tatmininin düşmesidir. İş güvencesizliğinin örgütsel olumsuz sonucu ise işçilerin işten ayrılma niyetini artması ve performansına olumsuz etki etmesidir. Bu sonuçlar Türkiye'de hizmet sektöründe çalışan işçilerin iş güvencesizliğine karşı reaksiyon gösterdiğinin bir kanıtı olarak ifade edilebilir.

**Not:** Bu çalışma “Gümüşhane Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu” tarafından desteklenmiştir. (Proje No: 2012.02.1314.1)

## KAYNAKÇA

Ashford, S. J., Lee, C., ve Bobko, P. (1989). Content, cause, and consequences of job insecurity:

A theory-based measure and substantive test. *Academy of Management Journal*, 32 (4): ss. 803-829.

Bateman, T. S., ve Organ, D. W. (1983). Job satisfaction and the good soldier: The relationship

between affect and employee "citizenship". *Academy of Management Journal*, 26 (4): ss. 587-595.

Beehr, T. A., ve Newman, J. E. (1978). Job stress, employee health, and organizational effectiveness: A facet analyses, model, and literature review. *Personnel Psychology*, 31 (4): ss. 665-699.

Bluedorn, A. C. (1982). A unified model of turnover from organizations. *Human Relations*, 35 (2): ss. 135-153.

Borg, I., ve Elizur, D. (1992). Job insecurity: Correlates, moderators and measurement. *International Journal of Manpower*, 13(2): 13-26.

Brayfield, A. H., ve Rothe, H. F. (1951). An index of job satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 35 (5): ss. 307-311.

Cammann, C., Fichman, M., Jenkins, D., & Klesh, J. R. (1983). Assessing the Attitudes and *Perceptions of Organizational Members*, In S. Seashore, E. Lawyer, P. Mirvis, & C. Cammann (Eds.). *Assessing organizational change: A guide methods, measures and practices*. New York: John Wiley.

Colarelli, S. M. 1984. Methods of communication and mediating processes in realistic job previews. *Journal of Applied Psychology*, 69: 633-642.

Cortina, J. M. (1993). What is coefficient alpha? An examination of theory and applications. *Journal of Applied Psychology*, 78 (1): ss. 98-104

Cropanzano, R., & Mitchell, M. S. (2005). Social exchange theory: An interdisciplinary review. *Journal of Management*, 31 (6): ss. 874-900.

Çelik Aziz (2013) Sendikasılaştırma İstatistikleri, erişim adresi: <http://t24.com.tr/yazi/sendikasislastirma-istatistikleri/6172>, erişim tarihi: 10.01.2014

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2013) İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin 2013 Temmuz Ayı İstatistikleri, Erişim adresi:

<http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgb/>

[dosyalar/istatistikler/2013\\_temmuz\\_6856](#), erişim Tarihi: 02.01.2013

Davar, S. C., & Bala, R. (2012). Relationship between job satisfaction & job performance: A meta-analysis. *Indian Journal of Industrial Relations*, 48 (2): s.290-305. De Witte, H., ve Näswall, K. (2003). Objective vs subjective job insecurity: consequences of temporary work for job satisfaction and organizational commitment in four European countries. *Economic and Industrial Democracy*, 24 (2): ss. 149-188.

Dursun S. ve Bayram N. (2013) İş güvencesizliği algısının çalışanların kaygı düzeyleri üzerine etkisi: bir uygulama, *Is, Guc: The Journal of Industrial Relations & Human Resources*, 15 (3): ss. 20-27.

Fikret Pasa, S., Kabasakal, H., ve Bodur, M. (2001). Society, organisations, and leadership in Turkey. *Applied Psychology*, 50 (4): ss. 559-589.

Greenhalgh, L. ve Rosenblatt, Z. (1984). Job insecurity: Toward conceptual clarity. *Academy of Management Review*, 9 (3): ss. 438-448.

Heaney, C. A., Israel, B. A., ve House, J. S. (1994). Chronic job insecurity among automobile workers: Effects on job satisfaction and health. *Social Science & Medicine*, 38 (10): ss. 1431-1437.

Hellgren, J., ve Sverke, M. (2003). Does job insecurity lead to impaired well-being or vice versa? Estimation of cross-lagged effects using latent variable modelling. *Journal of Organizational Behavior*, 24, ss. 215-236.

Hellman, C. M. (1997). Job satisfaction and intent to leave. *The Journal of Social Psychology*, 137 (6): ss. 677-689.

Herzberg, F., Mausner, B., ve Snyderman, B. B. (1959). *The motivation to work*. New York: Wiley.

Houkes, I., Janssen, P. P., Jonge, J., ve Bakker, A. B. (2003). Specific determinants of intrinsic work motivation, emotional exhaustion and turnover intention: A multisample longitudinal study. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 76 (4): ss. 427-450.

Janssen, O., ve Van Yperen, N. W. (2004). Employees' goal orientations, the quality of leader-member exchange, and the outcomes of job performance and job satisfaction. *Academy of Management Journal*, 47 (3): 368-384.

Kinnunen, U., Mauno, S., Natti, J., ve Happonen, M. (1999). Perceived job insecurity: A longitudinal study among Finnish employees. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8, 243-260.

Lansbury, R. D., Kitay, J., ve Wailes, N. (2003). The impact of globalisation on employment relations: Some research propositions. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 41 (1): ss. 62-74.

Maslow, A. H. (1954). Motivation and personality. New York: Harper.

Mobley, W. H. (1977). Intermediate linkages in the relationship between job satisfaction and employee turnover. *Journal of Applied Psychology*, 62 (2): ss. 237-240.

Nelson, A., Cooper, C. L., ve Jackson, P. R. (1995). Uncertainty amidst change: The impact of privatization on employee job satisfaction and well-being. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 68 (1): ss. 57-71.

OECD (2008) Declaring Work Or Staying Underground: Informal Employment In Seven OECD Countries, [www.oecd.org/els/emp/40843646.pdf](http://www.oecd.org/els/emp/40843646.pdf)

Öztürk, M. O. (2013). İşçinin sendika özgürlüğünün sendikal nedenle feshe karşı korunması. *Çalışma ve Toplum*, 38 (3): ss. 217-242.

Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J. Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common method biases in behavioral research: a critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88 (5): ss. 879-903.

Probst, T. M., & Lawler, J. (2006). Cultural values as moderators of employee reactions to job insecurity: The role of individualism and collectivism. *Applied Psychology*, 55 (2): ss. 234-254.

Radikal Gazetesi (2009). Çalışanların Sendika Üyelikliğini Engellemek İçin 41 Farklı Yöntem Var.

Erişim adresi:

[http://www.radikal.com.tr/ekonomi/calisanlarin\\_sendika\\_uyeligini\\_engellemek\\_icin\\_41\\_farkli\\_yontem\\_var-920912](http://www.radikal.com.tr/ekonomi/calisanlarin_sendika_uyeligini_engellemek_icin_41_farkli_yontem_var-920912), Erişim tarihi: 15. 12. 2013.

Roskies, E., ve Louis-Guerin, C. (1990). Job insecurity in managers: Antecedents and consequences. *Journal of Organizational Behavior*, 11: ss. 345-359.

Seçer, B. (2011). İş güvencesizliğinin içsel işten ayrılma ve yaşam doyumuna etkisi. *Is, Guc: The Journal of Industrial Relations & Human Resources*, 13(4): ss. 43-60.

Selamoğlu, A. (2003). İşçi sendikacılığında yeniden yapılanma ve örgütlenme modeli. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6 (2): ss. 63-98.

Sverke, M., Hellgren, J., & Näswall, K. (2002). No security: a meta-analysis

and review of job insecurity and its consequences. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7 (3): 242-264

Sosik, J. J. ve Godshalk V. M. (2000). Leadership styles, mentoring functions received, and job- related stress: a conceptual model and preliminary study. *Journal of Organizational Behavior*, 21 (4): ss. 365-390.

Sönmez, A., ve Toksoy A. (2011) Kurumsal yönetim ilkelerinin Türkiye'deki aile işletmelerine uygulanabilirliği. *Maliye Finans Yazıları*, 25, ss. 51-90.

Spector, P. E. (1985). Measurement of human service staff satisfaction: Development of the job satisfaction survey. *American Journal of Community Psychology*, 13 (6): ss. 693-713.

Thelen, K. (2003). The paradox of globalization labor relations in Germany and beyond. *Comparative Political Studies*, 36 (8): ss. 859-880.

Türkiye İstatistik Kurumu (2013) **Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Ekim 2013**, erişim adresi: <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=16003>, Erişim tarihi: 10 12 2013.

Türkiye İstatistik Kurumu (2013). **Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişim İstatistikleri**, Erişim adresi: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15881>, erişim tarihi: 02 01 2014.

Wang, H. J., Lu, C. Q., & Lu, L. (2014). Do people with traditional values suffer more from job

insecurity? The moderating effects of traditionality. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 23 (1): ss. 107-117.

Wright, T. A., & Cropanzano, R. (2000). Psychological well-being and job satisfaction as predictors of job performance. *Journal of Occupational Health Psychology*, 5 (1): ss 84- 94.

# ASGARİ ÜCRETLE ÇALIŞAN YOKSULLAR: BİR SOSYAL POLİTİKA ARACI OLARAK ASGARİ ÜCRETİN VERGİ DIŞI BIRAKILMASI

*Arş. Gör. Banu KARAKAŞ;*

*Arş. Gör. Süheyla ERİKLİ-Gazi Üniversitesi*

## GİRİŞ

1980'li yıllarda başlayan ve özellikle 2000'li yıllarda etki alanı genişleyen küreselleşme süreci ve uygulanan neo-liberal politikalar birçok alanda olduğu gibi işgücü piyasasında da önemli değişimlere neden olmuştur. Söz konusu dönemlerde küçük ölçekte, şirketler arası rekabetin yerini küresel rekabet almıştır. Bu durum işgücü piyasasında ucuz işgücüne olan talebi arttırarak çalışmasına rağmen yoksulluktan kurtulamayan geniş bir çalışan kitlesi yaratmıştır.

Çalışan yoksulluğu konusunda ülkeler düzeyinde henüz ortak bir tanım birliğine varılamamıştır. Farklı tanımlamalardan en çok tercih edilenlere değinilecek olursa; bazı raporlarda ve çalışmalarda çalışan yoksulluğu bireyin çalışmasına rağmen yoksulluk sınırı altında yaşam sürmesi olarak tanımlanmaktadır ve günlük 1.25 doların altında gelir elde edenler çalışan yoksul kategorisinde değerlendirilmektedir. Bazı ülkelerde ise çalışan yoksul tanımı bireyin çalışıyor olmasına rağmen hanehalkının toplam gelirinin yoksulluktan kurtulmaya yetecek düzeyde olmadığı durumlarda kullanılmaktadır.

Türkiye'de ise henüz resmi bir kurum tarafından yapılan çalışan yoksulluğu tanımı ve kriteri yoktur ancak bir bu alanda yapılan çalışmalarda kriter olarak hane halkının toplam gelirinin ele alındığı görülmektedir. Bu noktada işgücü piyasası analiz edildiğinde asgari ücretle çalışanların oldukça yüksek oranda olduğu bilinmektedir.

Asgari ücret ise gerek çalışan bireyi gerekse asgari ücretle çalışan bireyin ailesini yoksulluktan korumaya yetmemektedir. Asgari ücretle sendikaların belirlemiş olduğu yoksulluk sınırı karşılaştırıldığında asgari ücretin bu sınırın oldukça altında kaldığı görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı asgari ücretten gelir vergisinin alınmamasına yönelik bir sosyal politika önerisi getirmektir. Bu uygulama ile asgari ücretle çalışan bireylerin ve ailelerinin yoksulluğun şiddetini daha az hissedecekleri düşünülmektedir.

### 1. Çalışan Yoksulluğu

Çalışan yoksulluğu gerek yeni bir çalışma alanı olması gerekse içinde iki geniş alanı barındırması nedeniyle henüz tanım birliğine varılamamış bir kavramdır. Bazı çalışmalar dar açıdan; birey üzerinden tanım yaparken çoğunlukla hane halkının geliri üzerinden tanımlama yapılmaktadır. Konuya çalışan düzeyinde bakıldığında düşük ücretle çalışma ve ücretten başka gelirin olmaması gibi işgücü piyasası ve bireysel özellikler belirleyici olurken; hane halkı düzeyinde bakıldığında hanenin büyüklüğü, hanede çalışan kişi sayısı vb. faktörler belirleyici olarak karşımıza çıkmaktadır ve çalışan kendisi için yeterli bir gelire sahip olsa dahi ailesi nedeniyle bireyin yoksulluk sınırının altına düşmesi söz konusudur.<sup>27</sup> Çalışan yoksulluğunu belirlemede bireysel ve hanehalkı özelliklerinin yanı sıra istihdam içerisinde düşük nitelikli işgücünün yoğunluğu, sendikaların gücü, ücret dağılımı, sosyal yardımlar, işsizlik yardımı seviyesi de önemli bir faktördür.<sup>28</sup>

27 Gündoğan, Naci, (2007), **Yoksulluğun Değişen Yüzü Çalışan Yoksullar**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.s.10.

28 Spannel, Dorothee; In work Poverty in Europe, Extent, Structure and Causal Mechanisms, (Erişim 04.01.2014) [http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/03/In-work-Poverty\\_in\\_Europe.pdf](http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/03/In-work-Poverty_in_Europe.pdf), page.13



**Tablo 1: Çalışan Yoksulluğunu Etkileyen Faktörler**

	İstihdam	Aile	Sosyal Yardım
Bireysel özellikler	-Düşük ücret - Atipik İstihdam/ Part time çalışma - Düşük nitelikli iş gücü		Yetersiz yada yok
Hanehalkı özellikleri	-İstihdama düşük seviyede katılım	-Tek kazanç -Çocuk ve yaşlı sayısının fazla olması yada istihdam edilmeyen sayısının fazla olması	-Transfer ve yardımların düşük seviyede olması

**Kaynak:** Spannel, Dorothee;In work Poverty in Europe, Extent,Structure and Causal Mechanisms,(Erişim 04.01.2014) [http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/03/In-work\\_Poverty\\_in\\_Europe.pdf](http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/03/In-work_Poverty_in_Europe.pdf)

Çalışan yoksulluğu alanında ilk çalışma ABD’de 1960’lı yıllarda gerçekleşmiş, 1989 yılından itibaren resmi bir istatistiki veri olarak kullanılmaya başlanmıştır. Amerika Çalışma İstatistikleri Bürosu (BLS) Raporunda çalışan yoksul olarak, yıl içerisinde en az 27 hafta işgücünde olmasına rağmen (çalışarak yada iş arayarak) geliri yoksulluk sınırı altında olan bireyleri tanımlamaktadır. ABD Çalışma İstatistikleri Bürosu 2011 Raporuna göre part time çalışanların %14’ü tam zamanlı çalışanların %4,2’si çalışan yoksul olup toplamda 10.4 milyon birey çalışan yoksuldur. Eğitim düzeyinin düşük olması ve hane halkında bulunan çocuk sayısı çalışan yoksulluğunda önemli bir etken olarak ortaya çıkmıştır. Çalışan yoksulların en yoğun olduğu sektör 3.3 milyon kişi ile hizmet sektörü olup çalışan yoksulların 1/3 ü burada yer almaktadır. Ayrıca raporda işgücü piyasasında çalışan yoksulluğunu ortaya çıkaran 3 temel neden olarak

düşük gelir, işsizlik süreleri ve Part time çalışma gösterilmiştir.<sup>29</sup>

ILO'ya göre, yoksulluk sınırı altında yer alan bir ailede yaşayan bütün çalışanlar\* çalışan yoksul olarak kabul edilmektedir.<sup>30</sup> AB'ne göre çalışan yoksul; yılın yarıdan fazlasında istihdam edilen (ücretli, maaşlı yada kendi hesabına) ve ulusal gelirin %60'ının altında harcanabilir gelire sahip olan bir hane halkında yaşayan bireylerdir. Avrupa ülkelerinde yoksulluktan kasıt genellikle belirli bir yaşam standardının altında kalınması durumunu ifade eden nispi-görelî yoksulluktur. Eurostat bunu ortalama yaşam standardının %60'ı Fransa ulusal istatistik enstitüsü (INSEE) ise %50, ABD'de ortalama gelirin %36'sı olarak kabul edilirken, Kanada'da ise genellikle düşük gelir sınırı genellikle yoksulluk sınırı olarak kabul edilir.<sup>31</sup>

---

29 BLS Report(2011); **A profile of the Working Poor**, 2011.

\* Referans dönemi içinde en az 1 saat istihdam edilenleri kapsamaktadır.

30 W.Klein, Bruce; L.Rones, Philip; A profile of the working poor, Monthly Labor Review, 1989, page 4

31 Gündoğan, Naci, a.g.e. .s.10.

**Tablo 2: Literatürde Yer Alan Bazı Çalışan Yoksul Tanımları**

Ülke	Kaynak	Çalışmanın Tanımı	Yoksulluk Eşiği
Avrupa Birliği	Eurostat	-En az 15 saat istihdamda yer alma -Son yılda çoğunlukla aktif durumda bulunma	Görelî parasal yoksulluk:Ortalama hanehalkı gelirinin %60'ının altında olanlar
Fransa	-INSEE -Akademisyenler -Ulusal Eylem Planı (2001-2003/2003-2005)	-Yılın en az 6 ayını işgücü piyasasında (çalışarak yada iş arayarak) geçirme -En az 6 ay çalışma -Bir yıl içerisinde en az 1 ay bir işe sahip olma	Görelî parasal yoksulluk: Ortalama hanehalkı gelirinin %50'sinin (bazen %60-70)
Belçika	-Ulusal Eylem Planı (2001-2003/2003-2005)	-Yılın en az 6 ayını işgücü piyasasında geçirme (çalışarak yada iş arayarak)	Görelî yoksulluk: Ortalama hanehalkı gelirinin %60'ının altı
İsviçre	-Federal İstatistik Bürosu -Akademisyenlik	-Çalışma sürelerine bakılmaksızın bütün "aktif" bireyler -Tam zamanlı çalışan bütün bireyler (Haftalık en az 36 saat) -En az bir bireyin haftalık asgari 40 saat gelir getirici bir faaliyette bulunması	Temel sağlık sigortası ve barınma maliyeti eklenerek hesaplanmış miktar
ABD	-Nüfus Bürosu	Aile bireylerinin en az 44 hafta çalışmış olması	-Federal yoksulluk sınırı (FPL) (Mutlak Parasal Yoksulluk)
	-Çalışma İstatistikleri Bürosu	-Yılın en az 27 haftasını işgücü piyasasında geçirme	-Federal yoksulluk sınırı (FPL) (Mutlak Parasal Yoksulluk)
	Genel Araştırma Merkezi	En az yaklaşık olarak 1000 saat çalışanlar	Mutlak parasal yoksulluk

15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

Kanada	-Ulusal Refah Konseyi (NCW)	-Toplam hanehalkı gelirinin %50'den fazlasının ücret, maaş yada kendi hesabına çalışmasından kaynaklanma	Kanada düşük gelir istatistikleri
	-Sosyal Kalkınma Konseyi (CCSD)	Yetişkin bireylerin en az 49 hafta part time yada full time işe sahip olması	CCSD görelî düşük gelir eşiği
	-Politika Araştırma Ağı (CPRN)	-Tam zamanlı/bütün yıl	Yıllık 20.000\$ dan daha az gelir (Mutlak Yoksulluk Sınırı)
Avustralya	Sosyal Politika Araştırma Merkezi	Çalışma saatlerine bakılmaksızın bütün aktif bireyler	Henderson Mutlak yoksulluk sınırı

**Kaynak:** Ramon Pena-Casa, Latta Mia, 2004, Working Poor in the EU, European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions. page 7. Erişim (03.01.2014) <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2004/6>

**Tablo 3: 2006-2012 Yılları Arasında Çalışan Yoksulluğu(%)\***

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AB-28	-	-	-	-	8.4	8.9	7.8
Belçika	4.1	4.3	4.8	4.6	4.5	4.2	4.5
Bulgaristan	5.4	5.8	7.5	7.4	7.7	8.2	7.4
Çek Cumhuriyeti	3.5	3.3	3.6	3.2	3.7	4.0	4.5
Danimarka	4.5	4.1	5.0	5.9	6.5	6.4	5.6
Almanya	5.5	7.4	7.1	6.8	7.2	7.7	7.8
Estonya	7.5	7.8	7.3	8.1	6.5	7.9	8.3
İrlanda	6.1	5.6	6.5	5.3	5.5	5.6	-
Yunanistan	13.8	14.2	14.3	13.8	13.8	11.9	15.1
İspanya	10.1	10.2	11.2	11.7	12.8	12.2	12.3
Fransa	6.0	6.5	6.5	6.6	6.5	7.6	8.0
İtalya	9.6	9.8	8.9	10.2	9.4	10.7	11.0
Avusturya	6.4	6.1	6.3	6.0	5.0	5.4	8.1
Polonya	12.8	11.7	11.5	11.0	11.4	11.1	10.4
Portekiz	11.2	9.7	11.8	10.3	9.7	10.3	9.8
Romanya	-	18.3	17.5	17.6	17.2	18.9	19.1
Finlandiya	4.5	5.0	5.1	3.7	3.7	3.9	3.8
Türkiye	17.2	-	-	-	-	-	-

**Kaynak:** EUROSTAT, In-work at-risk-of-poverty rate (source: SILC),

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pc-code=teso\\_v110&language=en](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pc-code=teso_v110&language=en).

Tabloya göre 2012 verileri değerlendirildiğinde Romanya, Yunanistan, İspanya, İtalya, Polonya ve Portekiz’de çalışan yoksulluk oranlarının en yüksek ve AB-28 ülke ortalamasının çok üzerinde olduğu görülürken; en düşük Finlandiya, Belçika ve Çek Cumhuriyeti’nde olduğu görülmektedir.

\* Çalışan ve hanehalkı geliri yoksulluk sınırı altında olan bireyler (Yoksulluk sınırı: Sosyal transferlere rağmen, ülkenin ortalama medyan gelirinin %60’ından daha düşük gelire sahip haneler)

Türkiye’de ise henüz resmi bir çalışan yoksulluğu tanımı ve buna bağlı olarak verilerin olmaması nedeniyle durum analizi yapmak mümkün olamamakla birlikte bu alanda yapılan bilimsel çalışmalarda veri olarak genellikle TÜİK tarafından belirlenen Harcamaya Dayalı Görelî Yoksulluk<sup>32</sup> verileri doğrultusunda oluşturulan Hanehalkı Fertlerinin İşteki Durumuna göre Yoksulluk Oranları(%) kullanılmaktadır. Ancak çalışan yoksulluğu kavramında genel olarak yoksulluğu belirleyen faktör Gelire Dayalı Yoksulluk miktarı iken; TÜİK verilerinde yoksulluğu belirlemede Harcama Esaslı Görelî Yoksulluk oranları kullanılmaktadır. Bu farklılık analizlerin sağlıklı yapılmasını engelleyen bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

## 2.Yoksulluk-Asgari Ücret İlişkisi

Yoksulluk konusu hemen hemen her dönem gündemde olan ve birçok uluslararası kuruluş tarafından üzerinde durulan önemli bir konudur. Özellikle birçok raporda yoksulluk-işgücü piyasası sorunlarına vurgu yapılmaktadır. Örneğin OECD 2009 İstihdama Bakış adlı rapor, geleneksel olarak iş piyasası sorunları dendiğinde akla işsizlik ve istihdam sorunları gelmekteyken artık kapsamın genişlediği ve son zamanlarda çalışanlar içinde yoksulluğun part time çalışma, istihdam yaratılamaması ve düşük ücretler gibi faktörlere bağlı olarak arttığına dikkat çekmektedir. Raporda hükümetler için işsizliğin ve çalışan yoksulluğunun 1 puzzlen 2 yüzü olduğu ve çözümün ancak daha fazla istihdam ve daha iyi istihdam koşulları yaratmak olduğu vurgulanmakta çalışma sürelerinin çalışan yoksulluğunu belirlemede önemli bir faktör olduğu belirtilmektedir. Yoksul hanelerde yaşayan çalışanlar arasında tam zamanlı ve sürekli çalışanların içerisinde çalışan yoksulluğu %20 iken; 1 yıl içinde 6 ay ya da daha az süreli çalışanların %70’inin bu kapsamda olduğu ifade edilmektedir. Raporda ayrıca istihdamda yer almanın yoksulluk

32 TÜİK, Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi-6,2008, s.37

riskini azalttığı ancak sorunun tamamen ortadan kaldırmaya yetmediğine, çalışan yoksulluğu ile mücadelede sosyal transferlerin anahtar bir role sahip olurken, asgari ücrette düzenlemenin kalıcı olmayan sınırlı mücadele aracı olabileceğine değinilmektedir. “Asgari ücretin yükseltilmesi hem çalışan yoksulluğunu ortadan kaldırmayacak hem de istihdam alanını daraltacak” şeklinde eleştirilere yer verilmiştir.<sup>33</sup> ILO 2012 Küresel Ücret Raporunda ise 185 üye ülkede asgari ücretin çalışan yoksulluğu azaltacak ve sosyal koruma sağlayacak şekilde düzenlediğini bildirilmektedir. Raporda çalışan yoksulluğu ile mücadele en basit ve en doğrudan yolun düzgün ücret olduğu ifade edilmekte ve asgari ücretin çalışanların ve ailelerin ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte olması gerektiği ifade edilmektedir.<sup>34</sup>

Yoksulluğa ilişkin literatür taraması yapıldığında yoksulluğun genellikle işsizlikle ilişkisinin incelendiği görülmüştür. Yoksulluk-asgari ücret ilişkisini araştıran çalışmaların ise az sayıda olduğu ve bu çalışmaların hemen hemen tamamında ekonometrik analizler kullanıldığı belirlenmiştir. (Card and Krueger, 1995; Addison and Blackburn 1999; Neumark and Wascher 2002; Gundersen and Ziliak 2004; Neumark, Schweitzer, and Wascher 2004,2005; Brakhauser and Sabia 2007; Sabia 2008) Bu çalışmalarda genel olarak asgari ücretteki artışın yoksul ailelerin gelirlerini arttırdığı için olumlu etki yarattığı ancak aynı zamanda düşük nitelikli çalışanların işlerini kaybetme durumları yada saatlik çalışma sürelerinin kısalmasına bağlı olarak yoksulluğu arttırıcı bir etki

---

33 OECD(2009), OECD Employment Outlook 2009-Tackling the Jobs Crisis, Erişim(10.12.2013) <http://www.oecd.org/employment/ministerial/43765276.pdf>,page 181.  
21 Avrupa ülk ortalaması 20-64 yaş arası.geliri ülkenin %50sinden az olan , en az 1 çalışanın olduğu aileler.

34 ILO(2012), Minimum Wages Report 2012/2013, Erişim(04.01.2013) [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_193581/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_193581/lang-en/index.htm)

\* Asgari ücretteki artış, yüksek okulu tamamlamayanlar arasında yoksulluğu azaltıcı bir etki yaratmıştır.

yarattığı ifade edilmektedir.<sup>35</sup> Neumark ve Wascher (1997) yaptıkları çalışmada asgari ücretteki artışın diğer aile bireylerinin işlerini kaybetmelerine neden olacağı ve buna bağlı olarak bireyin geliri artarken, ailenin toplam gelirinde azalma olabileceğini vurgulamaktadır.

Asgari ücretteki artışın işgücü maliyetlerini arttıracığı ve buna bağlı olarak sosyal yardımlar yada transferlerin miktarında azalış yaşanacağını da ifade etmektedirler.<sup>36</sup> Asgari ücretteki artışın daha çok işsizliği artırıcı yönde mi, yoksa yoksulluğu azaltıcı bir etkiye mi sahip olduğu araştırılmış ve asgari ücretteki artışın yoksulluğa etkisinin 4 parametreye bağlı olduğu tespit edilmiştir. Bunlar asgari ücretin yoksulluk sınırıyla (yakın olup olması) ilişkisi, işgücü talebinin esnekliği, gelir dağılımı ve yoksulluk ölçütüdür<sup>37</sup>.

Asgari ücretle çalışanların tamamının “çalışan yoksul” kavramı içerisinde değerlendirmek mümkün değildir. Örneğin 1997 yılında Şili’de yapılan bir çalışmada (Bravo & Vial) asgari ücretle çalışanların yarıdan daha azının yoksul olduğu tespit edilmiştir.<sup>38</sup> Ülkemizde asgari ücret-çalışan yoksulluğu ilişkisini ele alan çalışma yok denecek kadar azdır. Bu anlamda Kalkınma Bakanlığı tarafından İşgücü Piyasası Çalışma Raporunda\* yer alan çalışan yoksulluğu-asgari ücret ilişkisi-

---

35 J.Sabia, Joseph; V.Burkhausert, Richard; Minimum wages and Poverty: Will a \$9.50 Federal Minimum Wage Really Help the Working Poor?, Southern Economic Journal 2010, 76(3), page 594.

36 OECD, Making the Most of The Minimum: Statutory minimum wages employment and poverty, Erişim(02.01.2014) <http://www.oecd.org/els/emp/2080222.pdf>, page.49.

37 S.Field, Gary; Kanbur Ravi; Minimum Wages and Poverty, 2005, <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/fieldskanburminwage.pdf>, page.14

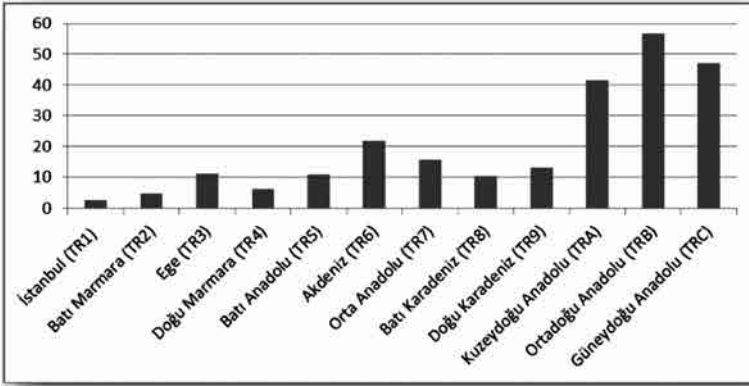
38 ILO, Employment Paper 2001/13 Is the Minimum Wage an Effective Tool to Promote Decent Work and Reduce Poverty? The Experience of Selected Developing Countries, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_142310.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_142310.pdf)

\* TÜİK tarafından hazırlanan 2006-2010 dönemi için Gelire Dayalı Görelî (Bölgelerin medyan gelirinin %60’ı esas alınarak) yoksulluk kriterine göre hazırlanan bölgesel yoksulluk oranları kullanılmıştır.



sini bölgesel olarak incelememizde önemli bir veri olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu çalışmada 2008 yılı için asgari ücretliler, kayıtlı olarak ücretli, maaşlı veya yevmiyeli çalışanlardan yıllık net ücret gelirleri 5.900 TL'nin altında olanlar olarak tanımlanmıştır. Söz konusu sınırın belirlenmesinde 2008 yılı için geçerli olan net asgari ücret esas alınmıştır. Yoksulluk oranı olarak Türkiye genelindeki eşdeğer hanehalkı yıllık kullanılabilir gelirlerin medyan değerinin %60'ı yoksulluk sınırı olarak esas alınmıştır.<sup>39</sup>

### Şekil 1: Düzey 1 bazında asgari ücretliler içinde yoksulluk oranı, 2009(%)



**Kaynak:** Şeker,Sırma; Küçükbayrak, Müşerref; İşgücü Piyasası Çalışma Raporları-1 Türkiye'de Bölgesel Asgari Ücretin Uygulanabilirliği, s.27.

İstanbul Düzey 1 bölgesinde asgari ücretliler arasında yoksulluk oranı çok düşük iken, Ortadoğu Anadolu Düzey 1 bölgesinde ise asgari ücretlilerin %56,7'si Türkiye geneline göre yoksuldur. Söz konusu oran, Güneydoğu Anadolu ve Kuzeydoğu Anadolu böl-

39 Şeker,Sırma; Küçükbayrak, Müşerref; İşgücü Piyasası Çalışma Raporları-1 Türkiye'de Bölgesel Asgari Ücretin Uygulanabilirliği, Kalkınma Bakanlığı,Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü,2012, Erişim(06.01.2014), [http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/14633/T%C3%BBCrkiyede\\_B%C3%B6lgesel\\_Asgari\\_%C3%9Ccretin\\_Uygulanabilirli%C4%9Fi.pdf](http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/14633/T%C3%BBCrkiyede_B%C3%B6lgesel_Asgari_%C3%9Ccretin_Uygulanabilirli%C4%9Fi.pdf), s.12

gelerinde de oldukça yüksektir (sırasıyla %47,1 ve %41,5). Asgari ücretliler arasında yoksulluğun bazı bölgelerde yüksek olması bu bölgelerde hanehalkı toplam gelirinin görece daha az olması ve/veya hanedeki bağımlı fert sayısının daha fazla olmasından kaynaklanabilmektedir.<sup>40</sup>

Esas itibarıyla ülkemizde her yıl, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından hesaplanan kişi başı asgari geçim haddi miktarları, Asgari Ücret Tespit Komisyonu'na sunulmaktadır. Lakin, asgari TÜİK'in sunduğu asgari geçim haddi düzeyleri net tutarlar olmasına karşılık, uygulamada brüt tutarlar üzerinden işlem yapıldığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda da görülebileceği gibi, net asgari ücret, bir kişi için belirlenen net asgari geçim tutarının alınan yıllar itibarıyla sürekli olarak altında kalmaktadır.

**Tablo 4: Asgari Ücret- Asgari Geçim Tutarı Karşılaştırması**

Yıllar	Asgari Geçim Tutarı (Net tutar) (A)	Net Asgari Ücret (B)	(A)- (B)
2011 için	900,09 TL	629,96 TL	270,13 TL
2012 için	971 TL	701,13 TL	269,87 TL
2013 için	1.205,40 TL	773,01 TL	432,39 TL
2014 için	1.205,10 TL	846 TL	359,01 TL

**Kaynak:** TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir.

Belirlenen brüt tutarlar ile net tutarlar arasındaki fark bizi yasal kesintilere ve bunların büyük kısmını oluşturan vergilere götürmektedir. Elbette vergi ve vergilendirme ilkeleri esas olarak maliye biliminin konusudur. Ancak özellikle gelir üzerinden doğrudan alınan vergilerin, geliri azaltıcı ya da arttırıcı fonksiyonlarından dolayı birer sosyal politika aracı olarak da düşünülebilecekleri gözden kaçırılmamalıdır. Daha derine inildiğinde, vergi mevzuatının vergi

40 Şeker, ag.g.e.s.26

ödeme gücünü koruması gerekliliği Adam Smith'den bu yana savunulmuş bir vergi ilkesidir. Vergi ödeme gücünün göstergesi olan gelirin vergilendirilmesi bu nedenden dolayı bir sosyal politika sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir üzerinden alınan vergiler içinde de özellikle salt emek üretim faktörü üzerinden alınan ücret vergi unsurunun vergilendirilmesi çalışma ekonomisinin ilgi alanlarından birisi olarak düşünülebilmektedir. Buna ek olarak maliye politikasının amaçları doğrultusunda asgari ücretin vergilendirilmesi de mali hukuk bilim dalının mevzuat odaklı bakış açısının ötesinde sosyal politika perspektifinden de ele alınması gereken bir konu olarak öne çıkmaktadır.

### **3.Emeğin Vergilendirilmesi ve Vergi Ödeme Gücü İlkesi**

Maliye politikasının mali amacının dışında genel olarak üç amacı olduğu kabul edilmektedir. Ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımında adalet sağlamak ve ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi olarak sayılan bu amaçlar, aslında sosyal politika disiplinin de gerçekleştirmeye çalıştığı amaçlardır. Maliye politikasının bu amaçları gerçekleştirmek için faydalandığı araçlardan biri olan vergi ve özelden gelir vergisini bu anlamda sosyal politika aracı olarak değerlendirmek çok yanlış olmayacaktır.

Ücretin vergilendirilmesi sanayi devrimiyle beraber ücretli çalışmanın yaygınlık kazanması nedeniyle, 17. y.y.'da Fransa'da ve 18. y.y.'da İngiltere'de başlamıştır.<sup>41</sup> Toplumdaki bireylerin gelir ve servetleri oranında kamu giderlerine katkı sağlaması yani vergi ödemesi düşüncesi oldukça eski olmasına rağmen, vergiler içinde ücret gelirin vergilendirilmesinin tarihi ancak sanayi devrimine kadar götürülebilir.

41 Bu konuda yapılmış ilk önemli akademik çalışmalar olarak bkz: Charles B. Spahr (1886); "The Taxation of Labor" , Published by The Academy of Political Science ve Edwin R.A. Seligman (1894); "Progressive Taxation in Theory and Practice", American Economic Association.

Vergilendirme ilkeleri açısından Adam Smith'in vergilendirmede adalet ilkesi ve A.Smith adalet ilkesi ve Montesquieu'nun "herkesin fiziksel bir asgariye ihtiyacı vardır ve bu tutardan vergi alınmamasıdır" görüşleri önemlidir.<sup>42</sup> Ancak adalet ilkesinin soyutluğu ve fiziksel asgari standartların nasıl belirleneceği, bu açıdan daha somut prensiplerin belirlenmesi ihtiyacı doğurmuştur. Vergilendirme ilkeleri arasında, bu çalışma için önemli olan ve ayrıntılı olarak ele alınacak olan ilke vergi ödeme gücü ilkesidir.

Ödeme gücüne göre bireylerin vergi vermesi ve vergi ödeme gücü bulunmayanların korunması ilkesi Jeremy Bentham, John Stuart Mill, David Ricardo gibi teorisyenlerin savunduğu günümüzde de genel kabul görmüş bir ilkedir. Ancak tartışma vergi ödeme gücünün anlamı ve içeriği bakımından sürmektedir.<sup>43</sup> Öte yandan, kişinin yaşamını sürdürmeye ancak yetecek düzeydeki gelirin vergilendirilmemesi, üzerinde uzlaşmış bir nokta olarak öne çıkmaktadır.

1982 Anayasası'nın "vergi ödevi" başlığını taşıyan 73. maddesi; "herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır..." şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu Anayasa maddesinden, bireylerden vergi ödeme gücüne göre vergi alınması ilkesinin benimsendiği çıkarılabilmektedir.

Vergi ödeme gücüne ulaşma bakımından genel olarak şu formülün kabul edildiği söylenebilir:

(A)= Asgari Fiziksel Standartlar

(B)= Asgari Kültürel Standartlar

Vergi Ödeme Gücü= (A) + (B)

42 Dikmen, Orhan; "Asgari Geçim Haddi Üzerinde Düşünceler", 1956. (Erişim 25.01.2014) <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/view/14149>

43 Akdoğan, Abdurrahman; "Kamu Maliyesi", Ankara, Gazi Kitabevi, 2011, s: 212.

Buna göre; kişinin geliri (A) + (B) toplamını karşılıyorsa vergi ödeme gücünden söz edilebilir.<sup>44</sup>

Vergi ödeme gücüne göre vergilendirme uygulamaları açısından, dört yöntemden söz edilebilir. Bunlar;

- Ayırma İlkesi
- En Az Geçim İndirimi
- Vergi Tarifesi

İndirim, Muafiyet ve İstisnalar, olarak sayılabilmektedir.<sup>45</sup>

Bu çalışmada öne sürülen görüşler açısından önemli olan emek gelirini koruması bakımından ayırma kuramıdır. Öte yandan Türkiye'deki uygulamalar açısından en az geçim indirimi uygulamasının da önemli bir yer teşkil ettiği görülmektedir.

Emek gelirini korumayı amaçlayan ayırma kuramının dayandığı görüşlerden öne çıkanları şunlardır:<sup>46</sup>

1. Sermaye veya servet emeğe kıyasla daha güçlüdürler ve vergiye daha dayanıklı oldukları söylenebilir.
2. Sermaye sahiplerinin gelir sağlamak için sarf ettikleri çaba ile emeğini kullanarak gelir elde edenlerin ortaya koyduğu çaba, karşılaştıkları risk ve zorluklar emek aleyhine farklıdır.
3. Sermaye gelirinin emeğe kıyasla daha düzenli ve sürekli olduğu söylenebilir. Emek geliri, hastalık, yaşlılık, ölüm, işsizlik gibi nedenlerle kesintiye uğrayabilir.
4. Sermaye, emeğe oranla daha yüksek gelir yaratma kapasitesine sahiptir.

<sup>44</sup> Saraçoğlu, Fatih; "Asgari Geçim İndiriminin Vergi Ödeme Gücünün Kavranması Açısından Önemi ve Türkiye'de Uygulama Açısından Gelişimi", Kazancı Hukuk Dergisi, 2007, Sayı 33-34, s.121-133.

<sup>45</sup> Akdoğan, Abdurrahman; "Kamu Maliyesi", Ankara, Gazi Kitabevi, 2011, s:251-256.

<sup>46</sup> Akdoğan, Abdurrahman; "Kamu Maliyesi", Ankara, Gazi Kitabevi, 2011, s: 243.

### 3.1.Asgari Geçim İndirimi Uygulaması

Asgari geçim indirimi, kişinin kendisinin ve ailesinin yaşamını asgari düzeyde sürdürebilmek için gereken gelirin vergilendirilmemesini ifade etmektedir.<sup>47</sup> Bu yöntemin, uygulamada asgari geçim indirimi veya en az geçim indirimi gibi isimler altında hayata geçirildiği görülmektedir. Asgari geçim indirimi uygulanırken, vergiden indirim yöntemi, matrahtan indirim yöntemi veya bölme yönteminin uygulandığı görülmektedir. Türkiye'deki tarihçesi açısından ise, dönemler itibariyle vergiden indirim ve matrahtan indirim yöntemleri uygulanırken, bölme yönteminin hiç uygulanmadığı görülmektedir.

193 sayılı Gelir Vergisinin Kanunu'nun 32. maddesinde değişiklik yapan 28.03.2007 tarihli 5615 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile, 1 Ocak 2008 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, asgarî geçim indirimi; ücretin elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgarî ücretin yıllık brüt tutarının; mükellefin kendisi için % 50'si, çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için % 10'u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere; ilk iki çocuk için % 7.5 diğer çocuklar için % 5'idir. Uygulama, bu şekilde belirlenen tutar ile 103'üncü maddedeki gelir vergisi tarifesinin birinci gelir dilimine uygulanan oranın çarpılmasıyla bulunan tutarın, hesaplanan vergiden düşülmesi şeklinde gerçekleşmektedir.<sup>48</sup>

Gelir Vergisi Tarifesi 2014: Gelir Vergisi Kanununun 103 üncü maddesinde yer alan gelir vergisine tabi gelirlerin vergilendirilmesinde esas alınan tarife, 2014 takvim yılı gelirlerinin vergilendirilmesinde esas alınmak üzere aşağıdaki şekilde yeniden belirlenmiştir.<sup>49</sup>

47 Saraçoğlu, Fatih; "Asgari Geçim İndirimi", Diyalog Dergisi, Sayı 229, Mayıs, 2007, ss.142-151. s143.

48 Gelir İdaresi Başkanlığı Resmi Web Sitesi, Asgari Geçim İndirimi; (erişim 25.01.2014) <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=74>

49 Gelir İdaresi Başkanlığı Resmi Web Sitesi, (erişim 20.01.2014) <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1431>

- 11.000 TL'ye kadar %15
- 27.000 TL'nin 11.000 TL'si için 1.650 TL, fazlası %20
- 60.000 TL'nin 27.000 TL'si için 4.850 TL, (ücret gelirlerinde 97.000 TL'nin 27.000 TL'si için 4.850 TL), fazlası için %27
- 60.000 TL'den fazlasının 60.000 TL'si için 13.760 TL, (ücret gelirlerinde 97.000 TL'den fazlasının 97.000 TL'si için 23.750 TL), fazlası için %35 oranında vergilendirilir.

### 3.2. Asgari Ücretten Yapılan Gelir Vergisi Ve Damga Vergisi Kesintileri

01.01.2014 - 30.06.2014 dönemi için

ASGARİ ÜCRET	1.071 TL
SSK PRİMİ % 14	-149,94 TL
İŞSİZLİK SİGORTASI FONU %1	-10,71 TL
<b>GELİR VERGİSİ %15</b>	<b>-136,55</b>
<b>DAMGA VERGİSİ binde 7,59</b>	<b>-8,13 TL</b>
<b>KESİNTİLER TOPLAMI</b>	<b>305,33 TL</b>
ASGARİ GEÇİM İNDİRİMİ (Bekar ve Çocuksuz)	<b>+80,33 TL</b>
<b>NET ASGARİ ÜCRET</b>	<b>846 TL</b>

**Tablo 5: 2014 Yılı İlk 6 Aylık Dönem İçin, Asgari Geçim İndirimi Sonrası, Asgari Ücretlinin Eline Gececek Net Tutarlar**

	Asgari Geçim İndirimi Tutarı	Eline Geçen Net ücret
Bekar ve çocuksuz	80,33 TL	846 TL
Evli ve eşi çalışmayan	96,07 TL	862,07 TL
Evli, eşi çalışmayan, 1 çocuk sahibi	108,12 TL	874,12 TL
Evli, eşi çalışmayan, 2 çocuk sahibi	120,17 TL	886,17 TL
Evli, eşi çalışmayan, 3 çocuk sahibi	128,2 TL	894,2 TL

**Kaynak:** TÜİK ve Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan alınan veriler ile tarafımızca oluşturulmuştur.

**Tablo 6: Gelir Vergisi ve Damga Vergisi Alınmaması Durumunda Asgari Ücretlinin Eline Gececek Ücretler**

	Alacağı Net Ücret	Aldığı Net Ücretle Arasındaki Fark
Bekar ve çocuksuz	910,35 TL	64,35 TL
Evli ve eşi çalışmayan	910,35 TL	48,28 TL
Evli, eşi çalışmayan, 1 çocuk sahibi	910,35 TL	36,23 TL
Evli, eşi çalışmayan, 2 çocuk sahibi	910,35 TL	24,18 TL
Evli, eşi çalışmayan, 3 çocuk sahibi	910,35 TL	16,15 TL

**Kaynak:** TÜİK ve Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan alınan verilerle tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda yer alan miktarlar hesaplanırken, Asgari Geçim İndirimi'nin uygulanmayacağı varsayılmıştır. Çünkü teknik olarak asgari geçim indiriminin devam etmesi söz konusu olmamaktadır. Daha önce de değinildiği gibi, Türkiye'de asgari geçim indirimi başlıca iki yolla hesaplanmaktadır; birinci yol vergi matrahı üzerinden hesaplama ve indirim; ikinci yol hesaplanan vergi üzerin-



den indirimdir.<sup>50</sup> Asgari ücretten gelir vergisi alınmadığı durumda vergi matrahından da vergiden de söz edilemeyeceği için asgari gelir indiriminin uygulanmayacağı varsayılmıştır.

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın yayımladığı vergi istatistiklerine göre, 2012 yılı için toplanan gelir vergisinin;

- % 66,2 'si ücretlilerden,
- % 12,22 'si asgari ücretli ücretlilerden toplanmıştır.
- 2012 yılında asgari ücretliler toplam 7 milyar 306 milyon TL vergi ödemiştir.
- 2012 yılı toplam vergi gelirleri 317.218.619 bin TL olarak gerçekleşmiştir.
- 2012 yılı Gelir Vergisi 69.671.645 bin TL olarak gerçekleşmiştir. (Toplam vergi gelirlerinin yüzde 22'sine tekabül etmektedir)

Asgari ücretten gelir vergisi ve damga vergisi alınmaz ise ve bu durumda bu kişiler için asgari geçim indiriminin de uygulanmasının söz konusu olmadığı bir durumda, yukarıdaki tabloda yer alan sayısal veriler ve çalışan bütün asgari ücretlilerin bekar ve çocuksuz kabul edildiği bir varsayımla devletin uğrayacağı maksimum vergi kaybının bulunabileceği kabul edilebilir. Buna göre tarafımızca hesaplanan maksimum kayıp 4.290.000.000 TL'dir. Bu ise, toplam vergi gelirlerinde net %1,35'lik bir kayıba karşılık gelmektedir. Devletin uğrayacağı vergi kaybı hesaplanırken üzerinde durulması gereken iki nokta vardır:

**1.** Hesaplama yapılırken sadece asgari ücretle çalışanların gelir ve damga vergisinden muaf oldukları durum göz önünde bulundurulmuştur. Asgari ücretin üstünde gelir elde edenlerin ücretlerinin asgari ücret kısmı kadarının vergiden muaf olması durumu hesaplama dahil edilmemiştir.

50 Akdoğan, Abdurrahman; "Kamu Maliyesi", Ankara, Gazi Kitabevi, 2011, s: 234-235.

2. Devletin net vergi kaybı hesaplanırken, bu kişilerin tabi oldukları asgari geçim indirimi uygulaması yoluyla elde ettikleri kazanç ile varsayımımız sonucunda elde edecekleri kazanç arasındaki net fark göz önünde bulundurulmuştur.

## SONUÇ YERİNE

Asgari ücretli çalışanlar ile çalışan yoksulluğu arasında bir bağ kurarak onlara yönelik bir sosyal politika olarak, vergi muafiyeti uygulaması önerisi getirdiğimiz bu çalışmada karşılaştığımız ilk sonuç, öncelikli olarak, çalışan yoksulluğu gerek çalışan (bireysel) ve gerekse yoksulluk (hanehalkı) konularını kapsamamasından dolayı kompleks bir muhtevaya sahip olduğudur. Bu alanda yapılacak çalışmalarda öncelikle çalışan yoksulluğunun tanımının yapılması ve tanımın objektif kriterlere dayandırılması gerekmektedir. Böylece tanımın kapsadığı gruplar daha net ifade edilecektir.

Hanehalkı resinin asgari ücretli çalışması bireyin ya da hanehalkının çalışan yoksul olarak tanımlanmasında tek başına yeterli bir veri değildir. Çalışan yoksulluğunun belirlenmesi mikro açıdan bakıldığında belirleyici faktör bireyin geliri iken, makro düzeyde değerlendirilecek olursa hanehalkı toplam geliri belirleyici rol oynamaktadır. Mikro açıdan değerlendirildiğinde hanehalkının asgari ücret dışında başka bir geliri yoksa asgari ücretin yoksullukla mücadelede etkin bir işleve sahip olmadığını sendikaların belirttiği açık ve yoksulluk sınırından yola çıkarak rahatlıkla söyleyebiliriz

Yapılan literatür çalışması sonucunda çalışan yoksulluğuna ilişkin çalışmalarda çoğunlukla ekonometrik analizler kullanıldığı görülmüştür. Bu alanda yapılacak çalışmaların ekonometrik model geliştirilerek yapılması daha doğru ve sağlıklı bilgilere ulaşmamızı sağlayacaktır.

Öte yandan, yukarıda ayrıntılı hesaplamalar ve tablolar ile

açıklandığı üzere, Türkiye açısından asgari ücretlilerin gelir vergisinden muaf olmaları devlet bütçesine, devletin karşılayamayacağı bir oranda yük getirmeyecektir. Ancak burada özellikle belirtmek istediğimiz husus, bu uygulamanın çalışan yoksullara yönelik bir sosyal politika olarak görülmesi ve kanun metni yazılırken, bunun sadece asgari ücretlilere yönelik olduğunun açıkça vurgulanmasıdır. Öte yandan, bir başka getirilebilecek öneri ise, TÜİK'in belirlediği asgari geçim haddi miktarlarının esas alınması ve bu tutar ile bu tutarın altında ücret geliri elde edenlerin gelir ve damga vergisinden muaf olması hem uygulamada karışıklığa neden olmayacak, hem de uygulamanın esas amacını gerçekleştirmesini sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akdoğan, Abdurrahman; “**Kamu Maliyesi**”, Ankara, Gazi Kitabevi, 2011.
- Buğra, Ayşe; **Asgari Ücret, Yoksulluk ve Bölücülük**, Radikal, 14/08/2005.
- BLS Report(2011); **A profile of the Working Poor**, 2011.
- Canbay, Tülin; Selim, Sibel; Türkiye’de Hanehalkı Yoksulluğu, **Ege Akademik Bakış Dergisi**, 2010, 10(2), 627-649.
- Coşkun Can Aktan, **Türkiye Dünya’nın Neresinde?**, EGIAD Yayını, İzmir 1992
- Çavuşoğlu, Büşra; Türkiye’de Çalışan Yoksulluğunun Genel Görünümü, **Sosyal Güvence Dergisi**, cilt 1, sayı1, 2011, s.22-34.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü Yıllar İtibarıyla Net ve Brüt Asgari Ücretler**, Erişim(06.01.2014) [http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgeb/dosyalar/istatistikler/net\\_brut\\_asgari\\_uc](http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgeb/dosyalar/istatistikler/net_brut_asgari_uc)
- Dikmen, Orhan; Asgari Geçim Haddi Üzerinde Düşünceler”, 1956. (Erişim 25.01.2014) <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/view/14149>
- Erdem, B. (2008), “Çalışan Yoksulluğu: Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Önerileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gelir İdaresi Başkanlığı Resmi Web Sitesi, <http://www.gib.gov.tr/>
- Gündoğan, Naci, (2007), Yoksulluğun Değişen Yüzü Çalışan Yoksullar, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Gursel S., Levent, H., Selim, R., and Sarica, O. (2000), Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Avrupa Birliği ile Karşılaştırma, **TÜSİAD Yayınları**, 2000–12/295, İstanbul, 2000. Downloadable from
- J.Sabia, Joseph; V.Burkhauser, Richard; **Minimum wages and Povert: Will a \$9.50 Federal Minimum Wage Really Help the Working Poor?**, Southern Economic Journal 2010, 76(3), page 594.
- Kahraman, Fatih; Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaştırılmış Çalışanlar, Sosyal Haklar Ulusal Sempozyum 2 Bildiriler, 2010,s.153-170.
- Kapar, Recep; **Uygun İş Bağlamında Çalışan Yoksullar**, sosyalpolitika.googlepages.com/06, (Erişim Tarihi 23.8.2009)

Kapar, R. (2010), "Türkiye'de Çalışan Yoksullar" Aso Dosya, **Ankara Sanayi Odası Yayın Organı**.

Kesgin, Bedrettin; Çalışma Yaşamında Değişen Yoksulluk:Çalışan Yoksullar, **İş Ahlakı Dergisi**, 2011, cilt 4, sayı 7, s.65-75.

Korkmaz, Adem; Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Asgari Ücret 1951-2003. **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (7) 2004 / 1 : 53-69

Kılıç, Cem: asgari ücret düşükmü yüksek mi?Dünya, 13/12/2012. Erişim(27.12.2013) <http://www.dunya.com/asgari-ucret-dusuk-mu-yuksek-mi-150460yy.htm>

Kılıç Cem; Çalışan Yoksullar, Milliyet, 05/01/2014 Erişim(08.01.2014) <http://ekonomi.milliyet.com.tr/calisan-yoksullar-/ekonomi/ydetay/1817438/default.htm>

EUROSTAT, **In-work at-risk-of-poverty rate (source: SILC)**, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=resov110&language=en>

OECD; **Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty** <http://www.oecd.org/els/emp/2080222.pdf>

OECD(2009), **OECD Employment Outlook 2009-Tackling the Jobs Crisis**, Erişim(10.12.2013) <http://www.oecd.org/employment/ministerial/43765276.pdf>

Saraçoğlu, Fatih; "Asgari Geçim İndirimi", **Diyalog Dergisi**, Sayı 229, Mayıs, 2007, ss.142-151.

Saraçoğlu, Fatih; "Asgari Geçim İndiriminin Vergi Ödeme Gücünün Kavranması Açısından Önemi ve Türkiye'de Uygulama Açısından Gelişimi", **Kazancı Hukuk Dergisi**, 2007, Sayı 33-34.

Seçer, Barış, (2007), **Amerika Birleşik Devletleri'nde Çalışan Yoksullara Yönelik Refah Politikaları**, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/926.pdf> (Erişim Tarihi: 9.4.2010)

Spannel, Dorothee;In work Poverty in Europe, Extent,Structure and Causal Mechanisms,(Erişim 04.01.2014) [http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/03/In-work\\_Poverty\\_in\\_Europe.pdf](http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/03/In-work_Poverty_in_Europe.pdf), page.13

S.Field,Gary; Kanbur Ravi; **Minimum Wages and Poverty, 2005**, [htt Şeker,-Sırma](http://seker-sirma.com.tr); Küçükbayrak, Müşerref; **İşgücü Piyasası Çalışma Raporları-1 Türkiye'de**

**Bölgesel Asgari Ücretin Uygulanabilirliği**, Kalkınma Bakanlığı, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, <p://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/fieldskanburminwage.pdf>, page.14

İçli, Gönül (2009); Çalışan Yoksullar: Denizli Örneğinde Uygulamalı Bir Araştırma, **6. Ulusal Sosyoloji Kongresi Bildiri Kitabı**, s.134-159

V.Burkhauser, Richard; A.Couch, Kenneth, J.Glenn, Andrew (1995); **Public Policies for the Working Poor: The Earned Income Tax Credit versus Minimum Wage Legislation**, Institute for Research on Poverty Discussion, 1995, Paper no. 1074-95.

W.Klein, Bruce; L.Rones, Philip; **A Profile of the Working Poor**, Monthly Labor Review, 1989,

ILO, **Global Employment Trend 2014**, Erişim (20.01.2013), [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_234030/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_234030/lang-en/index.htm)

ILO (2013); **World of Work Report 2013 Repairing the economic fabric**

ILO (2012), **Minimum Wages Report 2012/2013**, Erişim (04.01.2013) [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_193581/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_193581/lang-en/index.htm)

TÜİK, **Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı**, 2008.

TÜİK, **Hanehalkı İşgücü İstatistikleri**, 2011.

Türk-İş, **Aralık 2013 Açlık ve Yoksulluk Sınırı**, Erişim (03.01.2014) <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/aclikaralik13.df>

# YENİ BİR ENDÜSTRİYEL İLİŞKİLER AĞI: TEKNOPARK ÖRNEĞİ

Yrd. Doç. Dr. Hasan UZUN-Fırat Üniversitesi

## ÖZET

Bilgi toplumunun simgesi teknoparklar, sanayi toplumunun endüstriyel ilişkilerinden farklı olarak; daha esnek bir yapıyı ve ekonomik açıdan kazancın ikinci plana itildiği, bireysel ifadenin (katılımcılık) ve yaratıcılığın öne çıktığı, bilgi düzeyi aynı kişi veya kişilerden oluşan bir çalışma profilini/üretim sürecini bize sunmaktadır. Biliyoruz ki bir ülkenin ekonomik açıdan yetkinlik kazanabilmesi, o ülkenin ar-ge kurum ve kuruluşlarının çağın endüstriyel ilişkilerini uygun dizaynı ile mümkündür. Bu çalışma ile Türkiye'de ki teknoparkların bu açıdan mevcut durumun belirlenmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Teknopark, Endüstriyel İlişkiler.

## 1.GİRİŞ

Tarım toplumunda iş faaliyetleri horoz sesiyle başlar ve birincil ilişkilerin, toplumsal değerlerin çerçevesinde şekillenirdi. Endüstri toplumunda ise iş faaliyetleri fabrika düdükları ile ve belli kurallar çerçevesinde şekillenirdi. Endüstrileşme sürecini Erkilet (2007:54); *toplum, iş görebilmek için koordinasyona muhtaçtır; herkesin kendi kendisinin patronu olduğu bir toplumda bu sağlanamayacağına göre, her toplumda emirleri verenler ve onlara uyanlar biçiminde bir farklılaşma olacağı açıktır* şeklinde özetlemektedir.

Endüstrileşme ile beraber artan ağır ve sağlıksız (Koray, 1987: 12) çalışma şartları (yirmi saate varan çalışma süreleri, düşük çalışma ücretleri vb.), çalışanların sosyo-ekonomik tatminsizliğini de tetiklemiştir.

Bu durumun aksine günümüzde, bütün dünyada kapitalist birikim rejiminin ve üretim tarzının önemli ölçüde değiştiği ve dönüşüme uğradığı sosyal bilimcilerin çoğu tarafından paylaşılan yaygın bir görüş vardır (Yüksel, 2010: 100). Hiç kuşkusuz ki, bu değişim sadece ekonomi ile sınırlı değildir. Toplumun bütün katmanlarında özellikle, bireylerin tüketiminde, çalışma hayatında ve onun ötesinde yeni bir toplumsal ilişkiler dizisi şeklinde kendisini hissettirmektedir. Çünkü bugün yeni teknolojiler, yeni iş alanları yaratmakta, var olan iş alanlarının da yeniden yapılanmasını (teknolojik, kurumsal yapı) sağlamakta ve firmaların rekabet etme şeklini radikal olarak değişime uğratmaktadır. Buna bağlı olarak insanların birlikte çalışma şekilleri değişmekte ve çabalarını destekleyecek farklı/yeni üretim ilişkiler oluşmaktadır. Giderek yayılan/genişleyen/değişen üretim ilişkileri, her toplumda kendine özgü bir endüstri ilişkileri sistemi yaratmaktadır. Bu yaratılan ilişkiler sistemini de, her toplumun geçmişi ve geçmişine dayanan kültürü (norm, değer), yasal düzenlemeleri ve inanışları şekillendirmektedir. Marx'ın da söylediği gibi: üretim ilişkileri ve üretim koşulları mutlaka tüm toplumsal ilişkileri ve koşulları da etkilemektedir (Berman, 2009: 135). Hatta başarılı bir kurumsal yapı, kurumsal başarının ana gerekliliği olarak görülmektedir. Çünkü üretim ilişkileri içerisinde kişisel ya da grup halinde çalışanların, haberleşme ilişkileri üretim kalitesini etkileyecektir.

Görünen odur ki, toplumların kurumsal yapıları dönemine ait birçok sosyal ve ekonomik izler taşımaktadır. Çalışma biçimleri bireysel ve toplumsal birçok alanda sosyolojik veriler içermektedir. İş hayatının her alanda belirleyici olması, teknoparkların kurumsal yapısının irdelenmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.



## 2. ARAŞTIRMANIN METODU

### 2.1. Araştırmanın Uygulanması ve Veri Toplama Teknikleri

Teknopark yöneticileri ve teknopark firma yetkilileriyle yapılan derinlemesine mülakatlar, araştırmanın başlıca veri toplama tekniğidir. Teknopark yöneticileriyle yapılan görüşmelerin tamamı randevu usulü ile yapılmıştır. Teknopark firmaları ile yapılan görüşmeler ise, iki farklı usulle sağlanmıştır. Birincisi, firmaların irtibat adresleri kullanılarak doğrudan randevu talebi şeklinde, ikincisi ise, teknopark yöneticilerinin aldığı randevular doğrultusunda gerçekleşmiştir. Görüşme yapılan firmalar tesadüfi örneklem şeklinde değil, temsil niteliği göz önünde bulundurularak seçilmiştir.

Ortalama görüşmeler 1 saat 15 dakikadır. Yapılan görüşmelerin %100'ü mülakata katılanların ofislerinde gerçekleşmiştir. Mülakatların kişilerin çalışma ortamlarında yapılması verilerin güvenilirliği açısından da olumlu sonuçlar doğurmuştur. Çünkü görüşmeler, ortama bağlı olarak bir sohbet havasında geçmiş ve kişilerden daha içten, samimi yanıtlar alınmıştır. Ses kaydı alınması, araştırmacı içinde avantajlı bir ortam yaratmıştır. Yapılan deşifrelerde sadece konuşmalar değil, bütün sesler, vurgular, telaffuzlar ve duraksamalar dikkate alınarak metne yansıtılmaya çalışılmıştır.

### 2.2. Çalışmanın Evren ve Örneklemi

Evrenimiz Türkiye'deki aktif teknopark ve buralarda faaliyet gösteren firma yetkililerinden oluşmaktadır. Ancak bilimsel anlamda teknoparklarda faaliyet gösteren tüm firma yetkililerine, ulaşmamız mümkün olmadığından dolayı, örneklemimizi faaliyet gösterdiği teknoparkı temsil niteliği (sektörel dağılım) göz önünde bulundurularak belirlenmiştir.

Buna göre örneklem sayımız farklı iki gruptan oluşmaktadır. Bunlardan birinci grubu 19 kişi ile teknopark yetkilileri oluştur-

maktadır. İkinci grubu ise, 96 kişi ile firma yetkilileri oluşturmaktadır. Toplam 115 kişi ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

### 3. TEKNOPARK

“Teknopark küresel rekabet ve sosyal kalkınma için gerekli olan bilgi ve teknolojinin üretildiği mekanlardır. Bilim ve teknoloji parklarını ifade eden ‘Teknopark’ kavramı 1950’li yıllarda A.B.D.’ de ortaya çıkmış ve zaman içerisinde Avrupa ülkeleri başta olmak üzere tüm dünyada ilgi görmüş ve sayıları gittikçe artmıştır (Keleş, 2007:85; Uzun, 2011:83). Çünkü bilginin üretildiği, geliştirildiği ve ekonomik değere dönüştürüldüğü yerlerdir” (Uzun, 2013:1).

İngiltere Teknoparklar Birliği (UKSPA) tarafından teknoparklar;

“Bir üniversite veya yükseköğrenim kurumu ya da bir araştırma merkezi ile resmi ilişkiler kurmuş, içinde teknolojik kökenli firma ve işletmelerin oluşmasına özendirerek ve büyüyüp gelişmesine destek verecek biçimde tasarlanmış, yönetiminin, ilgili firmalara teknoloji ve işletmecilik becerilerinin transferi konusunda etkin uğraş verdiği, bir girişim” olarak (Törel, 1991 den Akt. Yazıcıoğlu, 1996:237) tanımlanmaktadır.

TÜBİTAK Araştırma ve Geliştirme Projesini Teşvik ve Destekleme Esaslarına İlişkin Yönetmeliğinde teknoparkı; “araştırma; yeni bilgiler üretilmesi, olayların bilimsel yorumların yapılması veya pratik problemlerin çözümlenmesi için, bilimsel esaslara uygun olarak yapılan çalışmalardır. Temel araştırma; bilginin gelişmesi için yapılan ve doğrudan uygulamaya yönelik bir amaç gütmeyen araştırmadır. Uygulamalı araştırma; bilginin gelişmesi için yapılan ve uygulamalı bir amaca yönelen araştırmadır. Geliştirme ise; temel ve uygulamalı araştırmalardan elde edilen sonuçların faydalı materyal, araç-gereç, mamul, metot, sistem ve imalat usullerinin meydana getirilmesi veya elde edilenlerin daha da geliştirilmesi yolunda kullanılması

sıdır” (TÜBİTAK, 1991:77) şeklinde tanımlamaktadır.

Teknoparklar organizasyonun tipine, ölçeğine, yapısına, yönetim şekline ve hedeflerinin farklılığına göre, farklı ülkelerde farklı şekilde adlandırmaktadır. Örneğin bilim parkı, yenilik merkezi, araştırma parkı/merkezi, teknoloji geliştirme bölgesi/merkezi, iş ve yenilik parkı/merkezi, teknoloji parkı, inkübatör/ilk gelişim merkezi, ticari amaçlı parklar, teknopoller, teknoloji kenti, bilim şehri, mükemmeliyet merkezi, endüstriyel park, girişim merkezi, kurucu merkez ve teknokent gibi farklı isimlerle adlandırılmaktadır. “Güçlü bu adların sitelerin fiziksel ortamı olarak anlaşıldığı gibi buralara özgü olan yönetim biçimi de anlaşılabilirliğini söylemektedir (Güçlü, 1991:15). Sosyolojik anlamda diyebiliriz ki; tüm dünya ülkelerinde ekonomik, sosyal ve kültürel hayat birbirinden çok farklıdır. Bu durum teknoparkların kurumsal yapılarını, amaçlarını, sunmakta oldukları hizmetleri, idari yapılarını, üretim ilişkilerini birbirinden farklı kılmaktadır” (Uzun, 2013:5). Kısacası kurumsal yapıyı toplumsal yapıdan ayrı düşünemeyiz. Aydın’ın (2000:24) da söylediği gibi her toplumun kendine has kurumsal modelleri vardır.

Türkiye’de ise bu konu ile ilgili çıkan ‘4691 Sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu’nda, teknokentler için ‘Teknoloji Geliştirme Bölgesi’ kavramı kullanılmaktadır (<http://w3.sdu.tr>).

#### 4.ENDÜSTRİYEL İLİŞKİLER

Sanayileşme olgusuyla birlikte endüstri sektöründeki çalışma yaşamı yeni örgütlenmeler, yeni yasal düzenlemeler ve yeni ilişki türleri ile son derece geniş kapsamı bir ilişkiler ağına dönüşmüştür.

“Çalışmadan doğan ilişkilerin düzenlenmesini, aktörlerini ve bunlar arasındaki çatışmacı ve barışçı etkileşim ve eylem biçimlerinin incelenmesini konu alan bir bilim dalıdır” (Uçkan vd.,2113:49).

Üretim ilişkileri deyimiyle, daha çok üretim aşamasında yer alan işçi-işveren ilişkileri anlatılmak isteniyorsa da, söylediği gibi aslında üretim sürecinin tüm aşamalarında ki, ilişkiler bütünü ifade edilmektedir. Çünkü toplum, bir birini etkileyen birçok alt sistemlere ayrılmıştır. Endüstri ilişkilerde de alt sistemlerden birini oluşturmaktadır. “Belli aktörler, belli çerçeveler, sistemi birbirine bağlayan bir ideolojik ve aktörlerin işyerinde ve iş topluluklarındaki davranışlarını yönlendiren kurallar bütününden oluşur” (Dunlop,1958:7,akt. Yıldırım, 1997:91, Çetik ve Akkaya, 1999: 19, Tokol, 2001:5, Omay, 2008:283, Cem, 2013:64).

Endüstrileşme ile beraber işçi-işveren arasındaki ilişkilerin yanı sıra, çalışanlar arasında ve sosyal hayatta yeni ilişki türleri ve değişimler yaşanmıştır. Koray (1987:3), endüstriyel yapıya bağlı üretim ilişkilerinin tüm kesimlerdeki çalışma ilişkilerini (tarım, endüstri, hizmet, kamu) kapsadığını söylemektedir. Öyle ki Durkheim toplumları ve toplumsal sorunları açıklarken, toplumun ilişkiler ağı örgütlerden yola çıkmaktadır. Çünkü örgütler toplumun fikirler topluluğudur. Bu anlamda iş ortamlarının şekillenmesinde toplumların fikirler ağı önemli bir yer tutmaktadır. Grint (1998:7) bu anlamda işin, zamansal, mekânsal ve kültürel şartlarla sıkı sıkıya bir ilişki içinde olduğunu söylemektedir.

Üretim ilişkilerinde yaşanan bu değişimler hiç kuşkusuz kişilerin tüketim kalıplarını, alışkanlıklarını ve dolayısıyla günlük yaşam tarzını da doğrudan veya dolaylı olarak etkilemektedir.

Endüstri ilişkilerini açıklamaya çalışan birçok araştırmacı John Thomas Dunlop’un Sistem Kuramından/Teorisinden faydalanmıştır (Cam,2013:63). Dunlop’un da söylediği gibi endüstriyel ilişkiler sistemi, toplumun iktisadi yapısından ayrı tutulamaz ama aynı zamanda ondan bağımsız, farklı ve kendine özgü bir yapıya da sahiptir (Uçkan ve Kağnıcıoğlu, 2004:27).

## 5. ARAŞTIRMA KAPSAMINA GİREN TEKNO PARK VE FİRMA YÖNETİCİLERİNİN AR-GE BİRİMLERİNDEKİ ÜRETİM İLİŞKİLERİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLERİ

Sanayi toplumunda çalışan ve işveren arasındaki sosyal diyalog hiyerarşik bir yapı içerisinde şekillenmiştir. İşçi veya işveren kimlerle nasıl ve ne şekilde/ne düzeyde ilişki kuracağını az çok kesin çizgilerle/sınırlarla bilirdi. Teknoparklarda ise çalışan ve işveren arasındaki sosyal diyalog daha esnek bir yapıya bürünmüştür. Dolayısıyla teknoparklarda ki yeni üretim ilişkilerinin, klasik sanayi toplumunun fabrikalarında ki, üretim ilişkilerinden yavaş yavaş uzaklaşmış olduğunun ortaya konulması, bulunulan toplum yapısının anlaşılması açısından da önemlidir.

Toplumun norm ve değerleri ile anlam kazanan kurumsal yapılar aynı zamanda sosyal sistemleri de meydana getirirler. İşgörenin çalıştığı kuruma karşı olan duygu ve düşünceleri; örgüt iklimine, kararlara katılabilme fırsatlarına, iş sorumluluğuna ve özerklik yapısına bağlı olarak değişebilir. Birey, içinde bulunduğu kurumun diğer bireyleriyle, doyum sağlayıcı bir ilişki içine girdiği müddetçe, verimli ve başarılı olabilir. Bireyin kurum içi üretim sürecinde, diğer bireylerle kurduğu ilişkileri kurumun yapısı belirlemektedir. Bu da tümüyle bireysel ve kurumsal değerler arasındaki uyuma dayanmaktadır.

Burada yeni bir kurumsal yapıya, yeni bir üretim ilişkisine sahip olan teknoparkların, varlık sebebine uygun, kendisine has ortaya koyduğu üretim ilişkisinin analizi amaçlanmaktadır. Bu amaçla araştırma kapsamına giren teknopark ve firma yöneticilerine işveren-işgören ilişkileri ve giriş çıkış saatleri ile alakalı sorular sorulmuştur. Firma yetkililerine *'Ar-Ge biriminde çalışan kişilerle aranızda katı bir üst-alt veya patron-işveren şeklinde mi, bir etkileşim var? Yoksa daha esnek bir etkileşim mi var?'* soruları yöneltilmiştir.

**S.Ç.(ODTÜ Teknopark):** Burada bakın nedir, biz bilişim şirketlerinin hiyerarşi yani dikey yapılanması noktasında bir organizasyon yapısına gidersek çok başarılı olamayacağını düşündüğümüz için bizim 3 ortaktan kurulu yönetim kurulumuz var. Onu altında anahtar takım dediğimiz bir 8-10 kişili grup var. onlar da teknik olarak liderlik yapanlardır. Bir yöneticilik anlamında değildir. Bunların haricinde bir insan kaynakları ve finans yönetimimiz var onun dışında başka yönetim kadrosu yok. Yani sonuçta baktığınızda çalışan bir yani hiçbir zaman kapı kapalı değildir. Çalışan birisi selamünaleyküm, bir derdim var dediği zaman gelebilmelidir. Eğer onu da yapamıyorsa zaten çok ciddi problem var. Onu bırakın, siz buradaki fanustan çıkmalısınız ve proje ekibinde sade onlarla beraber çalışmasını çalışmalısınız ki sizin tecrübenizden yararlanın siz de o yeni beyinlerin, yeni almış olduğu eğitimsel artılardan çok net faydalanabilesiniz.

**G.G.(İTÜ Teknopark):** Yok. Esnektir. Çünkü zaten bizim işimiz hani çok değere ve uzmanlığa yönelik olduğu için insanları zapturapt altına almak çok doğru bir tarz değil.

**H.K.(ODTÜ Teknopark):** Yok hayır hayır hayır yani bu birazda tabi bizim şirketin özelliği belki. Yani bizim şirkette belki dikkat ettiniz, kartvizitlerimizde unvan yazmaz. Mesela yani bizim üretimde çalışan teknisyen arkadaşımızda aynı kartviziti taşır. Bende genel müdür olarak aynı kartviziti taşıyorum. Yani öyle bir ayırım hiçbir zaman yok.

**M.D.(ULUTEK):** Mümkün olduğunca esnek tutmaya çalışıyoruz. Bizde hiyerarşi çok yoktur. Yani yalın organizasyona yönelik şeyimiz var. Yani çok ara kademe yönetimi şeyi yok. İşte bir proje lideri arkadaşlar var. Şuanda projelerden sorumlu olanların altında da proje mühendisi arkadaşlarımız yer alıyor.

**M.C.S.(GOSB Teknopark):** Bizde üst-alt pek yok. Yani çünkü küçük bir grup olduğumuz için zaten ve Ar-Ge de grup çalışması yapılması gerektiği için daha çok birlikte ne yapabiliriz konuşa görüşerek oluyor.

**A.G.(Konya Teknopark):** *Değil ya biz paralel yönetici yani aynı seviyedeyiz, dikey bir organizasyonumuz yok. Ona müsait de değil yapımız zaten” (Uzun,2011:102).*

Görüşmecilerle yapılan görüşmelerden anlıyoruz ki, Ar-Ge biriminde çalışanlar kendilerini proje kardeşi olarak görüyorlar. Çünkü teknoparklarda ilişkilerde esneklik ve uyum kabiliyetini öne çıkartan, emir vermekten ziyade, daha çok, danışma niteliğini ön planda tutan organik örgütlenme yapısı vardır. Artık bilgi, hangi düzeyden gelirse gelsin, örgütte toplanıp değerlendirilmektedir. Aynı zamanda G.G.’nin söylediği gibi; Ar-Ge’ye dayalı çalışma ortamlarında *‘uzmanlığa yönelik olduğu için insanları zapturapt altına almak çok doğru bir tarz değil’.*

Görüşmecilerimizden elde ettiğimiz verilerde, bu durumu destekler niteliktedir. Öyle ki, çalışanların tek tip kartvizit taşıması, ilişkilerin arkadaşlık şeklinde olması, dışarıdan bakıldığında işveren-işgören ayrımının yapılamayışı ve ara elemanın olmayışı; üretim ilişkisini esnek bir yapıya büründürmektedir. Bu esnek yapı, görüşmecilere göre, hiyerarşiyi, yalın organizasyonu yani dikey yönetici yerine, paralel yönetici anlayışını yerleştirmiştir. Bu konuda Kumar şöyle söylüyor; *‘merkezleşmiş sanayi çağında, iyi iş görmüş olan hiyerarşileri terk etmeye başlıyoruz. Bunların yerine, kökleri benzer zihniyette insanlar arasında grupların doğal, eşitlikçi ve kendiliğinden oluşturulmasında yatan bir şebeke örgütlenmesi ve iletişim modelini koyuyoruz. Şebeke modeli bir örgüt içerisindeki, dikey iktidar ve iletişim akışını yeniden yapılandırarak yatay bir akış halinde örgütler...’ (Kumar, 1999: 27;Uzun, 2011:170).*

“Ar-Ge faaliyetinin grup çalışmasını zorunlu kılması ve uzmanlık gerektirmesi, yapılanmanın temel etkenidir. Grup çalışması ve ilişkilerdeki esneklik, bir yanıyla Sanayi Toplumunun örgütsel yapısında ortaya çıkmış olan formel ilişkilerin (biçimsel, rasyonelliğe

zorlayıcı ve samimi yüz yüze olmayan ilişkiler) zayıflamasına neden olmuştur. Klasik dönemde informal ilişkilerin azaltılabilmesi gereğinin öne sürülmesine karşın, günümüzde ise organizasyonların sosyal boyutu ve insan faktörü ve informal ilişkilerin organizasyon için gerekliliği dile getirilmekte ve önemsenmektedir” (Uzun,2011:175).

Buna göre, sadakat artık maaş karşılığı alınan bir unsur olmaktan çıkmış, kişiye sağlanan alanla ve imkânla eşdeğer olmuştur. Merton, kendini gerçekleştirmenin ‘kurumsal kontrolün yokluğunda gerçekleşeceğini’ belirtir (Polama, 1993:38). Ancak bu kontrolsüzlük, işletme içi ve dışı esnek bir yönetim sürecini ifade etmektedir. Teknoparklardaki bu esnek yapı; yakın, kişisel ilişkilerin doğmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda Ar-Ge birimlerinde çalışanların entellektüel kimliklerinin bir birleri ile yakın veya aynı olması, organizasyon içerisindeki işveren-işgören ilişkilerinde önemli bir belirleyici rol oynamaktadır. Bu nedenlerden dolayı fabrikalardaki katı mesai uygulamasının teknoparklarda görülmemektedir. Çünkü Ar-Ge yaratıcılığa dayalı bir faaliyettir. Bundan dolayı kişi veya kişilere mesai uygulanmasının yanlış olduğu düşünülmektedir. Çünkü örgüt içerisindeki bireylerin davranışlarının ve aktivitelerinin temel belirleyicisi örgütsel yapılardır. Bu amaçla firma yetkililerine sorulan ‘Ar-Ge biriminizde çalışan kişilerin belli bir giriş-çıkış saatleri var mı?’ Sorusuna alınan yanıtların bir kısmı şöyledir:

**N.?(Mersin Teknopark):**Ar-Ge dediğimiz zaman bunu belirli kısıtlara koymuyoruz. İnanın ne zaman bir fikir üreteceği, ne zaman geliştireceği belli olmuyor. Biz daha çok...zaten geceleri çalışıyoruz... (00.43)...En sessiz en sakin en rahat olduğumuz zamanlar o yüzden belli bir saatimiz yok.

**Y.E.E. (Bilkent Teknopark):**Mesela yazılım şirketleri çok olduğu için burda sabahlayan çok şirket vardır. Hani sabaha kadar çalışan ya da geç başlayıp geç bitiren. Yani ARGE biraz daha sonuçta bizim..



*Hani ben kendi adıma konuşayım. Toplantılara gidip işte insan ilişkileri gerektirdiği bir şey olmadığı için hani ki tek başına da yapabilir insan onu. İsteddiği zaman, ne zaman ı verimli hissediyorsa kendini, o yüzden esnek çalışma saatleri daha uygun tabi.*

**“H.K.(ODTÜ Teknopark):** Şöyle, bizim idari ve üretimde çalışan arkadaşlar için bir mesai tanımımız var; sabah 9, akşam 6 haftada 5 gün şeklinde. Hani mesaimiz bu şekilde ama onun dışında, Ar-Ge de çalışanlar için yani sabah 9 da geleceksin, akşam 6 da çıkacaksın gibi bir kuralımız yok. Yani tamamen serbest mesai şeklinde çalışıyorlar.

**M.D.(ULUTEK):** Şöyle mesai uygulamamız yok yani biz ne zaman biterse o zaman yani bizim çalışmalarımız masa başı veya nasıl diyeyim? Rutin bir çalışmalar olmadığı için. Hiç kısıtlamamız yok.

**A.G.(Konya Teknopark):** Yok, bizde öyle saat yok. Biz fazla şey yapmıyoruz. Saat 8- 5.30 bizim uygulamamız ama buna çok fazla riayet etmiyoruz. 9 da geliyoruz, 5.30 da- 6 da çıkıyoruz. Fakat çok geç saatlere kadar çok nadir kalıyoruz. Çünkü sürdürülebilir bir çalışma ortaya koymamız gerekiyor. Yazılımda işte ben uğraşayım da, zorlayayım da kendimi onu bitireyim deme şansımız yok, kafanız durduysa iş bitmiştir, yani mola vermeniz gerekiyor.

**A.B.(Konya Teknopark):** Olamaz. Olamaz. Yani kesinlikle kod yazan insanı da rahat bırakmanız lazım, yani belli bir kalıba sokarsanız kesinlikle bir verim düşüşü olur. Mesai, sadece çekirdek 3 kişi için bu var burada. Diğer 3 kişi için bunlar geçerli değil. Değil. Diğer 3 kişi için bunlar geçerli değil. Onlarla çünkü proje bazlı çalıştığımız için evinden çalışabilir, bu gün gelmek istemiyorum diyebilir”(Uzun, 2011:176).

Bu verilerden yola çıkılacak olursa, her kurum gibi, teknoparklarında kendi misyonuna uygun bir üretim ilişkisi oluşturduğu görülmektedir. Özellikle düşünen bir varlık olarak insan, bugün; sanayi

toplumunda ki, emirlere ve kurallara kesinlikle uyan makineler olmaktan çıkmıştır; kendisini ifade eden, ortama katkıda bulunan ve işinden zevk alan bir varlık haline getirmiştir. Görüşmecilerimizin çoğu da bunu Ar-Ge için gerekli görmektedir. Çünkü kalıba sokmanın verimi düşüreceğine inanılmaktadır. Yani işin doğası, üretim ilişkisini ve kurumsal yapıyı şekillendirmiştir.

Bilgi toplumunda uluslararası alanda ülkelerin değil yenilikçi firmaların rekabet ettiği düşünülürse teknoparklardaki organizasyon yapısının neden bu kadar önemli olduğunu anlamamız kolaylaşacaktır. Drucker'ın da söylediği gibi çalışmak birden bire gelen ilhamla veya birden bire yanan ampulle ilgisi yoktur (Drucker, 1993:267). Çalışmayı verimli kılmak, ister bir kişi ister bir ekip tarafından uygulanıyor olsun bir organizasyon işidir.

Yukarıdaki anlatımların ışığında teknoparkların gönüllülük esasına dayanan bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz. Aynı zamanda sosyal sorumluluğun temel oluşturduğu, herkesin yönetici olduğu, örgütsel hiyerarşinin yok olduğu, sorumluluğa dayalı kararların verildiği bir kurum yapısına sahiptir. Drucker'ın (1993:152) da söylediği gibi bilgi toplumunda güce dayalı kuruluşların yerini, sorumluluğa dayalı kuruluşlar almıştır. Kısacası teknoparklarda her şeyi ile zihinlere hitap eden yeni bir organizasyon yapısı mevcuttur. Webster ve Robins'ın da söylediği gibi, enformasyona dayalı kapitalizm iş ve sanayi örgütlenmesini yeniden yapılandırmıştır (Kumar, 1999:187).

## SONUÇ

Bilgi toplumunun simgesi teknoparkların temel var oluş sebebi; rekabete dayalı ucuz ve kaliteli yeni ürünlerin üretimi ve yaşam standardının yükseltilmesidir. Bu değişime bağlı olarak teknoparklarda ve firmalarda yeni bir işveren-işçi (üretim ilişkisi) profili ortaya çıkmıştır.

Teknoparklardaki işveren-işçi arasındaki profil benzerliği, ikili sosyal diyalog mekanizmasını arttırırken, aynı zamanda yeni bir üretim ilişkisini de beraberinde getirmiştir. Resmîyetten uzak, emir-komuta hattının olmadığı, bireysel örgütlenmeye fırsat veren, katılımcı, davranışların standardize edilmediği ve sıkı bir kontrolün olmadığı giriş-çıkış saatlerinin esnekliği bunun en güzel göstergesidir.

Elde edilen veriler ışığında, anlıyoruz ki, sanayi toplumunun rutinleşmiş ve rutinleşmesine bağlı sıkıcı üretim ilişkisi, teknoparklarda yok denecek kadar azdır. Aynı zamanda teknoparklar, kaynaklarını, etkin ve verimli kullanmak amacıyla; çağın sosyo-ekonomik yapısına ve iş niteliğine uygun bir yapıya bürünmüştür. Çünkü her çağın birçok alanda olduğu gibi, bilim ve teknoloji alanlarında da kendine özgü bir karakteristik bir özelliği vardır. Bu karakteristik yapı tahmin edersiniz ki, üretimin şeklinde olduğu kadar üretim ilişkilerini de etkilemektedir.

Kısacası kurumsal yapının içerisinde bulunan kişilerin, birbirleri ile kuracakları sağlıklı ilişkiler hem kendisi için hem de kurum için olumlu sonuçlar doğuracaktır. Toplumda eğer bir kurum var ise, mutlaka o kurum toplumsal bir ihtiyaca veya toplumsal bir beklentiye cevap niteliğinde var olmuştur. Var oluş nedenini gerçekleştirebilmesi de, varlık sebebine uygun kurumsal yapıyı kurabilmesi ile mümkündür. Dolayısıyla, varlık sebebini gerçekleştirmeye yönelik oluşturduğu kurumsal yapıda, kendine has kurumsal üretim ilişkisini meydana getirmektedir.

## KAYNAKÇA

- AYDIN, Mustafa: Kurumlar Sosyolojisi, Vadi Yay., Ankara, 2000.
- BERMAN, Marshal: Katı Olan Her Şey Buharlaşıyor, (Çev. Bülent Peker, Ümit Altuğ), İletişim Yay., Ankara, 2009.
- CAM, Erdem: İşyerinde Sosyal Diyalog ve Demokrasi, ÇASGEM Yay., Ankara, 2013.
- ÇETİN, Mete ve Yüksel AKKAYA: Türkiye’de Endüstri İlişkileri, Türkiye İktisadi ve Toplumsal Tarih Vakfı Yay., İstanbul, 1999.
- DRUCKER, Peter F.: Kapitalist Ötesi Toplum, (Çev. Belkis Çorakçı), İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1993.
- ERKİLET, Alev: Toplumsal Yapı ve Değişme Kuramları, Hece Yay., Ankara, 2007.
- GRİNT, Keith: Çalışma Sosyolojisi, (Çev. Veysel Bozkurt), Alfa Yay., İstanbul, 1998.
- GÜÇLÜ, A.: Teknoparklar ve Sanayinin Geliştirilmesindeki Roller, (Yayın No:SSM-7, Tez-3), T.C.MSB Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Ankara, 1991.
- <http://w3.sdu.tr>
- KELEŞ, Murat Kemal: Türkiye’de Teknokentler: Bir Ampirik İnceleme, Süleyman Demirel Üniversitesi, Basılmamış Y.L.T., Isparta, 2007.
- KORAY, Meryem: Endüstri İlişkileri, Karınca Mat., İzmir, 1987.
- KUMAR, Krishan: Sanayi Sonrası Toplumdan Post-modern Topluma, Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları, Dost Yay., Ankara, 1999.
- OMAY, Umut: 50. Yılında Dunlop’un Sistem Teorisini Yeniden Düşünmek, **1.Ulusal Çalışma İlişkileri Kongresi**, 6-8 Kasım, Sakarya, 2008.
- POLAMA, Margaret M.: Çağdaş Sosyoloji Kuramları, (Çev. Dr. Hayriye Erbaş), Ankara, 1993.
- TOKOL, Aysen: Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yay., No 49, Bursa, 2001.
- TÖRELİ, Melih: Dünyada ve Türkiye’de Teknoparklar, Sanayi Bildirisi Kongresi, 1991.

TÜBİTAK, Araştırma ve Geliştirme Projesini Teşvik ve Destekleme Esaslarına İlişkin Yönetmelik, Ankara, 1991.

UÇKAN, Banu ve Deniz KAĞNICIOĞLU: Endüstri İlişkileri, Anadolu Üniversitesi Yay., Eskişehir, 2004.

UÇKAN, Banu ve Deniz KAĞNICIOĞLU, Şuayyip ÇALIŞ: Endüstri İlişkileri, Anadolu Üniversitesi Yay., Eskişehir, 2013.

UZUN, Hasan: Yeni Bir Toplumsal Dönüşüm Sürecinin Üretim Birimi Olarak: Teknoparklar, Fırat Üniversitesi, Basılmamış Doktora Tezi, Elazığ, 2011.

UZUN, Hasan: Türkiye’de ki, Teknopark ve Firma Yöneticilerinin “İnovasyon Algısı”, 7.Ulusal Verimlilik Kongresi, 10-12 Aralık, Ankara, 2013.

YAZICIOĞLU, Filiz: Üniversite Küçük Sanayi İşbirliğinde Teknoloji Yönetimi: Teknoparklar-Teknokoridorlar, İstanbul Üniversitesi, Basılmamış Y.L.T., İstanbul, 1996.

YILDIRIM, Engin: Endüstri İlişkileri Teorileri: Sosyolojik Bir Değerlendirme, Değişim Yay., Adapazarı, 1997.

YÜKSEL, Uğur: Üniversite Sanayi İşbirliğinde Bir Araç Olarak Teknoparklar, <http://teknolojikarastirmalar.com>

## **DÖRDÜNCÜ OTURUM: SAĞLIK VE SOSYAL GÜVENLİK**

**Oturum Başkanı:**

*Prof. Dr. Gülten KUTAL*

**Sunumlar:**

*Yrd. Doç. Dr. Müslim DEMİR-Celal Bayar Üniversitesi*

**“Sosyal Güvenlik Ahlakı Nedir?**

**Türkiye İçin Gerekli Midir?”**

*Arş. Gör. Melike ÇALLI-Gazi Üniversitesi*

**“Genel Sağlık Sigortası Uygulamasında Yaşanan Sorunlar ve  
Çözüm Önerileri”**

## SOSYAL GÜVENLİK AHLAKI NEDİR? TÜRKİYE İÇİN GEREKLİ MİDİR?

*Yrd. Doç. Dr. Müslim DEMİR-Celal Bayar Üniversitesi*

“Daha iyi yasalar yapmak mümkün olsa da, bu yasaların insanların tutkuları tarafından suiistimal edilmeyecek şekilde yapılması imkânsızdır. Çünkü insanlar, kendilerinden önceki yasaları suiistimal etmişlerdir. İnsanı yasaya tabi tutmak siyasî açıdan, geometrideki daireyi kareye çevirmek gibi önemli bir sorundur. Ne kadar hukukun üstünlüğünü tesis ettiğinizi düşünürseniz düşünün, yönetecek olan insandır.”

**J.J.Rousseau**

### GİRİŞ

Bireylerin kişisel ve toplumsal risklerini güvence altına alan kuralların bir bütününe ifade eden sosyal güvenlik sistemi bir devlet için önemli bir sosyal politika aracıdır. Sosyal güvenliğin en önemli fonksiyonu bireylere aşgari bir yaşam düzeyini sağlamasıdır. Günümüzde birçok sosyal devlette sosyal güvenlik sistemleri uygulanmaktadır. Sosyal bir devlet olan Türkiye’de de tarihsel süreç içerisinde değişik reformlar yapılarak sosyal güvenlik sistemleri geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Ancak sistem finansal olarak sürekli açıklar vermiş ve ülke ekonomisini olumsuz etkilemiştir.

Peki sistem neden sürekli açık vermiştir? J.J.Rousseau’nun dediği gibi Türkiye’de sosyal güvenlik yasaları insanlar tarafından suiistimal edilmiş midir? Literatürde sosyal güvenlik açıklarının değişik sebepleri sıralanmıştır. Bunların başlıcaları; demografik faktörler, erken emeklilik, devlet politikasındaki tutarsızlık, primlerin tahsil

edilememesi, sağlık harcamalarındaki artışlar ve kayıtdışı istihdamdır. Ama kişilerin sosyal güvenlik yasalarına karşı tutum ve davranışlarının bir ifadesi olan sosyal güvenlik ahlakı hiç ele alınmamış dolayısıyla literatürde yer almamıştır. Bu çalışmada sosyal güvenlik ahlakı kavramı ele alınmış ve sosyal güvenlik ahlakının oluşmasında etkili olabilecek faktörler açıklanmaya çalışılmıştır.

## I. AHLAK VE ETİK KAVRAMLARI

Ahlak, bir birey veya grubun belirli eylemlerinin doğruluğunu veya yanlışlığını, eylemde bulunanların iyi veya kötü yanlarını ve bu eylemlerin yönelmiş olduğu hedeflerle ilişkili olarak insanlığın refahını oluşturan unsurların neler olduğunu araştıran ve bunları teşvik eden davranış ve kararları açıklayan kurallar, standartlar ve değerler bütünü şeklinde tanımlanabilir (Özgener, 2009:6). Ahlak, insanlar arası ilişkilerde “iyi” ve “kötü” biçiminde nitelenen davranış ve eylemlerdir. Bir yönüyle yaşanan bir şeydir ve en genelde toplumlar ve insanlar için “doğru nedir?” sorusuna cevap arar. Doğru nedir? Yanlış nedir? Bu sorular asırlardır sorulan temel sorulardır. İyi insan olmanın özelliklerinin ve bireyin uygun davranışlarını belirleyen kuralların oluşturulması ahlak konusunun özüdür. Ahlak, bir bilinç meselesidir, iç ve dış ahlak olarak bir bütündür (Murat, 2008:69).

Etik, insanların kurduğu bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelini oluşturan değerleri, normları, kuralları, doğru-yanlış ya da iyi-kötü gibi ahlaksal açıdan araştıran bir felsefe disiplini. Kısaca etik, doğru ve yanlış ölçütleridir. Etik ve ahlak bir birinden farklı iki kavram olsa da pek çok yazar tarafından aynı anlamda kullanılmaktadır. Ahlak ile etik arasında genişlik-darlık, kuram ve uygulama açılarından bir farklılık vardır. Ahlak bir disiplin olarak etiğin günlük yaşam pratiğine yansıyan kurallar bütünüdür (Aydın, 2010:6-7).

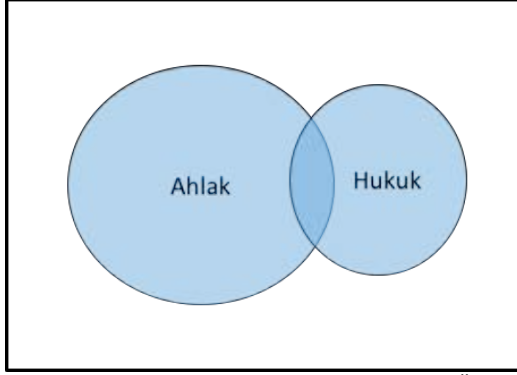


## II.HUKUK VE AHLAK ETKİLEŞİMİ

Hukuk olgusuna felsefi açıdan yaklaşıldığında bir hukuk düzeni, sadece tarihi bir olgu değil aynı zamanda değerler ve inançlar sisteminin somutlaşması ve harekete geçirilmesidir. Hukuk kuralları, koyucuları tarafından “daha iyi bir düzen” kurmak için çıkartılırlar. Bu nedenle “daha iyi”nin tespit edilerek ortaya konulması gerekmektedir(Gözler, 1998:2).

Ahlakın en yakın olduğu disiplinlerden biri de hukuktur. Çünkü hem hukuk hem de ahlak ‘iyi’yi emretmekte ‘kötülüğü’ ise yasaklamaktadır. Her iki disiplin birbirinin tamamlayıcısıdır. Ahlaka uygun olmayan bir hukuk düşünülemez. Ayrıca hukuk bilimi de insan eylemlerini konu alır ancak değerlendirmelerini ahlaki açıdan değil yasal olarak yapar. Bir topluma ait insanların, dışa yansıyan eylemleri, hakları ve ödevleri kapsayan hukuk normları sayesinde çatışmalar azaltılarak birlikte yaşama mümkün olabilmektedir. Hukuk normları, yasalar biçiminde toplumun her bir üyesinin haklarını güvence altına almakta ve tüm sosyal eylemleri bağlayıcı kılan düzeni temsil etmektedir. Hukuk normları, bağlayıcılığını ahlaki normlarla sağlamaya çalışır. Aslında hukuk normları ahlakiliğin dolaylı bir ifadesidir ve resmi ahlak kurallarıdır(Özgener, 2009:15-17).

### Şekil 1: Ahlak-Hukuk İlişkisi



**Kaynak:** (Sturdivant ve Vernon-Wortel, 1990:16'dan aktaran Özgener, 2009:17)

Hukuku, toplumdaki davranışların asgari düzeydeki norm ve standartlarının bir yansıması şeklinde düşünürsek, hukuki unsur ile ahlaki unsur arasında büyük bir aşırmanın var olduğunu görebiliriz. İnsan genellikle kanunlara uygun davranışın aynı zamanda ahlaka uygun davranış olduğuna inanmaktadır. Fakat kanun kapsamında yer almayı, toplum tarafından kabul görmüş birçok standardı vardır. Örneğin, çıkar çatışmaları illegal olmaz fakat birçok toplumda ahlaka aykırı bir olgu olarak düşünülmektedir. Dolayısıyla, ahlak kodları genelde çıkar çatışmalarını kapsamaktadır (Özgener, 2009:17).

Hukukun kesiştiği alanlar olduğu kadar ayrıştığı alanlar da vardır. Hukuk daha çok “dışa dönük eylemlerle” ilgilenirken ahlak, insanın “vicdan” diyebileceğimiz “iç dünyası” ile ilgilenir. Vicdan, ahlak kurallarının koyucusu ve uygulayıcısıdır. Böyle bir kurala uyulmadığı takdirde duyulacak şey ise vicdani rahatsızlıktır. Eğer bir kişi bir davranış kuralına, içinden gelen sese uyarak değil toplumun göstereceği tepkiyi dikkate alarak uymuşsa, kişinin davranışı bir ahlak kuralı değil bir örf ve adet kuralının uygulanmasına örnek

gösterilebilir(Gözler, 2008:40).

Yukarıda da belirtildiği üzere etik ve yasalar her zaman için örtüşmez. Bu iki kavramın kesiştiği alanlar olduğu gibi kesişmediği alanlar da vardır. Günlük yaşamda olması istenilen “etik ve yasal” durumdur. Bazı davranışlar etikdir ancak yasal değildir, bazı davranışlar ise yasaldir ancak etik değildir(Şekil-1).

### Şekil 2: Etik-Hukuk İlişkisi



**Kaynak:**(Berkman, 2013:1).

Bireyler yaşamları boyunca değişik kurallarla karşılaşır. Ailede, okulda, toplumda, iş yaşamında birçok kurallar hakimdir. Genellikle bireylerin yaşamlarının bu kurallarla yönetildiği görülür. Immanuel Kant tarafından geliştirilen “Kural Etiği”nin bir ilkesine göre gerçek etik, sadece yasal olandan daha üst düzeydedir. Belli bir birey, yasal sınırlar içinde kalabilir ancak eylemi etik dışı sayılabilir(Aydın, 2010:28).

### III.SOSYAL GÜVENLİK YASASININ AHLAKİ BOYUTU

Ülkemizde sosyal güvenlik yasalarındaki bazı hükümler ahlaki ve yasal iken bazı hükümler yasal olmakla birlikte ahlaki değildir. Ülkemizdeki en önemli sorun yasal olan ancak ahlaki olmayan durumlardır. Aşağıdaki Tablo-1’de bazı örnekler verilmiştir.

**Tablo 1: Türkiye’deki Bazı Davranış Tiplerinin Ahlaki ve Yasal Durumları**

<i>Ahlaki ve Yasal Davranış</i>	<i>İşverenin işçisine ait primleri eksiksiz ödemesi.</i>
<i>Ahlaki Olan Ancak Yasal Olmayan Davranışlar</i>	<i>Bir işverenin hasta olan ve işe gelmeyen işçisine ait primleri (fiilen çalışmasa bile) ayda 30 gün üzerinden bildirmesi.</i>
<i>Ahlaki ve Yasal Olmayan Davranışlar</i>	<i>İşverenin işçisini kayıtdışı çalıştırması.</i>
<i>Ahlaki Olmayan Ancak Yasal Olan Davranışlar</i>	<i>-Bir işverenin ayda 30 gün çalışan işçisine ait primleri <u>puantaj kayıtları tutarak ve eksik gün bildirimlerini yaparak 20 gün göstermesi.</u></i> <i>-Bir bayanın ölüm aylığı alabilmesi için eşinden muvazaalı şekilde boşanması ve boşandığı eşi ile birlikte yaşamaya devam etmesi.</i> <i>-Bir kişinin fiilen çalışmadığı halde kendini bir işyerinden sigortalı göstermesi (sahte sigortalı).</i> <i>-Bir kişinin sahte işveren olması.</i> <i>-Sahte sigortalı olan birisinin yine sahte rapor alarak SGK’dan iş göremezlik ödeneğini talep etmesi veya emekli olması.</i>

Günümüzde insan, sosyal güvenlik yasalarını ahlaksızlaştırmaktadır. Yasaların ahlaksızlaştırılması işveren, işçi ve hak sahipleri tarafından olabilmektedir. Örneğin, Tablo-1’de yer alan davranış tiplerinden işveren bir işçisini 30 gün çalışmasına rağmen puantaj kayıtları tutarak ve eksik gün bildirimlerini yaparak –ki bunlar yasal

belgelerdir- 20 gün üzerinden sigortalı bildirimlerini yapabilmektedir. Aslında bu durum *kayıtlı istihdam içindeki kayıtdışı istihdamdır*.

Türkiye gündeminde genişçe yer alan sahte boşanma olayı yine yasal olan ancak ahlaki olmayan bir davranış tipidir. Nitekim Türkiye’de boşanmalar “mahkeme kararı” ile olan bir durum olup tamamen yasaldir. Ancak eşinden mahkeme kararı ile boşanan bir kadının –ki bu kararlar genelde “**şiddetli geçimsizlik**” nedeniyle verilmektedir- yine boşandıktan sonra (eski) eşiyile birlikte **fiilen aynı evde birlikte yaşamaya devam etmesi** ahlaki bir durum değildir. Bu durum toplum tarafından gayr-i ahlaki bir davranış olarak nitelendirilmektedir<sup>51</sup>. Hakim kararı ile boşanan bayanın bir ihbar sonucunda boşandıktan sonra (eski) eşiyile birlikte fiilen aynı evde birlikte yaşamaya devam ettiğinin tespiti halinde ise 5510 sayılı yasadaki hüküm gereği aylığı kesilmektedir. Ancak herhangi bir tespit olmadığı durumda bu kişiler aylıklarını almaya devam etmektedirler.

Diğer bir yasal olan ancak ahlaki olmayan davranış tipi sahte sigortalılıktır. Yine Türk medyasının gündeminde “sahte sigortalı

51 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 56 ncı maddesinin, “Eşinden boşandığı halde, boşandığı eşiyile fiilen birlikte yaşadığı belirlenen eş ve çocukların, bağlanmıştır olan gelir ve aylıkları kesilir. Bu kişilere ödenmiş olan tutarlar, 96 ncı madde hükümlerine göre geri alınır.” şeklindeki son fıkrası, Anayasa’nın 2., 5., 10., 11., 12., 17., 20., 35., 60. ve 138. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesinin 28.04.2011 tarih 2009/86 esas, 2011/70 karar sayılı kararında; “Uygulamada ölüm aylığı almaya hak kazanmak için gerekli olan “**evli olmama**” koşulu, boşanma ile aşularak yasa koyucunun bir geliri bulunmayan dul veya bekâr kadınları koruma gayesi **istismar edilmektedir**. Bu şekilde gerçekleştirilen boşanmadaki erkek bir ailede koca olarak kendisine düşen sorumluluklardan kurtulma çabasına girmekte, eşler sanki resmi evliliklerini sürdürüyor gibi bir arada yaşamaya devam etmektedirler. Başka bir ifadeyle, ölüm aylığı alabilmek için gerçekleştirilen boşanmada, **tarafklar iyi niyetli davranmamaktadırlar**. 5510 sayılı Yasâ’nın 34. maddesinde öngörülen ölüm aylığını alabilmek için “evli olmamak” koşulunu aşmak amacı ile **iyi niyete dayanmayan ve dürüst olmayan boşanma isteği ve çabası ile** boşanma kararı elde edilip buna bağlı olarak ölüm aylığı alınması, açıkça hakkın kötüye kullanılmasıdır. Hakkın kötüye kullanılması hukuk devletinin koruması altında değerlendirilemez. Bu nedenle hakkın kötüye kullanılmasını engellemeyi amaçlayan itiraz konusu kural hukuk devletine aykırı bir düzenleme olarak görülemez.” hükmüne yer verilerek bu itiraz reddedilmiştir.

operasyonu” adı altında onlarca haber yer almaktadır. Kısaca sahte sigortalılık; fiilen çalışma olmamasına rağmen kişilerin kendilerini bir işyerinden sigortalı göstermesidir. Bilindiği üzere Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK)’na yapılan tüm bildirimler beyan usulü olup 5510 sayılı yasada bildirimlere ilişkin hükümler yer almaktadır. Kişiler 5510 sayılı **yasadaki hükümlere uygun olarak** (işe giriş bildirgesinin ve aylık prim ve hizmet belgesinin SGK’ya verilmesi, ücretlerin işyerine ait yasal defter ve belgelere işlenmesi, usulüne uygun ücret bordrolarının düzenlenerek imzalanması) **bildirimlerini yapmakta** ancak fiilen(eylemlî) çalışmamaktadırlar. Böyle bir durumda işveren deyim yerinde ise “yasal kılıf”ına uydurarak sahte sigortalı bildirimlerini yapabilmektedir. Hatırlanacağı üzere Türkiye’de 2008 yılı Nisan ayında binlerce çocuğa ait (**yasal olarak**) ilk işe giriş bildireleri verilmiş ve primleri ödenmiş ancak yapılan denetimler sonucunda bu bildirimlerin birçoğu iptal edilmiştir. Yapılan iptallerin ana nedeni ise sigortalılığın “fiili(eylemlî) çalışmaya” dayanmamasıdır. SGK’nın denetim elemanları tarafından aksi ispat edilmediği sürece bu kişilerin sigortalılıkları (fiili çalışma olmamasına rağmen) kabul edilmektedir. Peki yasal olan bu durum ahlaki midir? Uygulamada sahte sigortalılık ile birçok kişi sağlık yardımlarından faydalanmakta ve emekli olmaktadır. SGK’nın hizmet akdine tabi olan sigortalılara sağladığı hizmetlerde sahte sigortalılıktan dolayı tahakkuk eden primlerin ödenip ödenmediği araştırılmamaktadır. Çünkü buradaki borç sigortalının değil işverenin borcudur.

Yine yukarıda açıklanan duruma benzer bir durum da 6111 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanuna 01.03.2011 tarihinden itibaren eklenen Ek 5’ inci madde ile yaşanmaktadır. Bu düzenleme tarım/orman işlerinde hizmet akdiyle süresiz çalışan kişiler için getirilmiş bir düzenlemedir. Her ne kadar kişiler Kuruma giriş bildirgesi vererek tarım/orman işlerinde fiilen çalıştıklarını beyan etseler de gerçekte tarım/orman işlerinde fiili(eylemlî) çalışmanın olup olma-

diği Kurumca denetlenmemektedir. Gerek Kanunda gerekse ilgili yönetmelikte yazılı şartları taşımayan kişilerin özellikle prim miktarının düşük olması nedeniyle Ek 5 kapsamında bildirge vermeleri söz konusudur. Sonuç olarak bu kişiler bir nevi sahte sigortalı olmaktadır. Bu düzenleme (yasal olmasına rağmen) hem kayıtdışı-lığı hem de prim miktarının düşük olması nedeniyle var olan sosyal güvenlik açığını artıran önemli bir faktördür.

Türkiye’de sahte sigortalılık olmakla birlikte “sahte işverenlik” de söz konusudur. Yukarıda da belirtildiği üzere SGK’ya tüm bildirimler beyan usulü yapılmaktadır. Bir kişi “işyeri bildirgesi”ni ve gerekli diğer tüm resmi belgeleri SGK’ya vererek işveren sıfatını alabilmektedir. Uygulamada tüm beyanlar yasal olarak SGK’ya yapılmakla birlikte kurulan işyerleri “paravan şirketler” adına olmaktadır. Özellikle kamu alacaklarını imkânsız hale getirmek amacıyla bu işyerleri malvarlığı olmayan kişiler adına tescil edilmektedir. Bu işyerlerinde çalışan bazı kişiler fiilen çalışmakla birlikte bazı kişiler sahte sigortalı olabilmektedir. Herhangi bir prim ödemesi olmayan sahte işyerlerindeki bildirimlerden dolayı kişiler emekli olabilmekte ya da iş göremezlik ödeneği talep etmektedirler.

#### **IV. SOSYAL GÜVENLİK AHLAKI**

##### **A. Sosyal Güvenlik Ahlakının Tanımı**

Sosyal güvenlik ahlakını dar anlamda, “işveren veya sigortalı olan kişilerin devlete karşı ödemek zorunda oldukları primlerini gönüllü olarak ödeme istekleri” şeklinde tanımlayabiliriz. Geniş anlamda ise, sadece prim ödemede ahlaki davranış şekillerinin benimsenmesi değil, aynı zamanda sosyal güvenlik sistemini kullanarak bireylerin kendi çıkarları doğrultusunda usulsüz ve kanunlara aykırı yollarla toplumsal faydayı azaltıcı davranışlarda bulunmamasıdır. Sosyal güvenlik ahlakının geniş tanımı “hukukilik” dışarıda bırakılarak yapılabilir. Buna göre sosyal güvenlik ahlakı, işverenlerin, sigortalıla-

rın ve hak sahiplerinin sosyal güvenlik kurallarına “olması gerektiği şekilde” uymasındır. Yukarıda yer alan Tablo-1’deki bazı davranışlar hukuki olmakla birlikte ahlaki değildir. Dolayısıyla olması gereken- den farklı bir durum söz konusudur.

İşçiler açısından ahlaki uygunluk sorunları, işverenler ile anlaşarak gelirlerini düşük göstermek, kendi hesabına çalışan olarak gösterilmek, formel sektörden enformel sektör işlerine geçmek, erken emeklilik ya da malullük sigortasından yararlanmak için olanaklar aramak, muvazaalı boşanma yoluyla sigortadan yararlanmak, hak etmediği halde sosyal yardım almak şeklinde ortaya çıkmaktadır (Canbay, Demir, 2013:310).

## **B.Sosyal Güvenlik Ahlakının Oluşmasında Etkili Olan Faktörler**

İşveren veya sigortalıların primlerini ödeme noktasında gönüllü veya gönülsüz olmalarında ya da neyin “iyi” veya neyin “kötü” olduğunu belirlemelerinde etkili olan faktörleri; ekonomik, siyasal, toplumsal, dinsel ve hukuki faktörler şeklinde sıralayabiliriz.

### **1. Ekonomik Faktörler**

David Ricardo’dan önce iktisat ile ahlak(etik) arasında yakın bir ilişki bulunmaktaydı. Hatta iktisat biliminin kurucularından olan Adam Smith’ in ilk eseri Ahlaki Duyguların Teorisi adını taşımaktaydı. A.Smith kendisini bir filozof saydığı kadar bir ahlak felsefesi de saymaktaydı. İlk ve orta çağlarda iktisat, ahlaki konular içinde değerlendirilmekteydi. Eflatun ahlaki bozulmanın yol açtığı sorunları Devlet adlı eserinde etraflıca anlatmıştır. İslam dünyasında iktisat, ahlak ve hukukla birlikte değerlendirilmiştir. David Ricardo’ dan sonra iktisat bilimi, ahlaki konulardan tamamen ayrı olarak ele alınmıştır. Kâr güdüsü öne çıkmış ve piyasadaki rekabet, ahlaki duyguların yerine getiri-maliyet tahlilini koymuştu. Hatta iktisat bilimi-



nin ahlak ile ilişkilendirilmesinin bilimsel olmadığı savunulmuştur. Onlara göre iktisat rasyonelliği esas alır. Rasyonellik ise bir bakma **bencillik** gerektirir. Başkalarının iyiliğini öne alan (ahlaki davranan) bir birey irrasyonel davranmıştır. Dolayısıyla davranışı iktisadi değildir. Son yıllarda iktisatçılar, iktisadi konuların ahlaktan tamamen ayrılmasının sakıncalığı olduğunu dile getirmiştir. İnsanın sadece “ekonomik bir canlı”(homo economicus) değil aynı zamanda “ahlaki”(homo ethicus) ve “dini”(homo religious) bir canlı olduğu vurgulanmıştır(Ersoy, 2012:11).

İnsan gereksinimlerini ve bunları tatmine yönelten çabaları inceleyen ekonomi bilimi daha çok “olan” ile ilgilenir. Ahlak bilimi ise “*olması gereken*” ile ilgilenir. Ekonomi açıklamalarını, insanların mantıklı ve kendi çıkarlarına uygun hareket ettikleri, kendileri için en iyinin ne olduğunu düşündükleri varsayımına dayanmaktadır. Felsefeciler ise bunun aksine insanların nasıl davranması gerektiği sorusuna cevap aramaktadır. Konunun ahlaki yönüne bakıldığı zaman, insanların ne yapmaları gerektiği, sistematik olarak, onların ahlaka uygun çıkarlarının, onları neler yapmaya götüreceği ile çatılabilmektedir. Bugün birçok ahlaki sorunun büyük ölçüde ekonomik olduğu düşünülmektedir(Özgener, 2009:19-20)

Gerek işverenler gerekse sigortalılar açısından ödenmesi gereken primler parasal olarak ifade edilmektedir. Bu açıdan baktığımızda ekonomisinin iyi olduğu toplumlarda sosyal güvenlik ahlakının oluşması daha çabuk ve kolay olması beklenirken ekonomisinin kötü olduğu toplumlarda sosyal güvenlik ahlakının oluşması daha geç ve zor olacağı kesindir(Canbay, Demir, 2013:311).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sistemine uyum düşük; katkılardan kaçınma yüksek ve kapsam etkin bir korumaya sağlayacak düzeyde değildir (Özsuca, Gökbayrak, 2012:66). Ekonomik faktörler kapsamında işvereni ahlaki davranış zaafına

uğratan temel faktörler, işgücü maliyetlerini azaltmaya yönelik faaliyetlerden ve özellikle küçük ölçekli işletmelerin kurumsal kapasite sorunlarından kaynaklanmaktadır. İşçi açısından ise artan yoksulluk, işsizlik ve aile sorumlulukları temel faktörlerdir.

## 2.Siyasi Faktörler

Siyasi yönetimin yani iktidarın öteden beri uyguladığı sosyal güvenlik politikaları sigortalıların veya işverenlerin primlerini ödeme veya ödememe tercihlerini etkilemektedir. Politikacıların ortanca (medyan) seçmenden oy alma kaygılarıyla sıkça çıkarılan sosyal güvenlik afları sosyal güvenlik ahlakının zayıflamasında önemli bir etkindir. Bu aflar, bir taraftan primlerini zamanında ve düzenli ödeyen mükelleflerin tepkisini çekerken, diğer taraftan yükümlülüklerini yerine getirmeyenler açısından bir kurtuluş yolu haline gelmiştir. “Af”ların artık rutin hale geldiği bir ülkede sosyal güvenlik ahlakının oluşturulması çok güçtür. Siyasi yönetim sık sık başvurduğu bu aflar, sigortalıları ve işverenleri “Nasıl olsa ileride bir af çıkar” beklentisi içerisine sokmakta ve yükümlülüklerini yerine getirmede ahlaki sorumluluğu zayıflatmaktadır(Canbay, Demir, 2013:312).

## 3.Toplumsal Faktörler

İnsanın sahip olduğu moral ve ahlaki değerlerinin niteliği günümüz toplumlarında oldukça farklılaşmış bulunmaktadır. Dürüstlük, fazilet, erdem, hakkaniyet, eşitlikçilik, adalet gibi değerler yerini ekonomik ve politik yozlaşmanın beraberinde getirdiği bireysel çıkar kaygılarına bırakmış görünmektedir (Canbay, 2001:133). Özellikle ekonomik eşitsizliğin mevcut olduğu sosyal yapılarda, gelir düzeyi yüksek olanların yaşantısına özenen insanların müthiş bir bencillikle servet ve iktidarın sahibi olma yarışı içine girdiği görülmektedir(Kozak, 1999:160).

Toplumsal ahlakın sosyal güvenlik kapsamında dikkate alınması

gereken bir diğere yönü de çalışma ahlakıdır. Çalışma ahlakı denildiğinde, bir toplumda işe ve çalışmaya karşı takınılan tavırlar anlaşılmaktadır. Bir toplumun işe yönelik tutumu bir başka toplumdan farklılıklar gösterebileceği gibi toplumun çeşitli katmanları arasında da farklı yaklaşımlar söz konusu olabilmektedir (Arslan, 2003:8). Sosyal güvenlik alanında, sahte emeklilik, muvazaalı boşanma, devlet kaynaklarından hak etmediği halde yararlanma vb. sosyal güvenlik sistemini suiistimal eden ve ahlaki normlara uygun olmayan davranışların yaygınlaşması, normlara uygunmuş gibi algılanmasına neden olarak iş ve çalışma yaşamındaki tutumları değiştirebilmektedir. Kişisel değerler toplumsal değerlerin bir parçasıdır. Bu nedenle, eğer toplumsal değerler kişinin bireysel çıkarlarını maksimize etmeyi teşvik ediyorsa, yani bencilliği onaylıyorsa, sonuçta bireyler de aynı değerleri kabul edecektir (Canbay, 2001:131). Günümüzde birçok kişi yeşil kartının iptal edilmesi, kömür yardımının kesilmesi, sosyal yardımların kesilmesi vb. nedenlerle sigortalı olarak çalışmayı reddetmektedir.

Ülkemizde bazı toplumlarda sigortasız olarak çalışmak normal bir durum iken bazı toplumlarda anormal bir durumdur. Özellikle doğu illerinde veya küçük kırsal bölgelerde sigortalı çalışmak öncelik değildir. Sigortasız çalışmanın yaygın olduğu toplumlarda toplumun normları veya ahlaki değerleri sigortasız çalışmaya izin verirken, böyle bir durumu kınayan, “kötü”leyen toplumlarda ise tam tersi bir durum söz konusu olacaktır.

#### **4.Dini Faktörler**

İslam dininde sosyal güvenlik sistemi geniş bir yer tutmaktadır. Diğer beşeri sosyal güvenlik sistemlerinden farklı olarak İslam dini, sosyal güvenlik sisteminin uygulanmasında toplumu oluşturan hemen hemen bütün sosyal kesimleri sorumlu tutmaktadır. Sosyal islamda önemli bir kavram olan îsâr (altruizm, diğergamlık, fedakar-

lık), başkalarına karşı samimiyette ve teslimiyette ahlaklılığın üstün değerini esas alan bir yaklaşımı ifade etmektedir(Seyyar, 2005:123).

İslam dininin en önemli kaynağı olan Kuran-ı Kerim'deki ayetler, müminlerin kardeş olduğunu, yetim, yoksul ve düşküne yardım ve nafakalarının temin edilmesi gerektiğini, dolayısıyla topluca emniyet ve güvenin sağlanmasında ana hedeflerden bahseder. Keza birçok ayette mülkün asıl sahibinin Allah olduğu, Allah'ın mülkü dilediğine verip dilediğinden de çekip alabileceği, insanların dünya hayatı içerisinde kendilerine verilen nimetlerin onun yolunda ve onun istediği tarzda harcaması ve Allah adına kendisine verilen mal ve mülkü onun rızası doğrultusunda kullanması gerektiği ifade edilmiştir(Sağlam, 2009:1).

İslam işçi-işveren ilişkisini uygun bir temele oturtmuş ve adaleti sağlamak için karşılıklı olarak nasıl davranacaklarına dair ilkeleri tespit etmiştir. Nitekim Şuara Suresinin 183' üncü ayetinde "İnsanların hakkından bir şeyi kısmayın" buyrulur her bireyin başkalarının hakkına tecavüz etmeksizin kendi payına düşeni elde etmesi gerektiği bildirilmiştir. Buna paralel olarak "Allah' ın hoşnutsuzluğunu kesin kazanacağı üç grup şunlardır: Allah' a vermiş olduğu sözü yerine getirmeden ölen, hür bir insanı köle olarak satın parasını yiyen ve yanında çalıştırdığı işçinin hak ettiği ücreti ödemeyen kimse" hadisi, emek sömürsüne karşı İslam dininin takındığı sert tavır ortaya koymaktadır (Chapra, Ahmed,1991:29-30).

Yukarıdaki ayet ve hadisten anlaşılacağı üzere İslam dini sadece kendi çıkarlarını düşünen ve sadece üreten(homo economicus) bir bireyden ziyade başkasının haklarını da gözeten(homo religious) bir bireyi emreder. Dolayısıyla dini faktörler sosyal güvenlik ahlakının oluşmasında önemli bir faktördür.

## 5.Hukuki Faktörler

Hukuk, devletin yaptırım gücünün kaynağıdır. Sigortalı ve işverenlerin uyması gereken tüm kurallar yazılı olarak sosyal güvenlik hukukumuzda belirtilmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda yerine getirilmesi gereken tüm yükümlülükler, ödenmesi gereken prim oranları ve sosyal güvenlik suç ve cezaları maddeler halinde sıralanmaktadır.

Sigortalı ve işverenlerin 5510 sayılı Kanun'da açıkça belirtilen ve ödemekle yükümlü oldukları primlerini ödememe yönündeki "tercihleri" ile yine 5510 sayılı Kanun'da açıkça belirtilen "cezalar" arasında yakından bir ilişki vardır. Bu anlamda Kanun'da öngörülen cezaların caydırıcı olması sosyal güvenlik ahlakının oluşmasında önemli bir faktördür. Ayrıca sosyal güvenlikle ilgili hukuk kurallarının işveren ve sigortalılarca anlaşılır şekilde yalın ve sade olması sosyal güvenlik ahlakının oluşmasında önemli bir husustur(Canbay, Demir, 2013:313).

## SONUÇ

Türkiye'de tarihsel süreç içerisinde çalışma hayatı ile ilgili birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Yasal düzenlemeleri "reform" adı altında yeni düzenlemeler takip etmiştir. En son yapılan reformla birlikte 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 2006 yılında kabul edilmiştir. Bu Kanunun amacı; kişileri sosyal güvence altına almak, sağlanacak hakları, bu hakların şartlarını ve sosyal güvenlik finansman yöntemlerini belirlemektir. Ancak bu yasal düzenlemeler muhatapları tarafından hep suiistimal edilmiş ve bu amaçlara tam olarak ulaşılammıştır. Suistimallerin en önemli nedeni ise sosyal güvenlik yasalarına olan olumsuz bakış açısı ve sosyal güvenlik ahlakının olmamasıdır. Sosyal güvenlik ahlakı, gerek sigortalılar, gerek hak sahipleri, gerekse işverenler açısından **gönül-**

***lülüğü, içsel motivasyonu ve sorumluluğu*** sağlayacaktır. Sosyal güvenlik bilinci yerleşmiş ve sosyal güvenlik kültürüne sahip toplumlarda öncelikle beklenen kayıtdışı istihdam oranının düşük olması ve buna bağlı olarak prim tahsilatlarının yüksekliğidir. Ayrıca sosyal güvenlik ahlakı ile haksız sosyal yardımlardan yararlanan kişi sayısı düşük olacak ve sosyal kamu harcamaları düşecektir. Dolayısıyla sosyal güvenlik ahlakının, sosyal güvenlik sistemine gelir artırıcı ve gider azaltıcı bir etkisi olacaktır.

Ülkemizde her yıl mayıs ayı içinde “Sosyal Güvenlik Haftası” kutlanmakta ve bu hafta etkinlikleri kapsamında SGK tarafından (okullarda, meslek odalarında vb. yerlerde) bilgilendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır. Hâlbuki sosyal güvenlik sadece bir haftaya sığdırılmayacak kadar önemli bir kavramdır. Özellikle Türkiye’deki durum göz önüne alındığında sosyal güvenlik bilincinin –ki bu bilinç, sosyal güvenliğin kaçınılmaz bir hak olduğu ve yasalara(yasal boşluklara rağmen) olması gerektiği gibi uyulması- mutlaka topluma kazandırılması gerekmektedir. Kağıt üzerinde ne kadar mükemmel yasalar yapılsa da yasanın muhatabı olan kişiler, gerekli içselleştirmeyi kolaylaştıran “ahlak ve bilince” sahip olmadıkları takdirde hedeflenen amaçlara ulaşamamaktadır. Bunun için ekonomik, siyasal, toplumsal, dinsel ve hukuki tüm faktörler kullanılarak topluma sosyal güvenlik ahlakının ve bilincinin yerleştirilmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

Arslan, Mahmut(2003), “Türkiye’de İslâm ve Çalışma Ahlakı Değerleri”, Değerler Eğitimi Dergisi, Cilt:1 Sayı:2.

Aydın, İnyet(2010), **Yönetmel, Mesleki ve Örgütsel Etik**, Pagem Akademi Yayınları, 4.Baskı.

Berkman, Ümit(2013), “Değişen Etik Anlayışı Ve Yolsuzlukla Mücadele”, T.C. Maliye Bakanlığı Etik Komisyonu, <http://www.pergen.gov.tr/etik/etikulturu.html>, (Erişim:10.10.2013).

Canbay, Tülin (2001), Bütçe Etiği (Kavramsal Bir Yaklaşım), Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Yıl:2001, Cilt:8, Sayı:2.

Canbay, Tülin, Demir, Müslim (2013), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Yıl:2013, Cilt:20, Sayı:2.

Ersoy, Arif(2012), **İktisadi Düşünceler Tarihi**, Nobel Yayıncılık, Ankara.

Gözler, Kemal(1998), **Hukukun Genel Teorisine Giriş Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu**, US-A Yayıncılık, Ankara.

Gözler, Kemal(2008), Hukuka Giriş, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.

Kozak, İbrahim Erol(1999), **İnsan, Toplum, İktisat**, Değişim Yayınları, Adapazarı.

Murat, Sedat(2008), “İş Ahlakı ve İş Uygulamaları”, **İGIAD İş Ahlakı Sempozyumu Bildiriler, İstanbul**, [http://www.igiad.com/books/is\\_ahlaki\\_sempozyumu\\_bildiriler.pdf](http://www.igiad.com/books/is_ahlaki_sempozyumu_bildiriler.pdf), (Erişim Tarihi:02.11.2013).

Sağlam Hadi(2009), “İslâm Hukuk Tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumları Ve Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Teknikleri”, E- Akademi, Sayı:87, [http://www.e-akademi.org/makaleler/hsaglam-2.htm#\\_ftn1](http://www.e-akademi.org/makaleler/hsaglam-2.htm#_ftn1), (Erişim:15.12.2013).

Seyyar, Ali(2005), **Sosyal Güvenlik Terimleri Ansiklopedik Sözlük**, Papatya Yayıncılık Eğitim, İstanbul.

Sturdivant, Frederic D., Heidi Vernon-Wortel(1990), Business&Society:A Managerial Approach, Fourth Edition, Bostan Richard D. Irwin Incç, Homewood.

Özgener, Şevki (2009), **İş Ahlakının Temelleri Yönetmel Bir Yaklaşım**, Nobel Yayınları, 2.Baskı.

Özsuca, Şerife Türcan, Şenay Gökbayrak (2012), “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması” Sosyal Güvenlik Dergisi, Sayı:2012 / 2.

# GENEL SAĞLIK SİGORTASI UYGULAMASINDA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

*Arş. Gör. Melike ÇALLI-Gazi Üniversitesi*

## GİRİŞ

Genel Sağlık Sigortası (GSS), toplumdaki tüm bireylerin tamamını sağlık güvencesi kapsamına alan primlerle finanse edilen bir sosyal güvenlik programıdır. Türkiye’de GSS öncesi kamu sağlık sisteminin finansmanı ve sağlanan hizmetler ile yararlanma koşulları parçalı ve dağınık bir yapı arz etmekteydi. Belirtilen durum sağlığa erişimde eşitsizliğe ve sağlık güvencesizliğine yol açmaktaydı. Sağlıkta dönüşüm projesinin bir bileşeni olan Genel Sağlık Sigortası, 5510 sayılı Kanun ile 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. GSS ile Türkiye’de yaşayan tüm vatandaşlar, yasal olarak ikamet eden yabancılar, mülteci, sığınmacı ve vatansızlar sağlık güvencesi kapsamına alınmıştır. 1 Ocak 2012 tarihinde Yeşil kartlı olarak bilinen nüfus kesiminin de gelir testi ile kapsama alınması ile GSS süreci büyük ölçüde tamamlanmıştır. GSS primlerinin toplanması, prim ödeme gücü olmayanların ve primleri devlet tarafından ödenecek olanların tespitinde sorunlar yaşanmaktadır. Ayrıca halen daha sağlık hizmetlerini cepten karşılayanların olması, GSS uygulamasında fiili kapsam sorunu yaşadığının göstergesidir. Sağlık hizmetlerini cepten ödeyenlerinin sayısının artmasında katılım payı uygulamasının da etkisi vardır. Aile hekimliği uygulamasının tüm yurda yaygınlaştırılmasına karşın sağlık hizmetleri sunan birinci, ikinci ve üçüncü basamak kurumlar arasında halen daha sevk zinciri kurulamamıştır( Karadeniz, 2012). GSS uygulamasında acil hallerde hiçbir şartın aranmadan tedavi hizmeti sağlanması koşulunun olması



acil servislerde yığılmalara neden olmaktadır.

Çalışmada, GSS uygulamasında beşinci yıla girilmesine rağmen sistemin uygulamasında yaşanan sorunlara yer verilecek ve sistemde yaşanan sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulacaktır. Çalışma, ayrıca Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK) verileri ile desteklenecektir. Bu çerçevede ilk olarak GSS kavramı ve sistemin uygulanmasından bahsedilecektir. Sonrasında ise uygulamaya yönelik sorunlar ve çözüm önerilerine yer verilecektir.

### **1.Genel Sağlık Sigortası Kavramı ve Niteliği**

Genel Sağlık Sigortası, toplumdaki tüm bireylerin tamamını kapsayan sağlık hizmetlerinin finanse edilmesi maksadıyla oluşturulmuş ve hizmeti alacak bireylerden prim toplama esaslı sosyal bir sigorta olarak tanımlanabilir (Sıvacı, 2006:2). Diğer bir tanımla, GSS ise, kişilerin ekonomik gücüne ve isteğine bakılmaksızın, ortaya çıkacak hastalık riskine karşı, toplumun bütün fertlerinin sağlık hizmetlerinden eşit, ulaşılabilir ve etkin bir biçimde faydalanmasını sağlayan sağlık sigortasıdır (Türk Tabipler Birliği, 2005: 23).

1967 yılından beri zaman zaman ülke gündemine giren ve büyük tartışmalara neden olmuştur. Türkiye’de GSS öncesinde sağlık hizmetleri sunumunda parçalı ve karışık bir yapı vardı. İşçiler, kendi hesabına çalışanlar (esnaf ve sanatkâr, çiftçiler, şirket ortakları), için primlerle finanse edilen sosyal sigorta modeli uygulanmaktaydı. Memurların ve yoksulların (Yeşil Kartlıların) sağlık güvenceleri vergilerle finanse edilmekteydi. Bir diğer finansman şekli de bireylerin cepten ödeme yapması olarak gerçekleşiyordu. Cepten ödeme yapanların genellikle sağlık güvenceleri yoktu. Sosyal sağlık sigortacılığı ile sağlanan sağlık hizmetlerinin finansmanı ve hizmete erişim açısından büyük farklılıklar mevcuttu. Örneğin, 2004 yılına kadar işçiler sadece SSK hastanelerinde muayene ve tedavi olabilerken, memurlar diledikleri kamu sağlık tesisinden sağlık hizmeti

alabiliyorlardı. İşçilerin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre, hastalık sigortasından yararlanabilmesi için hastalığın anlaşıldığı tarihten önce 90 gün hastalık sigortası primi ödemesi gerekirken, bağımsız çalışanlarda söz konusu süre 240 gündü. Belirtilen durum, vatandaşlar arasında eşitsizlik yaratmaktaydı (Çallı,2012:104). 2003 yılında uygulamaya konan Sağlıkta Dönüşüm Projesi ile vatandaşların eşit biçimde kamu sağlık hizmetlerinden yararlanmalarına dönük yeni politikalar uygulamaya başlandı. Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) adı altında yapılmak istenenler kısaca şunlardır: Sağlık finansmanında tüm kamu finansman kurumlarının birleştirilip tek bir çatıda toplanması, Sağlık Bakanlığı'nın icracı tarafının koordine edici duruma getirilmesi için yeniden yapılandırılması; kamu hastanelerinin işletme haline getirilmesi; aile hekimliği uygulamasına geçilip yaygınlaştırılması, sağlık çalışanlarının performansına göre ücretlendirilmesi ve GSS uygulamasına geçilmesidir (Şakar, 2012: 23). GSS 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2011 yılında memurlar, 2012 yılında ise sağlık hizmetlerini Yeşil Kart yoluyla alanlar GSS kapsamına alınmıştır.

Genel sağlık sigortasına üç temel belirleyici özelliği şunlardır(Alper, 2012: 56):

- Türkiye'de yaşayan herkesin zorunlu olarak genel sağlık sigortalısı olması,
- Genel sağlık sigortasının primli hale getirilerek, herkesten geliri, kazancı ve ödeme gücüne göre prim alınması,
- Sağlık hizmetlerinin, kamu özel sektör ayrımı olmaksızın sağlık hizmet sunucularından satın alma yoluyla sağlanmasıdır.

## 2. Genel Sağlık Sigortası Kapsamı

Ülkemizde GSS'ye geçilirken başlangıçta ayrı ve bağımsız kanun düşünülmüştür. Ancak sonrasında GSS parasal edimleri düzenleyen Sosyal Sigortalar Kanunu ile birleştirilmiş ve sonrasında ise sistem 5510 sayılı Kanun içerisinde düzenlenmiştir. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 2829 sayılı Kanun ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve diğer bazı kanunların ilgili hükümlerinin kaldırılıp Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu olarak tek bir çatıda toplanmıştır (Pekten, 2006:119; Gerek, 2012:197). Buna ilaveten, genel sağlık sigortası ile ilgili maddelerde çeşitli kanunlarla GSS kapsamını genişletecek değişiklikler yapılmıştır (Gerek, 2012:197)

Genel olarak ifade edilen genel sağlık sigortalısı kapsamında sayılanlar ve sayılmayanlar, 5510 sayılı Kanun ile, söz konusu Kanun'un GSS açısından kapsamını genişleten 6111 sayılı Kanun ve diğer kanunlar çerçevesinde ele alınmaktadır.

### 2.1. 5510 Sayılı Kanuna Göre Genel Sağlık Sigortalısı Sayılanlar

5510 sayılı kanununun 60. maddeye göre genel sağlık sigortalısı kapsamında yerleşim yeri Türkiye olmak şartıyla aşağıdakiler kişiler yer almaktadır:

- İş sözleşmesi (hizmet akdi) ile çalışanlar (5510 m. 4/I,a),
- Köy ve mahalle muhtarları ve bağımsız çalışanlar (m. 4/I,b),
- İsteğe bağlı sigortalılar (m. 50),
- Kamu idarelerinde kadrolu çalışanlar, sözleşmeli çalışanlar, açıktan vekil olarak atananlar (m. 4/I, c,I,2),

- Harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak, Kurum tarafından belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar (m. 60/I,c,1),
- Vatansızlar ve sığınmacılar (m. 60/I,c,2),
- 2022sayılı Kanuna<sup>52</sup> göre 65 yaş aylığı alan kişiler (m. 60/I,c,3),
- 1005sayılı Kanuna<sup>53</sup> göre şeref aylığı alan kişiler (m. 60/I,c,4),
- 3292 sayılı Kanun<sup>54</sup> hükümlerine göre vatana hizmet aylığı alan kişiler (m. 60/I,c,5),
- 2330 sayılı Kanun<sup>55</sup> hükümlerine göre nakdi tazminat veya aylık alan kişiler (m. 60/I,c,6),
- 2828 sayılı Kanunu<sup>56</sup> hükümlerine göre korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz faydalanan kişiler (m. 60/I,c,7),
- Harp malûllüğü aylığı alanlar ile Terörle Mücadele Kanunu kapsamında aylık alanlar,

---

52 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, R.G, 10.7.1976, No: 15642.

53 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun, R.G.24.2.1968, No: 12835.

54 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun, RG. 3.6.1986, No: 19126.

55 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, RG.6.11.1980,- No:17152

56 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu RG.27.25.1983 No:18059

- 442sayılı Köy Kanununa<sup>57</sup> göre çalışan geçici köy korucuları (m. 60/I,c,9),
- 2913 sayılı Kanun<sup>58</sup> hükümlerine göre aylık alan kişiler (m. 60/I,c,10),
- Müttekabiliyet esası da dikkate alınmak koşuluyla, oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler (m. 60/I,d),
- 4447 sayılı Kanun<sup>59</sup> gereğince işsizlik ödeneği ve ilgili kanunları gereğince kısa çalışma ödeneğinden yararlandırılan kişiler (m. 60/I,e),
- 5510 sayılı Kanun veya bu Kanundan önce yürürlükte bulunan sosyal güvenlik kanunlarına göre gelir veya aylık alan kişiler (m. 60/I,f),
- Başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayan vatandaşlar (m.60/I,g).
- 4046sayılı kanuna<sup>60</sup> göre iş kaybı tazminatı alanlar.

Kanun dışında genel sağlık sigortalısı sayılanlara GSS işlemler yönetmeliğinde de yer verilmektedir.

## **2.2. Genel Sağlık Sigortası İşlemler Yönetmeliğine Göre Genel Sağlık Sigortalısı Sayılanlar**

Genel sağlık sigortası işlemler yönetmeliğine göre GSS sayılanlar ya da genel sağlık sigortalılığı devam edenler şunlardır (Gerek, 2012: 199):

57 442 Kabul tarihi:18.03.1924, R.G.:07.04.1924, No:68

58 2913 sayılı Dünya Olimpiyat ve Avrupa Şampiyonluğu Kazanmış Sporculara ve Bunların Ailelerine Aylık Bağlanması Hakkında Kanun

59 4447 sayılı Kanun R.G. 8/9/1999 No : 23810

60 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, R.G. 27.11.1994 No:22124

- Kamu idaresine ait işyerlerinde çalıştırılan sigortalılardan iş sözleşmesi askıda kalanlar, iş sözleşmeleri askıda kaldığı süre zarfında genel sağlık sigortalısı sayılacaklardır (Yön., m. 6/9,2).
- Ülkemiz ile sosyal güvenlik sözleşmesi olmayan ülkelerde iş üstlenen işverenlerce yurt dışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere götürülen Türk işçileri genel sağlık sigortalısı sayılır (Yön., m. 6,9,4),
- 5510 sayılı Kanununun 37nci maddesi gereğince evlenme ödeneği alan kız çocuklardan; eşleri tarafından bakmakla yükümlü olunmayanlar ile iki yıllık süre içinde eşlerinden boşanan kız çocukları, gelir/aylıklarının kesildiği tarihten itibaren iki yıllık sürenin sonuna kadar genel sağlık sigortalısı sayılır (Yön. m. 6,9,5).
- Aylıksız izin kullanan kamu görevlileri bir yılı geçmemek şartıyla izinli oldukları sürelerde; görevden uzaklaştırılan , tutuklanan veya gözaltına alınan kamu çalışanları bu süre zarfında genel sağlık sigortasından yararlanırlar (Yön., m. 6, 9,7,11 ).

### **2.3. 6111 Sayılı Kanuna Göre Genel Sağlık Sigortalısı Sayılanlar**

6111 sayılı Kanunla 5510 sayılı kanunda çok önemli değişiklikler yapılmış ve 01.01.2012 yılı itibariyle genel sağlık sigortası tüm ülkede zorunlu olmuştur. Kanunla daha önceden kapsama alınmayanlar GSS kapsamına girmişlerdir (Güzel vd, 2012: 891).

Genel Sağlık Sigortası kapsamına dâhil edilenler şunlardır (Gerek, 2012: 199-201):

- 3308 sayılı Kanuna göre aday, çırak, çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrenciler,

- Meslek liselerinde veya yükseköğrenimleri sırasında staja tabi tutulan öğrenciler,
- 2547 sayılı Yüksek Öğrenim Kanununun m. 46 kapsamındaki kısmi zamanlı çalıştırılan öğrenciler,
- Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimine katılan kursiyerler,
- Tarım veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz olarak çalışanlar,
- Ticari taksi, dolmuş ve benzeri (vb.) nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerlerinde çalışanlar,
- Ülkemiz ile sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelerde çalışan Türk vatandaşlar,
- Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca belirlenecek kısmi süreli iş sözleşmeleri ile çalışanlar (5510 sayılı Kanununun 4/II-b maddesinde belirtilen, bir veya birden fazla işveren tarafından, film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları ile müzik, resim, heykel vb. sanat kollarında çalışan düşünürler ve yazarlar,
- 5510 sayılı Kanununun 4/I-b maddesi kapsamındaki sigortalılardan yani bağımsız çalışanlardan borçlu olanların eş ve çocukları (5510 sayılı Kanununun 60/I,g uyarınca genel sağlık sigortası kapsamına girerler.

Bu kapsamdakiler dışında 6191<sup>61</sup> sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin ihtiyaç duyduğu ve gerekli duyduğu kadrolar için alınanlar ve 665<sup>62</sup> sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen Toplum

61 10.03.2011 t. 6191 sayılı kanun, RG.22.03.2011,27882.

62 11.10.2011 t. 665 s. KHK, RG.2.11.2011,28103 M

Yararına Çalışma Programlarından yararlananlar” kapsama dâhil edilmişlerdir (Gerek, 2012: 201).

#### **2.4. Genel Sağlık Sigortalısı Sayılmayanlar**

5510 sayılı Kanuna göre Genel Sağlık sigortalısı sayılmayanlar aşağıda yer almaktadır:

- Askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay okulu öğrencileri (5510 sK., m. 60/III, m. 6/d),
- Yabancı bir ülke kurulu herhangi bir kuruluş adına ve hesabına Türkiye’ye gönderilenler ve yabancı ülkede sigortalı olduğunu belgeleyenler (5510 sK., m. 60/III, m. 6/e),
- Türkiye’de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan yurtdışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar (5510 sK., m. 60/III, m. 6),
- Kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen sözleşmeli personelin uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde ve temsilciliğinin bulunduğu ülkede kamu düzeninin zorunlu kıldığı durumlarda işverenleri tarafından buldukları ülkede sosyal sigorta kapsamında olanlar (5510 sK., m. 60/III, m. 6/I,1),
- Oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından, yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan ve Türkiye’de bir yıldan az süreyle ikamet edenler (5510 sK., m. 60/III).
- Ceza infaz kurumları ile tutukevlerinde bulunan hükümlü ve tutuklular (5510 sK., m. 60/III).
- İsteğe bağlı sigortalı olan yabancı ülke vatandaşlarından Türkiye’de bir yıldan az süreyle yerleşik olanlar (Genel Sağlık Sigortası İşlemler Yönetmeliği, m. 8/d).



### 3. Genel Sağlık Sigortasında Bakmakla Yükümlü Olmayan Kişiler

Genel sağlık sigortalısının sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan sağlık sigortalısı ile bakmakla yükümlü olacağı kişiler 5510 sayılı Kanunun 62/2 maddesinde bahsedilmektedir. Bakmakla yükümlü olunan kişiler kendileri için prim ödenmesi gerekmeyen kişiler olup bunlar bağımlı sigortalı olarak düşünülebilirler ve bu kimseler eş, çocuk ile ana ve babadır (Gerek, 2012: 202).

Genel Sağlık Sigortası İşlemler Yönetmeliğinin 7. madde/I bendinde genel sağlık sigortalısının, sigortalı veya isteğe bağlı sigortalı sayılmayan, kendi sigortalılığı nedeniyle gelir veya aylık bağlanmayan kişilerden genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişi sayılanlar;

- Eşi,
- 18 yaşını, lise ve dengi öğrenim görmesi hâlinde 20 yaşını, yükseköğrenim görmesi hâlinde 25 yaşını doldurmamış ve evli olmayan çocukları ile yaşına bakılmaksızın çalışma gücünü en az %60 oranında yitirdiği kurum sağlık kurulu tarafından tespit edilen evli olmayan çocukları,
- Her türlü kazanç ve irattan elde ettiği gelirinin asgari ücretin net tutarından daha az olan ve diğer çocuklarından sağlık yardımı almayan ana ve babasıdır.

01.10.2008 günü ve öncesi anne veya babası üzerinden sağlık yardımı alan kızlar yaşları kaç olursa olsun, evlenmedikleri veya işe girmedikleri sürece anne babaları üzerinden prim ödemediği sağlık yardımı alabilmekteydiler. Fakat bir gün bile işe girip çıksalar, evlendikten sonra boşanıp baba evine gelseler bile anne-baba üzerinden sağlık yardımını alamıyorlardı (Şakar, 2012: 27). Fakat 6111 sayılı “Torba Kanun” ile 5510 sayılı Kanun’un geçici 12. maddesinde de-

ğişiklik yapılmıştır. Yeni duruma göre, 01.10.2008 güne anne veya babası üzerinden sağlık yardımı alan kız çocukları bundan sonra işe girip çıksalar, evlenip boşanıp baba evlerine dönseler bile, anne-babanın üzerinden sağlık yardımı alabilecekler (<http://www.aliteznel.com>, E.T. 20.02.2014).

Ana ve babası boşanmış çocukların, genel sağlık sigortası kapsamındaki hakları, mahkeme kararı ile velayet hakkı verilmiş olan genel sağlık sigortalısı ana ya da baba üzerinden sağlanır (Gerek, 2012: 202).

#### **4. Genel Sağlık Sigortası Kapsamındaki Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Şartları**

Genel sağlık sigortası kapsamında sağlık hizmetlerinden yararlanmak için öncelikle genel sağlık sigortalısı olma veya genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişilerden olma şartı aranmaktadır. Bunların yanında ise bekleme süresi, prim ödenmesi, kimlik belgesinin gösterilmesi, katılım payı ödenmesi gibi şartlarının da yerine getirilmesi gerekmektedir (Ekin, 2012: 152).

##### **4.1.Prim Koşulu**

Kanun sağlık hizmetlerinden yararlanma koşullarını düzenleyen ilk şart olarak primleri ele almıştır. Bu konuda prim koşulu aranmayanlar, son bir yıl içinde 30 gün prim ödemesi gerekenler, hiçbir pirim borcu olmaması gerekenler, 60 günden fazla prim borcu olmaması gerekenler şeklinde ayırım yapılmıştır(Güzel vd., 2012: 926-928):

- Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, sağlık hizmeti sunucusuna başvurduğu tarihten önceki son bir yıl içinde toplam 30 gün genel sağlık sigortası prim ödeme gün sayısının olması gerekenler: Bir hizmet akdi ile çalışanlar, kamu görevlileri.

- 60 günden fazla prim ve prime ilişkin her türlü borcunun bulunmaması gerekenler: Köy ve mahalle muhtarları ile bir iş sözleşmesine bağlı olmadan kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar,60. maddede belirtilenler dışındakiler ve başka bir ülkede sağlık sigortasına tabi olmayanlardır.
- Sağlık hizmeti sunucusuna başvurduğu tarihte prim ve prime ilişkin her türlü borcunun bulunmamalıdır. Bunlar: İşteğe bağlı sigortalılar, Oturma izni almış ve bir yıldan beri Türkiye’de ikamet eden yabancı uyruklu kişiler.

Genel sağlık sigortasından yararlanmak için prim koşullu şartlarında bile sigortalı gruplar arasında farklılıkların olması GSS’nin eşit, adaletli ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığının göstergesidir.

#### **4.2.Kimlik Koşulu**

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlanabilmeleri için bir diğer koşul sağlık hizmet sunucularına başvurduklarında acil haller hariç olmak üzere (acil hallerde ise acil halin sona ermesinden sonra); biyometrik yöntemlerle kimlik doğrulamasının yapılması ve/veya nüfus cüzdanı, sürücü belgesi, evlenme cüzdanı, pasaport veya Kurum tarafından verilen resimli sağlık kartı belgelerinden birinin gösterilmesi zorunluluğudur(5510 sK., m. 67/III)..

#### **4.3.Katılım Payı**

63’üncü maddede sayılan sağlık hizmetlerinden katılım payı alınacak olanlar şunlardır (5510 sK., m. 68):

- a) Ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi.
- b) Vücut dışı protez ve ortezler.
- c) Ayakta tedavide sağlanan ilaçlar.
- d) Kurumca belirlenecek hastalık gruplarına göre yatarak tedavide finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri.

Katılım payı %10 ile %20 oranları arasında olmak üzere Kurum tarafından belirlenir. Genel sağlık sigortası işlemler yönetmeliğince bu oran gelir ve aylık alanlar ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişiler için %10, diğer sigortalılar ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler için ise %20 olarak belirlenmiştir (m. 34/2).

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin ortez,protez, iyileştirme araç ve gereçleri için ödeyecekleri katılım payı tutarı, sağlık hizmetlerinin alındığı tarihteki asgari ücretin %75'ini geçemez (Şakar, 2011: 302).

Sözleşmeli sağlık hizmeti sunucuları, Kurum tarafından standartların üstündeki talepleri karşılayan otelcilik hizmetleri ile hayati öneme sahip olmama ve alternatif tedavilerin bulunması gibi hususlar göz önüne alınarak Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu tarafından belirlenen istisnai sağlık hizmetleri için genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerden belirlenen hizmet fiyatlarının üç katını geçmemek koşulu ile ilave ücret alabilir (Şakar, 2011: 303).

2013 yılı katılım payı; devlet hastaneleri, eğitim araştırma hastaneleri veya üniversite hastaneleri gibi resmi sağlık hizmeti sunucularındaki ayakta muayenelerde 5 TL, özel hastaneler veya özel tıp merkezleri gibi ikinci basamak özel sağlık hizmeti sunucularındaki ayakta muayenelerde 12 TL, 10 gün içerisinde aynı branşta farklı sağlık hizmeti sunucusuna yapılan başvurularda 5 ve 12 TL'lik katılım payı tutarları 5 TL artırılarak tahsil edilmektedir. Ayakta tedavide kullanılan ilaçlar için de GSS sigortalıları kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerden %10, diğer kişilerden %20oranında ilaç bedeline ilaveten, her bir reçete için, üç kutuya kadar (üç kutu dahil) temin edilen ilaçlar için 3 TL, üç kutuya ilave temin edilen her bir kutu ilaç için 1 TL katılım payı alınmaktadır( Erol ve Özdemir, 2014:15).

#### 4.4. Hizmet Basamakları ve Sevk Zinciri

5510 sayılı Kanununun 70. maddesine göre sağlık hizmetleri sunucuları birinci, ikinci ve üçüncü basamak olarak Sağlık Bakanlığınca sınıflandırılır. Basamaklar ve sağlık hizmetleri sunucuları arasında tanı, ön tanı, hekimlerin ve dış hekimlerinin uzmanlıkları dikkate alınarak zevk zinciri belirlenir. Aile hekimleri birinci basamak hizmet sunucusudur. Kurumca sağlık hizmetlerinin sağlanabilmesi, genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler sevk zinciri kurallarına uyma koşulu aranmaktadır.

#### 5. Genel Sağlık Sigortasından Yararlanmak İçin Hiçbir Şart Aranmayan Haller

Kanununun 67. maddesinin 1. maddesine göre hiçbir ön şart olmaksızın sağlık hizmetlerinden yararlanılacak kişiler şöyle listelenmektedir:

- 18 yaşını doldurmamış kişiler,
- Tıbben başkasının bakımına muhtaç kişiler,
- Acil haller,
- İş kazası ve meslek hastalığı durumları,
- Bildirimi zorunlu bulaşıcı hastalıklar,
- Korucuyu sağlık hizmetleri,
- Analık hali,
- Umumi afet halleri,
- Seferberlik ve savaş halleri,
- Grev ve lokavt hallerinde herhangi bir prim koşulu aranmadan sağlık hizmetlerinden yararlanabilirler.

## 6. Genel Sağlık Sigortasının Kapsamı Kapsamında Sağlanan Hizmetler

Genel sağlık sigortalısının ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlıklı kalmaları, hastalanmaları halinde sağlıklarını kazanımlarını, iş kazası ile meslek hastalığı, hastalık ve analık sonucu tıbben gerekli görülen sağlık hizmetlerinin verilmesini, iş görmezlik durumlarının ortadan kaldırılmasını veya azaltılmasını temin etmek amacıyla kurumca finansmanı sağlanacak hizmetler kanununun 63. maddesinde düzenlenmiştir:

- Kişileri korumaya ve insan sağlığına zararlı madde bağımlılığını önlemeye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri(m.63/1-a)
- Kişilerin hastalanmaları halinde ayakta ve yatarak tedavilerde hekim tarafından muayene edilmeleri, hekimin gerekli gördüğü klinik teşhis, tetkik ve tahlillerin yapılması, konulan teşhise bağlı olarak yapılacak tıbbi müdahaleler, acil sağlık hizmetleri, organ, doku ve kök hücre nakilleri(m.60/1-b).
- Analık hali sebebiyle ayakta ve yatarak tedavilerde gebelik, doğum ve doğum sonrası dönemlerde anne ve çocuk sağlığı bakımından gerekli muayene, klinik tetkik ve tahliller, sağlık durumunun gerektirdiği tıbbi müdahaleler (m.60/1-c).
- Kişilerin hastalanmaları halinde ayakta ve yatarak tedavilerde ağız ve diş sağlığı ile ilgili muayene, klinik teşhis ve tahliller, teşhise dayalı tıbbi müdahaleler ve tedaviler ile diş protezlerinin belirlenen tutarları(m.63/1-d).
- Belirli şart ve sınırlamalarla çocuk sahibi olmayan genel sigortalısı kadın ve erkeğin eşinin, yardımcı üreme yöntemleri ile çocuk sahibi olmalarını sağlamaya yönelik sağlık hizmetleri(m.60/1-e),

- Belirtilen sağlık hizmetleri ile ilgili teşhis ve tedaviler için gerekli olabilecek her türlü kan ve kan ürünleri, aşı, ortez, protez ve tıbbi araçlar, iyileştirici nitelikteki tıbbi sarf malzemelerinin sağlanması, takılması, onarılması ve yenilenmesi hizmetleri(m.60/1-f).

## 7. Türkiye’de GSS İle İlgili Uygulamada Yaşanan Sorunlar

Türkiye’de GSS uygulamasında beşinci yıla girilmesine rağmen uygulamada halen daha sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunlar, fiili kapsam sorunu, gelir testi uygulamasına yönelik sorunlar, katılım payı ve ilave ücret alınmasındaki sorunlar, sevk zinciri uygulama sorunu, acil durumların yanlış algılanmasında yaşanan sorunlar, sistemin yeterince anlaşılamamasından kaynaklanan sorunlar olarak sıralanabilir.

### 7.1.Fiili Kapsam Sorunu

Genel sağlık sigortası, ilke olarak ülkede yaşayan herkesi sağlık güvencesi kapsamına almıştır. Ancak sistemin kurgusu sağlık hizmetlerine erişimi sınırlamakta ya da zorlaştırmaktadır. GSS, kişilere sağlık haklarının gereğince sağlık hizmeti sağlanmasıyla değil prim temelinde czi sağlık yardımının sunulması ve geri kalan hizmetlerin de katılım payıyla tamamlanmasıyla sağlanması şeklinde oluşturulmuştur (Türk Tabipler Birliği, 2005: 24). Sağlık alanında kapsam sorununa ilişkin düzenlemelerin en can alıcı noktası, sağlık hizmetlerinin sunum biçiminde karşımıza çıkmaktadır. Sağlık hizmetlerinden yararlanma ile karşılığında belirli oranda ödeme arasında bağ kurularak oluşturulması sağlık hizmetlerine en fazla gereksinimi olanları sistemden dışlayıcı özellik taşımaktadır (Gökbayrak, 2010: 156).

**Tablo 1: Yerleşim yerine göre hastalıkta, tedavi ve ilaç masraflarının karşılandığı kanallar (%)**

2012							
	Sosyal Güvenlik Kurumu	Özel Sağlık Sigortası	Özel Sandık	Genel Sağlık Sigortası	Yeşil kart	Sağlık Sigortası Yok	Diğer
Kent	88,23	0,03	0,22	1,60	3,39	5,32	1,22
Kır	67,87	-	-	4,30	16,86	9,23	1,74
Genel Ortalama	81,96	0,02	0,15	2,43	7,53	6,52	1,38
2011							
	Sosyal Güvenlik Kurumu	Özel Sağlık Sigortası	Yeşil Kart	Kendi Karşılıyor	Şimdiye Kadar Hiç Hastalanmadım	Diğer	
Kent	81,63	0,96	6,02	9,97	0,62	0,81	
Kır	64,58	0,51	19,29	13,68	0,73	1,21	
Genel Ortalama	76,41	0,83	10,08	11,10	0,65	0,93	
2010							
	Sosyal Güvenlik Kurumu	Özel Sağlık Sigortası	Yeşil Kart	Kendi Karşılıyor	Şimdiye Kadar Hiç Hastalanmadım	Diğer	
Kent	80,82	1,17	6,50	10,84	0,41	0,26	
Kır	58,71	0,21	26,53	13,74	0,45	0,37	
Genel Ortalama	74,11	0,88	12,58	11,72	0,42	0,29	
2009							
	Sosyal Güvenlik Kurumu	Özel Sağlık Sigortası	Yeşil Kart	Kendi Karşılıyor	Şimdiye Kadar Hiç Hastalanmadım	Diğer	
Kent	77,08	1,11	7,78	13,29	0,66	0,08	
Kır	56,59	0,43	23,73	17,94	1,09	0,21	



Genel Ortalama	70,82	0,90	12,65	14,71	0,79		0,12
2008							
	<b>Sosyal Güvenlik Kurumu</b>	<b>Özel Sağlık Sigortası</b>	<b>Yeşil Kart</b>	<b>Kendi Karşılıyor</b>	<b>Şimdiye Kadar Hiç Hastalanmadım</b>		<b>Diğer</b>
Kent	76,92	1,37	5,99	14,79	0,67	0,27	
Kır	63,86	0,64	19,85	14,99	0,61	0,06	
Genel Ortalama	72,72	1,13	10,44	14,85	0,65	0,20	

Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Anketi,

[http://tuikapp.tuik.gov.tr/yasamapp/yasam.zul.\(10.01.2014\).](http://tuikapp.tuik.gov.tr/yasamapp/yasam.zul.(10.01.2014).)

Nitekim Tablo 1’de Tüik Yaşam Memnuniyeti Anketi Verilerine bakıldığında sağlık harcamalarını cebinden karşılayanların oranı 2008 yılında %14,85, 2009 yılında %14,71, 2010 yılında 11,72, 2011 yılında %11,1, 2012 yılında % 6,52 olup fiili kapsam sorunun olduğunun göstergesidir.

İşsizler, özellikle yeni mezun olan üniversite öğrencileri, kayıt dışı istihdam edilenler, primini ödemeyen esnaf ve sanatkârlar ile çiftçiler, eşine bağımlı ev hanımları, atipik (mevsimlik çalışanlar ücretsiz aile işçileri, kendi hesabına çalışanlar çalışanlar) GSS’den yararlanamamaktadır (Karadeniz 2012; Çallı, 2012).

## 7.2. Gelir Testi Uygulamasına Yönelik Sorun

Gelir testi uygulaması, GSS’nin finansman yönteminin bir sonucudur. GSS, ödeme gücü esas alınarak belirlenen primlerle finanse edilecektir. Yani herkes prim ödeyecek veya adına prim ödenecektir. Bu bağlamda (Alper, 2012: 57):

- Çalışanlar prime esas kazançları üzerinden prim ödeyerek,

- Çalışmayan, ancak gelir sahibi olarak isteğe bağlı sigortalı olanlar beyan ettikleri gelir üzerinden;
- Özel statüsü olanlar ( Madalya aylığı alanlar, olimpiyat sporcuları, köy korucuları vb.) primleri devlet tarafından ödenerek,
- Çalışmayan ancak prim ödeyecek geliri olanlar kendileri, kısmen veya tamamen prim ödeyerek
- Çalışmayan, geliri olmayan ve ödeme gücü de bulunmayanların primleri ise devlet tarafından ödenerek Gss'li olacaklardır.

Gelir tespit yönetmeliğinin 10. Maddesine göre gelir tespitinde esas alınacak aile bireyleri şunlardır:

- Aynı hane içinde yaşayan eş, evli olmayan çocuk, büyük anne ve büyük babadan oluşan grup esas alınacaktır(m.10/1)
- Aile bireylerinin birinin veya birkaçının genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olunan kişi olması, diğer aile bireylerinin genel sağlık sigortalılığı için yapılacak gelir tespitinde esas alınmalarına engel olmaz(m.10/2).
- Yaşları ne olursa olsun aynı hanede yaşayan çocuklar evli değilse aileden sayılır (m.10/3).
- Evli olmayan çocuklar öğrenim nedeniyle, aile ile birlikte yaşamıyorlarsa 25 yaşını doldurana kadar aileden sayılır(m.10/4).
- Aynı hanede birden çok aile yaşıyorsa her biri için ayrı gelir testi uygulanacaktır(m.10/5).
- Ana baba aynı hanede yaşamıyorsa, bakılmakla yükümlü olsalar dahi ayrı gelir testi uygulanacaktır(m.10).

**Tablo 2: Genel Sağlık Sigortası Prim Tutarları 2014 Yılı****Yalnızca Genel Sağlık Sigortasına Tabi Olanlar İçin GSS Prim Tutarları**

(Gelir Testi Sonucu Tespit Edilen Kişi Başına Düşen Aylık Gelir Durumuna Göre)

**01/01/2014 – 30/06/2014 Tarihleri Arası**

Aylık Geliri 357,00 TL'den Az Olanlar	Aylık Geliri 357,00 TL'den 1.071,00 TL'ye Kadar Olanlar	Aylık Geliri 1.071,00 TL'den 2.142,00 TL'ye Kadar Olanlar	Aylık Geliri 2.142,00 TL'den Fazla Olanlar
---------------------------------------	---	---	--

<b>0</b>	<b>42,84 TL</b>	<b>128,52 TL</b>	<b>257,04 TL</b>
----------	-----------------	------------------	------------------

**01/07/2014 – 31/12/2014 Tarihleri Arası**

Aylık Geliri 378,00 TL'den Az Olanlar	Aylık Geliri 378,00 TL'den 1.134,00 TL'ye Kadar Olanlar	Aylık Geliri 1.134,00 TL'den 2.268,00 TL'ye Kadar Olanlar	Aylık Geliri 2.268,00 TL'den Fazla Olanlar
---------------------------------------	---	---	--

<b>0</b>	<b>45,36 TL</b>	<b>136,08 TL</b>	<b>272,16 TL</b>
----------	-----------------	------------------	------------------

**Gelir Testi Yaptırmayanlar**

Gelir testi yaptırmaması gerektiği halde yaptırmayanlar;
--

- 01/01/2014 – 30/06/2014 tarihleri arası aylık 257,04 TL,
- 01/07/2014 – 31/12/2014 tarihleri arası aylık 272,16 TL,

genel sağlık sigortası primi ödeyeceklerdir.

**Uzun Vadeli Sigorta Kollarına Tabi Olanlar İçin GSS Prim Tutarları**

- 4/a – 4/b ve 1/10/2008 tarihi veya sonrasında işe giren 4/c sigortalıları için GSS prim tutarı, prime esas kazançlarının, yani SGK'ya bildirilen kazançlarının % 12,5'idir.
- İsteğe bağlı sigortalılar için GSS prim tutarı, prime esas kazançlarının yani SGK'ya bildirdikleri kazançlarının % 12'sidir.

**GSS Primlerini Ödeme Zamanı**

- Her ayın GSS prim borcunun takip eden ayın sonuna kadar ödenmesi gerekir. Ayın son gününün resmi tatile rastlaması halinde takip eden ilk iş gününün mesai bitimine kadar ödenmesi gerekir.

**Kaynak:** [http://www.isvesosyalguvenlik.com/genel-saglik-sigortasi-prim-tutarlari/#.Uy23F6h\\_t4A](http://www.isvesosyalguvenlik.com/genel-saglik-sigortasi-prim-tutarlari/#.Uy23F6h_t4A) E.T: 14.01.2014

Hane halkı geliri esas alınarak yapılan gelir testi için ölçü 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücret ve katları olup

2014 yılı için tabloda yer almaktadır. Tablo 2' ye göre 01/01/2014-30/06/2014 tarihleri arasında aylık geliri 357 t' den az olanların GSS primi devlet tarafından karşılanmakta, aylık geliri 357-1071 TL'ye kadar olanlar 42,84 TL, aylık geliri 1071-2142 TL'ye kadar olanlar 128,52 TL, 2142 TL'den fazla olanlar ise 257,04 TL prim ödeyerek GSS'den yararlanmaktadır.

Gelir testi uygulaması 5510 sayılı Kanunun en problemleri alanlarından birini oluşturmaktadır. 5510 sayılı kanun 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmesine rağmen, gelir testi uygulaması ile ilgili hükümler 1 Ekim 2010 tarihinden itibaren yürürlüğü girmesi hükmü bağlanmıştır. Fakat bu tarihe kadar SGK, gelir testi uygulaması ile ilgili kurumsal ve idari işlemleri tamamlamadığı için uygulama 1 Ocak 2012 tarihine ertelenmiştir. Öte yandan gelir testi uygulaması ile ilgili bir önemli değişiklik yapılmıştır ve gelir testi yapma yetkisi Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB), bünyesine alınan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına (SYDTV) verilmiştir. Gelir testi uygulama yetkisinin SGK'dan alınarak SYDT Vakıflarına verilmesi sosyal güvenlik reformunun başlangıç amaç ve hedeflerine aykırı olmuştur. (Alper, 2012: 58).

Gelir testi uygulamasında diğer problem gelir testi yaptırmayanlar veya yaptırmak istemeyenler için otomatik olarak asgari ücretin 2 katı üzerinden prim alınmasıdır. Bu uygulama bir nevi cezalandırıcıdır (Alper, 2012: 58).

Hane halkının bütün gelirleri kavramı da sorunlu anlardan biridir. Eşlerin bile gelir paylaşımının sorunlu olduğu durumlar söz konusu iken, anne -baba, ileri yaştaki çocuklar, eşinden boşanmış veya ayrı yaşayan kız çocukları ile büyük anne ve büyük babanın çeşitli sebeplerden dolayı birlikte yaşamak zorunda olduğu durumlarda, her birinin gelirini üst üste toplayarak gelir testi yapmak ve kişi başına düşen geliri bulmak sağlıklı bir yöntem değildir (Alper, 2012: 59).

Gelir testi yaptırmayı gerektiği halde yaptırmayan 3 milyon kişi olduğu belirtilmektedir. Şimdi yeni gelecek olan torba kanunla bu borçlulara tasarının yasalaştığı andan itibaren üç ay süre tanınması beklenmektedir. Bu üç ay içerisinde gelir testine girip ödemeleri gereken prim miktarı belirlenip, faiz veya gecikme zammı uygulanmadan bu miktara 12 taksit imkânı getirilecektir. Asıl önemli olan ise ilk taksiti ödeyen kişinin sağlık hizmetlerinden yararlanmaya başlayabilecek olmasıdır. Örneğin; aylık geliri 357 TL ile 1.071 TL arasında olan ve gelir testi yaptırmayan bir kişinin, 42.84 TL prim ödemesi gerektiği tespit edilerek bu tutar 01.01.2012'den itibaren işletilecektir.. Dolayısıyla bu kişiye bugüne kadar borçlu olunan 27 ay üzerinden 1.156 TL borç çıkartılarak bu borcu ödemesi için 12 taksit imkânı getirilecektir( Kılıç, 2014).

### 7.3.Katılım Payı ve İlave Ücret Alınması

Sağlık hizmetlerinden faydalanmak için, özellikle de ilaç ve iyileştirme araçlarından katkı payı alınması Türkiye'de yeni bir uygulama değildir. Sağlık hizmetlerinden faydalananlardan, başvurdukları sağlık kuruluşlarının basamağı dikkate alınarak alınan katılım payı giderek artmaktadır. Buna ilaç israfını önlemek amacıyla reçete katkı da ilave edilmiştir. Diğer taraftan özel sağlık kuruluşlarından sağlık hizmeti alanların ödeyecekleri ilave ücret payı da oran olarak yükseltilmiştir( Alper,2012: 60). Katkı paylarının kurum için vazgeçilmez bir araçtır. Katkı payının alınmasından ziyade miktarı ve şekli önemli bir sorun olduğu için katılım payları belirlenirken şunlara dikkat edilmelidir (Alper, 2010: 22):

- *Temel bir insan hakkı olan sağlık hakkının kullanımını engellemeyecek, ona ulaşımı güçleştirmeyecek ve bu hakkın kullanımından vazgeçirmeyecek,*
- *Gereksiz sağlık hizmeti kullanımından, israf ve istismarından caydıracak,*

- *Sektörde faaliyet gösteren sağlık hizmet sunucuları arasında haksız rekabete yol açmayacak,*
- *Kişilerin sağlık hizmet sunucusu ve hekim seçme özgürlüğünü kısıtlamayacak şekilde belirlenmelidir.*

Aksi takdirde, asgari ücretle çalışan az gelirlili işçiler, ilaç için gereken %20 katkı payını dahi ödemekte zorlanırken, hatta ilaç alımından vazgeçmek zorunda kalıyorlarken ve bu uygulama kaldırılmıyken sağlık hizmetinde katılım payı alımını genişletmek ve oranları uygun şekilde belirlememek sağlıkta var olan eşitsizlikleri daha da arttıracığının göstergesidir. GSS primleri devlet tarafından ödenecek derecede yoksul olduğu kabul edilen, eski sitemdeki Yeşil Kart sahipleri ve korunmaya muhtaç toplum kesimlerinin toplum kesimleri başta olmak üzere asgari ücretle geçimlerini sağlamak durumundaki yoksul toplum kesimlerinin sağlık hizmetine ulaşmak için katkı payı ödemek zorunda bırakılmaları bu kesimlerin sağlık hizmetinden yararlanabilmeleri ortadan kaldıracaktır (Türk Tabipler Birliği, 2005: 32-33).

SGK'nın sağlık hizmeti sunucuları arasında kamu-özel ayrımı yaparak farklı katkı payları belirlemesi; sağlık hizmeti talep edenleri kamu sağlık kurumlarına yönlendirmek için özel sağlık kuruluşları için daha yüksek katkı payları belirlenmesi GSS'nin hizmet satın almada eşit davranma ilkesine aykırıdır (Alper,2012: 60).

#### **7.4.Sevk Zinciri Uygulama Sorunu**

5510 sayılı Kanununun 70. maddesine göre; sağlık hizmetleri sunucuları birinci, ikinci ve üçüncü basamak olarak Sağlık Bakanlığınca sınıflandırılır. Basamaklar ve sağlık hizmetleri sunucuları arasında tanı, ön tanı, hekimlerin ve dış hekimlerinin uzmanlıkları dikkate alınarak zevk zinciri belirlenir. Aile hekimleri birinci basamak hizmet sunucusudur. Kurumca sağlık hizmetlerinin sağlana-

bilmesi, genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler sevk zinciri kurallarına uyma koşulu aranmaktadır.

İş kazası, meslek hastalığı, afet, savaş ve acil hallerde sevk zincirine uyma zorunluluğu yoktur.

Sevk zinciri uygulamasına uyulmamasından dolayı özellikle eski Yeşil kartlılarda, sağlık harcamalarını cepten ödemeyenlerin sayısı artmıştır. Basamakların saptanması, sağlık hizmet sunucuları ile basamaklar arasındaki bağlantı GSS özünü ve temelini oluşturmaktadır. Bunun için ülke koşullarına uygun, alt yapısı sağlam basamak ve sevk sistemine ihtiyaç vardır. Önce ülkenin sağlık envanteri çıkarılmalı, sağlık mevzuatı dikkate alınmalı, buradan hareketle ideal bir sevk sistemine geçilmelidir. Aile hekimliği yaygınlaştırılmalıdır (Güzel, 2012:942).

### **7.5. Acil Durumların Yanlış Algılanmasında Yaşanan Sorunlar**

Sağlık Uygulamaları Tebliğinin (SUT) revizyon İşlemleri başlıklı 3.1.3.b/1’de şu şekilde tanımlanmıştır: *“Ani gelişen hastalık, kaza, yaralanma ve benzeri durumlarda olayın meydana gelmesini takip eden ilk 24 saat içinde tıbbi müdahale gerektiren durumlar ile ivedilikle tıbbi müdahale yapılmadığı veya başka bir sağlık kuruluşuna nakli halinde hayatın velveya sağlık bütünlüğünün kaybedilme riskinin doğacağı kabul edilen durumlardır. Bu nedenle sağlanan sağlık hizmetleri acil sağlık hizmeti olarak kabul edilir.*

Sağlık Uygulama Tebliğinde belirtilen acil sağlık hizmetlerinin yanlış anlaşılmasından dolayı acil polikliniklerinde yığılmalar söz konusudur. Nitekim 2008 sonrası acilden tedavi için başvuran eski sistemdeki BAĞ-KUR’lu (yeni sistemde 4-b sigortalı) hasta sayısının arttığı saptanmıştır. Türkiye genelinde de acil servise başvuru oranlarının diğer servislere başvurulardan daha hızlı arttığı ifade edilmektedir (Arslanhan, 2010: 6). Bunun temel nedenleri arasın-

da, acil servise başvuruda hiç bir şartın aranmaması, prim borcu olan bağımsız çalışanların GSS hizmetlerinden yararlanamamaları nedeniyle acil servise başvurmaları, birinci basamak sağlık kuruluşlarına olan güvensizlik, acil serviste katkı payı alınmaması, 2003 yılı sonrasında gelen yönetmelikler ile hastanelerin acil servise başvuran hastaları hiçbir şekilde geri çevirmemeleri ve kuyruk beklememek için çalışma saatleri dışında acil servise başvurunun kolaylığı gösterilmektedir (Arslanhan,2010:6; Karadeniz, 2012:9).

### **7.6. Sistemin Yeterince Anlaşılmasından Kaynaklanan Sorunlar**

GSS uygulamasında yaşanan bir diğer sorun sistemin yeterince anlaşılmamasıdır. Sistemin yeterince anlaşılmaması sistem mağduru kişilerin artmasına neden olmaktadır. Örneğin 18 yaş altı çocukları ebeveynleri kuruma kayıt yaptırmak zorundadır. Eğer kuruma kayıt yaptırmazlarsa çocuklarının sağlık harcamalarını cepten ödemek zorundadırlar. BAĞ-KUR prim borçlusunun bakmakla yükümlü olduğu kişiler eğer talepte bulunurlarsa gelir testine tabi tutulup GSS primlerini ödeyerek sistemden yararlanacaklardır. BAĞ-KUR prim borçlularının bakmakla yükümlü olduğu kişiler bu durumdan haberdar olmadıkları için sağlık harcamalarını cepten ödemek zorunda kalmaktadır.

### **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Türkiye’de GSS öncesinde sağlık hizmetleri sunumunda parçalı ve karışık bir yapı vardı. İşçiler, kendi hesabına çalışanlar (esnaf ve sanatkâr, çiftçiler, şirket ortakları), için primlerle finanse edilen sosyal sigorta modeli uygulanmaktaydı. Memurların ve yoksulların (Yeşil Kartlıların) sağlık güvenceleri vergilerle finanse edilmekteydi. Bir diğer finansman şekli de bireylerin cepten ödeme yapması olarak gerçekleşiyordu. Cepten ödeme yapanların genellikle sağlık



güvenceleri yoktu. 2003 yılında uygulamaya konan Sağlıkta Dönüşüm Projesi ile vatandaşların eşit biçimde kamu sağlık hizmetlerinden yararlanmalarına dönük yeni politikalar uygulamaya başlandı. Sağlıkta dönüşüm projesinin en önemli bileşenlerinden bir tanesi, sağlık hizmetleri sunumu ve finansmanını tüm sigortalılar için eşit kılan ve ülkede yaşayan herkesi kapsam altına alan genel sağlık sigortasıdır. GSS 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2011 yılında memurlar, 2012 yılında ise sağlık hizmetlerini Yeşil Kart yoluyla alanlar GSS kapsamına alınmıştır.

GSS Türkiye’de ikamet eden vatandaşlar ile yasal olarak ikamet eden yabancıları kapsayan evrensel bir modeldir. GSS kapsamındaki kişiler: 5510 sayılı Kanuna göre zorunlu sigortalılar (m. 4-1/a-b-c), isteğe bağlı sigortalı prim ödeyen sigortalılar, SGK’dan primli sosyal güvenlik rejiminden gelir ve aylık almakta olanlar, İŞKUR’dan işsizlik geliri alan kişiler, 5510 sayılı Kanununun 60. maddesinde sayılan ve çeşitli kanunlar gereği maaş alan diğer kişiler, harcamaları taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak, aile içi geliri kişi başına asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar (vizesi sona ermemiş Yeşil Kart sahipleri de aynı statüde kabul edilmişlerdir ve sigortalının ve emeklinin bakmakla yükümlü olduğu kişiler; çalışmayan eş, 18 yaşını, Lise ve dengi okullarda eğitim gören 20. Yaşını, yükseköğrenim gören 25. yaşını doldurmuş çocuklar, her türlü kazanç ve irattan elde ettiği gelirinin asgari ücretin net tutarından daha az olan ve diğer çocuklarından sağlık yardımı almayan anne ve babalardır. Kız çocuklarında yeni duruma göre, 01.10. 2008 gününe kadar anne veya babası üzerinden sağlık yardımı alan kız çocukları bundan sonra işe girip çıksalar, evlenip boşanıp baba evlerine dönseler bile, anne-babanın üzerinden sağlık yardımı alabileceklerdir. Kişi başı geliri brüt asgari ücretin üçte birinden daha düşük olanların sağlık giderleri Yeşil Kart verilerek sağlanırken 01.01.2012 tarihinden itibaren GSS kapsamına girmiş-

lerdir ve SYDV'na gelir tespiti yaptırma için başvurmaları gerekmektedir. Eğer kişiler yukarıda sayılan grupların dışında kalıyorlarsa ve SYDV'na gelir testi yaptırmamışlarsa, ya da yapılan test sonucu gelirleri Kanun'da belirtilen yoksulluk eşiğinin üzerindeyse kendileri GSS primini ödemek zorundadırlar.

GSS'den yararlanmanın temel koşulu Türkiye ikamet etmek ve sağlık hizmeti sunucusuna başvuru tarihi geriye dönük bir yıl içinden az 30 gün GSS primi ödemiş olmaktır. Ayrıca bağımsız çalışanlar, sadece GSS sigortalısı olup prim ödemek zorunda olanlar, sağlık hizmeti sunucusuna başvurduğu tarihte 60 günden fazla borcu olmaları ve bunu taksite bağlatmamaları durumunda sistemden yararlanamamaktadır. Yine kısmi süreli çalışan sigortalılar, eksik kalan gün sayılarının GSS primlerini kendileri ödemedikleri takdirde sistemde yararlanamamaktadırlar.

GSS, koruyucu ve önleyici sağlık hizmetleri, ayakta ve yatarak tedavi ile ilgili her türlü sağlık hizmetleri, ilaç ve iyileştirme araçları ile protez araç ve gereçlerinin temini, ağız ve diş sağlığı ile ilgili tedavi edici hizmetler, analık hali ile ilgili sağlık hizmetleri, yurt içinde ve yurt dışına sevkle ilgili harcamaların ödenmesi, yardımcı üreme yöntemleri ile çocuk sahibi olma hizmetlerini kapsamaktadır.

Kanunda GSS'nin ülkede yaşayan tüm nüfusu kapsamasına ve istisnaların sosyal sigortalılığın aksine (5510 sayılı Kanun m. 6) az olmasına karşın, Türkiye'de sağlık harcamalarını kendileri karşılayanların oranı TÜİK Yaşam Memnuniyeti Anketi Sonuçlarına göre 2012 yılında % 6,52 , 2011'de %11 olduğu tahmin edilmektedir. GSS zorunlu olarak herkesi kapsamasına karşın, kayıt dışı çalışanlar, işsizler, sosyal sigorta ve GSS prim borcu olan kendi hesabına çalışanlar ve GSS prim borcu olanlar, gelir testine çeşitli nedenlerle başvurmayanlar sistemden fiilen yararlanamamaktadır. Sosyal sigorta mevzuatı atipik istihdam edilenlerin (mevsimlik çalışanlar ücretsiz

aile işçileri, kendi hesabına çalışanlar) büyük bir bölümünü kapsam dışına itmiştir. Sosyal sigortalı olmayan, ancak GSS primi ödemek zorunda olan kişiler de prim ödemezler ise GSS'den yararlanamamaktadır. Ayrıca gelir testi uygulamasına başvurmayanlar, gelir testi yaptırmayanlar veya yaptırmak istemeyenler için otomatik olarak asgari ücretin 2 katı üzerinden prim tahsil edilmesidir. Katılım paylarının giderek artması ve artan katılım paylarında dolayı düşük gelirli grupların sağlık hizmetlerine başvurmalarını engellemektedir. Sistemin yeterince anlaşılmasından kaynaklanan sorunlarda söz konusudur.

Genel sağlık sigortası uygulamasında yaşanan sorunlara yönelik çözüm önerileri aşağıda sunulmuştur:

1. Prim borcu olan bağımsız çalışanlar ile GSS primi hiç ödemiş kişilerin sağlık hizmetlerinden yararlanmaları sağlanmalı, prim borçları, sağlık hizmetinden bağımsız olarak SGK tarafından ayrıca takip edilmelidir.
2. Eğitim hayatlarını yeni bitirmiş ve ebeveynlerinin sağlık güvencelerinden çıkan işsiz gençlerin GSS primleri, İŞKUR tarafından açılan mesleki eğitim kurslarına katılmak kaydıyla işe girene kadar devlet tarafından karşılanmalıdır.
3. SYDV tarafından gerçekleştirilen gelir testi objektif ve herkesin anlayacağı kriterlere bağlanmalıdır.
4. Gerek GSS, gerekse gelir testi ile ilgili bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları yapılmalıdır. Buna rağmen gelir testine başvurmayanların durumu, SYDV uzmanlarınca yerinde incelenmelidir. Bunun için SYDV'na sosyal yardım ve hizmetler konusunda uzman personel alınmalıdır.
5. Kayıtlı istidam teşvik edilmeli, kayıt dışı istihdamla etkin biçimde mücadele edilmelidir (Karadeniz, 2012). Sosyal si-

gortalı sayılmayanların kapsamı daraltılmalıdır. Atipik çalışma türlerine ve çalışanların gelir ve ödeme güçlerine uygun sosyal sigorta programları geliştirilmelidir.

6. Mevsimlik ya da yevmiyeli çalışanların çalışma koşullarına uygun bir prim ödeme şekli geliştirilebilir. Örneğin, mevsimlik tarım çalıştıkları dönem sonunda, çiftçiler ise hasat zamanında toptan genel sağlık sigortası primlerini ödeyebilirler.
7. GSS prim ödeme mükellefi olup prim ödemeyenlere cep telefonu operatörleri aracılığı ile kısa hatırlatma mesajı gönderilebilir. GSS primlerinin cep telefonu aracılığı ile ödenebilmesi, prim ödeme aşamasındaki bürokrasiyi azaltabilecektir.

Sonuç olarak Türkiye’de GSS yaşanan sorunlar ekonominin, toplumsal yapının ve çalışma yaşamının temel sorun alanları ile birlikte bir bütün olarak ele alınıp çözümlenebilir.

## KAYNAKÇA

Alper, Y. (2010). “Sosyal Güvenlik Reformu:Genel Sağlık Sigortası: Önemi, Esasları Ve Problemler”,*Sosyal Diyalog Dergisi*, Cilt1/2, s.14-40.

Alper, Y.(2012). “Genel Sağlık Sigortası ve Gelir Testi Uygulaması”, *Türkiye İşçi Sendikaları Yayın Organı*, Mart - Nisan 2012, Sayı: 397 s.56-60.

Arslanhan, S. (2010). *Muayene sayısındaki artış, anlamlı bir erişim artışını mı ifade ediyor?* TEPAV Politika Notu, Ankara [http://www.tepav.org.tr/upload/files/12846271041.Muayene\\_sayisindaki\\_artis\\_anlamli\\_bir\\_erisim\\_artisini\\_mi\\_ifade\\_ediyor.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/12846271041.Muayene_sayisindaki_artis_anlamli_bir_erisim_artisini_mi_ifade_ediyor.pdf) (10.12.2013).

Çallı, M(2012).5510 Sayılı Kanuna Göre Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Olup Genel Sağlık Sigortası'ndan Yararlanamayanlar: Denizli Örneği, ( Basılmamış Yüksek Lisans Tezi) Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

Ekin, A. (2012). “Genel Sağlık Sigortasından Yararlanma Şartları ve Esasları” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*,(100),s.151-166.

Erol,H. ve Özdemir, A. (2014). “Türkiye’de Sağlık Reformları ve Sağlık Har-

camalarının Değerlendirilmesi” Sosyal Güvenlik Dergisi Cilt : 4 - Sayı : 1 s.9-34.

Genel Sağlık Sigortası Prim Tutarları 2014 Yılı [http://www.isvesosyalguvenlik.com/genel-saglik-sigortasi-prim-tutarlari/#.Uy23F6h\\_t4A](http://www.isvesosyalguvenlik.com/genel-saglik-sigortasi-prim-tutarlari/#.Uy23F6h_t4A) (E.T: 14.01.2014)

Gerek, N. (2012). “Son Değişikliklerden Sonra Genel Sağlık Sigortasının Kişiler Bakımından Kapsamı”, *Sicil Dergisi*, Sayı 25,s.197-205.

Gökbayrak, Ş.(2010).“Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, *Çalışma ve Toplum*, 2010/2,s.141-162.

Güzel, A., Okur, A. R., ve Canikoğlu, N. (2010).**Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayıncılık**, İstanbul.

Güzel, A., Okur, A. R., ve Canikoğlu, N. (2012).*Sosyal Güvenlik Hukuku*, Yenilenmiş 14. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul.

Karadeniz, O. (2012). “Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Sürecinde Genel Sağlık Sigortası: Kapsam ve Mali Sürdürülebilirlik Açısından Bir Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Sayı: 82, s. 6-18.

Kılıç, C. SGK’dan 4.5 milyon kişiye prim affı, <http://ekonomi.milliyet.com.tr/sgk-dan-4-5-milyon-kisiye-prim/ekonomi/ydetay/1820660/default.htm>,(14.01.2014).

Pekten, A. ( 2006). “Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Getirdiği Yenilikler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, s.119-138.

Şakar, M. (2011). *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku*,Beta Yayıncılık,İstanbul.

Şakar,M. (2012). “Gss Bir Sigorta Değil, Sağlık Vergisidir”,*Mercek Dergisi*, Sayı:16, s.23-29.

Sıvacı, C. (2006).“Genel Sağlık Sigortası Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”,*Bütçe Dünyası* , Sayı: 24, s.1-9.

Tezel, A. “Eski Kızlar Kurtuldu Yeni Kızlar Kurtulamadı”<http://www.alitezel.com/index.php?sid=yazi&id=4328>, (20.02.2014).

TÜİK, Hane Halkı Yaşam Memnuniyeti Anketi Veri Tabanı, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/yasamapp/yasam.zul>, ( 10.01.2014).

Türk Tabibler Birliği (2005). *Genel Sağlık Sigortası: Türk Tabibler Birliği Görüşleri*, Ankara.

## BEŞİNCİ OTURUM: TOPLUMSAL CİNSİYET

### Oturum Başkanı:

*Prof. Dr. Yusuf ALPER-Uludağ Üniversitesi*

### Sunumlar:

*Yrd. Doç. Dr. Nihat ALTUNTEPE; Dilek CABUŞ-  
Süleyman Demirel Üniversitesi*

**“Türkiye’de Cinsiyete Dayalı Ücret Farklılığı”**

*Arş. Gör. Tuğba GÜNER-Süleyman Demirel Üniversitesi*

**“Türkiye’de ve AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kadınlar Yönelik Pozitif Ayrımcılık Uygulamalarının Kadın İstihdamının Artırılması Açısından Değerlendirilmesi”**

*Doç. Dr. Ahmet YATKIN; Yrd. Doç. Dr. Selim GÜNDÜZ;  
Arş. Gör. Yeliz AKTAŞ POLAT-Fırat Üniversitesi*

**“Türkiye’de Kamu Kurumlarında İşe Almada Kadınların Durumuna Eleştirel Bir Bakış”**

# TÜRKİYE'DE CİNSİYETE DAYALI ÜCRET FARKLILIĞI

*Yrd. Doç. Dr. Nihat ALTUNTEPE; Dilek CABUŞ-  
Süleyman Demirel Üniversitesi*

## ÖZET

Emek piyasasında gözlenen aksaklıklar içerisinde en önemlisi ve konu ile ilgili araştırmacıların en çok dikkatini çeken kadın emeğine karşı yapılan ayrımcılıktır. Ayrımcılık içerisinde de en açık biçimde gözlenebilen ayrımcılık ise ücret ayrımcılığıdır. Toplumdaki sosyo-kültürel normlara, geleneksel bakış açısına, kadınların eğitim düzeyinin düşük olmasına bağlı olarak ve ev ile iş hayatının bağdaştırılmasında yaşanan zorluklar nedeniyle kadınların, çoğunlukla evlenene veya çocuk sahibi olana kadar çalışmayı tercih ettikleri görülmektedir. Böyle bir tercih yapan kadınların ise, erkeklere oranla daha kısa süreli bir kariyer beklentileri olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kadınların yaptıkları tercihlerde genellikle aile birinci, çalışma ise ikinci planda yer almaktadır. Dolayısıyla cinsiyete dayalı ücret farklılığının büyük ölçüde nedeni ayrımcılıktan kaynaklanmamakta; kadınların eğitim düzeylerinin düşüklüğünden, yaptıkları tercihlerden kaynaklanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Ücret, Ücret Farklılığı, Cinsiyet.

## GİRİŞ

Kadınlar, yüzyıllarca üretimin her aşamasına katkıda buldukları halde, kalkınmanın olanaklarından yeterli pay alamayan kesimi oluşturmaktadırlar. Toplumsal yapıda meydana gelen değişim ve gelişmelerle kendine yeni ve farklı roller yükleyen kadın, eğitim almaya, kendi konumunun farkına varmaya, kısaca bilinçlenmeye

başlamıştır. Ve sanayi devrimi ile birlikte erkekler gibi “ücretli” olarak “işçi” statüsünde çalışmaya başlamışlardır.

Ülkemizde; kadınların çalışma yaşamına aktif olarak katılması hizmet sektörünün ortaya çıkmasıyla başlamıştır. Ancak toplumsal yaşamda ağırlığını hissettiren geleneksel tavır ve düşünceler, kadının ev yaşamının dışında çalışmaya başlamasına sınırlandırmalar getirmiştir. “Kadının yeri evidir” düşüncesinin ağır bastığı toplumda kadın, hem evde hem de ev dışında çalışmak istediğinde, çatışma içinde kalmaktadır. Kendisiyle çatışma içinde kalan kadın, erkeklerle aynı işi paylaştığı halde ondan daha düşük ücret almakta, tercih olarak da ikinci plana itilmektedir. Erkek işi olarak tanımlanan işler daha itibarlı ve yüksek ücretli olurken, yapılan işin “kadın işi” olarak tanımlanıyor olması, bu işin toplum tarafından düşük statülü, düşük ücretli olarak algılanmasına yol açmaktadır. Bu durum ücret ayrımcılığı olarak değerlendirilmektedir.

Yapılacak olan bu çalışma ile cinsiyete bağlı ücret farklılıklarının nedenleri açıklanmaya çalışılacaktır. Bu doğrultuda çalışmamız iki bölümden oluşacaktır. Birinci bölümde, ücret kavramı, ücret türleri, ücret yöntemleri ve ücretin çalışanlar açısından ekonomik, sosyal ve psikolojik önemi incelenecektir. İkinci bölümde, cinsiyet kavramı fizyolojik ve toplumsal olarak incelenecek, iş yaşamında kadının yerine değinilerek ücret farklılığının tanımı yapılacaktır. Türkiye’de cinsiyete dayalı ücret farklılığının nedenleri incelenecek ve ücret farklılığının engellenmesi için yasalarda alınan önlemlere değinilecektir.

### 1. Ücret Kavramı’na Teorik Bir Bakış

Ücret kavramı, değişik dönemlerde değişik kapsamda ele alınmış ve özellikle çeşitli bilim dallarına göre incelenerek, belirli yaklaşım biçimleri oluşturulmuştur. Ekonomik açıdan ücret; emeğin fiyatı, sosyal siyaset açısından; iş görenin geçim aracıdır. İş hukuku açısından-



dan; iş görenin fikri ve bedeni faaliyetlerinin karşılığıdır. Çalışma Ekonomisi bilim dalı yönünden ücret, bir üretim faktörü olarak insanın bedensel ve düşünsel emeğine ödenen bedeli ifade eder(Zaim, 1985:184). Bir diğer tanıma göre ise ücret; işçilerin bilgi, yetenek deneyim ve emek güçlerini işverenin emrinde kullanmalarına karşılık elde ettikleri nakdi ve aynı ödemelerin tümüdür(Berberoğlu, 1995:135; Talas, 1983:13)

4857 sayılı İş Kanunu'nun 32/1. maddesi ücreti; “Bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır.”olarak tanımlamıştır. Ve bu tanımlamadan hareketle ücret kavramının üç temel unsuru olduğu söylenebilir, bunlar; iş karşılığında ödenme, işveren veya üçüncü kişiler tarafından ödenme ve para ile ödenme olarak sıralanabilir(Akyıldız ve Korkmaz, 2009:42). İş Kanunu'nun 32/1. maddesinde genel anlamdaki ücret tanımı, asıl ücretin tanımından başka bir şey değildir. Asıl ücrete dar anlamda ücret de denir ve asıl ücrete işçiye sağlanan yan menfaatler, örneğin ikramiye, prim, sosyal yardımlar ve diğer ek ödemeler dâhil değildir. Asıl ücretin yanı sıra belirli tazminatların, para ve parayla ölçülmesi mümkün sözleşmeden veya kanundan doğan yan menfaatleri kapsayan ücrete geniş anlamda ücret denir. Geniş anlamda ücretin karşılığı olarak, çalışma hayatında “giydirmiş ücret” tabiri de kullanılmaktadır.

Anayasa da 55. maddenin 1. bendinde; ücret emeğin karşılığıdır, şeklinde bir tanıma yer verilmiştir(Akyıldız, 2001:116). Gelir Vergisi Kanununun 61. maddenin 1. bendinde ise ücret; “İşverene tabi ve belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı olarak verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.” şeklinde tanımlanmıştır(İnce, 1998:134). Bütün bu tanımlamalardan hareketle ücreti, işçilerin teknik bilgi ve emek gücünü işverenin emrine vermelerine karşılık elde ettikleri her türlü kazanç olarak tanımlamak mümkündür.

Ücret yapısı bakımından esas ücret ve ekleri olarak ikiye ayrılır, fakat uygulama bakımından çeşitlilik gösterir. Esas ücret; sözleşme ile kararlaştırılır ve çalışmanın karşılığı olarak belirlenir. İşçiye birim asgari ücretten daha düşüğü ödenemez. Ücret ekleri ise; asıl ücrete ilave olan sosyal yardımlar, ikramiyeler, primler vs. gibi ödemeleri içine alır. Ücret ekleri, sözleşmeden, toplu iş sözleşmesinden ya da iş yeri uygulamalarından kaynaklanır. (Günay, 1998:1353) Uygulama bakımından zaman esası, verime göre ücret, yüzde usulü, ikramiye, prim, komisyon şeklinde belirlenebilir(Akyıldız ve Korkmaz, 2009:43).

Ücretin saat, gün, hafta ve ay gibi zaman dilimi esas alınarak ödendiği sisteme zaman esasına dayalı ücret sistemi denilmektedir(Uşan, 2003:29). Bu sistem işçiye hem psikolojik hem de ekonomik güvenlik sağladığı için avantajlı bir sistemdir. Bu sistemde işçinin performansı yüksek olmasa da işçi ücrete hak kazanacaktır. (Narmanlıoğlu,1998:221; Kılıçoğlu, 1999:702).Verime göre ücret, ücretin, yapılan işin sonucuna göre belirlenmesidir ve işçi; becerisi, alışkanlığı ve hızlı çalışması sonucunda daha fazla ücrete hak kazanır(Sümer, 2007:68; Demircioğlu ve Centel, 2007:106). Verime dayalı bir ücret olan; akort ücret işçinin ürettiği mal birimine veya işin miktarına göre belirlenmektedir. Burada ücret miktarı yapılan iş ile doğru orantılıdır(Çelik, 2004:132; Turan, 1993:89). Verime dayalı bir diğer ücret ise götürü ücrettir. Götürü ücret belirli bir süre içerisinde bitirilmesi beklenen karışık ve birbirlerinden farklı unsurlardan oluşan işleri görenlere verilir(Esener, 1999:174; Işıklı, 2002:72). Yüzde usulü ücret eğlence yerleri, lokanta, otel vb. iş yerlerinde müşterilerin hesap pusulalarına tutarın belli bir yüzdesi eklenerek müşterilerden alınan paralara dayalı ücret sistemidir(Akyıldız ve Korkmaz, 2009:44).

Primli ücret sisteminde ödenen prim; işçinin, gördüğü işte gösterdiği üstün özen sonucu kalite veya miktar bakımından çıkardı-

ğı iyi işe karşılık yapılan ek ödemedir. Prim ödenmesindeki amaç, işçilerin gördükleri işin karşılığı olmaksızın geçmişteki gayretlerinin ödüllendirilmesi düşüncesi olduğundan, prim karşılıksızdır ve zorunlu değildir(Çakır, 2006:27). İkramiye ise işçilere yılbaşı, bayram, evlenme, doğum, kuruluş yıldönümü gibi özel nedenler ya da işçinin yaptığı işten memnun kalınması halinde düzenli ya da belli aralıklarla ödenen ücret ekidir(Çelik, 2004:136; Esener, 1999:170). Komisyon ücreti ise işçinin yaptığı iş ile işverene sağladığı çıkar üzerinden belli bir yüzde sayısı ile belirlenen ve ya sayı ile belirlenen karşılığı almasını ifade eder(Çenberci, 1964:252; Süzek, 2006:285).

Genellikle ücret düzeyi çalışılacak işin seçiminde en önemli kriter olarak değerlendirilmektedir. Ücret, çalışan birey ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler için tüm ihtiyaçlarını karşılamada temel araç olma özelliği taşıdığı için ekonomik olarak büyük ölçüde önemlidir(Çakır, 2006:17). Ücret, bireyin zorunlu ihtiyaçlarını (beslenme, barınma, sağlık vb.) karşılaması için tek gelir kaynağı olması açısından hayati önem taşımaktadır(Talas, 1983:5). Ancak işçiler ücreti sadece maddi olarak algılamazlar, aynı zamanda ücrette örgütteki yerlerini belirlemelerini sağlayan psikolojik bir anlam; saygınlık, statü ve güven ihtiyacını karşılama için de sosyal anlam yüklerler.

Ücret düzeyi bireylerin tanınma, statü sahibi olma gibi sosyal ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Bireyler kendi ücretlerini sosyal yapıdaki konumlarını belirlemek için karşılaştırırlar. Sosyal açıdan işçi diğer ücret ve meslek grupları içindeki konumunu ücreti ile belirler(Bingöl, 1997:341). Ayrıca ücret, çalışanın örgüt içindeki saygınlığı, bağlı bulunduğu bölümün çalışma koşulları ve diğer konularda ne kadar denetim sahibi olduğu ve karar mekanizmasında ne derece yer aldığı konusunda bilgi verir(Işığışok, 2011:15). Psikolojik açıdan ücret çalışan için bir işi başarma, işteki çaba ve performan-

sının tanınması, çabasının karşılığının verilip verilmemesi ile ilgili durumları içine alan bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır(Çakır, 2006:17-18). Ayrıca ücret çalışanı işyerine bağlayan bir faktör olarak da önem taşımaktadır. Çalışan yaptığı işin karşılığını aldığına inandığı ve ücret adaletinin sağlandığı inandığında işyerine, işverene olan bağlılığı da artacaktır(Uğur, 2003:144-147). Bir başarının ek bir ücretle ödüllendirilmesi çalışanın tatmin duygusunu güçlendirirken, bu onun motivasyonunu ve verimliliğini de artıracaktır(-Tınar, 1996:63; Mucuk, 2005:338).

## 2. Cinsiyet Kavramı ve İş Yaşamında Kadın

Fizyolojik cinsiyet, kadın ya da erkek olmanın biyolojik yönünü ifade etmektedir ve biyolojik bir yapıya karşılık gelmektedir. Kadınlarla erkekler arasındaki biyolojik farklılıklara da; fizyolojik cinsiyet farklılıkları denilmektedir(Dökmen, 2004:4-10). Pek çok araştırmacıya göre kadın-erkek eşitsizliğinin temelinde yatan faktör, kadının yaratılısındaki farklılıktır(Yeşilorman, 2001: 271). Kadının doğurganlığı nedeniyle sahip olduğu farklı vücut özellikleri, kadının hem ev çevresinde tutulmasına hem de fiziksel güç gerektiren işlerde çalıştırılmamasına neden olan faktörler fizyolojik cinsiyet rollerini oluşturmaktadır.

Toplumsal cinsiyet kavramının arkasında yatan fikir, cinsiyetin toplumsal bir “inşa” olduğudur. Kadınlık ve erkeklik doğuştan getirilen biyolojik özelliklerden çok toplumsal birer kurgu olarak ele alınır(Bora, 2005: 22). Toplumsal cinsiyet kavramıyla toplumsal anlamda kadına ve erkeğe yüklenen anlamlar ifade edilmektedir. Kadınların ve erkeklerin toplum içinde sahip olduğu farklı statüler aslında toplumsal ve kültürel olarak belirlenmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, 1997: 18). Bu noktada kadınların neden baskı altında tutulduğunu ve erkek egemen düzeni tam olarak ifade edebilmek için farklı bir

kavram olarak karşımıza çıkan toplumsal cinsiyet, sosyal ve kültürel bir kurgu olup; cinsiyet farklılıklarını da içermektedir (Onur ve Koyuncu, 2004: 34; Tekin, 2003: 2; Stewart ve McDermott, 2004: 538). Bu durum aile, okul, işyeri, yasalar ve politika gibi kurumlara yansımaktadır (Population Reports, 1998: 19).

Hemen hemen her yerde bir grup olarak kadınların erkeklere göre ikincil sayılmalarını cinsiyet değil toplumsal cinsiyet belirlemektedir. Kadınlar daha az hakka ve daha az kaynağın denetimine sahiptir. Erkeklerden daha uzun saatler çalışır fakat işlerine ya az değer verilir ya da az ödeme yapılır. Kadınlar erkeklerin ve toplumun sistematik şiddetine maruz kalırlar; toplumsal, ekonomik ve siyasal kurumlarda karar alma güçleri çok azdır (Bhasin, 2003:5). Buradan da anlaşılacağı üzere toplumsal cinsiyet kültürel bir kavramdır.

### **3. Türkiye’de Cinsiyete Dayalı Ücret Farklılığı**

Ücret farklılığı, aynı işi yapan kişilere yaş, beceri, deneyim, eğitim, cinsiyetlerine göre farklı ücretler ödenmesidir. Ücret farklılığı, ekonomideki çalışma koşullarıyla, çalışanların kapasite ve beceri farklılıkları ile piyasa koşullarının farklılığından dolayı ortaya çıkan farklılıklardır. Cinsiyete dayalı ayrımcılık, bir kişinin bir kadına, cinsiyetine dayalı olarak, bir erkeğe davrandığı veya davranacağından daha olumsuz ya da daha az olumlu davranmasıdır. Biçimsel olarak eşitlikçi gözükken davranış veya uygulamaların sonradan kadının üzerinde ayrımcı etkiler yaratması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışma hayatında cinsiyete dayalı eşitsizliklerin karşımıza çıkardığı sorunlardan biri, ücretlerde görülen eşitsizlik olmaktadır (Giddens, 2006: 345). Her ne kadar son yıllarda cinsiyete dayalı ücret farklılığı daraldıysa da; kadınlara ödenen ortalama ücretlerin, erkeklere ödenenin altında kaldığı bilinmektedir (Kocacık ve Gökkaya, 2005: 211).

Erkek ile kadın çalışanlar arasında ortaya çıkan ücret farklılıklarına neden olan ayrımcılık değişik sebeplerden kaynaklanabilmek-

tedir. İlk olarak, kadınların farklı işlere ve farklı kurumlara (düşük ücretli kurum ve işler) yönelmelerinden dolayı ücret farklılıkları oluşmaktadır. Bu durumda ayrımcılık işe alma sürecinde başlayıp, terfi ettirme sürecinde de devam etmektedir. İkincisi, bir kurumda kadın çalışanlar aynı işi yaptıkları halde erkeklerden daha düşük ücret almalarıdır. Üçüncüsü, erkek işi olarak kabul edilen ve erkeklerin ağırlıklı olarak çalıştığı sektörlerde kadın çalışanların işin gerektirdiği niteliklere sahip olmasına rağmen, sektöre erkeklerin egemen olması nedeniyle kadınların erkeklerden daha düşük ücret almalarıdır (Özkan ve Özkan, 2010:95-96).

### **3.1. Türkiye’de Cinsiyete Dayalı Ücret Farklılığının Nedenleri**

Kadınların belirli işkollarında yoğunlaşması, eğitimde, çalışılan saatlerde ve iş tecrübesinde erkeklerin avantajlı konumu, kadınlara ödenen ücretin düşük olması sonucunu doğurmaktadır. Cinsiyete dayalı ücret farklılığı çalışma yaşamıyla ilintili olarak, temelde aşağıda belirtilen nedenlerden dolayı karşımıza çıkmaktadır (Işık, 2009: 70).

#### **Meslek ve Sektörden Kaynaklanan Nedenler**

Günümüzde işgücü piyasalarında yaşanan değişimlerle birlikte, sektörel gelişmeler meydana gelmiştir. Teknolojinin ilerlemesiyle, sanayi sektörü giderek yerini bilgi yoğun sektörlerle bırakmaktadır. Bu da beraberinde, aynı sektör içinde farklı meslek gruplarının oluşmasına yol açmaktadır. Farklı sektörlerde veya farklı ve benzer mesleklerde çalışan kadınların ve erkeklerin, farklı ücret aldıkları görülmektedir. Bu durumda sektörel ve mesleki tercihlerde, ücretleri belirleyen etkenlerden biri olan “işin niteliği” önem kazanmaktadır. Kadınların sahip oldukları nitelikler nedeniyle yaptıkları sektörel ve mesleki tercihler, erkeklere oranla daha düşük ücretli olma eğilimi göstermektedir.

Kadınlar, daha düşük ücretli sektörlerde daha fazla görev alanı

bulabilmektedirler. Ancak erkeklerle aynı mesleki kategorilerde bile ortalama olarak kadınlar daha düşük ücret almaktadırlar(Kocacık ve Gökkaya, 2005:211). Kadınlar erkeklere oranla iş gücü piyasasında kısa süreli, aralıklarla kalmalarını kolaylaştıracak meslekler tercih etmektedirler. Kadının evdeki bazı sorumlulukları; onların daha çok kısmi süreli, geçici, esnek veya enformel işlerde çalışmalarına neden olmaktadır. Dolayısıyla kadınların, erkeklere oranla enformel sektörde daha fazla yer aldıkları ve sıklıkla enformel olarak ev işi sayılan faaliyetlerde asgari ücretin altında çalıştıkları görülmektedir(Mutari ve Figart, 2003:308).

Bazı meslek ve sektörlerin kadınlar için uygun bulunmadığı, kadın iş gücünün belirli piyasalarda sınırlı hareket ettiği görülmektedir. Bundan dolayı kadınlar “ikincil iş gücü” olarak nitelendirilmektedirler(Koray, 2005: 324-325). Yani; düşük ücretli, kötü çalışma koşulları, terfi imkânı düşük, işçi devrinin yüksek olduğu işgücü olarak konumlandırılmaktadırlar. Sektörler itibariyle, sanayi sektöründe kadınların istihdamına yönelik artış yavaş kalmakta ve hizmetler sektöründeki istihdam, sanayi sektörünü geçmektedir. Ancak her ne kadar kadın işgücünün çoğunlukla emek-yoğun, niteliksiz ve düşük ücretli mesleklerde ve sektörlerde yoğunlaşması çeşitli nedenlerden dolayı kadınlar için uygun görülse de, bu durumun kadın ve erkek işgücü arasında ücret farklılıklarına yol açtığı aşmaktadır.

### **Çalışanların Bireysel Tercihlerinden Kaynaklanan Nedenler**

Kadınların iş gücü piyasasındaki işler ile ilgili tercihleri onların çalışmak ya da çalışmamak yönündeki kararlarını büyük ölçüde etkiler. Koşulların uygunluğu bir bakıma aile sorumlulukları ile çalışma yaşamının gereklerinin dengelenmesi anlamına gelmektedir(Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, 2000:158). Bu çerçevede kadınlar, uzun saatler çalışma gerektirmeyen, vardiyalı olamayan, seyahatler yapmak zorunda olmayacakları işlerden yana tercihlerini kullanırlar.

Kadınlar hem çalışarak parasal gelir elde etmeyi hem de bu çalışma biçiminin aile sorumluluklarını ertelemelerine ortam yaratmamasını istemektedirler. Çalışan kadın, kadınlık rolü ve meslek rolünü bağdaştırmaya çalışmaktadır. Bir diğer ifadeyle kadınlar, kendileri ve aileleri için ayıracakları zamanın önemi ile çalışmaya ayıracakları zamanın önemi arasında çelişki yaşamaktadırlar (T.C. Başbakanlık Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, 2000:21).

### **Yaş ve Çalışma Süresinden Kaynaklanan Nedenler**

Çalışma süresi olarak kadınların erkeklere oranla daha az süre çalıştıkları bilinmektedir. Bunun iki temel nedeni olduğu düşünülmektedir. Bunlardan birincisi, kadınların erkeklere oranla zamanlarının daha büyük bir kısmını aile içindeki çocukların bakımı, yemeğin pişirilmesi, çamaşır ve bulaşık için harcaması olarak görülmektedir. Bir diğer neden ise, cinsiyetçi ayırım olmaktadır. Daha uzun saatler çalışan grubunu oluşturan profesyoneller ve yüksek kademe yöneticiler, genellikle erkek işgücünden oluşmaktadır. Kadınların aileye daha fazla vakit ayırma ve/veya eğitimlerine devam etme istekleri nedeniyle çalışma tipi olarak tam zamanlı çalışma yerine kısmi süreli çalışma tipini tercih ettikleri görülmektedir (Koray, 2005:328-329).

Günümüzde aynı meslekte çalışan birçok kadın, erkeklerle aynı okullaşma düzeyine sahipken, yaşça büyük olanlar için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla çalışanların yaşı ilerledikçe yaşam boyu aldıkları eğitim de bu doğrultuda düşmektedir. Kadınların da erkeklere oranla daha kısa süreyle iş yaşamında kaldıkları ve daha az eğitim aldıkları düşünülürse; kadın/erkek ücret oranlarının yaşla birlikte düşmesi gayet doğal görülmektedir (Ehrenberg ve Smith, 1997: 300,400). Türkiye’de kadınların çalışma yaşamında yer almaları, belli yaş dönemlerinde yoğun olarak yaşanırken, belli yaş dönemlerinde azalma eğilimi göstermektedir. Geleneksel kül-



türel yapı nedeni ile ev işleri ve çocuk bakımı gibi sorumlulukları üstlenen kadınlar, bu sorumlulukları nedeni ile çalışma yaşamını bazen tamamen, bazen de belli bir süre için terk etmektedirler(Yılmaz, 2006: 85-86)

### **Bireyin Eğitim Düzeyinden Kaynaklanan Nedenler**

Eğitim, birçok alanda kadının ilerlemesi için bir başlangıç noktasıdır ve kadının toplum içindeki konumu ve istihdam olanakları üzerinde etkili olan en önemli unsurdur. Kadınların eğitim düzeyi yükseldikçe işgücüne katılma oranı daha da artmaktadır(Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, 2000:158). Bu doğrultuda cinsiyete dayalı ücret farklılığını azaltmadaki en etkili yolun; eğitim seviyelerinin yükseltilmesi olduğunu söylemek mümkündür.

Yüksek eğitimli kişiler, mesleki ve sektörel olarak daha geniş bir alanda daha yüksek ücretler ile istihdam edilmektedirler. Yüksek eğitimli kadınlar için işgücü piyasasında devamlılığı sağlamanın daha kolay olduğu düşünülmektedir. Çünkü bu kişiler için daha fazla iş imkânlarının bulunduğu, ücretli çocuk bakım hizmeti için yeterli gelirlerinin olduğu ve aile içindeki sosyal normlara ve kurallara daha az bağımlı oldukları belirtilmektedir(Rubery, 1999: 137). Eğitim düzeyi yükselmesi, kadınların toplumsal statülerinin yükselmesi ve toplumca kadınlara verilen değerlerle doğrudan ilgilidir.

### **Ev ve İş Hayatı Tercihinden Kaynaklanan Nedenler**

Kadınlar genellikle, çalışma kararını verirken ve iş tercihlerini yaparken, ev ve içindeki görevlerini aksatmayacak işleri seçmeye özen gösterirler. Aile ve çalışma hayatının getirdiği eş zamanlı sorumluluklar nedeniyle kadın işgücünün geçici süreli, düşük statülü işlerde ve düşük ücretle çalıştıkları ileri sürülmektedir(Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, 2000:155). İşverenler ve sendikalar, hükümette söz sahibi olanlar, çalışan kadınların aynı zamanda aile

içi sorumluluklarla ilgilendiklerini ve geleneksel tipteki işyerlerinde bu durumdan kaynaklan sorunların çıktığını kabul etmektedirler.

Çalışan çiftler arasında iş yoğunluğu nedeniyle çok fazla görüsememeleri, iş seyahatleri nedeniyle birbirlerinden uzak kalmaları, evliliklerin bozulması gibi durumlar ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan, kadınların çocuk büyütme için kariyer süreçlerini yavaşlatmaları veya durdurmaları, aile ve iş hayatındaki rollerinde uzlaşma arayışları ve bu yüzden üst düzey görevlerin gerektirdiği tecrübeden yoksun kalmaları, kariyerlerini geliştirmelerini engelleyen ve üst kademelere yükselmelerini zorlaştıran sebepler olarak görülmektedir (Aytaç, 2001:18, 74-76, 79-80). Dolayısıyla kadının iş ve aile yükümlülükleri adına ikili rol çatışması yaşadığı belirtilmektedir. Burada önceliğin aileye mi, işe mi verileceği konusu çalışan kadın için en önemli çatışma nedeni olarak görülmektedir. Ev ve ailenin birincil önemini koruması nedeniyle çalışma hayatında kadının erkekle rekabet etmesi zorlaşmaktadır.

Çocuk sahibi olan kadınların, çocuk sahibi olmayan kadınlara oranla kariyere daha az önem verdikleri söylenebilir. Çocuk sahibi olmak işyerinde kadınlar için bir devamsızlık kaynağıdır. Çocuk sahibi çalışan kadınlar, olmayan kadınlara ve erkeklere oranla daha sık iş kesintileriyle karşılaşmakta bu da, cinsiyete dayalı ücret farklılığını etkilemektedir. Dolayısıyla çalışma hayatı boyunca kadın ve erkeğin kariyer yolları; evlilik ve çocuk yetiştirme ailevi sorumluluklardan kaynaklanan farklı imkân ve sınırlamalara bağlı olarak farklılaşmaktadır (Koray, 2005:327-329).

Konu ile ilgili yapılmış olan çalışmalar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Araştırmacılar cinsiyete dayalı ücret farklılığına farklı bakış açılarından yaklaşarak, ücret ayrımcılığının varlığı konusunda hem fikiirdirler.

**Tablo 1: Cinsiyete Dayalı Ücret Farklılığı ile İlgili Yapılmış Çalışmalar**

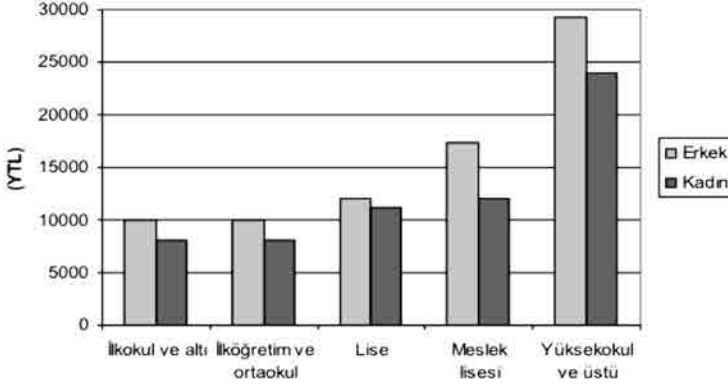
Araştırmacı	Araştırmanın Konusu	Araştırmanın Bulguları
Topbaş (2003)	Emek Piyasalarında Cinsiyete Dayalı Ücret Ayrımcılığı ve Türkiye Örneği	Cinsiyetler arasındaki ücret farklılığının %90'ı ayrımcılıktan kaynaklandığı sonucuna ulaşmıştır. Kadınların çalışma hayatında fiili iş tecrübeleri artığında karşılaştıkları ayrımcılık %36 oranında azalmaktadır. Ayrıca eğitim seviyesi arttıkça ücret ayrımcılığında azalmalar görülmektedir.
Yamak ve Topbaş (2004)	Kadın Emeği ve Cinsiyete Dayalı Ücret Ayrımcılığı	Oaxaca ve Cotton ayrıştırma yöntemini kullanmışlardır. Oaxaca ayrıştırma yöntemine göre toplam ücret farkının %78'inin ayrımcılıktan kaynaklandığını, deneyimin ve eğitimin kadınların ücret farklılığını azalttığını söylemektedir. Cotton yönteminde de ücretlerin %80'i ayrımcılıktan kaynaklanmaktadır.
Altınay (2006)	Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Cinsiyete Dayalı Ücret Farklılığı	Cinsiyete dayalı ücret farklılıklarının, ayrımcılıktan çok kadınların eğitim düzeyinden ve tercihlerinden kaynaklandığını söylemektedir.
Duruoğlu (2007)	Emek Piyasasında Cinsiyetçi Ücret Ayrımı: Bursa Organize Sanayi Bölgesinde Bir Araştırma	Araştırmacı üç tekstil firmasında araştırma yapmış ve kadın işçilerin erkek işçilere oranla daha düşük ücret aldığı sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca genç kadınlar daha yaşlılardan düşük ücret almaktadır. Bunun nedeni olarak da bakmaları gereken bir aileleri olmayışı gösterilmiştir.

Özkan ve Özkan (2010)	Kadın Çalışanlara Yönelik Ücret Ayrımcılığı ve Kadın Ücretlerinin Belirleyicilerine Yönelik Bir Araştırma	Çalışmalarında kadın ücretlerinin belirlenmesinde cinsiyet faktörünün ayrımcı bir kriter olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Kadın işçiler işgücü piyasasında düşük ücrete razı olmaktadır ve geçici statüde çalışmayı kabul etmektedirler. Beşeri sermayesi artan kadın işgücü piyasasında kalıcı olabilmektedir.
Eraslan (2012)	İşgücü Piyasasında Ücret Seviyesinde Cinsiyet Ayrımcılığı: Blinder-Oaxaca Ayrıştırma Yöntemi	Batı-Doğu Marmara, Ege-Akdeniz, Batı Karadeniz-K.Doğu Anadolu bölgelerinde erkekler kadınlara göre daha fazla ortalama saatlik ücret aldığı sonucuna ulaşmıştır. Erkekler bu ücret farkını Batı-Doğu Marmara bölgesinde hem beşeri sermaye üstünlükleri hem de ayrımcılık faktörleriyle yaratmışlardır. Ege-Akdeniz ve Batı Karadeniz-K.Doğu Anadolu bölgelerinde ise kadınların daha üstün olan beşeri sermaye özelliklerine sahip olmalarına rağmen erkeklere göre daha az saatlik ücret almaktadırlar. Orta-Güneydoğu Anadolu bölgesinde kadınlara yönelik bir pozitif ayrımcılık olduğunu söyleyerek bunun nedeni olarak da kadının işgücüne katılım oranının düşük olmasını göstermiştir.

### 3.2. Türkiye’de Cinsiyete Dayalı Ücret Farklılığının Durumu

Ülkemizde Kazanç Yapısı Anketi; ücret ve kazançların düzeyi, yapısı ve gelişimi konusunda, ücretli çalışanların özellikleri ayrımında bilgi derlemek amacıyla 2006 yılından itibaren AB ülkeleri ile eş zamanlı olarak dört yıl aralıklarla uygulanmaya başlanmıştır.

**Grafik 1: 2006 yılında Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre Yıllık Ortalama Brüt Kazanç**



2006 yılında, yıllık ortalama brüt kazanç 14 252 YTL'dir. Bu rakam, erkekler için 14 316 YTL, kadınlar için 14 036 YTL olarak tahmin edilmiştir. Anket sonuçları incelendiğinde, hem erkek, hem de kadın ücretli çalışanların kazançlarının eğitim durumu ile doğru orantılı olarak yükseldiği görülmektedir. Eğitim durumuna göre en yüksek yıllık ortalama brüt kazancı erkeklerde 29 258 YTL ile kadınlarda ise 23 899 YTL ile yüksekokul, üniversite ve üstü eğitim düzeyine sahip olanlar elde etmektedir. Eğitim düzeyi arttıkça alınan kazanç da artmaktadır.

**Tablo 2: 2006 yılı Cinsiyet ve Meslek Gruplarına Göre Aylık ve Yıllık Brüt Ortalama Kazanç**

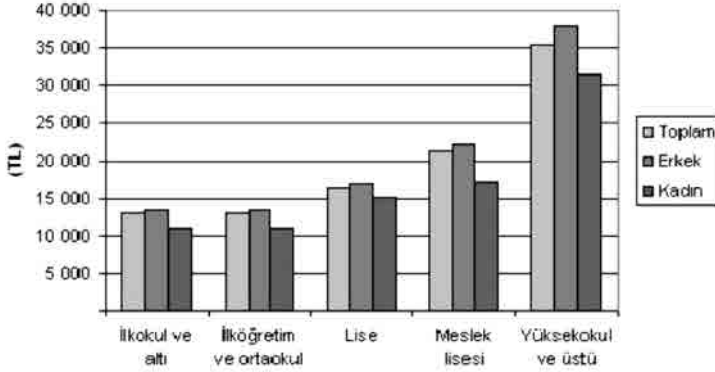
Meslek Grupları	Aylık Ortalama Brüt Ücret (YTL)			Yıllık Ortalama Brüt Kazanç (YTL)		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam	1 103	1107	1 091	14 252	14 356	14 036
Kanun yapıcılar, üst düzey yöneticiler ve müdürler	2 738	2 723	2 790	35 914	35 728	36 564
Profesyonel meslek grupları	1 860	1 982	1 685	23 605	25 165	21 355
Yardımcı profesyonel meslek grupları	1 359	1 414	1 233	17 855	18 633	16 158
Büro ve müşteri hizmetlerinde çalışan elemanlar	1 153	1 226	1 056	14 897	15 826	13 658
Hizmet ve satış elemanları	793	804	750	10 074	10 243	9 423
Nitelikli tarım, hayvancılık, avcılık, ormancılık ve su ürünleri çalışanları	840	851	691	11 181	11 300	9 554
Sanatkârlar ve ilgili işlerde çalışanlar	863	893	692	11 095	11 523	8 695
Tesis ve makine operatörleri ve montajcıları	877	901	693	11 359	11 675	9 023
Nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar	734	751	656	9 294	9 544	8 209

**Kaynak:** 2006 Yılı Kazanç Yapısı Anketi, TÜİK Haber Bülteni.

2006 Kasım ayı ve 2006 yılı referans dönemi olan anket sonuçlarına göre, Kasım ayında ortalama brüt ücret değerlerine cinsiyet ayrımında bakıldığında, erkeklerin 1 107 YTL, kadınların 1 091 YTL aylık ortalama brüt ücret elde ettikleri görülmektedir. Anket sonuçları, meslek grubu ayrımında incelendiğinde en yüksek yıllık ortalama brüt kazancı 35 914 YTL ile “kanun yapıcılar, üst düzey yöneticiler ve müdürler” meslek grubunda çalışanların elde ettiği

görülmektedir. En düşük yıllık ortalama brüt kazancı ise 9 294 YTL ile “nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar” elde etmektedir. “Kanun yapıcılar, üst düzey yöneticiler ve müdürler” meslek grubu hariç, erkeklerin aylık ortalama brüt ücret ve yıllık ortalama brüt kazançlarının kadınlardan daha yüksek olduğu görülmektedir.

**Grafik 2: 2010 yılında Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre Yıllık Ortalama Brüt Kazanç**



2010 Kazanç Yapısı Anketi sonuçlarına göre, 2010 yılında yıllık ortalama brüt kazanç 19 694 TL'dir. Bu rakam, erkekler için 19 683 TL, kadınlar için 19 728 TL olarak tahmin edilmiştir. Sonuçlar incelendiğinde, hem erkek hem de kadın ücretli çalışanların kazançlarının, eğitim durumu ile doğru orantılı olarak yükseldiği görülmektedir. Eğitim durumuna göre en yüksek yıllık ortalama brüt kazancı erkeklerde 37 878 TL, kadınlarda ise 31 437 TL ile yüksekokul ve üstü eğitim düzeyine sahip olanlar elde etmektedir.

**Tablo 3: 2010 Yılı Eğitim Durumu ve Meslek Grubuna göre Cinsiyete Dayalı Ücret Farkı**

	Yıllık Ortalama Brüt Ücret (TL)			Yıllık Ortalama Brüt Kazanç (TL)			Cinsiyete Dayalı Ücret Farkı
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	%
Eğitim Durumu							
İlkokul ve altı	12 237	12 597	10 519	13 099	13 526	11 065	16,5
İlköğretim ve ortaokul	12 192	12 571	10 470	13 043	13 505	10 949	16,7
Lise	15 117	15 531	13 969	16 414	16 907	15 049	10,1
Meslek Lisesi	18 759	19 442	15 647	21 280	22 195	17 109	19,5
Yüksekokul ve üstü	31 485	33 574	28 184	35 383	37 878	31 437	16,1
Meslek Grupları							
Yöneticiler	43 825	43 073	46 201	49 170	48 198	52 242	-7,3
Profesyonel meslek mensupları	31 520	34 549	27 861	33 974	37 557	29 647	19,4
Teknisyenler, teknikerler ve yardımcı profesyonel meslek mensupları	22 082	22 536	20 685	24 628	25 283	22 872	7,4
Büro hizmetlerinde çalışan elemanlar	18 875	19 383	18 203	21 478	22 066	20 700	6,1
Hizmet ve satış elemanları	12 922	13 167	12 188	13 787	14 076	12 919	7,4
Nitelikli tarım, ormancılık ve su ürünleri çalışanları	14 091	(*)	(0)	14 561	(*)	(0)	(*)
Sanatkar ve ilgili işlerde çalışanlar	15 278	15 586	13 004	16 921	17 297	14 151	16,6
Tesis ve makine operatörleri ve montajcılar	13 336	13 851	10 518	14 544	15 144	11 266	24,1
Nitelik gerektirmeyen işler	12 075	12 449	10 713	13 032	13 513	11 276	13,9
Toplam	17 884	17 834	18 029	19 694	19 683	19 728	-1,1

**Kaynak:** 2010 Yılı Kazanç Yapısı Anketi, TÜİK Haber Bülteni.

(\*)Gizlenmiş verilerin aritmetik işlem sonucu elde edilmesini önlemek amacı ile verilmemiştir.

(0)Gözlem değerleri güvenilir tahminler için yeterli değildir.



Cinsiyete dayalı ücret farkı; (erkek ücreti-kadın ücreti)/erkek ücreti\*100 olarak hesaplanmıştır.

Cinsiyete dayalı ücret farkı toplamda kadın ücretinin lehine (% -1,1) iken, eğitim durumuna göre incelendiğinde tüm eğitim durumu basamakları için erkek ücreti lehinedir. Göstergenin toplamda kadın lehine olması ücretli çalışanların eğitim durumuna göre dağılımının incelenmesi ile açıklığa kavuşmaktadır. Buna göre, ücretli çalışan kadınların en yoğun buldukları eğitim durumu % 35,3 ile yüksekokul ve üstü iken, erkekler için bu grup % 27,4 ile ilkököl ve altıdır. Cinsiyete dayalı ücret farkı meslek gruplarına göre incelendiğinde ise, “yöneticiler” grubu hariç, diğer tüm meslek gruplarında bu ölçütün erkek ücreti lehine olduğu görülmektedir.

Sonuçlar meslek grubu ayrımında incelendiğinde en yüksek yıllık ortalama brüt kazancı 49 170 TL ile “yöneticiler” meslek grubunda çalışanların elde ettiği görülmektedir. En düşük yıllık ortalama brüt kazancı ise 13 032 TL ile “nitelik gerektirmeyen meslekler” elde etmektedir.

### **3.3. Türkiye’de Cinsiyete Dayalı Ücret Farklılığının Engellenmesinin Yasal Dayanakları**

Çalışma yaşamında cinsiyete dayalı ücret ayrımcılığı yapılmasını engellemeye yönelik düzenlemeler, haklara sahip olmada ve haklardan yararlanabilmede kadın ve erkek arasında cinsiyetlerinden dolayı yapılan ayrımı önlemeyi amaçlar. Çalışma yaşamına yönelik genel olarak kadının hukuki durumu erkeğin hukuki durumundan farklı tutulmamış, sadece gerekli olduğunda kadın işçileri koruyan düzenlemeler getirilmiştir.

#### **Anayasa**

1982 Anayasanın 49. maddesine göre çalışmanın herkesin hakkı ve ödevi olduğu belirtilmiştir. Kimse yaşına, cinsiyetine ve gücüne

uymayan işlerde çalıştırılması yasaklanarak kadınları, çocukları ve engellileri çalışma şartları bakımından koruma altına almıştır

Yine Anayasanın 55. maddesinde emeğinin karşılığında işçiye ücret verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alarak çalışanların haklarını koruma altına almayı amaçlamıştır(Altan, 2012:157).

Anayasamızın 70. maddesi kadın-erkek herkesin eşit şartlar altında işe girmesini, kadın ve erkek arasında bir ayırım yapılmamasını güvence altına almaktadır. Söz konusu maddede “Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez” hükmü yer almaktadır.

### **4857 Sayılı İş Kanunu**

İş hukukunda “eşit davranma ilkesi” işyerinde eşit değerdeki işlerde çalışanlara eşit çalışma koşullarının uygulanmasını ve eşit olanakların sunulmasını anlamına gelmektedir. Bu ilke, işverenin hizmet sözleşmesinden doğan borçlarından biri olan eşit işlem borcu ile ifade edilmektedir. Kanunda genel anlamda ayrımcılığa karşı ve ücret ayrımcılığını yasaklayan hükümler yer almaktadır(Çakır, 2006:78).

4857 sayılı kanunun 5.maddesinde cinsiyet nedeniyle ayrımcılık yasaklanmıştır. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında, aynı veya eşit değerde bir iş için cinsiyet nedeniyle daha düşük ücret kararlaştırılamaz denilmiştir.

Yine bu madde doğrultusunda işveren, biyolojik veya işin niteliğine ilişkin sebepler zorunlu kılmadıkça, bir işçiye, cinsiyet veya gebelik nedeniyle iş sözleşmesinin yapılmasında, şartlarının oluşturulmasında, uygulanmasında ve sona ermesinde, doğrudan veya

dolaylı farklı işlem yapamaz. Ayrıca eşit değerde bir iş için cinsiyete bağlı olarak daha düşük ücretin kararlaştırılmayacağı ile cinsiyet nedeniyle özel koruyucu hükümlerin gerekmesi halinin de daha düşük bir ücretin uygulanması sonucunu doğuramayacağını belirtmektedir.

Cinsiyet dahil herhangi bir sebeple ayrımcılık yapıldığında buna uygulanacak yaptırım da İş Kanunu'nda yer almıştır. İş ilişkisinde veya sona ermesinde İş Kanunu'nun 5. maddesine aykırı davranıldığına işçi, dört aya kadar ücreti tutarındaki uygun bir tazminattan başka yoksun bırakıldığı haklarını da talep edebilir. İşçi 5. madde hükümlerine aykırı davranıldığını ispat etmekle yükümlüdür. Ancak, işçi bir ihlalin varlığı ihtimalini güçlü bir biçimde gösteren bir durumu ortaya koyduğunda, işveren böyle bir ihlalin mevcut olmadığını ispat etmekle yükümlü olur(Yenisey, 2006:66-67).

Ayrıca hamilelik süresince kadın işçiye periyodik kontroller için ücretli izin verilir. Hekim raporu ile gerekli görüldüğü takdirde, hamile kadın işçi sağlığına uygun daha hafif işlerde çalıştırılır ve daha hafif işe geçmesi nedeniyle ücretinde bir indirim yapılamaz.

### **6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu**

6356 sayılı Kanunu'nda, bütün işçilere uygulanacak genel hükümler getirilmiş, kadın işçileri korumaya yönelik özel bir hükme yer verilmemiştir. Kanununun 25. maddesinde, sendikaya üye olan işçilerle üye olmayan işçiler arasında işçinin ücret, ikramiye ve primlerinde, sosyal yardıma ilişkin hükümlerin uygulanmasında, işten çıkarmada herhangi bir ayırım yapılamayacağı belirtilmiş, ücret, ikramiye, prim ve paraya ilişkin sosyal yardım konularında toplu iş sözleşmesi hükümleri saklı tutulmuştur. Bütün işçileri kapsayarak birbirine emsal işçiler arasında ücret farkını (cinsiyette dahil) yasaklamıştır.

## 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Kanunun 7. maddesinde; “Devlet memurları görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapamazlar” hükmü yer almıştır ve aykırı davranışlara disiplin cezası uygulanması öngörülmüştür.

Devlet memurları ile ilgili diğer kanunlarda da kadın-erkek ayırımına gidilmeksizin benzer şekilde aylığın tanımı yapılmaktadır. Kanunun 147. maddesine göre aylık; bu kanuna tabi kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetlerinin karşılığında, kadroya dayanılarak ay itibarıyla ödenen parayı ifade etmektedir. Ücret açısından cinsiyet ayrımcılığına yol açacak herhangi bir düzenleme söz konusu değildir.

### 3.4. Cinsiyete Dayalı Ücret Farklılığının Engellenmesini Uluslararası Yasal Dayanakları

#### İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

1948 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen bildirgenin hukuksal bağlayıcılığı olmamasına karşın, uluslararası hukuk açısından güçlü bir etkiye sahip olduğu görülmektedir.

Bildirgenin insanlar arasında cinsiyet bakımından hiçbir ayrımın gözetilemeyeceğini açıkça gözler önüne seren 2. maddesinde herkesin ırk, renk, cinsiyet, din, dil, siyasal veya başka bir görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğuş veya herhangi başka bir ayırım gözetmeksizin herkesin bütün haklardan ve özgürlüklerden yararlanabileceği belirtilmiştir. Çalışma yaşamında kadınların karşılaştığı ücret ayrımcılığı sorununa ilişkin olarak düzenlenen 23. maddenin 2. bendinde ise herkesin, herhangi bir ayırım gözetmeksizin eşit iş için eşit ücret hakkı olduğu ifade edilmiştir (Altan, 2012: 157).

### **Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi**

Birleşmiş Milletlerin 16 Aralık 1966'da imzalayıp, 3 Ocak 1976'da onayladığı bu sözleşme Türkiye tarafından 15 Ağustos 2000'de imzalanmış ve 17 Haziran 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Sözleşmenin 7. maddesinin a bendinde, adil bir ücretle herhangi bir ayırım yapılmaksızın, özellikle kadınların erkeklerden daha düşük olmayan bir işkolunda eşit işe eşit ücret ilkesiyle çalıştırılmalarını güvenceye bağlayacak biçimde, eşdeğerde işler için eşit ücretlendirme hükmüne yer verilmiştir(Altan, 2012:157). Aynı maddenin c bendinde ise, kadınların meslekte ilerlemede fırsat eşitliği ifadesine yer verilmiştir. Bu maddeye göre; herkes kıdem ve yeterlik dışında hiçbir şarta bağlı olmaksızın, işinde uygun bir düzeye yükselmek üzere eşit ilerleme fırsatına sahiptir.

### **Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi**

Birleşmiş Milletlerce 1981 yılında yürürlüğe konulan bu sözleşme Türkiye tarafından 11.06.1985 tarihinde onaylanmış ve 19.01.1986'da yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin 3. bölümünde kadınların çalışma hakkına yer verilmektedir. Ayrımcılık hususu ve bu hususta alınan önlemler ise, sözleşmenin 11. maddesinde bulunmaktadır. Bu maddeye göre taraf devletler istihdam alanında kadınlara karşı ayırımı önlemek ve kadın-erkek eşitliği esasına dayanarak eşit haklar sağlamak için gerekli önlemleri alacaklardır(T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, 2001:168,173).

Bu sözleşmeyle kadınlara ve erkeklere; meslek seçmede, istihdam imkânlarından yararlanmada, meslekte ilerlemede, eşdeğerdeki işe eşit ücret hususunda, işin cinsinin değerlendirilmesinde, sosyal güvenlik hakkına sahip olma vb. alanlarda eşit davranılması gerekliliği vurgulanmıştır.

## **Philadelphia Bildirisi**

Philadelphia Bildirisi Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 1944'te kabul edilmiş olup, çalışma hayatında cinsiyetten kaynaklanan ayrımı reddetmektedir. Bildirinin üçüncü bölümünde; ücret kazanç, çalışma süresi ve çalışma koşulları konularında ilerlemelerden adil bir biçimde yararlanma hakkı herkes için tanınmıştır.

### **Eşit Değerde İş İçin Erkek ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliği Hakkında 100 Sayılı Sözleşme**

Cinsiyetler arası ücret eşitliğini sağlamada önemli bir kaynak olan 100 Sayılı Sözleşme, 1951 yılında kabul edilmiştir. Bu sözleşme, Türkiye tarafından 1966'da onaylanmış, 1967'de yürürlüğe girmiştir(Şen, 2003:237).

Sözleşmenin 1. maddesinin a bendine göre, ücret deyimi “işçinin çalıştırılması nedeniyle işveren tarafından kendisine nakdi veya aynı olarak doğrudan doğruya veya bilvasıta ödenen normal, kök veya asgari ücret veya aylıkla sağlanan bütün diğer menfaatler” olarak ifade edilmektedir. Eşit değerde iş için kadın ve erkek işçiler arasında ücret eşitliği deyimi ise, cinsiyet esasına dayanan, bir ayırım gözetmeksizin tespit edilmiş bulunan ücret hadlerini tanımlamaktadır(Ongan, 2003, 94). Sözleşmenin 2. maddesinde üye devletlerin, eşit değerde iş için kadın ve erkek işçiler arasında ücret eşitliği prensibini teşvik etmekle ve bu prensibin bütün işçilere uygulanması için gerekli önlemleri almakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. Sözleşmeyle ayrıca eşit değerde işe eşit ücret sağlamak için, işlerin objektif bir şekilde değerlendirilmesi de öngörülmektedir(T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, 2001:511).

## **İş ve Meslek Bakımından Ayırım Yapmama Hakkında 111 Sayılı Sözleşme**

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1958 yılında kabul ettiği ve Türkiye tarafından da 1966'da onaylanmıştır. Bu sözleşme ayırım deyimini “ırk, renk, cinsiyet, din, siyasal inanç, ulusal veya sosyal menşe bakımından yapılan ve iş veya meslek edinmede veya edinilen iş veya meslekle tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan her türlü ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutma” olarak ifade etmiştir. Sözleşmede ifade edilen ayırım deyimini çerçevesinde ayrımcılığın yasaklanmış olup, üye ülkelerin sözleşmede ele alınan anlamda her türlü ayırımı ortadan kaldırmak ve iş-meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği geliştirmek amacıyla gerekli önlemleri almakla yükümlü olduğu 2. maddede belirtilmiştir(Şen, 2003:295-296).

### **SONUÇ**

Günümüzde cinsiyete dayalı eşitsizlikler toplum hayatının tüm kesitlerinde olduğu gibi çalışma hayatında da karşımıza çıkmaktadır. Bu alanda yaşanan eşitsizlikler, yasal çerçevede ele alınarak düzenlemelerin getirdiği önlemler ve uygulanan politikalarla azaltılmaya çalışılsa da, uygulamada eşitsizliğin ortaya çıkardığı sorunların hala devam ettiği görülmektedir. Eşitsizliğin, çalışma hayatında karşımıza çıkardığı en önemli göstergelerinden birinin de ücret eşitsizliği olduğu düşünülmektedir.

Eşitsizlik incelendiğinde, bu alandaki tartışmaların ekseninde ücret farklılığına yol açan faktörler arasında; cinsiyetler arası beşeri sermaye donanım farklılığı, bireylerin kişisel tercihleri ve çalışma yaşamında kadınlara karşı gösterilen önyargılar yer almaktadır. Ücret farklılığına yol açan etkenlerden beşeri sermaye donanım farklılığı; eğitim seviyelerinde bir artış gerçekleşmeksizin, kadınların

işgücüne katılma oranlarında yaşanan artışların, onların sadece emek-yoğun ve düşük statülü işlerde daha fazla istihdam edilmesiyle açıklanmaktadır. Diğer taraftan, ücret farklılığının bir başka boyutu; kadınların erkeklerle aynı eğitim ve vasıf düzeyine sahip olduğu durumlarda, erkeklere oranla daha düşük ücret almalarıdır. Bunun nedeni ise kadınlara karşı uygulanan doğrudan veya dolaylı ayrımcılık politikalarıdır.

Bazı işverenlerin kadınlara karşı sahip oldukları çeşitli önyargıların doğal bir sonucu olarak, yüksek ücretli işlerde kadınlar yerine erkekleri istihdam ettikleri görülmektedir. Bu durum, işverenlerin kadınlara karşı uyguladığı ayrımcılığa bir örnektir. Diğer taraftan, müşterilerin kadınların daha az sorumluluk gerektiren, sadece belirli mesleklerde ve düşük statülü işlerde çalışmaları gerektiğine inanmaları ve onlardan hizmet almak istememeleri, kadınlara karşı uyguladıkları ayrımcılığı açıklamaktadır.

Kadınlara toplum tarafından yüklenilen bazı roller nedeniyle; kadınların aileyi düşünerek çalışmayı ikinci plana attıkları ve işgücüne katılma oranı bakımından erkeklerden geri kaldıkları görülmektedir. Bunun sonucunda oluşan cinsiyete dayalı ücret farklılığı ise hiçbir zaman ortadan kalkmamaktadır. Ancak sayılan sebepler işgücü piyasasında oluşan ücret farklılığının bir kısmını açıklarken; bunların dışında düzenleme eksikliğinden, kadın erkek arasındaki eğitim ve vasıf düzeyi farklılığından ve beşeri sermaye yatırım farklılığından kaynaklanan bir ücret farklılığının da bulunduğu unutulmamalıdır.

Cinsiyete dayalı ücret farklılığına karşı mücadele yollarını içeren çalışmalarda alınması zorunlu tedbirler, hem topluluk düzeyinde ve hem de üye ülkeler arasında sosyal politika açısından önem bir yer tutmaktadır. Bu tedbirler yasaklamayla, “eşit işe eşit ücret” veya “eşit düzeydeki işler” ilkesini hayata geçirilmesiyle ilişkilidir. Do-



layısıyla eşit işte, eşit verimlilik ile çalışanlara, verimliliğe dayanmayan niteliklerden dolayı farklı ücret ödenmesi; hem ücret yapısını bozacak ve hem de işyerinde adalet duygusunun zayıflamasına ve huzursuzluk ortamı oluşmasına sebep olacaktır.

### KAYNAKÇA

AKYILDIZ, Hüseyin, Adem KORKMAZ, İş ve Sosyal Sigortalar Hukuku, 1.Baskı, Alter Yayınevi, Ankara, 2009.

AKYILDIZ, Hüseyin, Ücret Yapısının Oluşumu, 1.Baskı, SDÜ Basımevi, Isparta, 2001.

ALTAN, Ö.Zühtü, Sosyal Politika, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No:2628, Eskişehir, 2012.

ALTINAY, Rona Ayper, Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Cinsiyete Dayalı Ücret Farklılığı, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006.

Anthony Giddens, Sosyoloji, Hazırlayanlar: Hüseyin Özel, Cemal Güzel, Ayraç Yayınevi,

BERBEROĞLU, Necat, Çalışma Ekonomisi, Eskişehir, 1995.

BHASİN, Kamlı, Toplumsal Cinsiyet Bize Yüklenen Roller, Kadav Yayınları, Çev: Ayşe Coşkun, İstanbul, 2003.

BİNGÖL, Dursun, Personel Yönetimi, Beta Yayınevi, İstanbul, 1997.

BORA, Aksu, Kadınların Sınıfı Ücretli Ev Emeği ve Kadın Özelliğinin İnşası, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

ÇAKIR, Özlem, "Ücret Adaletinin İş Davranışı Üzerindeki Etkileri", Kamu İşletmeleri İşveren Sendikası, Ankara, 2006,

ÇELİK, Nuri, İş Hukuku, Beta Basım, İstanbul, 2004

ÇENBERCİ, Mustafa, İş Kanunu Şerhi, Sevinç Matbaası, Ankara 1964.

DEMİRCİOĞLU, Murat, Tankut CENTEL, İş Hukuku, Beta Basım, İstanbul 2007.

DÖKMEN, Zehra, Toplumsal Cinsiyet: Sosyal Psikolojik Açıklamalar, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2004.

DURUOĞLU, Tuba, "Emek Piyasasında Cinsiyetçi Ücret Ayrımı: Bursa Organize Sanayi Bölgesinde Bir Araştırma", İletişim ve Kuram Araştırması Dergisi, S.24, Kış-Bahar 2007, ss.61-76.

EHRENBERG G. Ronald, SMİTH S. Robert. Modern Labour Economics, Harper Collins College Publishers, New York,1997.

ERASLAN, Veysel, “İşgücü Piyasasında Ücret Seviyesinde Cinsiyet Ayrımcılığı: Blinder-Oaxaca Ayrıştırma Yöntemi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C.62, S.1, 2012, ss.231-246.

ESENER, Turhan, İş Hukuku, Ankara, 1999.

GÜNAY, C. İlhan, Şerhli İş Kanunu, Yetkin Yayınları, Ankara 1998.

İŞİK, Volkan, “Çalışma Yaşamında Kadın İşgücüne Yönelik Cinsiyet Ayrımcılığı Uygulamaları”, Kamu’da Sosyal Politika, C.4, S.11, 2009, s.70.

İŞIKLI, Alparslan, İş Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2002.

İNCE, Ergun, Çalışma Hukuku, Artı Yayınevi, İstanbul 1998.

KILIÇOĞLU, Mustafa, İş Kanunu Şerhi Açıklamalar-İçtihatlar İlgili Mevzuat, Turhan Kitabevi, İstanbul, 1999.

KOCACIK, Faruk, Veda B. GÖKKAYA, “Türkiye’de Çalışan Kadınlar ve Sorunları”, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi, C.6, S.1, 2005.

KORAY, Meryem, Sosyal Politika, 2.Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2005.

MUCUK, İsmet, Modern İşletmecilik, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2005.

MUTARİ, Ellen, Deborah M FİGART, Women and The Economy, New York, M.E. Sharpe, 2003.

NARMANLIOĞLU, Ünal, İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri, İzmir 1998.

ONGAN, T. Nilgün, “AB’nin Kadın Erkek Eşitliğine İlişkin Direktifleri”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C.53, S.1, 2003, ss.91-104.

ONUR, Hilal, Berrin KOYUNCU, “Hegemonik Erkekliğin Görünmeyen Yüzü: Sosyalizasyon Sürecinde Erkeklik Oluşumları ve Krizleri Üzerine Düşünceler”, Toplum ve Bilim Dergisi, Güz, C. 101, 2004.

ÖZKAN, Bülent, Gökçen Sayar ÖZKAN, “Kadın Çalışanlara Yönelik Ücret Ayrımcılığı ve Kadın Ücretlerinin Belirleyicilerine Yönelik Bir Araştırma”, Çalışma ve Toplum, S.1, 2010, s.95, 96.

RUBERY, Jill, Women’s Employment in Europe: Trends and Prospects, UK: Routhledge, 1999.

Serpil Aytaç, Çift Kariyerli Eşler ve Çalışma Yaşamındaki Yeri, Livane Matbaası, Bursa, 2001.

SÜMER, H. Hadi, İş Hukuku, Mimoza Basım, Konya 2007.

SÜZEK, Sarper, İş Hukuku, Beta Basım, İstanbul 2006.

ŞEN, Murat, Türkiye Cumhuriyetinin Onayladığı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Alanındaki Çok Taraflı Uluslararası Sözleşmeler, TÜHİS Yayınları, Yayın No:41, Ankara, 2003.

T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, 21. Yüzyılın Eşiğinde Örf ve Adetlerimiz (Türk Töresi), T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Yayınları, Ankara, 1997.

T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, Aileyle İlgili İki ya da Çok Taraflı Uluslararası Antlaşma ve Sözleşmeler, Can Basım, Ankara, 2001.

T.C. Başbakanlık Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, Bankacılık Sektöründe Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık, Cem Web Ofset, Ankara, 2000, s.21.

TALAS, Cahit, Sosyal Ekonomi, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983.

TEKİN, Ayşe, “Ortak Kimlik ve Farklılıklarımız”, Kadın Araştırmaları Dergisi, No.8, 2003.

STEWART, J.Abigail, Christa McDERMOTT, “Gender in Psychology”, Annual Review of Psychology, Vol. 55, 2004. Population Reports, “Gender and Reproductive Behavior”, Vol. 26, 1998.

TINAR, M. Yaşar, Çalışma Psikolojisi, Necdet Bükey Matbaacılık, İzmir, 1996.

TOPBAŞ, Ferhat, Emek Piyasalarında Cinsiyete Dayalı Ücret Ayrımcılığı ve Türkiye Örneği, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 2003.

TURAN, Kamil, Ferdi İş Hukuku, Ankara 1993

Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, Kadın- Erkek Eşitliğine Doğru Yürüyüş: Eğitim, Çalışma Yaşamı ve Siyaset, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, 2000, s.158.

UĞUR, Adem, İnsan Kaynakları Yönetimi, Sakarya Kitabevi, Sakarya, 2003

UŞAN, Fatih, Parça Başına Ücret, Seçkin Basım, Ankara, 2003.

YAMAK, Nebiye, Ferhat TOPBAŞ, “Kadın Emeği ve Cinsiyete Dayalı Ücret Ayrımcılığı”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.18, S.3-4, 2004, ss.143-156.

YEŞİLORMAN, Mehtap, “Toplumsal Eşitlikte Kör Nokta: Kadın Eşitsizliğine Genel Bir Bakış”. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 11, S. 2, 2001.

YILMAZ, Güler, Küreselleşme ve Küreselleşmenin Kadınların Çalışma Yaşamına Etkisi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006, s.85, 86.

ZAIM, Sabahattin, Çalışma Ekonomisi, Ankara, 1985.

# TÜRKİYE'DE VE AB ÜLKELERİNDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE KADINLARA YÖNELİK POZİTİF AYRIMCILIK UYGULAMALARININ KADIN İSTİHDAMININ ARTIRILMASI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

*Arş. Gör. Tuğba GÜNER-Süleyman Demirel Üniversitesi*

## ÖZET

Kadınlar kendilerine toplumsal açıdan biçilen roller gereği hem ev hanımı, hem iş kadını aynı anda da annelik görevlerini bir arada yerine getirmek zorunda kalabilmekte, başta sosyal politika uygulayıcıları ve işverenlerin bu noktalarda ki tutumlarının kadınlar aleyhine olması kadınların işgücü piyasasından çekilmesine neden olabilmektedir. Bu noktada devletin sosyal güvenlik uygulamaları ile kadının istihdamını kolaylaştırması gerekmektedir. Türkiye’de bu konuda bazı uygulamalar mevcuttur. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’na göre başta yaşlılık sigortası olmak üzere analık, ölüm, sigorta kollarında kadınlara kolaylıklar sağlanmaktadır. AB ise zor şartlar altında ezilmeden herkesin çocuk sahibi olabilmesini veya anne, babalarının ya da akrabalarının bakımlarını üstlenebilmesi için iş hayatı, özel hayat ve aile hayatı arasında daha iyi bir denge kurulmasını desteklemektedir. Yarı zamanlı çalışanları, serbest çalışanları ve aileye yardımcı olan eşleri koruyan kanunların yanı sıra doğum izni ve babalık izni için asgari standartları belirleyen kanunlar AB’de mevcuttur. Uygulamaların temel nedeni kadın istihdamının artırılması olurken; zaman zaman bu uygulamaların yeterliliği tartışma konusu olmaktadır. Tartışmalar genellikle Türkiye’de kadın istihdamının yetersiz olduğu bu noktada varolan önlemlerin artırılması gerektiği yönündedir. Bu konuda şu anda gündemde olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Baka-

nı tarafından da açıklanan ücretli doğum izni sürelerinin arttırılması gibi birtakım yeni uygulamaların getirilmesi söz konusudur. Bu tarz uygulamalarla kadın istihdamının arttırılması amaçlanmaktadır.

Çalışmada Sosyal Güvenlik Sistemlerinin kadın istihdamının arttırılmasına katkı sağlayıp sağlamadığı Türkiye ve Avrupa Birliği ülkeleri açısından değerlendirilecek; değerlendirmelerde veri dağıtım sitelerinden elde edilen veriler kullanılacaktır.

## **1. Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik Sisteminde Kadınlar**

### **1.1. Genel Olarak Avrupa Birliğinde Durum**

Avrupa Kadın Lobisi'nin "2006–2010 Avrupa Topluluğu için Yol Haritası" altı temel başlıktan oluşmaktadır. Bunlardan "Avrupa Sosyal Güvenlik Sistemi Reformu" başlığı altında ise kadınların sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanma noktasında dezavantajlı konumlarının altı çizilmiş ve sosyal güvenlik sistemlerinde analize ve reforma gidilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bu konuda tanımlanan stratejik amaç olarak da sosyal güvenlik sistemlerinde cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve uygulanması ile ilgili AB politikalarının geliştirilmesi gerekliliği ifade edilmiştir. "Çalışma Hayatı ile Özel Hayatın Uyumlaştırılması ve Bakım Hizmetleri" ile ilgili olarak da çalışma ve özel hayat arasında bir denge sağlama gerekliliğinin altı çizilerek uygulamada alınacak daha çok yol olduğu vurgulanmıştır.

AB'ye üye ülkelerde her ülkede sosyal güvenlik sistemleri farklıdır. Bu yüzden kadınlara yönelik düzenlemelerde tam bir uyum söz konusu değildir. Fakat iki önemli noktada bir uyum sağlanmıştır. Bunlardan ilki anne ve çocuğunun sosyal güvenlik haklarının ikamet edilen ülkede sağlanması, diğeri ise anne olan sigortalının işten ayrılması sonucu elde edeceği tazminatın kadın sigortalının sosyal güvenliğini sağlayan ülke tarafından sağlanmasıdır. AB'de yaygınlaşan yarı zamanlı çalışma sayesinde kadınların istihdama katılımı sağlanmaktadır (İşçi ve Görgülü, 2013).

**Tablo 1:Yaş Grubuna Göre Eğitim Harcamaları**

Yaş	(0-5)	(6-11)	(12-17)
Macaristan	34,1	32,3	33,6
Çek Cumhuriyeti	34,1	28,2	37,7
Fransa	30,4	30,1	39,5
Finlandiya	30,2	29,7	40,1
Slovakya	30,2	35,1	34,7
Almanya	29,7	33,2	37,2
Estonya	29,2	31,4	39,5
Slovenya	29,0	37,0	34,0
İsveç	27,9	35,5	36,7
İngiltere	27,6	35,1	37,3
Lüksemburg	27,1	33,4	39,5
Hollanda	24,8	32,4	42,8
Danimark	24,5	39,7	35,8
İtalya	24,1	37,6	38,3
İspanya	23,1	34,1	42,8
Belçika	21,7	31,8	46,6
Yunanistan	21,5	35,7	42,7
Avusturya	20,5	37,6	42,0
Portekiz	18,7	34,4	46,9
Polonya	16,6	41,5	42,0
İsviçre	11,1	40,6	48,3

**Kaynak:** Avrupa Komisyonu

### 1.1.1.Kadınlara Yönelik Direktifler

Ebeveyn izni Direktifi, sosyal tarafların inisiyatif kullanarak özel ve toplu mevzuat oluşturma yöntemiyle kabul ettikleri ilk AB aracıdır. Direktifin iki hedefi vardır. Öncelikle, erkeklere ve kadınlara (işçilere) belirli bir yaşa erişene kadar, çocuklarına bakabilmeleri için en az üç ay boyunca ve en çok sekiz yıla kadar ebeveyn izni verilir. (96/34 Sayılı Ebeveyn İzni Direktifi)

### 1.1.2.Sağlanan Yardımlar

#### *Doğum Yardımı*

Çocukların doğduğu dönemlerde yapılan yardımları kapsamaktadır. Fransa'da doğum yardımlarının sağlanması için işçi ve işverenlerin zorunlu katılımları söz konusudur. Yunanistan'da 1 Ocak 2003 ten sonra doğan her çocuk için 1 yıldan dört yıla kadar yardım sağlanmakta, sağlanan yardımların süresi çocuk sayısına bağlı olarak değişmektedir.

Orta Avrupa ülkelerinde annelerin 16 haftadan 20 haftaya kadar süren izin hakları bulunmaktadır. Bu dönemde sağlanan yardımlar kişilerin kazançlarına bağlı sağlanmaktadır. (Monticone, v.d, 2008).

Son zamanlarda gelişmiş ülkelerde kadınların işgücüne katılımı artarken doğum oranları azalmaktadır. Düşük doğum oranları aktif pasif dengesinin bozulmasını sağlamaktadır.(Del Boca v.d., t.y.).

**Tablo 2: Analık İzni Süreleri**

Ülke	Annelik izninin uzunluğu	Ödenen ücret yüzdesi	Doğum yardımı sağlayıcı
Avusturya	16 hafta	100	Yasal sağlık sigortası , aile yükü dengeleme fonu , ya da işveren
Belçika	15 hafta	79.5, 75	sosyal güvenlik
Bulgaristan	227 gün	90	Devlet kamu sigorta (Genel Hastalık ve Analık Fonu)
Hırvatistan	1 yıl ve üzeri	100	Sağlık Sigorta Fonu (çocuk 6 aylığına kadar ) , vegeri kalanDevlet Bütçesinden ödenir
Kıbrıs	18 hafta	75	sosyal güvenlik
Çek Cumhuriyeti	28 hafta	60	sosyal güvenlik
Danimarka	18 hafta	...	işveren
Finlandiya	105 iş günü	70	Sosyal sigorta sistemi
Fransa	16 hafta	100	Sosyal güvenlik ve Sağlık Sigorta Fonları
Almanya	14 hafta	100	Kanuni sağlık sigortası planı , işveren
Yunanistan	17 hafta	50+	Sosyal güvenlik / Eyalet
Macaristan	24 hafta	70	sağlık sigortası
İrlanda	26 hafta	80	sosyal sigorta
İtalya	5 ay	80	sosyal sigorta
Letonya	112 takvim günü	100	Devlet Sosyal Sigorta
Litvanya	126 takvim günü	100	sosyal Sigortalar
Lüksemburg	16 hafta	100	sosyal güvenlik
Hollanda	16 hafta	100	sosyal güvenlik
Norveç	52 hafta	80, 100	sosyal sigorta
Polonya	16 hafta	100	Sosyal Sigorta Fonu
Portekiz	120-150 gün	100-80	sosyal sigorta



Romanya	126 takvim günü	85	Devlet Sağlık Sigorta Fonu
Slovakya	28 hafta	55	Sosyal Sigortalar ( hastalık sigortası parçası)
Slovenya	105 takvim günü	100	sosyal güvenlik
İspanya	16 hafta	100	sosyal güvenlik
İsveç	480 gün	80	sosyal sigorta
İsviçre	14 hafta	80	sosyal sigorta
Makedonya TFYR	9 ay	...	Sağlık Sigorta Fonu
Türkiye	16 hafta	67	sosyal güvenlik

**Kaynak:** Birleşmiş Milletler

### **Çocuk Yardımı**

Birçok ülkede çocuk sahibi olmak istihdam oranları üzerinde etkili olmaktadır. Çocuk sahibi olmayan kadınlarda istihdam oranları çocuk sahibi olan kadınlara göre %20 daha azdır. (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya ve Estonya). Bu oran Almanya ve Birleşik Krallıklarda %20'ye yakındır.

Hollanda, Birleşik Krallık, Avusturya, Almanya, İtalya ve Çek Cumhuriyetinde kadınların %10'dan fazlası şahsi ve ailevi sorumlulardan dolayı kadınlar part time işlerde çalışmaktadır.

AB üyesi ülkelerde resmi çocuk bakım hizmetleri yetersiz ve ücretleri yüksektir. (Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovakya, Bulgaristan, Romanya, Yunanistan, Macaristan, Avusturya). 3 yaşın altındaki çocukların %10'u resmi kurumlarda bakılmaktadır. Tam gün bakım hizmetleri Birleşik Krallıklar dahil olmak üzere birçok ülkede yaygın değildir. Birleşik Krallıklar ve İrlanda'da çocuk bakım ücretleri aile gelirlerinin %25'ten fazlasını oluşturmaktadır. Bu durum düşük gelirli aileler için oldukça kötü bir durumdur.(Avrupa Komisyonu).

Çocuk bakım hizmetlerinin artırılması kadın istihdamı ve anelik arasında ki negatif ilişkiyi önlemek açısından önemlidir. Kadın istihdamı arttıkça birçok Avrupa ülkesinde çocuk bakım hizmetleri de artmaktadır. Part time istihdam da anne olan kadınların istihdamına katılımı arttırmak için bir çözüm olarak görülebilir. Fakat bu daha geleneksel bir çözümdür. Part-time istihdam kadının ev işlerinde ki yükümlülüğünü azaltmamaktadır. (Oliveira v.d., 2012).

Genel anlamda esnek çalışma biçimleriyle düşük ücretler ve sınırlı sosyal haklarla çalışmak zorunda kalan işçilerin sigorta primleri çalıştıkları süre ile orantılı olarak yatırıldığından sosyal güvenlik ve sosyal koruma araçlarından yararlanmaları da sınırlı olmakta, emekli olma şanslarının da oldukça düşük olduğu ifade edilmektedir. (Filiz, 2011).

**Tablo 3:Part Time Çalışma Süreleri**

	<b>Part-Time Çalışan Kadınlar</b>
Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Letonya, Macaristan, Polonya, Slovakya	7 yaşından küçük çocuğu olup çalışan annelerin %20 si, 7-12 yaş arası çocuğu olup çalışanların %10'u,
Estonya, İspanya, İtalya, Portekiz, Romanya, Slovenya, Finlandiya, Türkiye	7 yaşından küçük çocuğu olup çalışan annelerin %38 i, 7-12 yaş arası çocuğu olup çalışanların %31'ü
Belçika, Danimarka, Almanya, Fransa, Lüksemburg, Hollanda, Avusturya, İsveç, İngiltere, Norveç	7 yaşından küçük çocuğu olup çalışan annelerin %40 i 7-12 yaş arası çocuğu olup çalışanların %54'ü

**Kaynak:** Avrupa Komisyonu

## Erken Emeklilik

Geçmişte kadınlar için emeklilik yaşı daha düşük düzeylerde seyrederken günümüzde egemen görüş beklenen yaşam sürelerindeki artışa göre emeklilik yaşının arttırılması olmuş ve kadınlar içinde emeklilik yaşının erkeklerde aynı düzeyde yükseltilmesi söz konusudur.

Emeklilik yaşı kadın ve erkekler için Avusturya, Belçika, Yunanistan, İtalya, İngiltere, Çek Cumhuriyeti, Letonya Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya, Bulgaristan ve Romanya da farklıdır. Yunanistan ve İtalya'da yapılan düzenlemelerle emeklilik yaşının zamanla kademeli olarak arttırılacaktır.(Monticone, v.d, 2008).

Bu metodun emeklilik sistemleri konusunda uygulanmasına 2001 yılında Stockholm'de karar vermiştir. Aynı yıl Laaken'deki Avrupa Konseyi toplantısında emeklilik sorunuyla ilgili on bir temel hedef belirlenmiş ve her ülkeden kendi emeklilik sistemlerinin durumunu bu hedefler açısından gösteren raporlar hazırlaması istenmiştir. 2002 sonbaharında ülkelerden toplanan raporlar ve yapılan görüşmeler sonucunda 2003 yılında Avrupa Konseyi ve Komisyonu ortak bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda hedefler, beklentiler, eksiklikler ve yapılması gerekenler etraflıca ortaya konulmuştur (Avrupa Konsey ve Komisyonu, 2003: 6). Bu başlık altındaki ikinci hedef ise erkek ve kadın eşitliğinin sağlanması yani sistemin cinsiyetçi yönlerinden arındırılması olmuştur. Eve ekmek getiren, aile reisi erkek modeline göre oluşturulmuş klasik emeklilik modelinin yeni koşullara ve aile yapısına uyumlulaştırılması hedefler arasındadır. Prim ödemeleri, iş koşulları ve emeklilik maaşlarındaki her türlü ayrımcı uygulamanın ortadan kaldırılması ve hamilelik ve çocuk bakımı gibi nedenlerle iş hayatından uzakta kalmış ve dolayısıyla prim ödeyememiş kadınların emekliliklerinde mağdur olmamaları için düzenlemeler yapılması planlanmıştır(Alper, 2004).

**Tablo 4:Emeklilik Yaşları**

Avusturya	65	60
Belçika	60	60
Fransa	60,5	60,5
Yunanistan	57	57
Slovenya	60	57,5
Hollanda	59	59
Danimarka	65	65
Portekiz	65	65
Hollanda	65	65
İrlanda	65	65
Almanya	65	65
Finlandiya	65	65
İsveç	65	65
Estonya	63	61
İspanya	65	65
Macaristan	60	59
Polonya	65	60
Çek Cumhuriyeti	61	58
İngiltere	65	60
Slovakya	62	57
Lüksemburg	60	60

**Kaynak:** Avrupa Komisyonu

## 1.2. Bazı Ülkelerde Kadınlara Yönelik Uygulamalar<sup>63</sup>

### Almanya

Analık sigortasından hizmet akdiyle çalışanlar yararlanmaktadır. Kadınlar doğumdan önce 6 doğumdan sonra 8 hafta yardımlardan

<sup>63</sup> Bu bölüm Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik kitabından alınmıştır.

yararlanmaktadır, hamileliğin ilk gününden doğumdan sonraki dört aya kadar ki dönem boyunca, özel iş güvencesi verilmektedir. İstisnai durumlar hariç olmak üzere, bu durumdaki sigortalıların işlerine son verilememektedir. Mental, psikolojik ya da fiziksel rahatsızlığı bulunan ve en az 6 ay bakıma muhtaç olan kişilere, uzun dönem bakım fonları ve profesyonel bakım sağlayıcıları arasında yapılan anlaşmalarla muhteviyatı belirlenen paketler dahilinde, bakım hizmeti verilmektedir. Bakım hizmetine hak kazanmak için genel şart, kişinin başvuru tarihinden önceki 10 yıl içerisinde en az 2 yıl bu kapsamda sigortalı olmasıdır. Bunun yanında, önemli derecede bakım için günde en az bir kez, yoğun bakım için günde en az üç kez ve yüksek yoğunluklu bakım için günde 24 saat bakıma ihtiyaç duyma şartlarını yerine getirmek gerekmektedir.

### **Avusturya**

Yaşlılık aylığına hak kazanma koşulları Yaşlılık aylığı için gerekli yaş erkeklerde 65, kadınlarda ise 60'tır.

İşveren tarafından hastalık ve analık yardımları, kişiye, 6 ila 12 hafta boyunca gelirinin %100'ü olarak ödenmektedir. 12 haftadan sonraki 4 hafta için kişinin gelirinin %50'si olarak ödenmektedir. Bu dört haftalık süre zarfında ve daha sonra 26 ila 52 hafta boyunca hastalık kasası, kişinin gelirinin %50'sini ve bakmakla yükümlü olduğu kişi sayısına bağlı olarak ilave bir miktarı ödemektedir (Kişinin bağlı bulunduğu hastalık kasasına göre süreler değişebilmektedir.). Hastalık kasasının ödeyeceği toplam miktar, kişinin gelirinin %75'ini geçememektedir. Analık yardımı, gelirin %100'ü olarak; gebelik öncesi 8 ay, gebelik sonrası 8 ay (çoğul gebelikte 12 ay) olarak ödenmektedir

Kişisel bakıma ihtiyacı olan yaşlılara verilmektedir. Miktarı, ihtiyaç duyulan bakım düzeyine göre 154,20 avro ile 1.655,80 avro arasında değişmektedir. Kişi yurtdışında ise herhangi bir anlaşmaya gerek olmadan iki aya kadar yurtdışında da ödeme yapılmaktadır.

## Belçika

Belçika'da yaşlılık sigortasından yararlanmak için asgari sigortalılık süresi gibi bir şart bulunmamaktadır. Ancak, tam aylığı hak edebilmek için hem kadın hem erkek açısından geçerli olmak üzere 45 yıl mesleki faaliyette bulunmuş olma şartı mevcuttur. Kanuni emeklilik yaşı ise hem kadınlar hem erkekler için 65'tir. Ancak sistemde erken emeklilik şansı bulunmaktadır. Bunun için ister kadın ister erkek, yaş olarak en az 60 olmak ve 35 yıl mesleki faaliyette bulunmuş olmak şartlarını taşımak zorundadır.

Belçika'da analık sigortası, aktif nüfusu kapsayan (işçiler ile kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar) ve onların ödedikleri katkı paylarıyla finanse edilen, zorunlu sosyal sigorta sistemi olmakla beraber, sigortalı kadın ve aile üyeleri için sağlık hizmeti sunan, hizmet akdine tabi sigortalı kadınlar için kazancıyla ilgili faydalar, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan kadınlar için ise götürür faydalar sağlayan bir yapıya sahiptir. Analık sigortasının uygulama alanı sigortalı kadınlar ve aile bireyleri olmakla beraber, nakit yardımlar, hizmet akdine tabi çalışan kadınlar ile kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan kadınlara sunulmakta; ancak gönüllü sigortalılar bu imkandan yararlanamamaktadır. Analık sigortasında, sağlık yardımlarından faydalanmak için asgari katkı payının ödenmiş olması şartı aranmaktadır. Sağlanan nakit yardımlardan faydalanabilmek için ise 6 aylık katkı payının ödenmiş olması yeterlidir. Analık sigortası kapsamında; enjeksiyonlar, doğum öncesi ve sonrası bakım, çalışma süresince ve hastaneye yatana kadar izleme ve yardım etme gibi sağlık yardımları sunulmaktadır. Sigorta kapsamında, analık izni, beklenen doğum tarihinin 6 hafta (çoğul gebelikte 8 hafta) öncesinden başlamakta16 ve doğumdan sonraki 9 haftayı kapsamaktadır. Baba veya ortak ebeveyn çocuğun doğumundan sonra 10 günlük izin hakkına sahiptir. Bu hak, evlat edinme durumunda her iki eş içinde geçerlidir. Ayrıca, anne ve çocuğun uzun süre hastanede

yatışı veya annenin ölümü durumunda, baba veya ortak ebeveynin, analık izninin babalık iznine çevrilmesini talep etme hakkı da bulunmaktadır. Kanuni olarak, doğum izni süresince işveren payının ödenmesine devam edilmemektedir.

### **Yunanistan**

Aylığa hak kazanma yaşı; asgari 4.500 gün hizmet kaydı olan erkeklerde 65, kadınlarda 60; asgari 10.000 günü olan erkeklerde 62, kadınlarda 57; ya da en az 10.500 prim günü bulunan erkek ve kadınlarda 58'dir.

55 yaşın altındaki sigortalıların aynı anda hem çalışıp hem de emekli aylığı almasına izin verilmemektedir.55 yaşın üzerindeki ise gelir testine tabi tutulmaktadır.1 Ocak 1993'ten önce prim yatırımlardan son 5 yılda 100 gün çalışılması koşuluyla; en az 4.500 gün prim yatıran erkekler 60, kadınlar 55 yaşında; yine son 5 yılda en az 10.000 gün prim yatıran erkekler 60, kadınlar 55 yaşında emekli olmaktadır.

Doğumdan önceki 56 gün ve doğumdan sonraki 63 gün için günlük kazancın yarısı oranında analık yardımı sağlanmaktadır. Bakmaya yükümlü olduğu kişilerin her birine %40'ı aşmamak üzere hastalık yardımının %10'u kadar ek yardım ödenmektedir. Ayrıca her doğan her çocuk için 928,10 avro doğum yardımı sağlanmaktadır.

## 2. Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Kadın İstihdamı

### 2.1. İstihdam

**Tablo 5: İstihdam Oranları**

	Kadın			
	2001	2006	2011	2012
AB-27	54,3	57,2	58,5	58,6
AB 17	52,4	56,6	58,2	58,2
Belçika	51,0	54,0	56,7	56,8
Bulgaristan	46,8	54,6	56,2	56,3
Çek Cumhuriyeti	56,9	56,8	57,2	58,2
Danimarka	72,0	73,4	70,4	70,0
Almanya (1)	58,7	61,5	67,7	68,0
Estonya	57,4	65,3	62,8	64,7
İrlanda	54,9	59,3	55,4	55,1
Yunanistan	41,5	47,4	45,1	41,9
İspanya (1)	43,1	53,2	52,0	50,6
Fransa	56,0	58,6	59,7	60,0
İtalya (1)	41,1	46,3	46,5	47,1
Kıbrıs	57,2	60,3	61,6	59,4
Letonya	55,7	62,4	60,8	61,7
Litvanya	56,2	61,0	60,5	61,8
Lüksemburg	50,9	54,6	56,9	59,0
Macaristan	49,8	51,1	50,6	52,1
Malta	32,1	33,4	41,0	44,2
Hollanda (2)	65,2	67,7	69,9	70,4
Avusturya (1)	60,7	63,5	66,5	67,3
Polonya	47,7	48,2	53,1	53,1
Portekiz (2)	61,3	62,0	60,4	58,7
Romanya (1)	57,1	53,0	52,0	52,6



<b>Slovenya</b>	58,8	61,8	60,9	60,5
<b>Slovakya</b>	51,8	51,9	52,7	52,7
<b>Finlandiya</b>	65,4	67,3	67,4	68,2
<b>İsveç (1)</b>	72,3	70,7	71,8	71,8
<b>İngiltere</b>	65,0	65,8	64,5	65,0
<b>Türkiye</b>		22,7	27,8	28,7

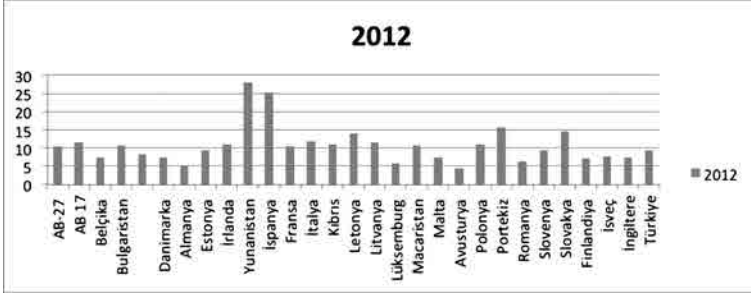
**Kaynak:** Avrupa Komisyonu

İstihdam yüzdeleri incelendiğinde AB’de en yüksek istihdam oranına sahip ülkeler Danimarka, İsveç ve Hollanda olarak görülmektedir. Düşük olduğu ülkeler ise Yunanistan, İtalya ve Malta olarak görülmektedir. Türkiye ise AB’de istihdamın en düşük olduğu ülkelerden bile daha düşük istihdam oranına sahiptir.

## 2.2. İşsizlik

Günümüzde artan işsizlik oranının Birliğin karşılaştığı temel sorunlardan biri olduğu açıktır. AB’de küresel kriz öncesi, 2007 yılında %7.2 olan işsizlik oranı 2009 yılında %9.7’ye, 2012 yılında ise %10.7’ye yükselmiştir. Birliğin genelinde işsizlik oranlarının artıyor olması, tüm üye devletlerde işsizliğin artmakta olduğu anlamına gelmediği gibi, işsizlik oranlarının artmakta olduğu üye devletlerde ise artışın aynı seviyelerde olduğu anlamına da gelmemektedir. Zira Avusturya’da işsizlik oranı 2012 yılı itibarıyla % 4.5 ile Birlik içindeki en düşük işsizlik oranına işaret ederken, son bir yıl içinde Estonya, Letonya ve Litvanya’da işsizlik oranlarında hızlı azalışlar gözlemlenmiştir. Yunanistan ve İspanya’da krizin etkisiyle artan işsizlik oranları 2012 yılı itibarıyla da artarak Yunanistan’da %26’ya, İspanya’da % 26.6’ya ulaşmıştır. (Yiğit, t.y.).

## Şekil 1: İşsizlik Oranları



**Kaynak:** Avrupa Komisyonu İnternet sitesinde bulunan verilerden hazırlanmıştır.

## SONUÇ

Türkiye Avrupa Birliği ülkelerine nazaran oldukça düşük kadın istihdam oranlarına sahiptir. Bunun nedeni olarak toplumsal yapı, aile sorumlulukları v.b. nedenler gösterilebilir. Sosyal güvenlik sistemleri de kadınların istihdam oranlarını etkileyebilmektedir. Ebeveyn izni, emeklilik yaşı, aile yardımları kadın istihdamını etkileyebilecek başlıca faktörlerdendir. Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal güvenlik sistemleri aile yardımları alanında oldukça cömert bir tavır sergilemektedir. Çocuk başına yapılan yardımlar ile kadınlar çocuklarının kreş, okul v.b. ihtiyaçlarını karşılayabilir. Türkiye’de ise aile yardımları sigortası bulunmamakta ve çocuk yardımları da yok denecek kadar az ölçüde sağlanmaktadır. Türkiye’de kadınlara yönelik istihdam paketi olarak kamuoyuna duyurulan yasa tasarısı da bu sorunlara çözüm sağlayacağı iddiasıyla hazırlanmıştır. Ancak çeşitli kadın platformlarından eleştiriler almaktadır. Kadın Emegi Platformu’na göre “Bu paket ile kadınlara sunulan tek seçenek, daha çok çocuk doğurarak ülkenin gelecekteki ucuz işgücünü yaratmak. Bunun için de kamu olsun, özel sektör olsun çalışma hayatındaki varlığının ancak geçici sürelerle, kısmi süreli ve düşük ücretli,

düşük kariyerli bir çalışma olmasını kabullenerek, emeklilik hakkı dâhil her türlü kazanılmış hakkından vazgeçmektir. Bunun diğer bir sonucu da, kadınların aileye mahkûm edilerek, iş yaşamındaki evdeki cinsiyetçi iş bölümünün derinleştirilmesidir.”

Bir ülke için gelişmişliğin en önemli göstergelerinden biri olan kadın istihdamının yüksekliği konusunda Türkiye iyi uygulama örneklerini dikkate almalı kadınları daha çok işgücü piyasasına yönlerecek düzenlemeler yapmalıdır. AB ülkelerinde de uygulanan esnek çalışma modellerinin kadınlara çözüm olarak sunulması kadınların emeklilik ve diğer sosyal haklarını engelleyebileceği için kadınlara tam bir koruma sağlayamayabilir. Bunun yerine ev işlerini kadın yapar ya da çocuğa kadın bakar algısının toplumda ilköğretim seviyesinden başlanarak ders kitapları yoluyla ve görsel yazılı basın yoluyla değiştirilmeye çalışılmasıdır. Ebeveyn izinlerinin kadın ve erkeği kapsayacak şekilde genişletilmesi erkeğinde bu işlerde sorumluluk almasını sağlayacaktır. Yine yaşlı ve engelli bakımı gibi konularda örneğin ülkemizde kadına sağlanan engelli çocuğu olması halinde emekli olma hakkının erkeğe de sağlanması yerinde olacak ve bu ağır sorumluluklarda erkeğinde rol almasını sağlayacaktır. Toplumsal algının değişmesiyle sosyal güvenlik sistemlerinde kadınlara ayrıcalık olarak sunulan haklar erkeklere de sunulacak ve çocuk ya da yaşlı bakımı için kadın kendisini erken emekli olmak ya da part-time çalışmak zorunda hissetmeyecektir.

## KAYNAKÇA

Alper, E., Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği Ve Türkiye, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Araştırma Raporu, İstanbul, 2004.

Avrupa Komisyonu, Female Labour Market Participation, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/31\\_labour\\_market\\_participation\\_of\\_women.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/31_labour_market_participation_of_women.pdf), e.t.:01.02.2013.

Del Boca D., Aaberge,R., Colombino J, Francesconi, M., Silvia, Labour Market Participation of Women and Fertility: the Effect of Social Policies, [http://www.frdp.org/upload/file/copy\\_0\\_paper\\_delboca.pdf](http://www.frdp.org/upload/file/copy_0_paper_delboca.pdf), E.T.:02.12.2013.

European Network Of Economic Policy Research Institutes Financial Consequences Of Widowhood In Europe, Working Paper, NO. 32, 2005.

Female Labour Market Participation, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/31\\_labour\\_market\\_participation\\_of\\_women.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/31_labour_market_participation_of_women.pdf), E.T.:17.12.2013.

Filiz, Y., Esnek Çalışma Biçimlerinin Kadın İstihdamına Etkileri: Avrupa Birliği İstihdam Politikaları Ve Türkiye Karşılaştırması, Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Ankara, 2011.

Gomes S., C., Tiago de Oliveira I., Rocha Pinto M. L., Cabrita M., Fertility, Full-time and Part-time Female Employment in Europe, CIES e-Working Paper N.º 125/2012.

İşçi, Ö., Ve Görgülü, H., Ab Sürecinde Türkiye’de Kadın İşgücü İstihdamı, [http://cws.emu.edu.tr/en/conferences/2nd\\_int/pdf/Oznur%20Isci%20&%20Hatice%20Gorgulu.pdf](http://cws.emu.edu.tr/en/conferences/2nd_int/pdf/Oznur%20Isci%20&%20Hatice%20Gorgulu.pdf), E.T.:12.12.2013.

Monticone, C., Ruzik A., Skiba, J., Women’s Pension Rights And Survivors’ Benefits A Comparative Analysis Of Eu Member States And Candidate Countries, ENEPRI RESEARCH REPORT NO. 53, AIM WP6, TASK 6.4.3, 2008.

SGK, Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik, Ankara, 2012.

Yiğit, D., Yunanistan Ve İspanya’da 2020 İstihdam Hedefi: Gerçekçi Mi?, [http://www.sde.org.tr/userfiles/file/dilek%20yi%C4%9Fit%20Yunanistan%20ve%20ispanya%20SD%20SUBAT%20BS%20\(1\)\(1\).pdf](http://www.sde.org.tr/userfiles/file/dilek%20yi%C4%9Fit%20Yunanistan%20ve%20ispanya%20SD%20SUBAT%20BS%20(1)(1).pdf), e.t.:03.01.2014.

# TÜRKİYE'DE KAMU KURUMLARINDA İŞE ALMADA KADINLARIN DURUMUNA ELEŞTİREL BİR BAKIŞ

*Doç. Dr. Ahmet YATKIN; Yrd. Doç. Dr. Selim GÜNDÜZ;  
Arş. Gör. Yeliz AKTAŞ POLAT-Fırat Üniversitesi*

## ÖZET

Demokratik ve sosyal hukuk devleti içinde yaşamak bir insan hakkıdır. Böyle olunca da kadın ve erkeğin eşit olarak yöneticileri denetlemesi gerekir. Ayrıca demokratik hukuk devlet düzeni içinde bireyler, sadece denetlemeyle yetinmeyip, amacı, hedefi yönündeki çeşitli alanlarda örgütleyerek hukuk devleti düzeninin seviyesinin yükseltilmesinde yardımcı da olurlar.

Kadınlar gerek dünyada gerekse ülkemizde nüfus açısından önemli bir ağırlığa sahip olmasına karşın, benzer oransal eşitliğin çalışma yaşamı, siyaset ve yönetim açısından gözlenmediği bir gerçektir.

Türkiye'de ayrımcılık birçok konuda ve özellikle kadın erkek eşitliği konusunda gündeme gelmektedir. Yasal olarak bakıldığında Türkiye'nin kadın erkek eşitliği açısından ileri demokratik ülkelerle aynı düzenlemelere sahip olduğu görülmektedir. Ancak kâğıt üzerinde geçerli olan eşitliğin günlük hayattaki uygulamalara ne ölçüde yansdığı tartışmalıdır. Özellikle kamudaki istihdam uygulamalarına bakıldığında kadın erkek eşitliğinin gerçekleşmediğine ilişkin bulgular ortaya çıkmaktadır. Kamuda çalışan sayıları incelendiğinde Türkiye genelinde çalışabilir yaştaki nüfus açısından kadın nüfusun yeterince temsil edilmediği, çalışan kadınların kamudaki hiyerarşi içerisindeki yerleri incelendiğinde de yönetim kademelerinde ka-

dınların fazla yer alamadığı görülmektedir.

Kadınların erkeklere oranla, üst yönetimlerde ve stratejik öneme sahip pozisyonlarda temsil güçlerinin az olmasının nedenlerini araştırmak, bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kadın, Cam Tavan, Kamu Yönetimi, Feminizm, Kariyer Engelleri.

## GİRİŞ

Kadınlar hem dünyada, hem de Türkiye’de nüfusun yaklaşık yarısını oluşturmalarına rağmen, ekonomik faaliyetlerde aynı oranda temsil olanağı bulamamışlardır. Bu durum çoğu zaman toplumların kadının üstlenmesi gereken rollere dair çizdikleri çerçeveden kaynaklanmaktadır. Yine buna bağlı olarak toplumda ekonomik yaşamda iş tanımlarının, iş ortamının ve iş koşullarının genellikle erkek ağırlıklı belirlenmiş olması, kadının iş dünyasında ikinci plana itilmesi sonucunu da beraberinde getirmiştir. Kadının ilk olarak emeğini bir ücret karşılığı vermesi, dünyadaki tüm toplumları derinden etkileyen Sanayi Devrimi ile başlamıştır. Yaşanan sosyo-ekonomik gelişmeler, toplumsal bakış açısını da yönlendirerek kadına aile içinde ve toplumda yeni roller yüklemiştir. Böylece artık kadın, dış dünyada yani, iş yaşamında yerini yavaş yavaş almaya başlamıştır (Kocacık, 2005:195).

İnsanlığın var olduğu dönemlerden günümüze kadar hemen hemen her dönemde kadınlar, gerek ulusal düzeyde, gerekse dünya genelinde nüfusun yarısını oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla tarihin her döneminde ekonomik ve toplumsal yaşamın bir yanını erkekler bir yanını da kadınlar temsil etmişlerdir. Bu doğrultuda kadınların ekonomik üretim ve düzenleme etkinliklerine katılımı da insanlık tarihi kadar eskilere dayanmaktadır. Kadınların toplumsal ve ekonomik yaşama katılımları ev içinde olduğu kadar ev dışındaki

alanlarda da var olmuştur ve halen sürmektedir. Ancak kadınların ekonomik yaşama katılımları ile toplumsal ve ekonomik kalkınmadan yararlanma biçimleri ve ölçüleri doğru orantılı değildir. Her ne kadar kadınların toplumsal ve ekonomik kalkınmadan yararlanma durumları ülkelerin gelişmişlik/azgelişmişlik düzeyleri ile ilişkilendirilebilirse de genel anlamda bütün toplumlarda erkeklerin gerisine düştükleri, aynı işte çalışmalarına karşın, aynı ücreti alamadıkları, daha az istihdam edildikleri ve daha düşük ücretle çalıştırıldıkları bilinen bir gerçektir

### 1. Kamusal ve Özel Alanda Kadın

Sosyal bilimlerde ve özellikle feminist kuramlarda sıkça rastlanan kamusal ve özel alan tartışmalarının kökeni batılı kuramcılara dayanmaktadır. Yunan felsefesinde, kamusal ve özel alan ayrımı, siyasetin kamusal dünyası ile aile ve ekonomik ilişkilerin özel dünyasının ayrılmasını tanımlamaktadır. Modern sosyoloji de ise; bu ayrım, ev ile isin ayrılması ve cinsiyetlere göre belirlenmiş bir işbölümünün temeli olarak görülmektedir (Marshall, 1999:381).

Modernite ile beraber aristokrasinin, kilisenin ve mahallenin oluşturduğu kapalı toplumsal alan ve okul, gazete, tiyatro, sanat ve eğlence yerlerinin artmasıyla da açık kamusal alan meydana gelmiştir. Kamusal alan kavramı farklı şekillerde tanımlanmasına rağmen, Jürgen Habermas tarafından *“özel şahısların, kendilerini ilgilendiren ortak bir mesele etrafında akıl yürüttükleri, rasyonel bir tartışma içine girdikleri ve bu tartışmanın neticesinde o mesele hakkında ortak kanaati, kamuoyunu oluşturdukları süreç, araç ve mekanların tanımlanmış hayat alanıdır”* şeklinde ifade edilmektedir (İnaç ve Erdoğan, 2007:225-226).

Locke, Rousseau ve Hegel’de ise; özel alan aşkı, mahremiyeti, kadını, aileyi ve duygusallığı anlatırken, kamusal alan rasyonaliteyi, sözleşmeyi, mübadeleyi ve erkek alanını anlatmaktadır (Yıldırım 2006: 25).

Bir başka deyişle özel alan; serbestçe katılımın özel bir nedenle gerekli olduğu bir sosyal yaşam alanı ya da alanlarını kapsamakta iken, kamusal alan daha genel ve kabul edilir katılıma ulaşmanın var olduğu alan ya da alanları ifade etmektedir (Acuner, 2008:23).

Louise Lamphere ve Michelle Rosaldo 1974 yılında yayınlanan “*Kadın, Kültür ve Toplum*” başlığını taşıyan çalışmalarında cinsiyet eşitsizliğinin temelinde kamusal alan-özel alan kavramının yer aldığı savunmaktadırlar. Özel alan ile kamusal alan arasındaki zıtlığın sürekli tekrar eden psikolojik, kültürel ve toplumsal boyutlarından söz ederek, bunu hesaba katan bir kavramsal çerçeveye önermektedirler (Bora, 2008:63).

R.W. Connell (1998:181), “*Toplumsal Cinsiyet ve İktidar*” kitabında ev-içi alanın kadına, kamusal alanın ise erkeğe ait olmasını şu şekilde özetlemektedir: “Sokakta pek çok iş yapılır, çocuklarla ilgili işlerin hemen hepsi, örneğin bebek arabalarını gezdirmek gibi, kadınlar tarafından yapılır. Gazete, yiyecek ve küçük nesnelere satış karmadır. Araba, kamyon ve otobüs kullanma, küçük suçlar, polislik, araba tamirciliği ve doğrudan sokağın kendisi öncelikle erkeklere aittir.” (Connell, 1998:124).

Kadınların iş hayatına girmek ve diğer nedenlerle kamusal alana çıkması, kamusal alan-özel alan ayrımını zorlaştırmaktadır. Çünkü özel alan kadının bulunduğu yere göre tanımlanmaktadır. Bu nedenle kadınlar erkeğe ait olan kamusal alana çıktıklarında davranışlarını kısıtlamak zorunda kalmaktadırlar. Modern toplumlarda kadınlar çalışmaya başlasalar dahi, geleneksel bakıcı-besleyici anne-eş rolünün devamı olan işlerde çalışmakta ve ev-içi alandaki kadına atfedilen görevleri yerine getirmek zorunda kalmaktadırlar.

Kadın, biyolojik ve fiziksel özelliklerine bağlı olarak “cinsiyet”i esas alınarak ona atfedilen toplumsal/sosyal olarak yapılandırılmış farklı kültürlerde değişiklikler gösteren rolleri ile ilgili sorunlar yaşa-



maktadır. “Kadınlık”, erkekliğin tanımlandığı kültürel ve ideolojik değerler içerisinde yer alan ve toplumsal yapıya göre önem kazanan bir kavramdır. İçinde yaşadığı toplumun özelliklerine göre belirli alanlar içerisinde tanımlanmıştır. Eril toplumlarda bu alanların en yaygın olanı ev içi alan özel mekandır. Kadın için tanımlanan rollerde genelde bu ev içi yaşamın barındırdığı rollerdir. Ömür boyu sürecek olan en önemli rolü de “annelik” ve “eş” olmaktır.

Kadın ekonomik ya da siyasi yapının bir parçası olsa bile, yaptığı işle değil, toplum tarafından atfedilen rollere göre değerlendirilmektedir. Oldukça daraltılmış ve belirlenmiş bu alanda “kadın kimliği” başta annesi olmak üzere bir arada bulunduğu, örnek aldığı kadınlarla genelde bu alan ve bu alanın gerektirdiği kurallar içerisinde algılanmaktadır. Bu algıda ufak değişiklikler yaşansa da bir bütünlük ve devamlılık söz konusudur. Dolayısıyla eril toplumlarda erkek kamusal alanın içerisinde tanımlanarak, kazanç sağlayan ve karar veren konumunda olmakta, bu özelliklerini ev/özel mekan sınırları içerisinde de devam ettirmektedir.

Türk toplumu eril toplum özellikleri gösteren modernleşme yönünde çabaları olan geleneksel ve dini değerleri ağır basan bir toplumdur. Bu bağlamda “kadın kimliği” ve “rolleri” konusunda hızlı ve olumlu bir değişim için sıkıntılı süreçler yaşanmaktadır. Herhangi bir çatışma, olumsuzluk, ani gelişen ve aile düzenini bozan bir olguda eril söylemin ana unsurları hem özel alanda hem de kamusal alanda kendini yoğun şekilde hissettirmektedir.

Türkiye’de feminist akımlar tarafından özellikle 1980 sonrasında kamusal alan, siyasal, hukuksal ve sosyo-psikolojik anlamlarıyla sürekli tartışılmaktadır. Çünkü toplumsal egemen söylemde kamusal alana karşıt olarak özel alan algısı yer almaktadır. Erkeğin özel alanı sadece özel yaşam olarak algılanırken kadının özel alanı hem mekan hem de geleneksel rolleri ile özdeşleşmektedir. Radikal feminizm

kökenleri ve özellikle S.Beauvoir'nın betimlediği erkeğin 'özne' kadının "öteki" olarak konumlandığı söylem bu alanda geçerlidir. Bir anlamda kamusal alan olarak tanımlanan toplumsal yaşamda baskı altında olduğu "kim ne der, nasıl bakar, ne söyler" soruları kadın için daha keskin mekan sınırları çizer. Ayrıca kadının özel alanında sadece kendisi değil aynı zamanda eşi, abisi ya da babası konumundaki erkek de zaman zaman söz sahibidir. Kamusal alan kadının doğru şekilde kendini ifade etmesi toplumsal yaşamda da söz sahibi olması demektir. Çünkü kamusal alan kamusal aktiviteyi içinde barındıran toplumsal yaşantıyı besleyen ve yönlendiren mekandır.

Ancak liberal feminist teoride herkese açık olarak nitelenen, bireysel özerkliğin korunduğu ve fırsat eşitliği doğrultusunda toplumsal görüşlerin açıklanmasını sağlayarak genel ahlak ve hukuk kurallarının oluşum ve uygulanmasında yaklaşımları belirleyen kamusal alan, uygulamada aynı anlamı taşımamaktadır (Küçük; 1999:137). Çünkü Habermas'ın tanımladığı belirli bir olgunluğa ve eğitime sahip burjuva kamusal alanı Türkiye'de kadın için geçerliliği tartışılacak bir konudur. Habermas'ın idealize ettiği gibi homojen bir kamusal alan hiç var olmamıştır. Hatta tam tersine bu alan eşitsiz ve özgür olmayan bir ilişkinin yaşandığı ve farklı kamusal alanların ilişki içinde birbirleriyle rekabet ettiği bir alana dönüşmektedir. Bu eşitsiz ilişki, çoğunlukla farklı kimliklerin kamusal alanda temsil yeteneğini bulup bulamamasında yaşanmakta ve tüm bireyler eşit ve özgür bir şekilde bu alana erişememektedir. Burada önemli olan bu içinde 'özne' olarak ne kadar var olunabildiği ve kimliğin, çıkarların ve ihtiyaçların ne kadar görünür olduğudur. Görüldüğü gibi, kamusal alan kavramı daha en baştan karşıtıyla var olmaktadır. Kamusal olmayan (özel) bir alanın da varlığına işaret etmektedir ve bazı kimlikler özel alanın sınırları içine hapsedilerek, kamusal alandan dışlanmaktadır. İşin doğası kendisini somut olarak mekansal boyutta göstermektedir. Böylece özel alan/kamusal alan ayrımında

özel alanın ezilmişliğini ve bu iki alan arasındaki eşitsizlikle yoğunlaşmış ilişkileri meşrulaştırıcı bir çok söylemede hizmet etmektedir.

Serbest erişim, eşit katılım ve toplumsal eşitlik kavramları Habermas kamusal alanını tanımlar. Ancak Fraser'in sorguladığı gibi bu kavramlar kamusal normunun merkezi anlamlarıdır (Fraser; 1981; 50-78).

Kadın gözüyle kamusal/ özel alan "mekan" olarak değerlendirildiğinde iki yapı arasında toplumsal yaşam ritüellerinin oluşması ve gelişimi yönünden çok farklar bulunmamaktadır. Yalıtılmış ve güvenli bir mekan olarak ev ve aile kavramları kadının özel alanı ile birlikte kadın kimliğini de tanımlamaktadır. Toplumsal kurumların örgütleniş biçimleri ve bireylerin bu düzen içerisinde yüklendikleri roller sebebiyle kadınlar kamusal alandan soyutlanmıştır. Bu soyutlanma, kadınların iş yaşamına girerek geleneksel sorumluluk alanları olan evlerinden dışarı çıkmalarıyla azalsa dahi, son bulmamıştır. Kamusal mekanlar dünyanın pek çok yerinde hala kadınların güvenliğini sağlamaktan yoksundur. Yapılan pek çok araştırmada kadınların fiziksel olarak tacize uğradığı mekanların kamusal açık alanlar olduğu ortaya konulmaktadır (Enarson:1998).

Bu güvenlik tehdidi kadınların potansiyel tehlike olan mekanlardan uzak durarak kendileri için güvenli alanlar arayışına yöneltmiştir. Her iki bakış açısı da eşitliği farklı yorumlar; birinci bakış açısı kadınlara özel alanda eşitlik talep ederken, ikincisi kamusal alanda eşitlik talep eder. Feminist eleştirinin her iki yaklaşımı da aynı zamanda yapılaşmış çevrenin yalnız gerçek sunumları ile değil, kurgusal yansımalarını da ele almaktadır (Kallus 2000:27).

## **2.Eğitim ve Yönetimde Kadın**

Kadınları çalışma yaşamının dışına iten önemli faktör eğitim olanaklarından daha az yararlan (dırıl) maları nedeniyle eğitim dü-

zeylerinin düşük olması/kalmasıdır. Eğitim düzeyi düşük kalan kadınlar bilgiye dayalı, uzmanlık gerektiren alanlarda çalışmamakta, bunun sonucu olarak ya uzmanlık bilgisi ve becerisi gerektirmeyen düşük ücretli işlerde çalışmakta ya da tamamen çalışma yaşamının dışına itilmektedirler. Düşük eğitim düzeyi diğer toplumsal ve ekonomik koşullarla birleştiğinde gerek kentsel alanlarda gerekse kırsal alanlarda kadının çalışma yaşamına katılımı niceliksel olarak az ve statüsü/geliri düşük işlerle sınırlı kalmaktadır. Kadınların işgücü olarak çalışma yaşamına katılımını engelleyen/sınırlayan bir başka durum ise erkeklerle arasındaki kadının kendi doğasından kaynaklanan fizyolojik farklılıklardır. Erkek fizyolojik olarak daha güçlü olduğundan gebelik ve çocuk bakımı gibi işlevleri üstlenmediği için evden ve çocuklardan uzakta, ya da kadının yapamayacağı işlerde daha çok çalışabilir. Kadın ise çocukların sürekli bakımını karşılamada, bunun yanında 'ev ekonomisi' çalışmalarını yürütmede daha etkindir.

Ülkemizdeki istihdam edilen kadın işgücünün eğitim düzeyi % 22'si okur-yazar olmayan, % 51'i ilkokul mezunu, % 9'u ortaokul mezunu, % 10'u lise mezunu ve % 8'i ise yüksekokul/üniversite mezunu şeklinde ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de yükseköğrenim görmüş kadınların aynı niteliğe sahip erkeklerden az olması, özellikle yönetici kadrolarda çok az yer almalarına neden olmaktadır. Bunun yanında erkeklerin egemen kültürel değerler nedeniyle kadın yönetici altında çalışmak istememesi işverenlerin kadınları yönetim kademelerinden uzak tutmasına neden olmaktadır. Bir başka etken de kadınların bu konudaki isteksizliği ve duyarsızlığıdır. Çalışan kadınların genel olarak geleneksel kadın rollerini benimsedikleri ve çalışma ortamlarındaki rollerini ikinci planda tuttıkları görülmektedir.

Eğitim alanında dünyada yaşanan hızlı gelişmelere rağmen, dünyanın pek çok bölgesinde kadınların eğitimi konusu hala önemli bir sorundur. Temel eğitimi yaygınlaştırma çabaları sürerken, özellikle

gelişmekte olan ülkelerde kadınlar erkeklerden daha az eğitim almakta, yaşam standartlarını yükseltecek bilgi ve deneyimlere erişememektedirler. Kadınların eğitimi Türkiye için de önemli sorun alanlarından biridir. Türkiye taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve çekincesiz kabul ettiği uluslararası belgelerde kadın okuryazarlığını yüzde 100 olarak gerçekleştirme sözünü vermiş ancak henüz bu sözünü tutamamıştır.

Eğitim düzeyi, kadınların işgücüne katılımıyla doğrudan ilişkilidir. Eğitim düzeyine göre işgücüne katılım oranına bakıldığında, yükseköğretim mezunu kadınlarda bu oran yüzde 70 iken, lise altı eğitimlilerde yüzde 22 olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Tablo 1: Yükseköğretim Kurulu (YÖK) ve Kadınların Durumu (2012)**

UNVAN/KURUL	TOPLAM SAYI	KADIN SAYISI	KADIN ORANI (%)
YÖK Başkanı	1	0	0
YÖK Başkan Yardımcısı	2	0	0
YÖK Üyesi	15	2	13,3
YÖK Denetleme Kurulu	9	0	0
Devlet Üniversitesi – Rektör	103	5	4,8
<b>TOPLAM</b>	<b>130</b>	<b>7</b>	<b>18,1</b>

**Kaynak:** www.yok.gov.tr, Şubat 2012

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında üst düzey yöneticiliklerde, kurul, komisyon ve komitelerde de kadınların temsil düzeyinin düşük olduğu, ancak, uzmanlık gerektiren mesleklerde kadın oranlarının oldukça yüksek olduğu söylenebilir.

**Tablo 2: Cinsiyete Göre Rektör Sayısı ve Kadın Rektör Oranı (2011)**

ÜNİVERSİTE TÜRÜ	TOPLAM SAYI	ERKEK SAYISI	KADIN SAYISI	KADIN ORANI (%)
Devlet üniversitesi	59	55	4	6,8
Vakıf üniversitesi	103	98	5	4,9
TOPLAM	162	153	9	5,6

**Kaynak:** Yükseköğretim Kurulu 2010-2011 Yılı İstatistikleri

Ülkemizde üniversitelerde kadın öğretim elemanı oranı yaklaşık % 41,6, profesörler içinde kadın oranı % 27,6' ya ulaşmıştır. Ayrıca, 162 üniversitenin 9' unda kadın rektör görev yapmaktadır.

**Tablo 3: 2010-2011 Öğretim Yılı Öğretim Elemanları Sayıları (2011)**

UNVAN	TOPLAM SAYI	KADIN SAYISI	KADIN ORANI (%)
Profesör	15.529	4.288	27,6
Doçent	8.486	2.735	32,3
Yardımcı Doçent	21.717	7.705	35,4
Öğretim Görevlisi	17.520	6.844	39
Okutman	8.190	4.917	60
Uzman	3.257	1.466	45
Araştırma Görevlisi	36.669	17.603	48
Çevirici	23	15	65
Eğitim ve Öğretim Planlayıcısı	104	26	25
TOPLAM	111.495	45.599	41

**Kaynak:** Yükseköğretim Kurulu 2010-2011 Yılı İstatistikleri

Türkiye’de yükseköğretim düzeyinde, akademik kadrolarda çalışan kadın oranı ve özellikle üst düzey yönetim konumlarına geçişi sağlayan “Prof.” kadrosundaki kadın oranı, dünya geneline ve AB ülkelerine bakıldığında görece daha yüksektir. Buna rağmen Türkiye’de yükseköğretim düzeyinde kadınlar, yöneticilik konumlarında düşük oranda bulunmaktadır (Akyüz, 2001). Şöyle ki, Başbakanlık Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü tarafından 2010’da yayınlanan, “Türkiye’de Kadının Durumu” raporuna göre, Türkiye’de akademik personel oranlarında “Prof.”, “Doç.”, “Yrd. Doç.”, öğretim görevlisi ve okutman kadroları içinde kadın oranının (%39), birçok ülkeden yüksek olduğu görülmektedir (Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2010). Rapor, kadınların profesör kadroları içerisindeki oranının %27.6, doçent kadroları içerisindeki oranının %32.3 ve öğretim görevlisi kadroları içerisindeki oranının %39 olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, kadın akademisyenlerin rektörlük konumunda %5 ve dekanlık konumunda %16 gibi oranlarda yer aldıkları görülmektedir (Okay, 2007).

### **3.Kamu Yönetiminde Kadın**

Anayasamızda eşitlik ilkesi 10.maddede yasa önünde eşitlik olarak kurala bağlanmıştır. Bu anayasal kurala göre “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.” 40. maddeye göre “Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir...”. 70. maddeye göre “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.” aynı maddenin ikinci paragrafında ise “Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez”. Bu anayasal kurallar bağlamında, kamu görevine girişte kadın-erkek eşitliği ilkesini, anayasamızda doğrudan doğruya ifade eden bir düzenleme bulunmasa da, Anayasa m.10’daki hukukun genel bir ilkesi olarak eşitlik ilkesinden hareket ederek, bu ilkenin daha somutlaştırılmış

bir türü olan kadın-erkek eşitliği ilkesine ulaşılmaktadır. Buradan bir adım daha atarak, Anayasa m.40 ve m.70’de yer alan kurallarda kamu görevine girişte kadın erkek eşitliği ilkesinin var olduğu tartışılmaz bir gerçektir.

Bu konuda Alman ve Fransız Anayasalarına baktığımızda, kadın erkek eşitliği ilkesinin doğrudan doğruya somut olarak anayasada acık bir şekilde yer aldığını görmekteyiz. Alman Anayasası’nın 3. maddesine göre “Erkekler ve kadınlar aynı haklara sahiptirler”. Fransız Anayasası’nın başlangıcında ise “Yasa her alanda kadına erkekle eşit haklar sağlar” ifadesi ile ilkeye anayasal bir değer kazandırılmış olmaktadır. Bu ilkenin anayasal bir değer taşımasının önemi her alanda kadın ve erkek arasında ayırım yasağının anayasal kural olarak kabul edilmesidir. Aksi takdirde, genel eşitlik ilkesi içerisinde; kadın erkek eşitliği ilkesi, anlam arayışı içerisinde kalmakta ve bu durum da çeşitli şekillerde yorumlanabilmektedir. Oysa bu ilke ile vurgulanmak istenen, sadece, hukuki anlamda kadın ve erkeğin eşit haklara sahip olmasıdır. Hukuki anlamdaki bu eşitlik ilkesine rağmen kadın ve erkeğin doğal özellikleri dikkate alındığında yasa da tanımını bulan farklılıklar olabilir. Örneğin hapisanelerde kadın gardiyan-erkek gardiyan ayırımı gibi birtakım görevleri biyolojik yapıları gereği sadece erkekler veya sadece kadınlar yapabilir. Bu nedenle ilkenin içeriğinin somut olarak belirlenmesi gerekmektedir. Hukuki anlamda kadın-erkek eşitliği ilkesinin içeriğinin belirlenmesi ile birlikte bu ilkenin doğal olarak sınırları da çizilmiş olacaktır. Böylece Anayasamızda hukuki anlamda kadın-erkek eşitliği ilkesinin açıkça ifade edilmiş olması, bugün bu konudaki çeşitli spekülasyonları sona erdirecek ve çağdaş adımlar atılması konusunda, yasa koyucuya referans olacağı gibi, iç hukuk normlarımızın Anayasa’ya uygunluk denetiminde Anayasa Mahkemesi’nin de karar vermesini kolaylaştıracaktır (Kantarcioglu, 1998).



Türkiye, 3232 sayılı Yasa ile onaylanması uygun bulunan Birleşmiş Milletler Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesini (CEDAW) 1985 yılında imzalamıştır (Resmi Gazete, 14 Ekim 1985, S.18898).

BM, 4.Dünya Kadın Konferansı sonucunda kabul edilen Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planını da Türkiye çekince koymadan imzalamış bulunmakta ve cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik bir “eşitlik çerçeve yasası” çıkarmayı taahhüt etmektedir.

TBMM, 4770 sayılı “Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesine İlişkin İhtiyari Protokolün Onaylanması Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun”u kabul etmiştir (Resmi Gazete, 2 Ağustos 2002, S.24834).

Anayasamızda, hukuki anlamda kadın ve erkek eşitliği ilkesi açıkça ifade edilmemektedir. Ancak genel eşitlik ilkesinin bir uzantısı olarak değerlendirme yapmak olasıdır. Türkiye genel olarak hukuksal düzeyde kadın-erkek eşitliği ilkesinin gereği olarak ve bu konudaki taraf olduğu uluslararası sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmek için iç hukukunu bu ilke ile uyumlu hale getirmek zorundadır. Yeni Medeni Kanun ile bu konuda önemli adımlar atılmıştır<sup>8</sup>. Anayasa m.70’de açıkça ifade edilmese de kamu hizmetine girme hakkı konusunda kadın ve erkek eşit haklara sahip konumdadır. O halde kamu görevine girme konusunda kadın erkek eşitliğinin anayasal kaynağı olarak 10. maddeye ek olarak 70. Maddeyi belirtebiliriz. Ayrıca çalışmanın herkesin hak ve ödevi olduğunu öngören 40. madde de, bu görüşümüzü kuvvetlendirmektedir.

Nitekim 657 sayılı Devlet Memurları Yasası’nın memuriyete giriş koşullarını düzenleyen 48. maddesine göre koşulları sağlayan herkesin başvuruda bulunmasına bir engel bulunmamaktadır.

**Tablo 4: Cinsiyet Ayrımlı Üst Düzey Memur Sayıları**

Cinsiyet Ayrımlı Üst Düzey* Memur Sayıları					
Yıl	Toplam	Kadın	Kadın %	Erkek	Erkek %
2008	5.512	480	8.71	5,032	91.29
2009	5.555	515	9.27	5.040	90.73
2010	5.146	478	9.29	4.668	90.71
2011	4.797	446	9.30	4.351	90.70
2012	5.857	564	9.63	5.293	90.37
2013	6.376	606	9.50	5.770	90.50

**Kaynak:** T.C. Devlet Personel Başkanlığı Bilgi Sistemleri ve İstatistik D.B, Aralık 2013

(\*) Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Valiler, Başkanlık Müşaviri,- Bağlı Kurum Başkanı, Bağlı Kurum Başkan Yardımcısı, Bakanlık Bünyesindeki Genel Müdürler, Bağlı Kurum Genel Müdürleri, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Kurul Başkanı, Kurul Üyeleri, Kurum Bünyesinde Başkan, Daire Başkanı Ünvanları, Bölge Müdürleri, Bölge Müdür Yardımcıları, İl Müdürleri

Türkiye’de bürokraside kadınların üst yönetim kadrolarında yer alması da oransal olarak düşüktür. Örneğin bütün dünyada erkeklerin egemen olduğu diplomatik görevlerde Türk Dışişlerinde görev yapan 160 büyükelçimizden 18’i kadındır. Ayrıca, 8 kadın başkonsolosumuz bulunmaktadır. Türkiye’de 35 adet kadın mülki idare amiri bulunmaktadır. Ülkemizde halen kadın vali bulunmazken, 428 vali yardımcısından 7’si ve 857 kaymakamdan 16’sı kadındır. 165 kaymakam adayının ise 6’sı kadındır. Kadınların üst düzey bürokrasi içinde durumlarına bakıldığında, 20 müsteşar içerisinde hiç kadın bulunmamaktadır. 80 müsteşar yardımcısının ise 3 tanesi kadındır. Bağlı kurum genel müdürlerinden 177 tanesi içinde 7 tanesi kadındır. 514 genel müdür yardımcısından 34 tanesi, 1979 daire başkanından ise 280’i kadındır (<http://www.ksgm.gov.tr> , 24.02.2013).

**Tablo 5: İstihdam Türüne Göre Kamu Personelinin Cinsiyet Dağılımları**

İstihdam Türüne Göre Kamu Personelinin Cinsiyet Dağılımları					
İstihdam Şekli	Kadın Sayısı	Kadın %	Erkek	Erkek %	Toplam
Memurlar	854.997	39,78	1.294.257	60,22	2.149.254
Hakim ve Savcılık	3.684	25,01	11.049	74,99	14.733
Öğretim Elemanları	47.043	40,99	67.733	59,01	114.776
Sözleşmeli Personel	46.326	31,19	102.187	68,81	148.513
Geçici Personel	4.409	19,36	18.363	80,64	22.772
Sürekli İşçi	11.068	7,04	146.191	92,96	157.259
Sürekli İşçi Kapsam Dışı	395	19,55	1.625	80,45	2.020
Geçici İşçi	3.533	15,51	19.246	84,49	22.779
TOPLAM	971.455	36,91	1.660.651	63,09	2.632.106

**Kaynak:** T.C. Devlet Personel Başkanlığı Bilgi Sistemleri ve İstatistik D.B

#### Bilgi Notu:

1 ) Personel kadro ve pozisyonlarına ilişkin sayılar kamu kurum ve kuruluşların gönderdikleri verilerden derlenmiştir.

2 ) TBMM Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Mit Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ile Mahalli İdareler

kadro ve pozisyonları bu sayılara dahil değildir.

3) Türk Silahlı Kuvvetlerinin Asker Sayısı Dahil Değildir.

Üzerinde durulması gereken konu, kadınların kamu örgütlerinde yöneticilik pozisyonunda yeterince temsil edilememesinin gerekçeleridir. Burada ilk olarak değinilecek başlık literatürde de sıklıkla ifade edilen toplumda yerleşmiş “kadın” algısı ve bunun kadınlar

üzerinde yarattığı “özgüven eksikliği” olarak özetleyebileceğimiz toplumsal yapı ve anlayıştır. Toplumun değer yargılarında kadın algısı; aldığı eğitimin düzeyi veya yaptığı iş ile bağlantılı olarak değil, ”kadın ve anne” olarak biçimlenmektedir. Bu sadece toplumun kendi algısı değil aynı zamanda çalışan kadının kendisi için de algısı bu biçimde şekillenmektedir. Çünkü gerek içsel bir kabullenme ile gerekse toplumsal kabul ettirme ile kadının önceliği evi ve ailesi olmaktadır. Değişen şartlar ve modern toplum düzenine rağmen kadın için evlilik müessesesi hala en önemli gelecek güvencesi olarak görülmekte ve önemini korumaktadır. Bu durumda da kadın, anne ve ev kadını olarak sorumlulukları öncelikli görmekte ve yerine getirmediği zaman kadın için psikolojik yıpranmalara yol açabilmektedir (Koray, 1992:1) .

Bu durum kadınların yöneticilik görevlerine aday olmalarında ya da bu görevlerdeyken bırakmalarında diğer bir engelleyici olarak kadının karşısında yer almaktadır.

**Tablo 6: Kamu Personelinin Cinsiyet Dağılımları**

Kamu Personelinin Cinsiyet Dağılımları		
Başbakanlık, Bakanlıklar, Üniversiteler, Kuvvet Komutanlıkları, Müsteşarlıklar, Başkanlıklar, Genel Müdürlükler, Üst Kurullar ve Diğer Statülü Kurumlar, Kit'ler		
	Toplam Çalışan	Çalışma Oranı
Kadın	972.089	36,93
Erkek	1.660.017	63,07
Toplam	2.632.106	100.00

Kaynak: T.C. Devlet Personel Başkanlığı Bilgi Sistemleri ve İstatistik D.B, Aralık 2013

**Bilgi Notu:**

1) Personel kadro ve pozisyonlarına ilişkin sayılar kamu kurum ve kuruluşların gönderdikleri verilerden derlenmiştir.

2) TBMM Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Mit Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ile Mahalli İdareler

kadro ve pozisyonları bu sayılara dahil değildir.

3) Türk Silahlı Kuvvetlerinin Asker Sayısı Dahil Değildir.

Kadınların çalışma yaşamına girmeleri ile beraber yönetim ve karar mekanizmalarında da yer alma istekleri gittikçe artan bir seyir izlemektedir. Ancak kadınların eğitim düzeylerinin yükselmesi, çalışan kadın sayısının artması, hizmetler sektörünün büyümesi, teknolojik değişme ve çalışma yaşamının değişmesi gibi olumlu gelişmelere karşın kadınların yönetim ve karar mekanizmalarında hak ettikleri konumda olmadıkları görülmektedir. Bu durum gelişmiş toplumlarda da yaşanan bir olgudur ancak ülkemizdeki durum daha olumsuz bir görüntü oluşturmaktadır.

**Tablo 7: Kamu Yönetiminde Kadınların Durumu**

UNVAN	TOPLAM SAYI	KADIN SAYISI	KADIN ORANI (%)
Müsteşar	19	0	0
Müsteşar Yardımcısı	80	3	2,5
Vali	155	1	0.01
Vali Yardımcısı	428	7	1,2
Kaymakam	857	16	1,8
Genel Müdür	177	7	3,9
Genel Müdür Yardımcısı	514	34	6,6
Başkan	131	9	6,8
Başkan Yardımcısı	57	5	8,7
Genel Sekreter	10	3	30
Genel Sekreter Yardımcısı	8	2	25
Daire Başkanı	1.979	280	14,1
Daire Başkan Yardımcısı	318	24	7,5
Bölge Müdürü	422	11	2,6
Müdür	10.839	1.737	16
Müdür Yardımcısı	7.731	2.118	27,3
<b>TOPLAM</b>	<b>23.704</b>	<b>4.253</b>	<b>17,9</b>

**Kaynak:** Ka-Der ve DPB istatistikleri

Kamu görevliliğinde en üst görevlerden olan müsteşarlık ve valilik görevlerinde kadının yer almadığı, vali yardımcılığı ve kaymakamlık görevinde de kadınların çok düşük düzeylerde temsil edildiği görülmektedir. Diğer tüm unvanlar için de aynı durum geçerlidir.

Kamu sektöründe çalışan kadın oranı hayal kırıklığı yaratmaktadır. Siyasi karar mekanizmalarının alt kadrolarının da yetiştirildiği kamu sektöründe çalışan kadın oranı 2006 verilerine göre %22,56 ile özel sektörde çalışan kadın oranından da düşük bir düzeydedir.

(CEDAW Türkiye 6. Gözden Geçirilmesi Devlet Raporu, Madde 14c, s. 55.)

Kadın ve erkeğin eşit haklara sahip olması ve cinsiyet nedeniyle ayırım gözetme yasağı, çağdaş Anayasal metinlerde ya açık bir kural olarak yer almakta, ya da bizim Anayasamızda olduğu gibi kaynağını genel eşitlik ilkesi ile ilgili kuralda bulmakta ve genel eşitlik ilkesinin daha somutlaştırılmış bir türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu görevine girişte kadın ve erkek eşitliği ilkesi de bu ilkenin kamu personel hukukundaki görünümü diğer bir deyişle uzantısı olmaktadır. Kamu görevine girişte kadın erkek eşitliği ilkesi, ayırım gözetme yasağı ve anayasal bir ilke olarak personel hukukumuzaya yön veren liyakat ilkesi ile birlikte değerlendirildiğinde kadın ve erkek arasında Anayasa'nın 10, 40 ve 70. maddeleri bağlamında hiçbir ayırım yapılamayacağı açıktır. Ayırım gözetme yasağının tek istisnası, hem erkek hem de kadın için geçerli olarak, görevin yerine getirilmesinde cinsiyetin belirleyici koşul olması üzerine, kamu görevine girişte kadın veya erkek lehine ayırım yapılması zorunluluğunda kalınması durumudur. Nitekim bu ölçüt yukarıda da ayrıntılı olarak açıkladığımız gibi AB Yönergelerinde ayırım gözetme yasağına getirilecek istisnanın dayanağı olarak açıkça öngörülmüş bulunmaktadır (Gürsel, 2014).

#### **4.Kadının Yönetmel Pozisyonlarda Yer Almasına İlişkin Karşılaştığı Sorunlar**

Kadınların iş yaşamı ve kariyerlerini, evlilik ve çocuk sekteye uğratmaktadır. Bu da, kadınların kolay kolay üst kademelere yükselmesini engellemektedir. Erkeklerle karşılaştırıldığında kadınlar, işyerlerinde daha fazla engelle karşılaşmaktadırlar. Ayırıcı ve önyargılı düşünceler, kariyer gelişimlerine zarar vermektedir. Ebeveynlik rolü, kadın ve erkek için farklı tanımlanmıştır. Kadınların, annelik rolü, babalık rolüne göre daha fazla zaman ve çaba gerektirmektedir. Ka-

dınlar genellikle daha mobil ve kocalarının kariyer gereksinmelerine daha fazla uyum gösteren bir pozisyonda yer almaktadırlar.

İşe uygunluk açısından kadın ve erkeğin beklentileri farklıdır. Bu nedenle Kadın ve erkek çalışanların seçecekleri işlerin tipi de farklı olmalıdır. Evli çiftlerde eşlerin birbirlerinin kariyerlerine uyum sağlamaları konusunda farklılıklar bulunmaktadır.

Kadınların, çocuk büyütmek için kariyer süreçlerini yavaşlatmaları ve durdurmaları, tepe yönetim noktalarına ulaşmaları için önemli bir engeldir.

Kadınlar, mühendislik, işletme, liderlik becerilerinden yoksun oldukları gerekçesiyle tepe yönetime hazır değildirler. Kadınların, aile, eş ve çocuk konusundaki sorumlulukları, yönetsel görevlere hazırlanmalarında gereken zamanı ayıramamalarına yol açmaktadır. Kadınlarda, üst yöneticilik için gerekli olan iş tecrübesi azdır. Kadınlarda, üst yöneticilik için gerekli olan otorite azdır. Kadınlar, duygusal olmaları nedeniyle yönetme becerisinden yoksundurlar.

Cam tavan sendromu: Kadının belirli bir kademeye kadar yükseldikten sonra daha fazla ilerlemelerinin görülmemen ve geçilemeyen bir şekilde engellenmesi.

Yönetici pozisyonunda çalışan kadınların, belirli bir asamadan sonra yükselmelerini engelleyen faktörlerin toplamına “Cam Tavan” ya da “Cam Tavan Sendromu” adı verilir. Cam Tavan adından da anlaşılacağı gibi görünmez bir engeli tanımlamaktadır. Cam tavan, bir kadın yönetici olarak belirli bir noktaya kadar yükseldikten sonra önemli bir terfi beklediği anda adını tam olarak ortaya koyamadığı nedenlerden ötürü istediği terfiyi alamama durumu şeklinde de açıklanmaktadır (Siyve, 2004).

Siyve (2004), kadınların üst düzey yönetici olmalarının önündeki engelleri ifade eden Cam Tavan’ı yaratan iki önemli faktöre



işaret etmektedir. Birinci önemli faktör, kadının kendi kendine yarattığı engellerdir. Bunlar, aile hayatlarının zarar görmesinden duyulan endişe, nasıl olsa yükselmem mümkün değil diyerek sonuna kadar gidememe ve bu yaklaşımın getirdiği özgüven eksikliği, iş yaşamında kendi cinsini, öncelikle kadınları rakip olarak görme eğilimi şeklinde tanımlanabilir. İkincisini ise “çevresel faktörler” şeklinde tanımlamak mümkündür. Örneğin, kadının erkek dünyası tarafından bilinçli olarak sınırlandırılması, “nasıl olsa kariyerinin bir noktasında ailesine daha fazla zaman ayırmayı tercih edecek” şeklinde erkekler tarafından geliştirilen inanç, kadınların tabiatı itibarıyla erkeğe göre daha az becerikli, başarılı olma ihtimali, düşük liderlik vasfı olmayan bireyler şeklinde önyargıyla tanımlanması kadınların terfilerini engelleyen çevresel faktörler olarak görülmektedir.

Mobbing'e yenilme: Kadının, çalışma hayatında psikolojik şiddete maruz kalınması ve kadının bu duruma dayanamaması.

Ataerkil toplum değerleri ve geleneksel roller. Kadının toplumdaki yerinin öncelikli olarak eş ve anne olarak belirlenmesi.

Cinsiyet temelli ayrışma / ayrıştırma, Kadının cinsiyetinden dolayı bazı durumlarda kendi kararı ile bazı durumlarda toplumsal baskı ile yönetsel pozisyona gelememesi.

Ekonomik özgürlüğün faydasına inanmamak.

Elde etmiş olduğu ekonomik özgürlüğün kendisine ve çevresine yeterli katkı sağlayamayacağını düşünmesi.

Kendine güven veya zihinsel olgular.

Yönetsel pozisyonlara gelmede kendini yeterli görmemesi yani özgüven eksikliği.

Başarı / zirve / yalnızlık korkusu.

Başarılı ve zirvede olmasının kadını yalnızlaştıracağını düşünme.

“Kraliçe Arı Sendromu” veya tek olma özlemi.

Kadın yöneticilerin erkek yöneticilere özenmesi ve onların yönetimlerini benimsemeye başlamaları.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu örgütleri kadınların çalışma hayatı için tercih ettiği sektör olarak ön plana çıkarırken; üst düzey yönetsel görevlere gelme açısından çok da iyi bir oranda olduğu söylenemez. Bu konuda yasal şartlarda eşitlik sağlanmış olmasına karşın uygulamada yönetsel pozisyonda kadın sayılarının erkeklere oranla oldukça düşük olduğu görülmektedir.

Kadın yöneticilerin kariyer gelişimlerinde “aile, çocuk ve eş” sorumluluklarının hayatlarında belirleyici bir rolü olduğudur. Geleneksel toplumsal anlayış ve bunun gerek aile gerekse iş hayatına yansımaları, kadınların kariyer hedeflerine yönelik kararlarında kimi zaman zorlayıcı kimi zaman da içselleştirici bir etki yapmaktadır. Bu bağlamda çalışma yaşamında önceliklerini belirlerken zaman/kariyer planlaması yapmak zorunda kalan kadın, tepe noktalarına yükselmede erkeğe kıyasla geride kalmaktadır. Elbette bu durum “iş-aile-ben” üçgenindeki kadın için, çalışma yaşamına girme ve yükselme konusunda kazanımlarını kısıtlarken, beraberinde sosyo-psikolojik açıdan yıpranmaları da doğurmaktadır (Negiz, 2011:24).

Atılacak adımların başında kadının statüsünün yükseltilmesi gelmektedir. Kadın statüsü, kadının aile ve toplum içindeki konumu olarak tanımlanabilir. Bu statüyü yükseltmenin yolu, kadının genel anlamda daha fazla eğitim olanaklarından yararlandırılması, özel anlamda da daha fazla mesleki teknik bilgi almasını sağlamaktır. Kadının statüsünün yükseltilmesi aynı zamanda laik-demok-

ratik sisteme yönelen tehditleri de azaltacaktır. Bugün Anadolu'da binlerce kadın imam nikahlı olarak yaşamakta, üzerine kuma getirilmekte ya da kendisi kuma olarak gitmek zorunda kalmaktadır. Statüsü yüksek kadınların böyle sorunları olmadığı bilinmektedir.

Kadının statüsünün geliştirilmesi ve kadınların sorunlarına çözümler bulmak için kadınların siyasal ve yönetsel katılımı gereklidir. Kadınlar, seçmen olarak, bir grubu veya örgütü destekleyerek pasif katılım örneği gösterebilecekleri gibi onlardan asıl beklenen aktif siyasal katılımlarıdır. Sivil toplum kuruluşlarına üyelikten, siyasi parti kadın kolları üyeliğine, milletvekili seçimlerinden, yerel seçimlere kadar her türlü çaba aktif siyasal katılım göstergesi olup ülkemizde kadınların aktif siyasal katılımlarının çok güçlü olmadığı söylenebilir. Ülkemizde, bir partide aktif olarak siyasal faaliyet gösteren, seçilerek karar mekanizmalarında söz sahibi olan kişilerin çoğunun erkek olduğu düşünüldüğü zaman durumun kadınlar açısından istenilen düzeyde olmadığı değerlendirilebilir. Ancak, siyasal katılımın başka bir boyutunu oluşturan sivil yapılanmada, gönüllü kadın örgütlenmelerinin ülkemizde son yıllarda niceliksel olarak arttığı ve önemli bir yaygınlığa eriştiği görülmektedir (Tüsiad-Kagider, 2008) Bu çerçevede, kadınların siyasal katılımlarını arttırmada yerel düzeyde yapılacak çalışmalar son derece önem taşımaktadır. Çünkü siyasal katılımın ilk basamağını yerel düzeyde yapılacak çalışmalar ve yerel yönetimler oluşturmaktadır. Çoğu zaman, kadın örgütleriyle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler hizmet sunumunda işbirliği anlamında, ender olarak güçlü ve sürekli olabilmektedir. Kadınların siyasal katılımlarını artırmada, kentteki kadın sorunlarının tespiti ve çözümüne yönelik strateji geliştirilmesinde, yerel yönetimlerin kadın kuruluşlarıyla sistematik bir ilişki ve iletişim geliştirmeleri gerekir.

Üniversite koordinatörlüğünde okullarda STK ve Gönüllülük

kavramlarının derslerde ve seminerlerde yerleşmesi sağlanmalı, özellikle anne babalar stk, kadın sorunu, gönüllülük hakkında bilgilendirilmelidir. Bütün bunları yaparken de şehrin kadın kanaat önderleri, akademisyenleri, yöneticilerin de desteği alınmalı, erkek egemen bir bakış açısı yerine kadınların akıl ve yürek dengesi yani kadın insiyatif egemenliği sağlanmalıdır.

Günümüzde kadınların gerek ekonomik, gerekse toplumsal alanda ikincil konumda bulunmalarının temelinde yatan ana etken 'erkek egemen' kültüre dayalı her alandaki cinsiyet ayrımcılığıdır. Bu ayrımcılığı yaratan ve sürdüren diğer faktörler ise genellikle az gelişmiş toplumlarda- mevcut toplumsal değerler sistemi ve bunların bir parçası olan dinsel inançlardır. Burada kastedilen değerler sistemine ait olan bir anlamda soyut nedenlerdir. İster kadının kendisi, isterse erkek tarafından taşınıyor olsun, cinsiyete dayalı işbölümünün sonucu ve aynı zamanda bir besleyicisi olan her türlü kavramlaştırma, her türlü atf bu kategorideki nedenleri oluşturmaktadır.

Kadının kendini erkeği evlilik ve aileyle, karı-kocalık ve annelik-babalık rolleriyle tanımlaması; bir rol yüklemesi için de evin geçimini, bu nedenle de ev dışındaki yaşamı ve çalışmayı erkeğe ait bir alan olarak görmesi; buna karşılık olarak kendi alanını ev ve aile ile sınırlaması, çalışmayı/işi daha çok erkeğin alanına ait olarak tanımlaması, bu değerler sisteminin temel taşlarını oluşturmaktadır. Bu değer ve inanç sistemleri kadınları ikincil bir konuma mahkum ettiği gibi aynı zamanda çalışma yaşamının dışına itmekte veya düşük gelirli işlerde çalışmak zorunda bırakmaktadır.

Kadınlar, siyasal temsil mücadelelerine rağmen dünyada en yaygın olarak eksik temsil edilen toplumsal grup olmaya devam etmektedir. Kadınların siyasal yaşamda eksik temsil sorunu, dünyada genel olarak cinsiyetler arasında var olan eşitsizliğin bir göstergesi niteliğindedir. Oysa kadınların karar alma süreçlerine eşit katılımı,

sadece adalet ve demokrasi talebi olmakla kalmayıp aynı zamanda kadının statüsünün geliştirilmesinin de gerekli bir koşuludur. Kadının her düzeyde yönetime faal katılımı sağlanmadan ve karar almanın bütün düzeylerine toplumsal cinsiyet ana yaklaşımı yerleştirilmeden eşitlik, kalkınma ve çağdaşlık hedeflerine ulaşılması mümkün gözükmemektedir.

Kadınların karar alma mekanizmalarında yeterince temsil edilmemesinin bir sonucu, kamu kaynaklarının kullanım ve dağıtımında kadınların söz sahibi olamamalarıdır. Fiili eşitliğin sağlanabilmesi için toplumsal cinsiyete duyarlı bir bütçe hazırlanmalıdır. Kamusal kaynakların dağıtımını ve kullanımını fiili kadın-erkek eşitliğinin sağlanması sürecini hızlandıracak şekilde planlanmalıdır. Kamu kaynaklarının planlandığı şekilde, etkin kullanılıp kullanılmadığı düzenli olarak denetlenmelidir.

### **KAYNAKÇA**

ACUNER, S (2008) Toplumsal Yasama Kadın Katılımı: Kamusal- Özel Alanın Uzlaştırılması. Mülkiyeliler Birliği Dergisi. 23-25 s.

AKYÜZ, Y. (2001) Kadınların Okul Yöneticiliği. Tarih ve Toplum. C.35, 207.

BORA, A (2008) Kadınların Sınıfı Ücretli Ev Emeği ve Kadın Öznelliğinin İnşası. İstanbul: İletişim Yayınları.

CONNELL, R. W (1998) Toplumsal Cinsiyet ve İktidar İstanbul: Ayrıntı Yay.

ENARSON, E. (1998) "Surviving Domestic Violence and Disasters." Freda Centre for Research on Violence against Women and Children

FRASER, Nancy (2004) Kamusal Alan, "Kamusal Alanı Yeniden Düşünmek", Der:Meral Özbek, Hil Yayınları, İstanbul.

GÜRSEL, Meltem Kutlu (2014) Kamu Görevine Girişte Kadın - Erkek Eşitliği İlkesi Konusunda Bir Değerlendirme, web.deu.edu.tr/hukuk/dergiler/Dergi-Miz4- 2/PDF/kutlu2.pdf, 10.01.2014

İNANÇ, H. ve Erdoğan, S. (2007) Postmodern Dönemde Kamu Yönetimi

Algısı ve Kamusal Alan Tartışmaları. Akademik Bakış Dergisi Sayı:9. 223-238 s.

KALLUS, Rachel (2000) *"Making Space For Women: Perspectives and Paradoxes in Obtaining Urban Safety"*. Open House International, 25/4: 27-37.

KANTARCIOĞLU F (1998) "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Gore Farklı Cinslerin Eşitliği", Farklı Cinslerin Eşitliği Sempozyumu, 17/18, İzmir.

KOCACIK, Faruk, Veda B. Gökkaya (2005) "Türkiye'de Çalışan Kadınlar ve Sorunları", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C: 6, S:1, s. 195.

KORAY, Meryem, (1992) "Çalışma Yaşamında Kadın Gerçekleri", Amme İdaresi Dergisi, C: 25, S: 1

LEBLEBİCİ, Doğan Nadi, Cenay BABAÖĞLU, Ayşegül K URBAN, Türk Kamu Yönetiminde İstihdamda Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık,

[https://www.academia.edu/3611978/Turk Kamu Yönetiminde İstihdamda Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık](https://www.academia.edu/3611978/Turk_Kamu_Yonetiminde_Istihdamda_Cinsiyete_Dayali_Ayrimcilik), 11.01. 2014

MARSHALL, Gordon (1999) Sosyoloji Sözlüğü, (çev. Osman Akınay, Derya Kömürçü), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, s:662,663

NEGİZ, Nilüfer, Aysun YEMEN (2011) Kamu Örgütlerinde Kadın Yöneticiler: Yönetici ve Çalışan Açısından Yönetimde Kadın Sorunsalı, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi SDU Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:24

OKAY, N. (2007) Türkiye'de Ve Dünya'da Mühendislik Ve Fen Bilimleri Bölümlerindeki Kadın Akademisyenlerin Mevcut Durumlarına Bakış. CBT. 289, 3. 3 Ocak, 2014 Tarihinde [Http://Www.Kaum.İtu.Edu.Tr](http://www.Kaum.İtu.Edu.Tr) Adresinden Alınmıştır.

SİYYE, Ozan Çağım (2004) "Kadın-Erkek Liderlik Tarzları ve Cam Tavan"-Tügiad Elegans Magazin, Sayı:66, Mart-Nisan, [www.elegans.com.tr/arsiv/66/haber018.html](http://www.elegans.com.tr/arsiv/66/haber018.html) (10.02.2013)

<http://www.kader.org.tr/?p=istatistik>, 24.04.2013

<http://www.ksgm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 24.02.2013.

## ALTINCI OTURUM: İŞ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ

### Oturum Başkanı:

*Prof. Dr. Talat CANBOLAT-Marmara Üniversitesi*

### Sunumlar:

*Prof. Dr. Gürhan FİŞEK-Ankara Üniversitesi*

**“İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası Sonrası  
Dönemin Değerlendirilmesi”**

*Murat HOTAMAN-Fırat Üniversitesi*

**“Sendikaların İş Sağlığı ve Güvenliğinin  
Sağlanmasındaki Rolü ve Önemi”**

*Dr. Erdem CAM-Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı*

**“İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinde ‘Çalışma Ekonomisi ve  
Endüstri İlişkileri’ Bölümünün Yeri: Mevzuat ve Müfredat  
Çerçevesinde Bir Değerlendirme”**

*Yasemin ARSLANTÜRK-Fırat Üniversitesi*

**“İş Sağlığı ve Güvenliği İle Toplum Sağlığı Etkileşimi”**

# İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ YASASI SONRASI DÖNEMİN DEĞERLENDİRİLMESİ

*Prof. Dr. Gürhan FİŞEK-Ankara Üniversitesi*

## GİRİŞ

Hazırlıklarına 1993 yılında başlanan İş Sağlığı Güvenliği Yasası ancak 2012 yılında çıkarılabildi. Tam olarak yürürlüğe girmesi 2016 yılını da aşacak.

Bu evrede biri 1995 tarihli Yasa Taslağı, diğeri 2012 tarihli Yasa olmak üzere iki metin ortaya çıktı. Bakanlık, 2005 sonrası Yasa çıkarma çabası içindeyken, bunu AB uyum süreci için zorunlu olarak atılması gereken bir adım olarak gösteriyordu. Bu metinlerin, AB müktesabatıyla uyumunu anlayabilmek için Avrupa Birliğinin 89/391 sayılı Çerçeve Direktifi'ne bakmamız gerekmektedir.

Bu konuda hazırlanan ayrıntılı karşılaştırma tablosu için kaynağa başvurunuz (Fişek A.G., 2012).

Bu karşılaştırmada tek tek maddeleri irdelemenin ötesinde bu metinlerin ağırlık merkezleri açısından da bir karşılaştırma yapmak gerekmektedir. O zaman şu saptamalar yapılabilir: Her üç metin, ortaklaşa işveren yükümlülüklerini tanımlamaktadır. Ama her üçünde de, bu işverenleri, yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlamada hangi araçların kullanılması gerektiğı görüşü farklıdır. 2012 yılında çıkan İş Sağlığı Güvenliği Yasası, işyeri hekimleri, iş güvenliği uzmanları ve bunların oluşturduğu Ortak Sağlık Güvenlik Birimlerine (dışarıdan hizmet satın alma) ağırlık vermektedir. 1995 yılında hazırlanan Mesleki Sağlık ve Güvenlik Yasa Tasarı Taslağı ise, işçi temsilcilerini ve ulusal konseyi öne çıkarmıştır. Avrupa Birliği'nin 89/391 sayılı Çerçeve Direktifi ise, işçilerin ve/veya temsilcilerinin



bilgiye erişimi, eğitimi ve yönetime katılımı üzerinde durmuştur.

Buradan anlaşılmalıdır ki, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın (ÇSGB) bu yasayı çıkarmaktaki amacı başkadır. O zaman şuna bakmamız gerekir:

ÇSGB'nin hazırladığı ve TBMM tarafından kabul edilen İş Sağlığı Güvenliği Yasası ile mevzuata yerleştirmek istediği, ama AB'nin Çerçeve Direktifi ile hiç bir ilgisi olmayan istekleri şunlardır :

- İşyeri hekiminin ve iş güvenliği uzmanının nitelikleri ve belgelerinin ÇSGB tarafından onaylanması,
- Bunları yetiştirecek eğitim kurumlarının oluşturulması ve izlenmesinde Bakanlığın söz sahibi olması, sertifikalandırma sınavlarını yapıp onaylaması,
- Mesleki eğitimin, iş sağlığı güvenliğinin en önemli sorunu olduğu varsayımından yola çıkarak, bunun yaşama geçirilebilmesi için zorlamalar yapılması.

Bakanlığın stratejisi, her ne kadar AB'ye uymasa da, başarılı kabul edilebilmesi için, iş kazalarıyla meslek hastalıklarının önlenmesine katkıda bulunması gerekir. Ama istatistiklerde bir azalma yoktur. Tersine ölümlü iş kazaları artmıştır.

2012 tarihli İş Sağlığı Yasası'nın uygulamasında görülen bazı yanlışlıkları, iş sağlığı güvenliğinin evrensel üç ilkesi çevresinde değerlendirmek istiyoruz. Bu ilkeler:

- İş sağlığı güvenliğinde insan önce gelir.
- İş sağlığı güvenliği bir takım oyundur.
- İş sağlığı güvenliğinde, hak sahipleri, haklarına sahip çıkmadan başarı elde edilemez.

İş sağlığı güvenliğinde insan önce gelir. Ne yazık ki, uygulamada

insandan önce “belge” gelmektedir. 2013 yılı Ocak ayından başlayarak yapılan tüm denetimlerde, “risk analizi belgesi”, “acil eylem planı”, “patlamadan korunma dokümanı”, “işçi eğitimi belgesi” vb aranmaktadır. Bütün görevliler, bu belgelerin hazırlanması ve beğendirilmesi için çalışmaktadırlar. İnsanı gören yok.

“İnsanı gören yok” yargısı haksız mıdır? Bunu yanıtlamak için, işyeri hekimlerinin çalışmalarında düşürülen standartlara bakalım:

- İşyeri hekiminin işyerinde bulunma süresi azaltılmıştır.
- İşyeri hekimi, işçileri, yılda bir kez “hasta olmadıkları halde” geçirdikleri sağlık kontrollerinin periyodu, tehlikeli işlerde 3, az tehlikeli işlerde 5 yıla çıkarılmıştır.
- Mutfak ve besin işleriyle uğraşan personelin, bulaşıcı hastalıkları bulunmadığına ilişkin, üç ayda bir almaları gereken portör raporları kaldırılmıştır.
- İşyeri hemşirelerinin bağımsız olarak mesleklerini yapmaları engellenmiş ve yardımcı eleman (emir-eri) gibi kullanılmaları öngörülmüştür.
- İşyeri hekimlerinin, mesleki yönden denetimleri, mesleksi kökenine bakılmaksızın herhangi bir iş müfettişine bırakılmıştır.

Bütün bu saptamalar, bize işyeri hekimliği alanının, Bakanlık tarafından önemsizleştirildiğini ortaya koymaktadır. Demek ki insan göz ardı edilmektedir. (Fişek A.G., 2013/a)

Uygulamada, İşyeri hekimleri önemsizleştirilirken, iş güvenliği uzmanları da silikleştirilmektedir. Üniversitelerimizde iş güvenliği konusunda, formel bir eğitim kalıbının olmaması, “meslek kursları” yoluyla mühendis-teknik elemanlara nitelik kazandırma yolunun benimsenmesini zorunlu kılmıştır. Ama uzun yıllar boyunca ihmal edilmiş olmasının yanı sıra, Bakanlığın Yasa’yı tüm tehlikeli işyerleri

için aynı anda yürürlüğe koyma isteği, bu konuda hesapsız adımlar atılmasına yol açmıştır. Böylece yalnızca “sınav” kazanabildiği için ve “sigortalılık süresi” elverdiği için A sınıfı iş güvenliği olabilen mühendis-teknik elemanların sayısı büyük boyutlara varmıştır. Hem kuramsal olarak ve hem de uygulamalı olarak yeterli olmayan bu elemanlar, haliyle yeterince ışık verememekte ve silikleşmektedirler. (Fişek A.G., 2013/b)

“İş sağlığı güvenliği bir takım oyunudur”. İşyerlerinin çok değişik işkollarında ya da iş dallarında yer aldıklarını biliyoruz. O kadar ki, bu dallarda ayrı ayrı mühendislik dalları oluşturulmuştur. Her mühendisin her işi bilmesi beklenemeyeceği gibi, iş güvenliği kültürü alan her mühendisin her işyerinde iş güvenliği uzmanlığı yapmasına da olanak yoktur. Kaldı ki, iş sağlığı güvenliğinin öngördüğü takım oyunu, yalnızca mühendislerin-teknik elemanların kendi aralarında oynadığı bir oyun değildir. İşyeri hekimi, işyeri hemşiresinden, sosyal haklar alanında çalışan insanlara kadar çok geniş bir “bilimsel yelpazeyi” içerir.

İş Sağlığı Güvenliği Yasası, sosyal hakları hiç göz önüne almayarak; İş Yasası ile alanın bağlarını da zayıflatarak, başarı olasılığını kendiliğinden azaltmıştır. Buna karşın, mutlaka “sosyal haklar görevlisi” ile bu ekibi beslemesi gerekirdi. Sosyal haklar görevlisi olmadan, çalışma sürelerinden gece vardiyalarına, işçilerin haklarını aramalarından, yaşamsal tehlikede iş bırakmalarına kadar birçok konuda kapılar açık kalır ve iş sağlığı güvenliği zedelenir.

Öte yandan, AB’nin çok önemle üzerinde durduğu bizim yasalarımızda da değinilen işçi katılımının sağlanmasının ön koşullarından biri, işçi temsilcilerinin de, işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlarına benzer bir eğitim sürecinden geçmeleridir. Unutulmamalıdır ki, “iş sağlığı güvenliğinde hak sahipleri, haklarına sahip çıkmadan başarı elde edilemez.”

Ama, 1978 yılından bu yana ilk kez bu kadar güçlü bir rüzgarın yakalandığı, iş sağlığı güvenliği alanında, ne yazık ki, beklenen başarı düzeyi yakalanamamıştır. Bunun en temel nedeni söylenenler ile yapılanlar, öz ile söz arasındaki tutarsızlıktır.

Buna bir kaç örnek verelim :

- İş kazalarıyla meslek hastalıklarının önlenememesinin nedeni olarak bir iş sağlığı güvenliği yasının olmayışı gösterilmiştir. Ama 1993'ten (ya da 2005'ten) 2012'ye kadar yasa çıkarılamamıştır.
- Yasa 2012 yılında çıkarılmış olmasına karşın, özellikle iş kazalarının daha yoğun olduğu elliden az işçi çalıştıran işyerlerinde uygulama 6 ay süreyle ertelenmiştir.
- İşçinin sağlığını koruyabilmek için işyeri hekimlerinin çok önemli olduğu vurgulanmış; ama mesleki yönden gelişmeleri ve denetlenmeleri ihmal edilmiş; işyeri hekimliği çeşitli adımlarla önemsizleştirilmiştir.
- İş güvenliği uzmanlığının teknik yönü öne çıkarılmış ve uygulamanın motoru olarak görülmüş; ama torba yasa ve iş teftiş yönetmelik taslaklarıyla “sosyal” nitelikli iş ve sigorta müfettişlerinin de iş güvenliği uzmanlığı yapmasının yolu açılmıştır.

Son olarak değinmek istediğimiz tutarsızlık, sosyal eşler (ortaklar) ile çalışmaların öneminin ısrarla vurgulanmasına ve katılımcı bir yönetim yapısı kurulduğu söylenmesine karşın; Ulusal İş Sağlığı Güvenliği Konseyi'nin çalışmaları etkinleştirilememiş ve silikleştirilmiştir.

Durumu özetlersek,

- Nitelik düzeyi tartışılır bir çok OSGB kurulmuş ve faaliyet göstermektedir.

- Çok sayıda mühendis teknik eleman yüksek paralar ödeyerek kurslara gitmiş ve sertifika almışlardır. Ancak işsizdirler.
- A sınıfı sertifikalı iş güvenliği uzmanı sayısı 1000'i bulmuş ve böylece yaygın söylentinin tersine oldukça düşük ücretlerle istihdamları sözkonusu olmuştur.
- İşyerleri yüksek cezalar karşısında telaşa düşmüş; görünüşte yasanın gereklerini yerine getirme çabasına girmişlerdir.
- Sosyal eşlerin (ortakların) süreç üzerinde hiç bir katkı ve kontrolü bulunmamaktadır.
- Denetim Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bilgisayarları ve iş müfettişleri aracılığıyla sağlanacaktır. Ama önlerine konulan işin çapı düşünülürse, gecikme ve hataların olması kaçınılmazdır.

Bu konuda mutlaka sürecin katılımcı bir yaklaşımla düzenlenmesi gerekmektedir. Sosyal eşlerin (ortakların) yönetime ve sorumluluğa ortak edilmesinde gecikilmiştir. İdari, mali yönden özerk İş Sağlığı Güvenliği Kurumu, bir an önce kurulmalıdır (Ulusal Düzyeyde ..., 2007:21). Kamunun desteği, hükümet dışı kuruluşların da belirleyiciliği ile uygulama planları hazırlanmalı ve zor kullanarak yasaların uygulanması değil, toplumun kalbinde, savaş kazanılmalıdır. İşçi-işveren temsilcilerinin, işyeri hekimlerinin ve iş güvenliği uzmanlarının örgütlendiği üst-örgütlerden oluşan böylesi bir kurum, işyeri düzeyindeki uygulamalarda, çok önemli bir güvence kaynağı olacaktır. Saydığımız, görevlilerin, işlerini "bağımsız" ve "mesleki özgürlük" içinde yapabilmelerine olanak sağlayacaktır. Deneyim alışverişine olanak verdiği gibi, bilgi ve hizmet desteği de sağlayabilecektir.

## KAYNAKÇA

Fişek A.G. (2012) : İş Sağlığı Güvenliği Yasası, Çalışma Ortamı Dergisi, Temmuz Ağustos sayısı, No.123

Fişek A.G. (2013/a) : Yeni Dönemde (6331 s.k.sonrası) Değerlendirmeler -1, Çalışma Ortamı Dergisi, Eylül Ekim sayısı, No. 130

Fişek A.G. (2013/b) :Yeni Dönemde (6331 s.k.sonrası) Değerlendirmeler -2, Çalışma Ortamı Dergisi, Kasım Aralık sayısı, No. 131

Fişek A.G. (2014) : Yeni Dönemde (6331 s.k.sonrası) Değerlendirmeler -3, Çalışma Ortamı Dergisi, Ocak Şubat sayısı No. 132

Ulusal Düzeyde İş Sağlığı ve Güvenliği Kurumu (2007), Çalışma Ortamı Dergisi, Temmuz Ağustos sayısı, No. 93

# SENDİKALARIN İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASINDAKİ ROLÜ VE ÖNEMİ

*Murat HOTAMAN-Fırat Üniversitesi*

## ÖZET

İş sağlığı güvenliği, bilimsel, disiplinler arası bir konu olarak etkin bir iş sağlığı ve güvenliği politikasının oluşturulması, yürütülmesinde toplumdaki tüm sosyal tarafların katkısına ihtiyaç duyulan bir alandır.

Ülkemizde 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu 2012 de çıkartılmış olup yeni birçok düzenleme getirmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda ülkemizde devlet daha çok kanunlarının çıkarılması ile uğraşmaktadır. İş Sağlığı ve Güvenliğinde genel bir başarı sağlamak için özellikle toplumda iş güvenliği kültürünün oluşturulması gerekir. Bu aşamada sivil toplum kuruluşları ve mesleki örgütlere de büyük görevler düşmektedir.

Sendikalar, mesleki örgüt olarak çalışma ve sosyal alana ilişkin faaliyetleri ile mevcut duruma önemli katkı sağlayabilir. Eğitim, sendikaların sosyal alana ilişkin ve zorunlu olan faaliyetlerinden biridir. Ancak sendikaların eğitim faaliyetlerini layıkıyla yerine getirdikleri söylenemez. Sendikalar eğitim içeriklerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine daha fazla yer verir ve bu eğitimi tabana yayarlarsa daha etkin başarı elde edilebilecektir. Sendikalar, çalışma alanına ilişkin faaliyetlerinden olan toplu pazarlık ve sözleşme aşamasında işverene İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmede baskı uygulayabilirler. Ülkemizde İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda tüm iyi niyetli gelişmelere rağmen alınması gereken bir hayli yol

olduğu da açıktır. Sendikalara üye olan çalışanlara İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili eğitim ve Sendikalara takip sorumluluğu verilerek İş Sağlığı ve Güvenliğinde yaşanan olumsuzluklar minimum seviyeye inecektir.

İş Sağlığı ve Güvenliği politikasının oluşturulması, ciddiyetle yürütülmesi, istenilen seviyeye ulaşılmasında sendikalar önemli bir rol üstlenebilirler. Böylece tüzel kişiliğe sahip yasal, mesleki örgüt olan sendikalar, İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili politikaların oluşturulmasında, uygulanmasında daha çok etkili olacak ve önemli katkı sağlayacaktır.

Bu çalışmada İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda, bilinç ve kültürün geliştirilmesi için sendikalara düşen rol araştırılacak, yasal ve uygulamada karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri tartışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Sendikalar, İş Sağlığı, İş Güvenliği, 6331 Sayılı Kanun, İşçi ve İşveren

## GİRİŞ

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği kanununda sendikalara İSG'de sadece işyeri işçi temsilcisinin belirlenmesi sürecinde görev verilmiştir. Türkiye'de sendikaların üyelerine sunacağı eğitim faaliyetlerine İSG'yi de 6331'e uygun olarak dahil ederlerse iş kazalarının azalmasına olumlu katkı sağlayacaktır.

Çalışmada ulaşmak istenen amaç; sendikaların Türkiye'de iş kazalarının azaltılmasında önemli katkı sağlayacağı bilincini uyanıdır. Bunun için sendika üyelerine İş Sağlığı ve Güvenliği eğitiminin verilip verilmediği, verildiyse yeterli olup olmadığını konusunda sendikalara sorumluluk ve takip görevi verilerek iş kazaları, meslek hastalıkları minimum seviyeye inecektir.

Araştırmada Elazığ ilindeki kamu personel sendikalarının üye-



leri ile yapılan bir anketle İSG algılarını tespit etmek amaçlanmıştır. Kamu kurumlarında özellikle eğitim kurumlarındaki personelin İSG algısı üzerine yönelik olmuştur.

3200 den fazla kişiye “Sendikaların İş Sağlığı ve Güvenliği’nin Sağlanmasındaki Rolü ve Önemi” konulu anket çalışması dağıtılmıştır. Fakat ankete 1620 kişi katılmıştır. Dolayısıyla geri dönüşün az olması Türkiye’nin sosyokültürel durumunu göstermektedir. Bunun en önemli sebebi insanımızın yapılan faaliyetlerde ekonomik girdi veya sosyal bir kazanç beklentisidir. Bu sonucu anket çalışmasına katılmayı katılmama gerekçelerinden ulaşıyor. Anketi uyguladığımız örnek grubun profili de bu süreci şekillendirmiştir.

Anketten elde ettiğimiz sonuçlar bilgisayar ortamında analize tabi tutulmuştur. Analiz yapılarak elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

## 1. SENDİKALARIN KANUNLARDA EĞİTİM GÖREVİ

Sendikalar tüzel kişiliğe sahip mesleki örgütlerdir. Eğitim, sendikaların sosyal alana ilişkin faaliyetlerinden biridir.

Sendikalar yasası 6356 sayılı yasada eğitim madde 28/7 de düzenlenmiştir. Madde 28/7: Kuruluşlar; yönetim kurulu kararıyla ve nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydıyla yurt içi ve yurt dışındaki doğal afet bölgelerine doğrudan veya yetkili makamlar aracılığıyla konut, eğitim ve sağlık tesisleri kurulması amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına aynı ve nakdî yardımda bulunabilir.

Kamu görevlileri sendikaları ve toplu sözleşme kanunu (4688 sayılı kanun) eğitim madde 26/2 de düzenlenmiştir.

Madde 26/2: Sendika ve konfederasyonlar, gelirlerinin en az yüzde onunu üyelerinin mesleki bilgi ve tecrübelerini artırmak için kullanmak zorundadırlar.

Kanunları incelediğimizde kanunlarda net bir hüküm yok. Eğitime ayrılacak maddi miktar belli değil. Verilecek eğitimin süresi belli değil. Eğitimin içeriği belli değil. Eğitimin periyodik aralığı belli değil. Eğitimden tüm sendika üyeleri yararlanmalı. Bu yasal boşlukları sendikalar kendi lehlerine değerlendirmektedir. Eğitimin verilir verilmediğinin denetimi nasıl sağlanabilir? İş Sağlığı ve Güvenliği eğitiminin verildiğine dair belde nasıl işçinin dosyasında bulundurulması mecbursa sendikaların da üyelerine verdiği eğitimin, konusunu, süresini, periyodik aralığını gösteren bir belgenin de üyelik dosyasında bulundurulması gerekir.

Sendikaların eğitim faaliyetleri daha etkin kullanılabilirdi. Malesef bu yapılamamıştır. İş kazalarının en önemli sebeplerinde biri eğitimsizliktir. Türkiye Cumhuriyeti İş Sağlığı ve Güvenliği bakımından karnesi pek iyi durumda değildir. İş kazalarında dünyada üçüncü Avrupa ülkeleri arasında birinci sıradadır.

6331 İş sağlığı ve Güvenliği yasası ile işverenlere çalıştırdıkları personele eğitim verme zorunluluğu getirilmiştir. İş Sağlığı ve Güvenliği eğitiminin (İSG) süresi işlerin risk seviyesine göre belirlenmiştir. İSG eğitiminin süreleri ve periyodik aralıkları; az tehlikeli işlerde 3 yılda bir 8 saat, tehlikeli işlerde 2 yılda bir 12 saat, çok tehlikeli işlerde yılda bir 16 saat şeklinde düzenlenmiştir.

Eğitim faaliyetleri sosyal alana ilişkin olmasına rağmen diğer sosyal alana ilişkin faaliyetlerden farkı zorunlu olmasıdır.

Sendikaların yapabileceği faaliyetler çalışma alanına ilişkin faaliyetler ve sosyal alana ilişkin faaliyetler olarak bir de sendikaların yapamayacağı faaliyetler olarak üç başlık altında incelenebilir. Eğitim sendikaların sosyal alana ilişkin faaliyetlerindedir. Sosyal alana ilişkin faaliyetlerin ortak özellikleri mecburi olmamasına rağmen eğitim sosyal alana ilişkin bir faaliyet hem de zorunludur. Her

sendika gelirinin 10% unu eğitime ayırmak zorundadır. 6331 sayılı iş sağlığı ve iş güvenliği yasasında sendikalara sadece iş yeri işçi temsilcisi atanmasında başvurulmaktadır.

## **2. ARAŞTIRMANIN METODU**

### **2.1. Araştırmanın uygulanması ve Veri Toplama Teknikleri**

Sendikalı olan ve sendika üyesi olmayan çalışanlara anket, yüz yüze görüşme gibi veri toplama teknikleri uygulanmıştır.

Bir diğer veri toplama tekniği olan literatür taraması yapılmıştır.

Yüz yüze görüşmelerde içten ve samimi yanıtlar alınmıştır. Örneklem grubu aynı zamanda yaşanan problemlerle alakalı çözüm önerileri de belirtmiştir.

### **2.2. Çalışmanın Evren ve Örneklemi**

Araştırma Fırat Üniversitesi personeline (idari, akademik, geçici kadroya sahip çalışanlar) uygulanmıştır. Kurum personelinde anket sorularını internet ortamında veya yazılı olarak cevaplamaları istenmiştir. Aynı zamanda araştırmada ankete katılanlar görüş önerilerini de belirtmiştir.

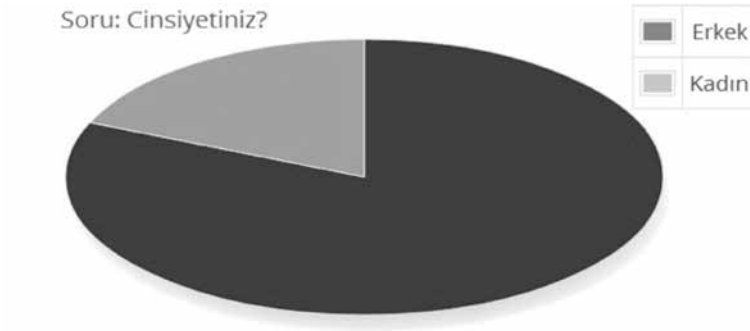
### **2.3. Veri Toplama Aracı**

Araştırmada tanımlayıcı ve açıklayıcı veriler elde etmek amacı ile hazırlanan ve 24 sorudan oluşan bir anket kullanılmıştır. Anket soruları tek gruptan oluşmaktadır.

Ankete katılan 1620 kişiye ait veriler bilgisayar ortamında analize tabi tutulmuştur. Analiz yapılarak elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

## 2.4. Veri Analizleri

### 2.4.1. Cinsiyetiniz?



**Grafik 1**

	<b>Cevap yüzdesi</b>	<b>Kişi sayısı</b>
<b>Kadın</b>	% 18,51	300
<b>Erkek</b>	% 81,48	1320

**Tablo 1**

Ankete katılanların % 81.48 i erkek, % 18.51 i kadındır. Bu da Türkiye'nin sosyal durumunu ve kadınların çalışma hayatındaki yerini gösterir.

### 2.4.2. Medeni durumunuz?

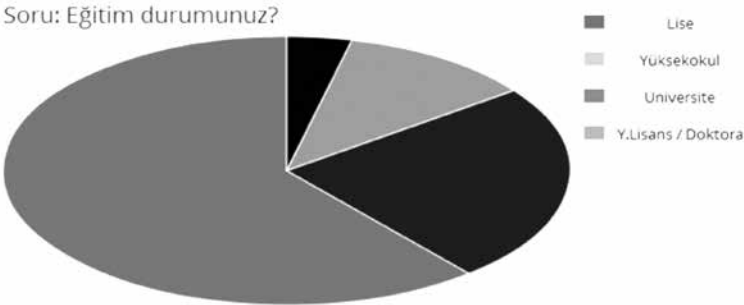


Grafik 2

	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
<b>Evli</b>	% 79,62	1290
<b>Bekar</b>	% 20,37	330

Tablo 2

### 2.4.3. Eğitim durumunuz?



Grafik 3

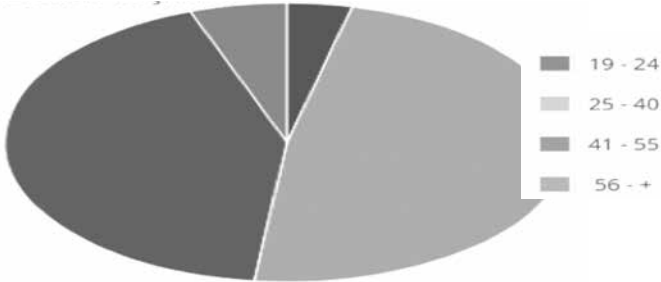
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Lise	% 4,01	65
Yüksek Okul	% 11,11	180
Üniversite	% 24,20	392
Y. Lisans/Doktora	% 60,68	983

**Tablo 3**

Anket Fırat Üniversitesi personeline uygulandığından katılımcıların ağırlıklı olarak yüksek lisans veya doktora yapmış olması çalışmanın değerini arttırmıştır.

#### 2.4.4. Yaşınız?

Soru: Yaşınız?



**Grafik 4**

	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
19 - 24	% 3.70	60
25 - 40	% 48.09	779
41 - 55	% 42.59	690
56 - +	% 5.62	91

**Tablo 4**

### 2.4.5. Toplam çalıştığınız süre?

Soru: Toplam çalıştığınız süre?



**Grafik 5**

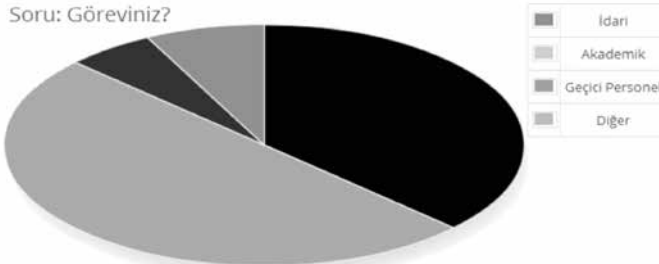
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
0 - 12 ay	% 12.28	199
1 - 10 yıl	% 30.19	489
10 - + yıl	% 57.53	932

**Tablo 5**

Çalışmaya katılanların çoğunluğu iş hayatında deneyimli sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu sonuç yapılan araştırma sonuçlarının daha tutarlı olmasını sağlar.

### 2.4.6. Göreviniz?

Soru: Göreviniz?



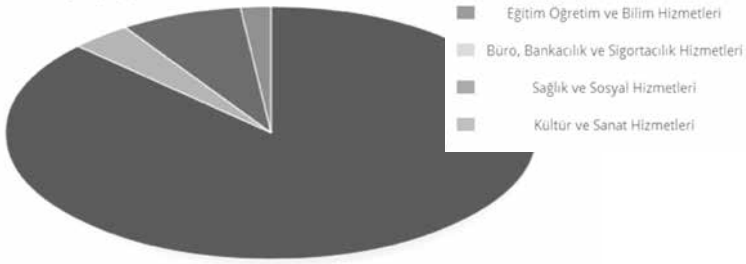
**Grafik 6**

	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
İdari	% 36.66	594
Akademik	% 50.19	813
Geçici personel	% 5.62	91
Diğer	% 7.53	122

**Tablo 6**

#### 2.4.7. Çalıştığınız hizmet kolu?

Soru: Çalıştığınız hizmet kolu?



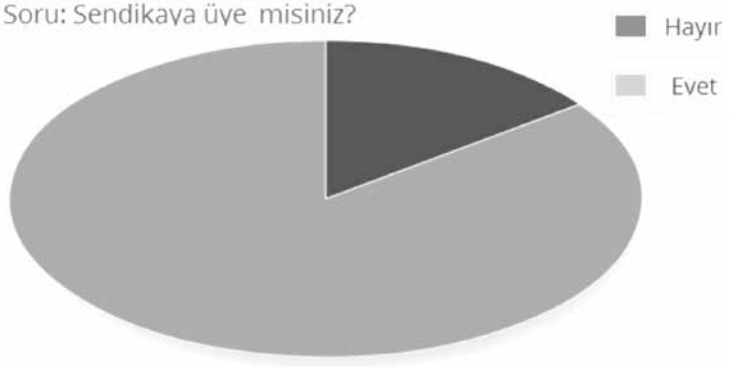
**Grafik 7**

	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Eğitim öğretim ve bilim hizmetleri	% 87.41	1416
Büro,bankacılık ve sigortacılık hizmetleri	% 3.33	54
Sağlık ve sosyal hizmetler	% 7.53	122
Kültür ve sanat hizmetleri	% 1.73	28

**Tablo 7**



**2.4.8. Sendikaya üye misiniz?**  
**Cevabınız “Evet” ise 11. soruya geçiniz.**



**Grafik 8**

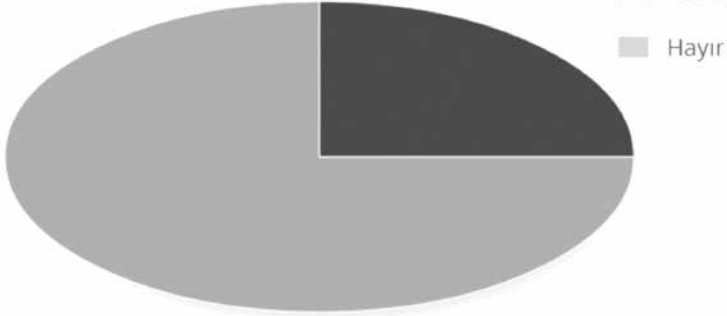
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Hayır	% 14.81	240
Evet	% 85.19	1380

**Tablo 8**

Çalışmaya katılanların %85’lik kısmı sendikaya üye olması, sendika ile ilgili sorulan sorular için doğruluğu yüksek sonuçlar elde edilmesini sağlamıştır.

**2.4.9. Daha önce sendikaya üye miydiniz?  
Cevabınız “Hayır” ise 19. Soruya geçiniz.**

Soru: Daha önce sendikaya üye miydiniz?



**Grafik 9**

	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Hayır	% 74.17	178
Evet	% 25.83	62

**Tablo 9**

**2.4.10. Sendikadan ayrılma nedeniniz?**

Soru: Sendikadan ayrılma nedeniniz?



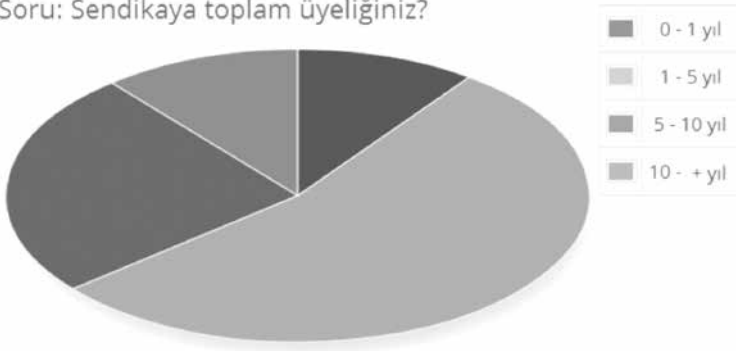
**Grafik 10**

	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
İş değişikliği	% 8.07	5
İşten ayrılma	% 1.61	1
Diğer	% 90.32	56

Tablo 10

#### 2.4.11. Sendikaya toplam üyeliğiniz?

Soru: Sendikaya toplam üyeliğiniz?



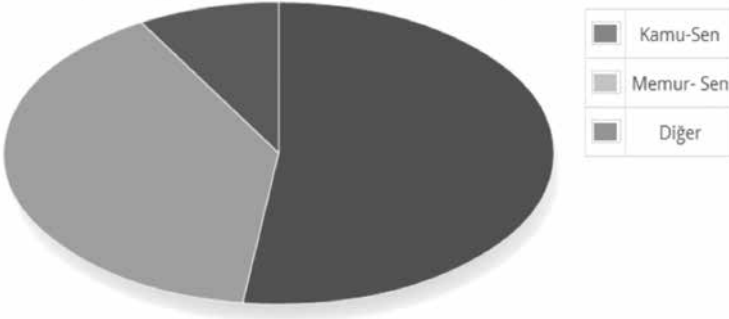
Grafik 11

	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
0 - 1 yıl	% 8.88	128
1 - 5 yıl	% 54.92	792
5 - 10 yıl	% 26.21	378
10 - + yıl	% 9.99	144

Tablo 11

#### 2.4.12. Üye olduğunuz sendika hangi konfederasyona bağlıdır?

Soru: Üye olduğunuz sendika hangi konfederasyona bağlıdır ?



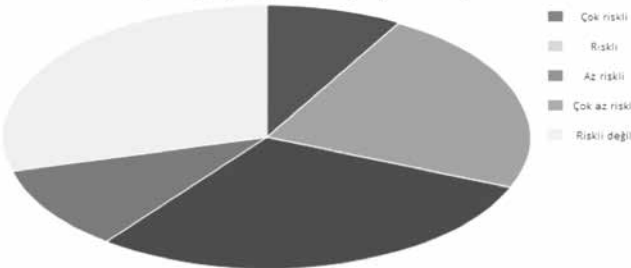
Grafik 12

	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Kamu-sen	% 51.15	752
Memur-sen	% 39.60	571
Diğer	% 8.25	119

Tablo 12

#### 2.4.13. Sendikaya bağlı çalışanların çalıştıkları işlerini nasıl nitelendirirsiniz?

Soru: Sendikaya bağlı çalışanların çalıştıkları işlerini nasıl nitelendirir siziz?



Grafik 13

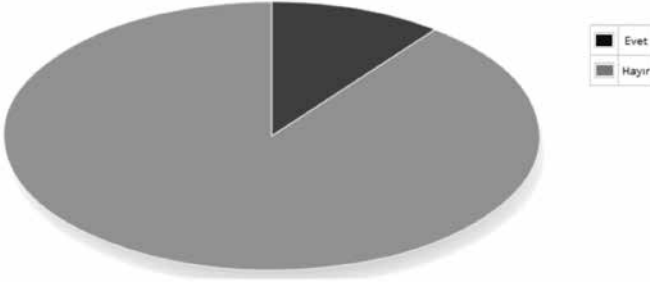
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Çok riskli	% 8.32	120
Riskli	% 22.89	330
Az riskli	% 29.40	424
Çok az riskli	% 10.40	150
Riskli değil	% 28.99	418

Tablo 13

Çalışanların İş sağlığı ve güvenliği eğitimini alması durumunda bu tablo oldukça değişecektir. Burada çalışanların iş sağlığı ve güvenliği konusunda çok fazla bilgisi olmadığı sonucu çıkıyor. Çünkü her işin az da olsa bir riski vardır.

#### 2.4.14. Çalıştığınız hizmet kolunda İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda bir eğitim programı düzenlendi mi?

Soru: Çalıştığınız hizmet kolunda İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda bir eğitim programı düzenlendi mi?



Grafik 14

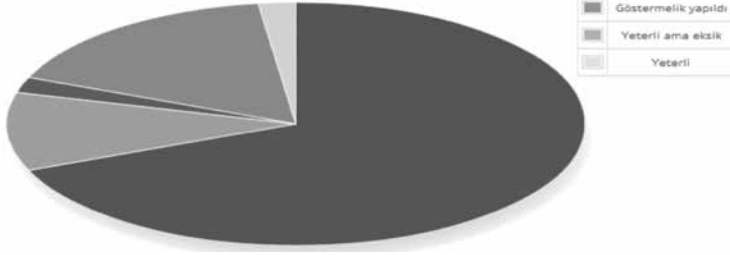
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Evet	% 10.33	149
Hayır	% 89.67	1293

Tablo 14

Çalışanların %89 luk bir oranla çalıştıkları hizmet kolunda iş sağlığı ve güvenliği konusunda bir eğitim programının düzenlenmemesi sendikaların iş sağlığı ve güvenliği eğitimine yeterince önem vermediği ortaya çıkmaktadır.

#### 2.4.15. Sendikaların iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili eğitim programlarını nasıl buluyorsunuz?

Soru: Sendikaların İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili eğitim programlarını nasıl buluyorsunuz?



Grafik 15

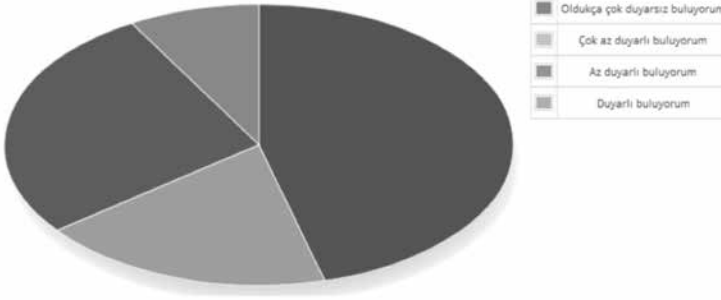
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Yetersiz	% 68.80	992
Amacına uygun değil	% 10.40	150
Göstermelik yapıldı	% 2.08	30
Yeterli ama eksik	% 16.71	241
Yeterli	% 2.01	29

Tablo 15

Çoğunluk, “yetersiz” ve “yeterli ama eksik” seçeneklerini seçmişlerdir. Türkiye’deki iş kazalarının bu kadar fazla olması bu konudaki eğitimsizliğin belirtisi olup sendikaların üzerine düşeni yapmadığının göstergesidir. Ayrıca sendikalara olan güven sarsılmakta ve gittikçe azalmaktadır.

#### 2.4.16. Sendikayı, İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda duyarlı buluyor musunuz?

Soru: Sendikayı, İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda duyarlı buluyor musunuz?



**Grafik 16**

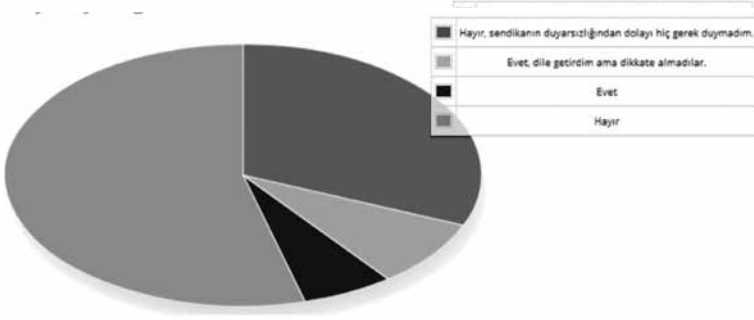
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Oldukça çok duyarsız buluyorum	% 45.77	660
Çok az duyarlı buluyorum	% 18.79	271
Az duyarlı buluyorum	% 27.19	392
Duyarlı buluyorum	% 8.25	119

**Tablo 16**

Katılımcıların oldukça fazla çoğunluğu sendikayı iş sağlığı ve güvenliği konusunda duyarlı bulmayıp gereken önemi vermediği sonucu ortaya çıkıyor.

### 2.4.17. Sendika yetkililerine İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili gördüğünüz eksiklikleri, önlem alınması için hiç

Soru: Sendika yetkililerine İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili gördüğünüz eksiklikleri, önlem alınması için hiç dile getirdiniz mi?



Grafik 17

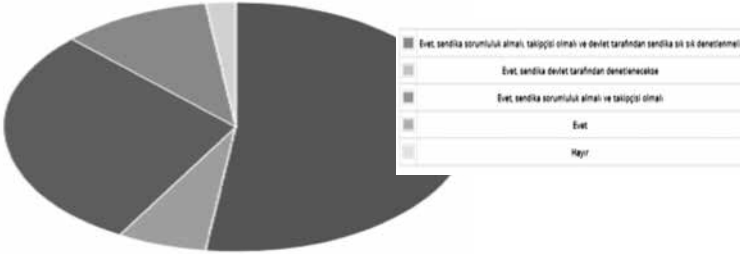
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Hayır, sendikaların duyarsızlığından dolayı hiç gerek duymadım	% 31.28	451
Evet, dile getirdim ama dikkate almadılar	% 8.18	118
Evet	% 6.31	91
Hayır	% 54.23	782

Tablo 17



## 2.4.18. Sendikaya İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda daha fazla sorumluluk ve yetki verilmeli midir?

Soru: Sendikaya İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda daha fazla sorumluluk ve yetki verilmeli midir?



Grafik 18

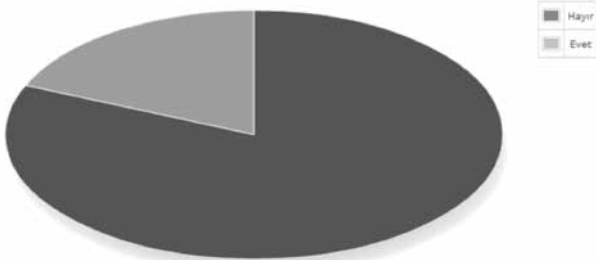
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Evet, sendika sorumluluk almalı, takipçisi olmalı ve devlet tarafından sendika sık sık denetlenmeli	% 52.22	753
Evet, sendika devlet tarafından denetlenecekse	% 6.24	90
Evet, sendika sorumluluk almalı ve takipçisi olmalı	% 29.27	422
Evet	% 10.33	149
Hayır	% 1.94	28

Tablo 18

Katılımcıların çoğunluğu sendikaların iş sağlığı ve güvenliği konusunda sorumluluk almasını istiyor fakat sendikaların görevini tam anlamıyla yerine getireceğinden şüpheli oldukları görülüyor. O yüzden sendikanın görevini yerine getirmesinde devletin sendikayı denetlemesini de talep etmektedirler.

#### 2.4.19. İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili her hangi bir eğitime katıldınız mı? Cevabınız “ Hayır” ise anket bitiriniz.

Soru: İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili her hangi bir eğitime katıldınız mı?



**Grafik 19**

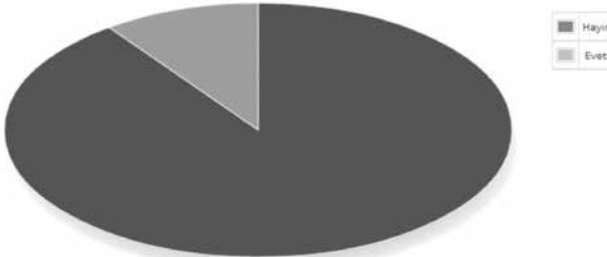
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Hayır	% 84.32	1366
Evet	% 15.68	254

**Tablo 19**

Katılımcıların çoğunluğunun iş sağlığı ve güvenliği eğitimine katılmadığı bu yüzden katılımcıların iş sağlığı ve güvenliği algısının istenen seviyede değildir.

#### 2.4.20. İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili eğitim süresi yeterli oldu mu?

Soru: İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili eğitim süresi yeterli oldu mu?



**Grafik 20**

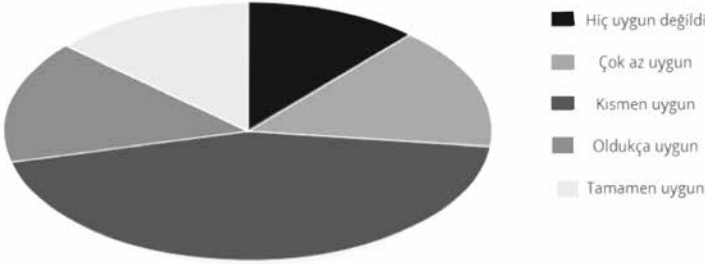
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Hayır	% 89.76	228
Evet	% 10.24	26

Tablo 20

İş sağlığı ve güvenliği eğitimine katılanlar ise verilen eğitimin süresini yeterli bulmamaktadır. Verilen eğitimlerin tam anlamıyla yerine getirilmediği ortaya çıkmıştır.

#### 2.4.21. Aldığınız İş Sağlığı ve Güvenliği eğitimi işinize ve mesleğinize uygun muydu?

Soru: Aldığınız İş Sağlığı ve Güvenliği eğitimi işinize ve mesleğinize uygun muydu?



Grafik 21

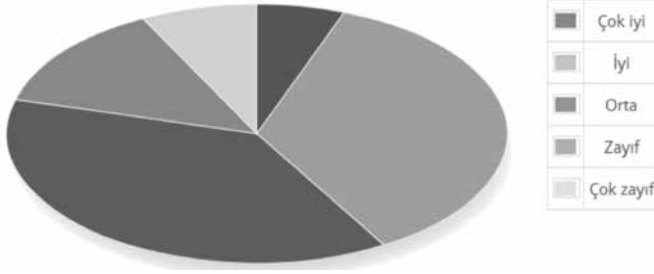
	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Hiç uygun değildi	% 12.60	32
Çok az uygun	% 16.14	41
Kısmen uygun	% 41.34	105
Oldukça uygun	% 15.75	40
Tamamen uygun	% 14.17	36

Tablo 21

Katılımcılar çoğunlukla verilen eğitimleri işine veya mesleğine uygun bulmuyor. Kısmen uygun bulsa da eksik bulmaktadır. İş sağlığı ve güvenliği eğitiminin profesyonel kişi veya kuruluşlardan alınması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

#### 2.4.22. İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili eğitimi veren kişiyi nasıl değerlendirirsiniz?

Soru: İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili eğitimi veren kişiyi nasıl değerlendirirsiniz?



**Grafik 22**

	Cevap yüzdesi	Kişi sayısı
Çok iyi	% 5.51	14
İyi	% 35.83	91
Orta	% 37.80	96
Zayıf	% 12.99	33
Çok zayıf	% 7.87	20

**Tablo 22**

Bu sonuç iş sağlığı ve güvenliği eğitiminin profesyonel kişi veya kuruluşlardan alınması gerektiğini kanıtlıyor.

**2.4.23. Araştırmaya katılanların “Sendikaların en önemli görevi sizce nedir? “sorusuna verilen cevaplar kısaltılarak özet cümleler halinde aşağıda belirtilmiştir.**

- İşçinin haklarını korumak ve bedeni, ruhi güvenliğini sağlamak.
- Üyelerinin ve ilgili kurumların haklarını, titizlikle takip edip, mağduriyetlere sebep vermeden destek verip önlem almaktır.
- Üyelerinin özlük hakları ve çalışma şartlarını iyileştirmek.
- Amacına uygun olarak çalışması ve temsiliyeti tam yapmak.
- Üyelerinin temel haklarının savunuculuğunu ,sosyal , ekonomik haklarını korumak, başka faydalı hizmetler sunmak ve etkinlikler düzenlemek.
- İş sağlığı ve güvenliğini sağlayıcı tedbirler geliştirmek.
- İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda daha sorumluluk ve yetki verilmelidir.
- Çalışanlar ile devlet arasında aracı ve çalışanların haklarını bilip bunları dile getirmek, var olan sıkıntıları gidermek için mücadele etmek.
- Üyelerinin haklarını en iyi şekilde savunması ve maddi anlamda refah devletin kriterlerindeki temel ihtiyacın dışında sosyal etkinliklerini de karşılayacak düzeyde ücret sağlamak.
- Çalışanların sağlığının (gerek bedensel, gerek ruhsal, gerekse sosyal açıdan) korunmasında gerekli olan önemin uygulanabilmesi için önderlik etmek ve gerekirse kanunların hazırlanmasında yaptırımlar koyabilmek.
- Öncelikle işçilerin sonrada kamu çalışanlarının maaş, özlük

hakları ve iş hayatı ile ilgili sorunları çözmeli ve bunu yaparken de sadece iş hayatını değil kamu çalışanlarının sosyal hayatları ile kişisel gelişimine katkı sağlayacak konularda öncülük etmek.

- Kurumsallaşmayı desteklemek.
- Devlete karşı çalışanların lehine güç oluşturmak.

**2.4.24 Araştırmaya katılanların “ Sendikalarla ilgili dile getirmek istediğiniz görüş ve önerileriniz? “ sorusuna verdikleri cevaplar kısaltılarak özet cümleler halinde aşağıda belirtilmiştir.**

- Türkiye’deki sendikalar siyasi kimliklerden arınmadıkları sürece amacına hizmet edemezler.
- Sendikalar siyasi görüşlerden arınmalı. Aksi halde zihniyet değişmeyecek, her zaman birileri bu durumdan kendilerine çıkar sağlayacaktır.
- Bilakis görüşmeler daha duyarlı konulara eğilmelerini isterim.
- Üyelerin haklarının daha yakından ilgilenmelerini temenni ederim.
- Daha aktif olması, iş olsun diye sendikacılık yapmamaları gerekir.
- “Hepsi de devlet yanlısı sendikalar olduğundan dolayı pişmanım en kısa sürede ayrılacağım. Ben kararlıyım” diye belirtmiş.
- Hakların savunulmasında direnişleri yetersiz. Politik oyunların esaretinde kalınmışlığın ötesine geçemediklerini düşünüyorum.
- II. öğretim mesailerinde yeterince çalışma yapma-

dıklarını düşünüyorum.

- Daha ilgili ve alakadar olunabilirdi.
- Kişilerin siyasi görüşü olabilir. Ama sendikaların siyasi görüşü olmaz. Maalesef ülkemizde her sendikanın bir siyasi görüşü var. Böyle sendikacılık olmaz. O yüzden ben de şu an üye değilim.
- Çoğunlukla başarısız, sadece belirli bir görüşe hizmet eden, tutuğunu koparamayan ya da hiç tutamayan belirli bir sistemin parçası , etkisiz , çalışanı temsil etmeyen, kendi çıkarları peşinde gitmeyen sendika olmalı.
  - Öncelikle sendikalara belirli bir öncelikler verilmeli.
  - Çalışanları düşünmeli temsil ettiği görüşü değil
  - Sendikalar böyle devam ederse geleceği hiç iyi değil
  - Hakkımızı savunsunlar yeterli
  - Herkes sendika adı altında çıkar menfaat peşinde
  - Danışıklı dövüş sergilemesinler.
  - Yandaş sendikacılıktan vazgeçmelidir.
  - Çalışanların özlük hakları ve maaş iyileştirmesi konusuna gereken önemin daha çok verilmesi gerekmektedir.
  - Mensubu olduğum sendikadan memnunum.
  - Sendikaların ilk önce üye olma konusunda teşvik edici olması gerek, rol ve sorumluluk kavramları tespitinde kanun yönetmelik bazında aktif katılımcı olması gerek.
  - Sendika faaliyetlerinin siyasal görüşlere göre değil çalışma hayatına ve hakların aranması yönünde kamu çalışanlarını

birleştirme yönünden faaliyet göstermelidir.

- Sendika sık sık üyeleriyle toplantı halinde olup sorunları dile getirmek önerilere kulak vermek fikirleri önemseyip dinlemek, saygı duymak.
- Sendikalar hükümetin değil üyelerinin sendikası olmalıdır.
- Sendikalar temsil ettikleri dışındaki birimlerin etkisinden kurtulmalıdır.
- Analitik faaliyetlerde yoğunlaşma olursa daha iyi olur diye düşünüyorum.
- Sendikalar çalışanların haklarını tam anlamıyla savunabilecek yetkinlikte ve hür iradeye sahip olmalıdır.
- Politize olmaktan, devletle bütünleşmekten kaçınmalıdır.
- Hükümetle sendikalar arasında yapılan zam pazarlığında sendika üyelerini satmamalı.

## SONUÇ

Türkiye'deki sendikalar varlık sebeplerine hizmet etmiyorlar çünkü bizdeki sendikalaşma tabandan değil tepeden inmedir. Bizdeki sendikalar ihtiyaca binaen kurulmamıştır. Avrupa'da daha önceleri insanların çektiği acılar, işçilerin sömürülmesi gibi sebepler sendikalaşmanın tabandan gelmesine ve tam anlamıyla amacına hizmet edecek bir kuruluş olmasına sebep olmuştur. Bizim gibi gelişmekte olan toplumlarda gelişme genelde tepeden olur.

Avrupa'daki sendika üyeleri iş ahlakını içselleştirmiş ve yaşam tarzı haline getirmiştir. Bizde ise iş ahlakı henüz kültürel motife girmemiştir.

Bizdeki kurum ve organizasyonlardaki kişiler liyakat usulü ile gelmediği için kurumlar varlıklarına hizmet edemiyor. Yaptığı işi iyi



algılaması ve içini ne ile doldurması gerektiğini, sendikaların sadece aidat toplamaya yönelik kurumlar olmadığını ve üzerine düşen görevleri yapması gerektiğini bilen kişiler olmalı.

Görevini yapıyorsa, bu memlekette yılda neden 80.000 iş kazası oluyor?

Somut veriler ile iddialar birbirini tutmalı.

Sendikalar, işçilerin bireysel olarak yapamayacaklarını yapma amacıyla kurulmuş kurumlar oldukları için, bireysel olarak savunulamayacak olan iş sağlığı ve güvenliği haklarını işçiler adına toplu iş sözleşmeleri ile savunması içindir.

Sendikaların eğitim faaliyetlerini yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Sendikaların özellikle varlık sebeplerine uygun hizmet vermek ve üyelerini tatmin edici faaliyetler içine girmeleri zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Sendikalar eğitim konularına iş sağlığı ve güvenliğini de eklemelidir. İSG eğitimi için ise alanında yeterli iş sağlığı ve güvenliği uzmanları ve eğitim kurumlarından sendikaya bağlı çalışanlara düzenli olarak İş sağlığı ve güvenliği eğitimi hizmeti alınmalı veya sağlanmalıdır. Bu sayede oluşturulacak olan İş sağlığı ve güvenliği bilinci iş kazalarını minimum seviyeye indirecektir. Böylece ülkemiz sosyo - ekonomik kayıp yaşamayacaktır.

Sendikalar hem mesleki örgüt hem de sivil toplum örgütü olarak önemli rol üstlenebilirler. Özellikle ülkemizde iş kazaları ve meslek hastalıkları ile mücadelede 2012 de iş kazalarında artış olmasına rağmen ölümlerde % 56 gibi bir azalma söz konusudur. 2014 Mart ayı itibari ile iş kazalarında ciddi bir artış var, şöyle ki resmi verilere göre 276 kişi hayatını kaybetmiştir. İş güvenliğinin yasallaşma sürecinde bazı yanlış adımlar atılsa da genel olarak gelişmeler olumludur. Tüm olumlu gelişmelerin daha kalıcı hale getirilmesi de iş güvenliği kültürünün oluşmasından geçmektedir. Bu konuda

sendikalara önemli roller düşmektedir. Sendika üyelerine sunulacak eğitim ve çalışanların iş sağlığı ve güvenliği algısının oluşturulmasında sendikalara büyük rol düşmektedir.

Ülkemizde sendikalar asli görevlerine bir an önce dönmelidirler, ülkemizin yandaş veyahut muhalif sendikadan çok üyelerinin çıkarlarını, yaşama hakkını koruyan sendikalara ihtiyacı var. Sonuçta sendikaların iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanmasındaki rolü ve önemi ortaya çıkmaktadır. Sendikalar iş sağlığı ve güvenliği konusunda eksikliklerini giderip atılması gereken adımları atarlarsa ülkemizde iş kazaları minimum seviyeye inecek ve iş kazalarının ülke ekonomisine olan zararlarını azaltacaktır.

## KAYNAKLAR

Bakanlar Kurulu. (2001, 12 07). e.mevzuat. 01 11, 2014 tarihinde Mevzuat Bilgi Sistemi: <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=4688> adresinden alındı

Bakanlar Kurulu. (2012, 06 30). Kanun. 01 11, 2014 tarihinde Resmi Gazete: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120630-1.htm> adresinden alındı

Bakanlar Kurulu. (2012, 11 07). Kanunlar. 01 05, 2014 tarihinde Resmi Gazete: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/11/20121107-1.htm> adresinden alındı

Bakanlar Kurulu. (2012, 04 11). Kanunlar. 01 11, 2014 tarihinde Resmi Gazete: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120411-9.htm> adresinden alındı

NTV Haber. (2014, Mart). Haberler. İş Sağlığı ve Güvenliği Haberleri .

SGK. (2013, EYLÜL 11). MART PAZAR, 2014 tarihinde [http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk\\_istatistik\\_yilliklari!/ut/p/b1/hZJJ-cqNAEEXP4gNgqop5WQwChEDMUGwUgGyJUYBpsDh9q93eys5dRryMy-P8y6YxO6azPl-qSz9Wtz9t\\_fcafdKjrkqwxEAMAgAkRG4PAg7rKPgDyHDBZ-8Nt8Qqc-WT\\_Vm72qWDmBKq6znZtrNqHwZ9asWn-4ktL3](http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari!/ut/p/b1/hZJJ-cqNAEEXP4gNgqop5WQwChEDMUGwUgGyJUYBpsDh9q93eys5dRryMy-P8y6YxO6azPl-qSz9Wtz9t_fcafdKjrkqwxEAMAgAkRG4PAg7rKPgDyHDBZ-8Nt8Qqc-WT_Vm72qWDmBKq6znZtrNqHwZ9asWn-4ktL3) adresinden alındı

TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2012, 12). Kanun. 01 11, 2014 tarihinde TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: [http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgb/dosyalar/kitap/kitap01\\_4688](http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgb/dosyalar/kitap/kitap01_4688) adresinden alındı

# İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ EĞİTİMLERİNDE 'ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ' BÖLÜMÜNÜN YERİ: MEVZUAT VE MÜFREDAT ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

*Dr. Erdem CAM-Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı*

## ÖZET

Bu çalışmada 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda ve ilgili yönetmeliklerde düzenlenen; yetişkinlere yönelik iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinde ders anlatabilme yeterliliğine sahip uzmanlar arasında "çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri" bölümü öğretim üyeleri ile mezunlarının niçin yer almaları gerektiği konusu (vurgu yapılmıştır) incelenecektir. Tebliğ konusu olarak bu konunun seçilme nedeni; Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili pek çok dersin çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinin lisans, yüksek lisans ve doktora programlarında yer alması; buna karşılık yasal düzenlemelerde bu bölümlerde ders veren öğretim üyelerinin ve bu bölümlerden mezun olanların söz konusu yetişkin eğitimlerinde eğitici olamayacaklarının öngörülmesidir. Bu çelişkili durum Türkiye'de bu eğitimlerin ancak ilgili düzenlemelerde sıralanan özelliklere sahip mühendisler, hekimler ve hukukçular tarafından yürütülebileceği yanılığının ürünüdür. Bu çelişki bu eğitimlerde hukuk ve sosyal içerikli konuların bile mühendis kökenli eğitimciler tarafından anlatılıyor olmasıyla derinleşmektedir. Oysa, üniversitelerin çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinin lisans ve lisansüstü programları incelendiğinde iş sağlığı ve güvenliği eğitimleriyle doğrudan ilgili pek çok dersin yer aldığı görülür. Bu

derslere; iş hukuku, sosyal güvenlik hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, çalışma psikolojisi, endüstri psikolojisi, ergonomi gibi dersler örnek olarak gösterilebilir. Hem iş güvenliği uzmanlığı ve işyeri hekimliği belgelendirme eğitimlerinde hem de çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinde uzmana ya da çalışana sadece bazı teknik bilgilerin aktarılması, bu eğitimlerin amacına ulaşmasını sınırlar. Konunun sosyal ve ekonomik sonuçlarının yeterli düzeyde sunulmaması ve buna karşın sadece bazı teknik önleme ve koruma yöntemlerinin aktarılması iş sağlığı ve güvenliği alanında hedeflenen gelişmişlik düzeyine ulaşılmasını engeller. Disiplinlerarası bir konu olan ve ekip çalışmasına dayandırılması gereken iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili eğitimlerde; işçi, işveren ve devletin sorumlulukları, çalışanların iş kazası ya da meslek hastalığına tutulması sonucunda ortaya çıkabilecek riskler ile psikososyal içerikli dersler bulunmaktadır. Bu konu başlıkları arttırılabilir. Bunların dışında işyerlerinde öncelikli olarak işverenlerin ve işverenlerin yanında işveren vekillerinin, çalışanların, sendika temsilcilerinin, insan kaynakları uzmanlarının, çalışan temsilcilerinin, destek elemanlarının iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili bazı görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Özet olarak ifade edilmek istenen; tüm bu konuların hukuki, sosyolojik, psikolojik ve iktisadi sonuçları ile kuramsal ve felsefi arka planını içeren derslerin çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinde okutuluyor oluşudur. Sonuç olarak bu çalışmanın iddiası; iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitimleri ve çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinde, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümü öğretim üyeleri ve mezunlarının eğitici statüsünde yasal olarak tanımlanmış olması bir gereklilik olmanın ötesinde, göz ardı edilemez bir zorunluluktur.

**Anahtar Sözcükler:** İş sağlığı, iş güvenliği, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri.

## GİRİŞ

Türkiye’de uzun süreden beri gündemde olan iş sağlığı ve güvenliği konusunda birçok tartışma yaşanmaktadır. Bu tartışmalardan biri de iş sağlığı ve güvenliği konusunda işyerlerinde yapılacak eğitimlerin nasıl olacağı ve kimler tarafından verilebileceği ile iş güvenliği ile ilgili belgelendirme eğitimlerine ilişkin düzenlemelerdir. Bu konuyla ilgili mevzuat, hangi niteliğe sahip kişilerin bu eğitimlerde görev yapabileceğini düzenlemiştir.

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununa göre iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri temel olarak iki başlık altında toplanabilir. Bunlardan ilki; iş güvenliği uzmanlığı, işyeri hekimliği ile işyeri hemşireleri ve diğer sağlık memurlarının eğitimlerine ilişkin düzenlemeler yani belgelendirme eğitimleri; ikincisi ise çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerine ilişkin düzenlemelerdir.

Bu düzenlemelerden ilki; yani belgelendirme eğitimlerinin geçmiş 2004 yılına kadar gitmektedir ve 6331 sayılı yasanın ek maddesi ile 2004 yılından beri birçok farklı yönetmelik çerçevesinde gerçekleştirilmiş olan belgelendirme eğitimleri standartize edilmeye çalışılmıştır. Çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerine ilişkin düzenleme de ilk kez 2004 yılında yayımlanan yönetmelik çerçevesinde yapılmış olup bu düzenleme 2013 yılında değiştirilmiş ve yeni bir yönetmelik yayımlanmıştır.

O halde Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerini ilk olarak iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerine yönelik yapılan belgelendirme eğitimleri ve ikinci olarak da çalışanlara yönelik yapılan bilgilendirme eğitimleri olarak iki başlık altında toplayabiliriz. Bu iki başlık altında incelenebilecek birçok konu bulunmaktadır. Bunlar hangi okullardan mezun olanların iş güvenliği uzmanı olabileceği, hangi eğitim kurumları tarafından nasıl bir program çerçevesinde ve ne suretle eğitilebilecekleri, kimlerin bu programlardan eğitici ola-

rak görev alabileceği, programın süresi ve içeriği gibi konuları kapsamaktadır. Bu çalışmada sadece söz konusu programlarda eğitici yeterliliğine sahip olabilme ölçütü açısından ‘çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri’ bölümü öğretim üyeleri ile mezunlarının neden yer alması gerektiği üzerinde durulacaktır. Dolayısıyla konu sadece eğiticilik ölçütü çerçevesinde sınırlandırılmıştır.

Çalışmada araştırma tekniği olarak belge inceleme tekniği seçilmiştir. Bu çerçevede öncelikle şimdiye kadar yapılmış yasal düzenlemeler çerçevesinde iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitimlerinde ve çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinde kimlerin eğitici olabileceği incelenmiş ve düzenlemeler birbiriyle kıyaslanarak çelişkiler ortaya konulmuştur. Daha sonra iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitimindeki sosyal içerikli dersler ile çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümleri lisans ve lisansüstü programlarında yer alan dersler incelenmiş ve belgelendirme eğitim programında yer alan dersler ile çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri programlarında yer alan derslerin eşleştirmesi yapılmak suretiyle üniversitelerde müfredatta okutulan hangi derslerin belgelendirme eğitimlerinde hangi derslere denk gelebileceği eşleştirmesi yapılmıştır. Burada dikkat çekilmek istenen bir konu bazı derslerin tam olarak birbirlerine denk gelmesinin mümkün olamayacağı ancak içerik ve konu başlıkları açısından o dersi okuyan ve başarılı olan kişilerin rahatlıkla belgelendirme eğitimlerinde yer alan dersleri verebilecek yeterliliğe sahip olduğudur. Dolayısıyla bu çalışma da yer alan önerilerin bu çerçevede değerlendirilmesi yerinde olur.

## **1. İş Güvenliği Uzmanlığı Belgelendirme Eğitimlerinde Eğiticiler**

### **1.1. Mevzuattaki Düzenlemeler**

İş Güvenliği Uzmanlığı, İşyeri Hekimliği ve İşyeri Hemşireliği belgelendirme eğitimlerinde eğitici olabilmek için şimdiye kadar

beş düzenleme yapılmıştır. Bunlar sırasıyla 2004, 2009, 2010 ve 2012 yıllarında yayımlanan yönetmelikler ile 2012 yılında yayımlanan yönetmelikte 2013 yılında yapılan değişikliktir. Bu şekilde bahse konu eğitimlerde eğitici olabilme şartlarında beş kez değişiklik yapılmıştır. İlk düzenlemede eğitici olabilmek için herhangi bir şart öngörülmemiş iken sonraki düzenlemelerle çeşitli şartlar getirilmiştir. Bu başlık altında söz konusu düzenlemeler çerçevesinde getirilen şartların neler olduğu ve sonunda da bu düzenlemeler çerçevesinde çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölüm öğretim üyelerinin nerede konumlandığı sunulmuştur.

#### **a. 2004 Yılında Çıkarılan Yönetmelik<sup>64</sup>**

İş Güvenliği Uzmanlığına ilişkin ilk yönetmelik 2004 yılında yayımlanmıştır. Bu yönetmelik hükümlerine göre bu alanda yapılacak uzmanlık eğitimlerinin nasıl olması gerektiği düzenlenmiştir. Ancak bu düzenlemeler arasında belgelendirme eğitimlerinde görev alacak eğiticilere ilişkin herhangi bir ön şart öngörülmemiştir. İş Güvenliği Uzmanlığı eğitimlerinin sadece devlet tarafından ÇSGB'nın bağlı kuruluşu olan ÇASGEM tarafından yürütüleceğinin öngörüldüğü bu düzenleme çerçevesinde eğiticiler ağırlıklı olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu'ndan talep edilen iş müfettişleri ile üniversite öğretim üyelerinden oluşmuştur. Eğitici seçiminin bu kadar serbest olması doğru bir yaklaşım olmamakla birlikte müteakip yönetmeliklerin öngörmüş olduğu aşırı kısıtlayıcı şartların da birçok uzmanın bu eğitimlerde eğitici olamaması sonucunu yarattığı belirtilmelidir. Bu sınırlamalar çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerindeki birçok öğretim üyesi ile bu alanda lisansüstü çalışma yapmış kişileri de kapsamıştır.

---

64 İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 20.01.2004 tarihli ve 25352 sayılı Resmî Gazete.

## **b. 2009 Yılında Çıkarılan Yönetmelik<sup>65</sup>**

İş güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitimlerine ilişkin ayrıntıların belirlendiği ikinci düzenleme 2009 yılında çıkartılan yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapılmıştır. Yönetmeliğin, “Eğiticilerin Nitelikleri” başlığını taşıyan 47. maddesinde, belgelendirme programında eğitim verebilecek eğitimciler için bazı ön şartlar getirilmiştir. Bu ön şartlara göre aşağıda belirtilen özelliklere sahip olan kişiler iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme programlarında eğitici olabilirler. Bu ön şartlar şunlardır;

a)Pedagojik formasyona veya eğiticilerin eğitimi belgesine sahip, en az beş yıl iş sağlığı ve güvenliği alanında görev yaptığını belgeleyen işyeri hekimleri,

b)Pedagojik formasyona veya eğiticilerin eğitimi belgesine sahip, en az üç yıl (A) sınıfı iş güvenliği uzmanlığı belgesi ile iş sağlığı ve güvenliği alanında görev yaptığını belgeleyen (A) sınıfı iş güvenliği uzmanları,

c)Üniversitelerde tıp, sağlık, mühendislik, hukuk ve iş sağlığı ve güvenliği alanlarında ders verenler,

ç)İş sağlığı ve güvenliği alanında en az üç yıl teftiş yapmış iş müfettişleri,

d)Pedagojik formasyona veya eğiticilerin eğitimi belgesine sahip, Genel Müdürlük ve bağlı birimlerinde en az beş yıl görev yapmış iş sağlığı ve güvenliği uzmanları,

e)Pedagojik formasyona veya eğiticilerin eğitimi belgesine sahip, Genel Müdürlük ve bağlı birimlerinde en az beş yıl görev yapmış iş sağlığı bilim uzmanı, iş sağlığı bilim doktoru, iş sağlığı ve güvenliği bilim doktoru ile lisans eğitimine sahip sağlık veya teknik hizmetler

<sup>65</sup> İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik, 15.09.2009 tarihli ve 27320 sayılı Resmî Gazete.



sınıfındaki kadrolarda yer alan ve en az on yıl görev yapmış personel.

### c. 2010 Yılında Çıkarılan Yönetmelik<sup>66</sup>

Konuyla ilgili 2010 yılında yayınlanan üçüncü yönetmeliğin 17. Maddesinde kimlerin iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme programında eğitici olabilecekleri yeniden belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre söz konusu programda eğitici olabilmek için eğitici belgesine sahip olmak gereklidir. Bu belgeyi alabilmek için belirlenen ön şartlar şunlardır;

a)Pedagogik formasyona veya eğitimcilerin eğitimi belgesine ve iş sağlığı ve güvenliği alanında en az beş yıllık mesleki tecrübeye sahip; (A) sınıfı iş güvenliği uzmanları, iş sağlığı ve güvenliği, iş sağlığı veya iş güvenliği lisansüstü eğitimine sahip mühendis, mimar veya teknik elemanlar ile Bakanlıkta görevli iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarına,

b)Pedagogik formasyona veya eğitimcilerin eğitimi belgesine sahip ve en az beş yıl teftiş yapmış iş müfettişlerine,

c)Pedagogik formasyona veya eğitimcilerin eğitimi belgesine ve en az on yıllık uzmanlık tecrübesine sahip, mühendis, mimar veya teknik eleman niteliğini haiz Bakanlıkta görevli çalışma ve sosyal güvenlik eğitim uzmanlarına,

ç)Mühendis, mimar, fizikçi, kimyager ve teknik öğretmenler ile hukuk fakültelerinden mezun olanlardan üniversitelerde Bakanlıkça ilan edilen eğitim programlarına uygun en az dört yarıyıl ders verenlere, başvurmaları halinde eğitici belgesi verilir.

---

<sup>66</sup> İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, 27.11.2010 tarihli ve 27768 sayılı Resmî Gazete.

#### **d. 2012 Yılında Çıkarılan Yönetmelik<sup>67</sup>**

2012 yılında yayınlanan yönetmeliğin 29. Maddesinde kimlerin işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme programlarında eğitici olabilecekleri yeniden belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre söz konusu programlarda eğitici olabilmek için şu şartlar aranmaktadır;

İşyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlığı eğitici belgesi:

a) Pedagojik formasyona veya eğitimcilerin eğitimi belgesine sahip olan;

1) En az beş yıl (A) sınıfı iş güvenliği uzmanlığı yaptığını belgeleyen (A) sınıfı iş güvenliği uzmanlarına,

2) En az beş yıllık mesleki tecrübeye sahip iş sağlığı ve güvenliği veya iş güvenliği programında doktora yapmış mühendis, mimar veya teknik elemanlara,

3) En az beş yıl teftiş yapmış iş müfettişleri ile Bakanlıkta beş yıl görev yapmış iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarına,

4) En az yedi yıl uzmanlık tecrübesine sahip, mühendis, mimar veya teknik eleman niteliğini haiz Bakanlıkta görevli çalışma ve sosyal güvenlik eğitim uzmanlarına,

5) Genel Müdürlük ve bağlı birimlerinde en az sekiz yıl görev yapmış mühendis, mimar veya teknik elemanlara,

b) Mühendis, mimar, fizikçi, kimyager ve teknik öğretmenler ile hukuk ve tıp fakültelerinden mezun olanlardan üniversitelerde Genel Müdürlükçe ilan edilen eğitim programlarına uygun en az dört yarıyıl ders veren öğretim üyelerine, başvuruları halinde eğitici belgesi verilir.

<sup>67</sup> İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, 29.12.2012 tarihli ve 28512 sayılı Resmî Gazete.

### e. 2013 Yılında Yapılan Yönetmelik Değişikliği<sup>68</sup>

2013 yılında İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelikte bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden biri de belgelendirme eğitimlerinde eğitici olabilmek için gerekli ön şartların ne olduğudur. Bu değişiklik ile birlikte belgelendirme eğitimlerinde eğitici olabilmek için gerekli ön şartlar şunlardır;

İşyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlığı eğitici belgesi:

a) Pedagojik formasyona veya eğitimcilerin eğitimi belgesine sahip olan;

1) En az beş yıl (A) sınıfı iş güvenliği uzmanlığı yaptığını belgeleyen (A) sınıfı iş güvenliği uzmanlarına,

2) En az on yıllık mesleki tecrübeye sahip olup iş sağlığı ve güvenliği veya iş güvenliği programında doktora yapmış mühendis, mimar veya teknik elemanlara,

3) Genel Müdürlük ve bağlı birimlerinde uzman yardımcılığı süresi dâhil en az on yıl görev yapmış iş sağlığı ve güvenliği uzmanları, en az on yıl görev yapmış mühendislik, mimarlık eğitimi veren fakülte mezunları ile teknik elemanlara,

4) Bakanlık ve ilgili kuruluşlarında müfettiş yardımcılığı süresi dâhil en az on yıl görev yapmış müfettişlere,

5) Uzman yardımcılığı süresi dâhil en az on yıl görev yapmış çalışma ve sosyal güvenlik eğitim uzmanlarına,

b) Bakanlıkça ilan edilen eğitim programlarına uygun olarak üniversitelerde en az dört yarıyıl ders veren mühendis, mimar, fizik-

68 İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 11 Ekim 2013 tarihli ve 28792 sayılı Resmi Gazete.

çi, kimyager, biyolog, teknik öğretmen, hukukçu ve hekimler ile bu alanlarda lisansüstü eğitim almış olan öğretim üyelerinden Komisyonca belirlenen eğitim müfredatına uygun ders verdiğini belgeleyen ve Bakanlıkça belgeleri uygun görülenlere eğitici belgesi verilir.

### **f. Eğiticilere İlişkin Standartlar Üzerine Değerlendirme**

Birinci yönetmelikte eğiticilere ilişkin standartlar yönetmelik maddesi olarak belirlenmemiştir. Bu dönemde iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitimlerinin nasıl düzenleneceğini belirleyen bir komisyon bulunmaktadır ve eğitimlerin nasıl gerçekleştirileceği ve konu başlıkları bu komisyon tarafından belirlenmiştir. Kimlerin eğitici olabileceği konusundaki yetki eğitim komisyonuna bırakılmış gibi görünmektedir çünkü herhangi bir ön şart bulunmamaktadır. Bahsekonu eğitimlerin bir komisyon marifetiyle planlanması komisyonun alanında ehil kişilerden oluşması durumunda yeterli bir düzenlemeydi ancak müteakip yönetmeliklerde eğiticilere ilişkin kapsamlı belirlemeler yapılarak hangi niteliğe sahip kişilerin programda eğitici olabileceği hüküm altına alınmıştır.

2009 yılında çıkartılan yönetmeliğin ilgili maddesi ile ilk kez iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme programlarında eğitim verecek eğiticilere ilişkin ön koşullar getirilmiştir. Bu koşullar arasında belirtilmesi gerekli olan birçok bölüm ile bu konuda eğitim verme yeterliliğine sahip kamu ve özel sektör çalışanları ve konu uzmanları tanımlanmamıştır. Bu düzenlemede öğretim üyeleri açısından kimlerin eğitici olabileceğine ilişkin düzenleme yönetmeliğin 47. Maddesinin c bendinde düzenlenmiştir. Söz konusu hükümde;

*“Üniversitelerde tıp, sağlık, mühendislik, hukuk ve iş sağlığı ve güvenliği alanlarında ders verenler”* denilmiştir.

47. Maddenin 2. Fıkrasında; “Birinci fıkrada nitelikleri belirtilen kişilerin başvurması halinde, Genel Müdürlük tarafından bu

kişilere Ek-11’de örneği belirtilen işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlığı eğitici belgesi verilir” denilmek suretiyle de üniversitelerde enstitü, fakülte ya da meslek yüksek okulu ayrımı gözetilmeksizin tıp, sağlık, mühendislik, hukuk ya da iş sağlığı ve güvenliği derslerini verenlerin eğitici belgesi alabileceği hüküm altına alınmıştır. Madde hükmündeki dikkat çeken bir diğer nokta ise üniversitelerde öğretim üyesi, öğretim görevlisi ya da uzman olarak ders verme zorunluluğunun bulunmaması sadece ders vermiş olma ölçütünün yeterli görülmesidir. O halde üniversite personeli olmaksızın, dışarıdan görevlendirme suretiyle bir dönem dahi bu konuların herhangi birinde ders vermiş olmak eğitici belgesi alabilmek için yeterlidir. Bu bağlamda, “çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri” bölümünün nerede konumlandığına bakılacak olursa bu düzenleme içinde ÇEEİ bölümü öğretim üyelerinin büyük bir kısmı bu düzenleme çerçevesinde eğitici olabiliyordu ve bu alanda ihtisaslaşmış çok sınırlı sayıda kişi de bu çerçevede eğitici belgesi alabilmiştir. Ancak, bu düzenleme 2010 yılında yayımlanan diğer yönetmelik ile iptal edilmiş ve yeni şartlar getirilmiştir.

2010 yılında yayımlanmış yönetmelik çerçevesinde getirilen birçok yeni düzenlemenin içinde ilk kez getirilen bir düzenleme Bakanlığın bağlı kuruluşu olan ve 1955 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından kurulup 1960 yılında Bakanlığa bağlanan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi’nde çalışan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanlarına ilişkindir. 2009 yılında yayımlanan yönetmelik hükümlerine göre Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanları iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme programlarında Eğitici olarak görev alamazken 2010 yılında yayımlanan yönetmeliğe göre bazı okullardan mezun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanlarının Eğitici olabilmeleri sağlanmıştır. Mevcut düzenlemeye göre İş Sağlığı ve Genel Müdürlüğünde çalışan İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlarının tamamı beş yıllık deneyim

şartına bağlı olarak bahse konu programlarda eğitici belgesi almaya hak kazanabilirken, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanları arasından sadece mühendis, mimar veya teknik eleman niteliğini haiz olanlar on yıllık çalışma şartına tabi olarak eğitici olabilmektedirler. Bu sürenin neden on yıl olarak belirlenmiş olduğu ve ayrıca ÇSG Eğitim Uzmanları arasında neden mezun olunan okul ayrımına gidilmiş olduğu anlaşılammış olmakla birlikte yerinde bir düzenleme değildir. Çünkü iş sağlığı ve güvenliği sosyal politika bilimi ile yakından ilişkilidir. Bu konudaki hukuki ve sosyal içerikli dersler üniversitelerin Hukuk Fakülteleri ile Siyasal Bilgiler ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerindeki Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerinde lisans ve lisansüstü düzeyde okutulmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzman ve Uzman Yardımcılarının mühendis ve teknik eleman kökenli olanları dışındakiler ise sözü edilen fakültelerden mezun olmuşlardır.<sup>69</sup> Konu üniversite personeli açısından incelendiğinde ise şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır. Belgelendirme programlarında eğitici olabilmek için 2010 yılında yayımlanmış yönetmeliğin 17. Maddesinin ç fıkrasında şöyle bir hükme yer verilmiştir;

*“Mühendis, mimar, fizikçi, kimyager ve teknik öğretmenler ile hukuk fakültelerinden mezun olanlardan üniversitelerde Bakanlıkça ilan edilen eğitim programlarına uygun en az dört yarıyıl ders verenlere”*

İlgili hüküm üniversite öğretim üyeleri ya da üniversitelerde ders verenler açısından bir önceki yönetmeliğe göre daha kısıtlayıcı hükümler içermektedir. Çünkü 2009 yılındaki yönetmelikte, “Üniversitelerde tıp, sağlık, mühendislik, hukuk ve iş sağlığı ve güvenliği

69 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi'nde teknik bölümlerden mezun olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanları ve Yardımcıları dışında beş Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümü mezunu bulunmaktadır. Bu beş kişiden biri bilim dokoru unvanına sahip, bir diğeri bilim uzmanı unvanına sahip olmakla birlikte kalan üç kişiden ikisi de bilim uzmanı adaydırlar. Dolayısıyla bahse konu belgelendirme programında yer alan sosyal içerikli dersleri verebilecek donanımına sahiptirler.

alanlarında ders verenler” ifadesine yer verilmişken 2010 yılındaki yönetmelikte; “Mühendis, mimar, fizikçi, kimyager ve teknik öğretmenler ile hukuk fakültelerinden mezun olanlardan üniversitelerde Bakanlıkça ilan edilen eğitim programlarına uygun en az dört yarıyıl ders verenler” ifadesine yer verilmiştir. Bu düzenlemede konu sınırlamasının ötesinde ders veren kişinin mezun olması gereken bölüm ve fakülte de belirtilmiş ve ders verme süresi en az dört yarıyıl olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla bu şartlara sahip olmayan birçok kişi gerek üniversite personeli olsun gerekse dışarıdan üniversitede ders veren bir kişi olsun 2009 yılındaki yönetmeliğe göre eğitici belgesine sahip olabilmıştır. Bu ön şartlara göre birçok öğretim üyesi, öğretim görevlisi ya da dışarıdan üniversitede ders veren kişi eğitici belgesini alabilmıştır.

Ancak bu şartlar 2012 yılında yayımlanan yönetmelik ile tekrar değiştirilmiştir. Konunun üniversite personeliyle ilgili hükmü yönetmeliğin 29. maddesinin b bendinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemede yer alan ifade şudur;

*“Mühendis, mimar, fizikçi, kimyager ve teknik öğretmenler ile hukuk ve tıp fakültelerinden mezun olanlardan üniversitelerde Genel Müdürlükçe ilan edilen eğitim programlarına uygun en az dört yarıyıl ders veren öğretim üyelerine, başvurmaları halinde”*

Bu düzenleme de önceki düzenlemelere göre daha kısıtlayıcı bir hüküm getirmiş ve önceki düzenlemelerde yer alan ders veren ifadesi değiştirilmiş ve yerine tanımlanan bölüm ya da fakültelerden mezun olan ve en az dört yıl ders vermiş olan öğretim üyelerine ifadesi getirilmiştir. Bu düzenlemeyle de çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinde iş sağlığı ve güvenliği ya da iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili diğer dersleri veren öğretim üyelerinin büyük bir çoğunluğu tanımlanmamıştır. Çünkü hukuk ve tıp fakültesi mezunu olan öğretim üyeleri hariç olmak üzere çalışma ekonomisi ve endüstri iliş-

kileri bölümlerinde bu maddede tanımlanan fakültelerden mezun öğretim üyesi bulunmamaktadır. Aksine bazı çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinde iş hukuku ve türevi dersleri veren öğretim üyeleri hukuk fakültesi mezunu da değildir ancak iş hukuku ve iş sağlığı ve güvenliği alanında uzmanlaşmışlardır. Maddenin dikkat çekici diğer bir hükmü ise tanımlanan alanlarda belirtilen süre sınırlamasına bağlı olarak ders veren sadece öğretim üyelerine eğitici belgesinin verilebilecek olmasıdır. Hâlbuki bu düzenleme ile de üniversitelerin iki yıllık ön lisans bölümleri arasında yer alan iş sağlığı ve güvenliği bölümlerinde ders veren birçok öğretim görevlisi bu madde yüzünden eğitici belgesi alamamaktadır çünkü ön lisans programlarında ders verenlerin büyük bir çoğunluğu öğretim üyesi değil öğretim görevlisidir. Bu maddeyle de iş sağlığı ve güvenliği programlarında kadrolu olarak çalışan tüm öğretim görevlilerinin eğitici belgesi alabilmesinin önü kapatılmıştır. Bu düzenleme yerinde bir düzenleme değildir çünkü bahse konu öğretim görevlileri meslek yüksek okullarında görev yapan ve kuramdan ziyade uygulama ile uğraşan uzmanlardır. Üniversite personelinin bahse konu eğitim programlarında ders verebilmesine ilişkin düzenlemeler şimdiye kadar anlatılanlar ile sınırlı kalmamış 2012 yılında yayımlanan yönetmeliğin bazı maddeleri 2013 yılında değiştirilmiştir<sup>70</sup> bu değişiklikle birlikte hangi okuldan mezun olduğuna bakılmaksızın tüm Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanlarına on hizmet yılını doldurmaları sonucunda eğitici belgesinin verileceği hüküm altına alınmıştır, önceki düzenlemedeki hatalı hüküm değiştirilmek istenmiş fakat bir başka hatalı hüküm getirilmiştir. Çünkü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzman yardımcılığı sınavına girebilmek için hangi fakülte ya da bölümden mezun olduğunun bir önemi yoktur, çünkü böyle bir tanımlama yapılmamıştır. Merkez yöneti-

70 İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelikle Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 11 Ekim 2013 tarihli ve 28792 sayılı Resmî Gazete.



minin uygun göreceği herhangi bir alandan mezun kişiler gerekli KPSS puanına sahip olmaları halinde açılacak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzman yardımcılığı sınavına girebilirler. Örnek vermek gerekirse, Merkez yönetiminin ilanda yer vermesi koşuluyla üniversitelerin matematik ya da konuyla ilgisi olmayan herhangi bir bölümünden mezun olanlar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzman Yardımcılığına atanabilirler. Yürürlükteki düzenlemeye göre on hizmet yılını doldurmaları halinde de belgelendirme eğitimlerinde eğitici olabilirler. Dolayısıyla eğitici belgesini alabilmek için getirilmiş standartlar bu şekilde delinmiş olmaktadır. Yapılan değişiklikler arasından üniversite personelini ilgilendiren madde ise şu şekilde düzenlenmiştir;

*“Bakanlıkça ilan edilen eğitim programlarına uygun olarak üniversitelerde en az dört yarıyıl ders veren mühendis, mimar, fizikçi, kimyager, biyolog, teknik öğretmen, hukukçu ve hekimler ile bu alanlarda lisansüstü eğitim almış olan öğretim üyelerinden Komisyonca belirlenen eğitim müfredatına uygun ders verdiğini belgeleyen ve Bakanlıkça belgeleri uygun görülenlere”*

Bu düzenleme ile bir önceki düzenleme daha da daraltılmış olup, tanımlanmış alanlar ve bu alanlarda lisansüstü eğitim almış olanların iş güvenliği uzmanlığı eğitim müfredatına uygun olarak vermiş oldukları dersleri belgelemeleri ve bu belgelerin ayrıca komisyonca da uygun görülmesi şartı getirilmiştir. Bir önceki düzenlemede lisans alanları tanımlanmışken bu düzenleme de belirtilen lisans alanlarında lisansüstü çalışma yapmış olan öğretim üyelerine de bu hakkın verileceği ancak yine önceki düzenlemede olduğu üzere uygulanan uzmanlık programındaki derslere uygun düşen dersleri üniversitede en az dört yarıyıl vermiş olmak şartı ile bu derslerin verildiğine ilişkin ispatlayıcı belgenin de komisyonca uygun görülmesi gerekmektedir. Fakat burada sorulması gereken soruların başında; komisyon hangi ölçütler çerçevesinde sunulan kanıtlayıcı belgeyi

uygun görececek ya da görmeyecek, bu ‘uygun görme’ işleminde hukuki uyarlık var mıdır? soruları gelmektedir. Sorulması gerekli olan diğer soru ise; ilgili komisyonun üyeleri üniversite öğretim üyelerinin bahse konu programda ders verip verememe yeterliliğini ölçme konusunda ne kadar yetkindir? Bu çerçevede bir önceki düzenlemenin, o düzenlemeye getirilen eleştirilerimizde devam etmek üzere, bu düzenlemeye nispeten daha yerinde olduğu belirtilebilir.

### **g. Sonuç**

Önceki başlıklarda yapılan açıklamalardan görüleceği üzere iş güvenliği uzmanlığı programında eğitici olabilme konusunda beş farklı düzenleme yapılmış, ilk düzenlemede herhangi bir ön şart getirilmemiş ve müteakip düzenlemelerde ise getirilen her ön şart bir öncekine göre daha da zorlaştırılmıştır. Konu çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümleri öğretim üyeleri açısından incelendiğinde ise 2004 ve 2009 yılları dışında yapılan üç düzenleme ile bu bölümde iş sağlığı ve güvenliği alanında uzmanlaşmış söz konusu bölüm öğretim üyeleri ile ilgili alanda lisansüstü ihtisas yapmış kişilere iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitimlerinde ders verme imkânı ortadan kaldırılmıştır.

## **2. Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimleri**

Türkiye’de çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri, Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde düzenlenmiştir. İlki 2004 yılında yayınlanmış yönetmelik<sup>71</sup>, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu sonrasında yürürlükten kaldırılmış ve konu hakkında yeni [bir yönetmelik](#)<sup>72</sup> hazırlanmıştır.

71 Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 07 Mart 2004 tarihli ve 25426 sayılı Resmi Gazete.

72 Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 15 Mayıs 2013 tarihli ve 28648 sayılı Resmi Gazete.

## 2.1.Mevzuattaki Düzenlemeler

### 2.1.1. Eğiticilere Yönelik Düzenlemeler

Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimleri Hakkında Yayımlanmış 2004 yılındaki yönetmeliğe göre kimlerin işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri verebilecekleri ilgili yönetmeliğin 'Eğitimi Verebilecek Kişi ve Kuruluşlar' başlıklı 15. Maddesine göre aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir;

*“İş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinde; uzmanlık konularına göre, iş güvenliği ile görevli mühendis veya teknik eleman ile işyeri hekiminden yararlanılacağı gibi, verilecek eğitimin çeşidine göre, bu hizmeti veren veya vermeye yetkili kurum, kuruluş ya da firmalardan, eğitim amaçlı merkezlerden, işçi veya işveren kuruluşlarının kurulan eğitim vakıflarından, işveren ve işçi kuruluşları veya bunlar tarafından birlikte oluşturulan ortak eğitim merkez ve birimlerinden, iş sağlığı ve güvenliği konularında İş Müfettişi olarak görev yapmış olanlardan yararlanılabilir”*

Bu düzenlemeye göre herhangi bir üniversite öğretim üyesi ya da öğretim görevlisi sadece akademisyen niteliği ile bu eğitimlerde eğitici olarak görev alamamaktadır. Eğiticilik yapabilmesi için yukarıda sayılan yetkili kurum, kuruluş ya da firmalar, eğitim amaçlı merkezler ya da işçi ve işveren kuruluşları üzerinden bu eğitimi verebilmektedir. Dolayısıyla bir öğretim üyesi ya da öğretim görevlisinin çalışanlara yönelik temel düzeydeki iş sağlığı ve güvenliği bilgilendirme eğitimlerini verebilmesi ancak tanımlanmış kurumlar üzerinden olabilmekte ya da üniversite bünyesinde konu hakkında kurulmuş bir merkez vasıtasıyla gerçekleştirilebilmektedir. Bu düzenleme 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasasından sonra yeniden düzenlenmiş ve konu hakkında yeni bir yönetmelik hazırlanmıştır. Bu düzenleme 2004 yılında ki düzenlemeye göre tehlike sınıflarına göre çalışanların hangi konularda hangi eğitimi ne kadar

süre almaları gerektiği ile eğitimin kimler tarafından verilebileceği hakkında daha kapsamlı hükümler içermiştir. 2013 yılında yayımlanan yönetmeliğin 'Eğitimi verebilecek kişi ve kuruluşlar' başlıklı 13. Maddesinin (a) ve (b) bentlerinde bahse konu eğitimlerde eğitici standartları hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeye göre çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri;

*a) İşyerinde görevli iş güvenliği uzmanları ile işyeri hekimleri tarafından,*

*b) İşçi, işveren ve kamu görevlileri kuruluşları veya bu kuruluşlarca kurulan eğitim vakıfları ve ortaklaşa oluşturdukları eğitim merkezleri, üniversiteler, kamu kurumlarının eğitim birimleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile Bakanlıkça yetkilendirilmiş eğitim kurumları ve ortak sağlık ve güvenlik birimleri tarafından eğitimcilerin Ek-1'deki eğitim programında yer alan konulara göre uzmanlık alanları dikkate alınarak belirlenmesi kaydıyla verilir.*

Yönetmeliğin Ekinde ise eğitim programının hangi konu başlıklarından oluşması gerektiği belirlenmiştir. Bir önceki düzenlemede yer almayan üniversiteler bu düzenleme ile eğitim verebilecek kurumlar arasında belirtilmiştir. Bu şekilde üniversite öğretim üyelerinin de çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinde eğitici olarak görev alabilmesi yasal altyapıya kavuşmuştur.

### **2.1.2.Eğitim Programına Yönelik Düzenlemeler**

Bir önceki başlıkta konu hakkında iki yönetmelik yayımlandığını ve bu yönetmeliklere göre öğretim üyelerinin nerede konumlandığını açıklamıştık. Bu başlık altında ise bahse konu iki yönetmeliğe göre çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinde hangi programa göre eğitimlerin düzenlenmesi gerektiği ele alınmıştır. 2004 yılında yayımlanan yönetmeliğin 'Eğitim Programının Konuları' başlıklı 11. Maddesinde eğitim konu başlıkları belirlenmiş ve iş-

yerinde yapılacak eğitimin bu konu başlıkları arasından seçilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeye göre konular şu başlıklardan oluşmaktadır;

- a) Genel iş sağlığı ve güvenliği kuralları,
- b) İş kazaları ve meslek hastalıklarının sebepleri ve işyerindeki riskler,
- c) Kaza, yaralanma ve hastalıktan korunma prensipleri ve korunma tekniklerinin uygulanması,
- d) İş ekipmanlarının güvenli kullanımı,
- e) Çalışanların yasal hak ve sorumlulukları,
- f) Yasal mevzuat ile ilgili bilgiler,
- g) İşyerinde güvenli ortam ve sistemleri kurma,
- h) Kişisel koruyucu alet kullanımı,
- i) Ekranlı ekipmanlarla çalışma,
- j) Uyarı işaretleri,
- k) Kimyasal, fiziksel ve biyolojik maddelerle ortaya çıkan riskler,
- l) Temizlik ve düzen,
- m) Yangın olayı ve yangından korunma,
- n) Termal konfor şartları,
- o) Ergonomi,
- p) Elektrik, tehlikeleri, riskleri ve önlemleri,
- r) İlk yardım, kurtarma.

Onyediyi başlık altında düzenlenmiş konular incelendiğinde konuların dört başlık altında karışık bir biçimde belirlenmiş olduğu görülür. Buna göre çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri; hu-

kuk, mühendislik, tıp ve sosyal politika disiplinlerini ilgilendiren başlıklardan oluşturulmuştur.

2004 yılında ki bu düzenleme 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu sonrasında değiştirilmiştir. 2013 yılında yayımlanan yönetmelikte konular daha sistematik biçimde düzenlenmiş ve üç başlık altında toplanmıştır. Bu düzenlemeye göre çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri; genel konular, sağlık konuları ve teknik konular olmak üzere üç başlık altında belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre oluşturulmuş konu başlıkları şunlardır;

### **1. Genel konular**

- a) Çalışma mevzuatı ile ilgili bilgiler,
- b) Çalışanların yasal hak ve sorumlulukları,
- c) İşyeri temizliği ve düzeni,
- ç) İş kazası ve meslek hastalığından doğan hukuki sonuçlar

### **2. Sağlık konuları**

- a) Meslek hastalıklarının sebepleri,
- b) Hastalıktan korunma prensipleri ve korunma tekniklerinin uygulanması,
- c) Biyolojik ve psikososyal risk etmenleri,
- ç) İlk yardım

### **3. Teknik konular**

- a) Kimyasal, fiziksel ve ergonomik risk etmenleri,
- b) Elle kaldırma ve taşıma,
- c) Parlama, patlama, yangın ve yangından korunma,
- ç) İş ekipmanlarının güvenli kullanımı,

- d) Ekranlı araçlarla çalışma,
- e) Elektrik, tehlikeleri, riskleri ve önlemleri,
- f) İş kazalarının sebepleri ve korunma prensipleri ile tekniklerinin uygulanması,
- g) Güvenlik ve sağlık işaretleri,
- ğ) Kişisel koruyucu donanım kullanımı,
- h) İş sağlığı ve güvenliği genel kuralları ve güvenlik kültürü,
- ı) Tahliye ve kurtarma

Başlıklardan da görüldüğü üzere genel konular doğrudan çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölüm müfredatlarında yer alan derslerle bir paralellik içermektedir. Aslında söz konusu düzenlemedeki başlık sayısının üç yerine dört olarak belirlenmesi ve başlıkların temel konular, hukuki konular, tıbbi konular ve teknik konular başlıklarını alması daha uygun olurdu. Bu başlıklar altında ise mevcut düzenlemeye ek olarak temel konular başlığı altında giriş niteliğindeki dersler belirlenebilirdi.

### **3.İş Güvenliği Uzmanlığı Belgelendirme Eğitim Programı**

Bu başlık altında Tablo 1'de yer alan ve iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitim programında sosyal içerikli derslerin neler olduğu gösterilmiştir. Bazı dersler hem sosyal hem teknik içerikli derslerden oluşmakta olduğu için bu derslere tabloda yer verilmiş olmakla birlikte hangi derslerin çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümü öğretim üyeleri ve bu alanda lisansüstü ihtisas yapanlar tarafından verilebileceği gösterilmeye çalışılmıştır. Tablodaki derslerin numaraları özgün haliyle korunmuştur. 12, 14-18 arası, 22-29 arası 31-42 arası ve 48 nolu dersler tablodan çıkarılmıştır.

**Tablo 1: İş Güvenliği Uzmanlığı Belgelendirme Eğitim Programı Sosyal İçerikli Dersler ve Süreleri**

Sıra No	DERSİN ADI	DERS SAATİ					
		A		B		C	
		Yüz yüze	Toplam	Yüz yüze	Toplam	Yüz yüze	Toplam
1	Açılış, Tanışma, Programın Tanıtımı ve Ön Test Uygulaması	1	1	1	1	1	1
2	İş Sağlığı ve Güvenliğinin Kavram ve Kurallarının Gelişimi	1	1	1	1	2	3
3	İş Sağlığı ve Güvenliğine Genel Bakış ve Güvenlik Kültürü	-	3	1	3	2	4
4	Türkiye’de ve Dünyada İş Sağlığı ve Güvenliği	1	1	1	1	1	1
5	Temel Hukuk	-	1	-	1	-	2
6	İş Hukuku	2	4	2	4	3	5
7	Kanunlarda İş Sağlığı ve Güvenliği	-	1	-	1	-	2
8	Ulusal ve Uluslararası Kuruluşlar ve Sözleşmeler	-	1	1	2	1	3
9	İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri	2	4	2	4	2	4
10	İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulları	1	1	1	2	1	2



Oturumlar

11	İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetim Sistemleri	3	4	2	4	2	4
13	Çalışma Ortamı Gözetimi	1	2	1	2	1	2
19	Psikososyal Risk Etmenleri	1	4	1	4	1	2
20	Ergonomi	2	4	2	4	2	6
21	Korunma Politikaları	2	4	2	4	2	4
30	Sağlık ve Güvenlik İşaretleri	-	2	-	2	-	2
43	İş Güvenliği Yönünden Yapılması Gereken Kontroller ve Düzenlenecek Belgeler	1	2	1	2	1	2
44	Çalışma Yaşamında Özel Politika Gerektiren Gruplar	-	1	-	1	-	2
45	Vardiyalı Çalışma ve Gece Çalışması	-	1	-	1	-	1
46	Çalışma Hayatında Etik	1	2	1	2	1	2
47	Yetişkin Eğitimi, İşyerinde Sağlık Güvenlik Eğitimi ve İletişim	1	2	2	3	2	3
49	Değerlendirme ve Son Test	1	1	1	1	1	1
	<b>TEORİK EĞİTİM TOPLAMI</b>	21	47	23	50	26	59

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2013

Tablo 1 ayrıntılı olarak incelendiğinde listede yer alan derslerin bir bölümü doğrudan çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümü lisans ya da lisansüstü programlarında yer almakta, diğer dersler ise aynı adla olmasa da içerik olarak yine çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümü bölümlerinde yer alan derslerde ele alınmaktadır.

### 3.1. ‘Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri’ Eğitimi ile ‘İş Sağlığı ve Güvenliği’ Eğitimi İlişkisi

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri eğitimi; “sosyal politika, sosyoloji, psikoloji, çalışma ekonomisi ve iş ve sosyal güvenlik hukuku gibi sosyal bilimlerin bir çok dalını içine alan disiplinler arası bir alandır”<sup>73</sup>. Bölüm hakkında daha ayrıntılı bir tanımlamada ise bölümün ilgi alanına giren konular şu şekilde tanımlanmıştır;

*“Bölümde, iktisat, sosyoloji, psikoloji, hukuk, yönetim gibi sosyal bilimlerin ışığında çalışma yaşamının incelenmesi ve bu alanda mevcut olan sorunların çözümüne yönelik politikaların analizi hedef alınmaktadır. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünde, yürütülen eğitim ve öğretim programı çerçevesinde çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkilerine ait temel kavramları vermenin yanı sıra çalışma yaşamına ilişkin ekonomik ve sosyal konularda da araştırmalara olanak sağlanmaktadır. Bölümde, iktisat, sosyoloji, psikoloji, hukuk, yönetim gibi sosyal bilimlerin ışığında çalışma yaşamının incelenmesi ve bu alanda mevcut olan sorunların çözümüne yönelik politikaların analizi hedef alınmaktadır. Çalışma Ekonomisi ana bilim dalının genel çerçevesi içerisinde; sosyal politika, işgücü piyasası, işgücü arzı, istihdam ve işsizlikle ilgili konular ele alınmaktadır. Sosyal politika alanında; işçi-işveren ilişkileri, sanayileşmenin ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal problemler ile bunların çözüm yolları ve uluslararası sosyal politika,*

73 Anadolu Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü web sayfasından alınmıştır.

*ağırlıklı bir yer tutmaktadır. Ayrıca, işgücü piyasalarının genel özellikleri, işgücü arzını etkileyen faktörler, kısa ve uzun dönemde işgücü talebinin belirleyicileri, işsizlik-enflasyon ilişkisi ve Philips eğrisi, işsizliğin ekonomik açıdan değerlendirilmesi, işçi sendikaları, toplu pazarlık stratejileri ve ücret oluşumunu etkileyen faktörler anabilim dalı bünyesindeki ders programında yer alan diğer önemli konular olarak ön plana çıkmaktadır. İş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku ana bilim dalında işçi-işveren ilişkilerinin ferdi ve toplum iş ilişkilerine yönelik hukuki düzenlemelerin doktrin ve uygulamadaki yeri ele alınmaktadır. Bunların yanında iş ilişkilerinde ortaya çıkan sosyal güvenliğin hukuki yönü sosyal güvenlik hukuku içinde incelenmektedir. Yönetim ve Çalışma Sosyolojisi Anabilim Dalı'nın genel çerçevesi içerisinde; öncelikle sosyolojinin tanımı, doğuşu, gelişimi ve diğer bilim dalları ile arasındaki ilişkiler, sosyo-kültürel yapı, sosyal değişme ve gelişme kavramları hakkında bilgi verilerek çalışma sosyolojisi alanında bir altyapı hazırlanmaya çalışılmaktadır. Daha sonra, çalışma ilişkilerinin tarihi, sanayi toplumu ve endüstri ilişkileri, endüstrileşme süreciyle ortaya çıkan gelişmeler, endüstri toplumunda ortaya çıkan sosyal problemler incelenmektedir. Geçmişten günümüze işgücü hareketi, küreselleşen dünya ve endüstri ilişkilerinde yeni gelişmeler, sendikacılıkta yeni misyon arayışları gibi güncel konularda da bilgi verilmekte ve bu anlamda, çalışma hayatının temel dinamiklerini ele alan bir eğitim programı izlenmektedir”<sup>74</sup>*

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünde yürütülen dersler incelendiğinde iş sağlığı ve güvenliğiyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili birçok dersin yer aldığı görülür. Müteakip Tablo 2 ve Tablo 3'te çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinde okutulan ve iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili olan derslerin listesi verilmiştir. Söz konusu tablolarda yer alan dersler belirlenirken iş

<sup>74</sup> Gazi Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü web sayfasından alınmıştır.

güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitim programında hangi derse karşılık gelebileceği planlanarak bu belirleme yapılmıştır. Tablo 1 de lisans programlarında yer alan dersler ağırlıklı olarak iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku ile doğrudan iş sağlığı ve güvenliği adı altında yer alan dersler gösterilmiştir. Hâlbuki tüm çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinde yönetim ve çalışma psikolojisi altında yer alan birçok ders iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili önemli bir tehdit unsuru olan çalışma yaşamında psikososyal riskler ve mobbing ile ilgilidir ancak tabloda gösterilmemiştir.

**Tablo 2: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri Lisans Programlarında İş Sağlığı ve Güvenliği ile İlgili Bazı Derslerin Dağılım Tablosu<sup>75</sup>**

ÜNİVERSİTE ADI	2.SINIF	3.SINIF	4.SINIF
Adnan Menderes Üniversitesi	Bireysel İş Hukuku	Sosyal Güvenlik Hukuku	İş Güvenliği ve İş Sağlığı
		Ergonomi ve Verimlilik	İş Hukuku ve Uygulamaları
Anadolu Üniversitesi		Bireysel İş Hukuku	İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği
			Sosyal Güvenlik Hukuku
Ankara Üniversitesi		Bireysel İş Hukuku	İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği
Akdeniz Üniversitesi		Bireysel İş Hukuku	
Bülent Ecevit Üniversitesi		Bireysel İş Hukuku	İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği
Cumhuriyet Üniversitesi		İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği	
		İş Hukuku 1-2	
Çanakkale 18 Mart Üniversitesi	Çalışma Hayatı ve İnsan Hakları	Bireysel İş Hukuku 1-2	İş Sağlığı ve İş Güvenliği

75 Tabloda yer alan dersler, adı belirtilen üniversitelerin çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümleri web sayfalarından derlenmiştir.

Dokuz Eylül Üniversitesi		Bireysel İş Hukuku 1-2	İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği
Gazi Üniversitesi	Ferdî İş Hukuku	İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği	İş Hukuku ve Tatbikatı
		Sosyal Güvenlik Hukuku	
İstanbul Üniversitesi		İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği	Uygulamalı Bireysel İş Hukuku
		Bireysel İş Hukuku 1	Uygulamalı Toplu İş Hukuku
Karadeniz Teknik Üniversitesi			Uygulamalı İş Hukuku
Kocaeli Üniversitesi		İş Sağlığı ve Güvenliği	Uluslararası Çalışma Hukuku
		Bireysel İş Hukuku 1	Uygulamalı İş Hukuku
Marmara Üniversitesi		İş Sağlığı ve Güvenliği	
		Bireysel İş Hukuku 1-2	
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi	Bireysel İş Hukuku	İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği	
Pamukkale Üniversitesi	Bireysel İş Hukuku	Ergonomi	İş Güvenliği ve İşçi Sağlığı
Süleyman Demirel Üniversitesi		Bireysel İş Hukuku	İş Sağlığı ve İş Güvenliği
Trakya Üniversitesi		Bireysel İş Hukuku	İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği
Uludağ Üniversitesi		Bireysel İş Hukuku	
Yalova Üniversitesi		İş Sağlığı ve Güvenliği	Bireysel İş Hukuku Uygulamaları

**Kaynak:** Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerinin web sayfalarından derlenmiştir.

Tablo 2’de İş Güvenliği Uzmanlığı Belgelendirme Eğitimleri A, B ve C sınıflarında okutulan ve bu programlarda “çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri” bölümü öğretim üyeleri ile mezunlarının verebilecekleri dersler gösterilmiştir. Bu belgelendirme programla-

rında toplamda ön test ve son test dâhil olmak üzere 49 ders bulunmaktadır. Tablodan da görüleceği üzere bu derslerin 22 tanesi yani yaklaşık olarak % 45'lik bir kısmı sosyal içerikli derslerden oluşmaktadır. Ancak 2004 yılından günümüze yapılan beş farklı yönetmelik ve yönetmelik değişikliği arasında 2009 yılındaki yönetmelik dışındaki tüm düzenlemelerde çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümleri öğretim üyeleri, mezunları ya da bu bölümlerde lisansüstü eğitim yapmış gerek bağımsız çalışan gerekse ÇSGB ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında çalışan kariyer uzmanlarına bu yetki verilmemiştir.

**Tablo 3: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri Lisansüstü Programlarında İş Sağlığı ve Güvenliği ile İlgili Bazı Derslerin Dağılım Tablosu<sup>76</sup>**

ÜNİVERSİTE ADI	YÜKSEK LİSANS	DOKTORA
Anadolu Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Türk Sosyal Güvenlik Sistemi</li> <li>• Dünyada Sosyal Politikaların Güncel Konuları</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İş Hukukunda Yargı Kararları</li> <li>• Sosyal Güvenlik Hukukunda Yargı Kararları</li> </ul>
Ankara Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi</li> <li>• İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Alt İşveren</li> <li>• İleri Çalışma Psikolojisi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İş Sözleşmesi Hukuku</li> <li>• Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Politikalar ve İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği</li> <li>• İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Alt İşveren</li> </ul>
Cumhuriyet Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ergonomi Uygulamaları</li> <li>• İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetimi</li> <li>• İş Sağlığı ve Güvenliğinde Yeni Gelişmeler</li> <li>• ILO Standartları ve AB Çalışma Normları</li> </ul>	

<sup>76</sup> Tabloda yer alan ders adları üniversitelerin çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümleri websayfalarından derlenmiştir.

Çanakkale 18 Mart Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetimi</li> <li>• İş Sağlığı ve Güvenliğinde Yeni Gelişmeler Ergonomi Uygulamaları</li> <li>• Bireysel İş Hukukunda Güncel Sorunlar</li> <li>• ILO Standartları ve AB Çalışma Normları</li> <li>• Örgüt Kültürü ve Çalışma Ahlakı</li> </ul>	
Dokuz Eylül Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Karşılaştırmalı İş Sağlığı ve İş Güvenliği</li> <li>• Bireysel İş Hukuku</li> <li>• Sosyal Güvenlik Teorileri</li> <li>• Karşılaştırmalı Sosyal Güvenlik Kurumları</li> <li>• Sosyal Güvenlik Hukuku</li> <li>• Uluslararası Sosyal Politika</li> <li>• Çalışma Yaşamında Psikolojik Araştırmalar</li> </ul>	
Gazi Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İş Sözleşmesi Hukuku</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İşin Düzenlenmesi Hukuku</li> <li>• Güncel İş Hukuku Tartışmaları</li> </ul>
İstanbul Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İş Ahlakı</li> </ul>	
Kocaeli Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Küreselleşme ve Sosyal Politika Sorunları</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İşçi Sağlığı ve Güvenliği</li> </ul>
Marmara Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İşçi Sağlığı ve Güvenliği</li> <li>• Çalışma Hayatında Sosyal Koruma</li> </ul>	
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İş Sağlığı ve Güvenliği</li> <li>• İş Etiği ve Sosyal Sorumluluk</li> <li>• Yönetime Katılma ve Sosyal Diyalog</li> <li>• ILO Standartları ve AB Çalışma Normları</li> </ul>	

Pamukkale Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"><li>• İş Sağlığı ve Güvenliği Uygulamaları</li><li>• Uygulamalı Bireysel İş Hukuku</li><li>• Çalışma Yaşamının Psikolojik Boyutları ve Uygulamaları</li></ul>	
Süleyman Demirel Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uluslararası Çalışma Standartları</li><li>• İş Hukuku'nun Güncel Sorunları</li><li>• İş Ahlakı</li></ul>	
Uludağ Üniversitesi	<ul style="list-style-type: none"><li>• İş Sağlığı ve Güvenliği</li><li>• Sosyal Politika Sorunları</li><li>• Uygulamalı İş Hukuku</li><li>• Uluslararası Çalışma Normları</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Çalışma Hukukunda Güncel Gelişmeler</li><li>• AB Çalışma Hukuku</li></ul>
Yalova Üniversitesi	Bilgi Toplumu ve İş Ahlakı	

### Değerlendirme

Bir sonraki tabloda üniversitelerin çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinde okutulan hangi derslerin, iş güvenliği uzmanlığı programındaki hangi derse denk olabileceği gösterilmiştir. Tabloda sadece lisans derslerine yer verilmiş olmakla birlikte iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili lisansüstü derslerin eşleştirmesi yapılmamıştır ancak konuyla ilgili lisansüstü derslerin ayrıntıları Tablo 3 te sunulmuştur.



**Tablo 4. İş Güvenliği Uzmanlığı Eğitim Programındaki Sosyal İçerikli Dersler ile Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerindeki Derslerinin Eşleştirilmesi**

<b>İş Güvenliği Uzmanlığı Programı</b>	<b>Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü</b>
Açılış, Tanışma, Programın Tanıtımı ve Ön Test Uygulaması	ÇEEEİ Bölümü Lisans Mezunu
İş Sağlığı ve Güvenliğinin Kavram ve Kurallarının Gelişimi	İş Sağlığı ve Güvenliği
İş Sağlığı ve Güvenliğine Genel Bakış ve Güvenlik Kültürü	İş Sağlığı ve Güvenliği
Türkiye’de ve Dünyada İş Sağlığı ve Güvenliği	İş Sağlığı ve Güvenliği
Temel Hukuk	Hukukun Temel Kavramları
İş Hukuku	İş Hukuku - Bireysel İş Hukuku
Kanunlarda İş Sağlığı ve Güvenliği	İş Sağlığı ve Güvenliği – İş Hukuku – Bireysel İş Hukuku
Ulusal ve Uluslararası Kuruluşlar ve Sözleşmeler	Uluslar arası Sosyal Politika
İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri	İş Sağlığı ve Güvenliği
İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulları	Toplu İş Hukuku
Çalışma Ortamı Gözetimi	
Psikososyal Risk Etmenleri	İş Psikolojisi, Endüstriyel Psikoloji
Ergonomi	Ergonomi
Korunma Politikaları	İş Sağlığı ve Güvenliği
Sağlık ve Güvenlik İşaretleri	Lisans Mezunu
İş Güvenliği Yönünden Yapılması Gereken Kontroller ve Düzenlenecek Belgeler	İş Sağlığı ve Güvenliği, İş Hukuku, Bireysel İş Hukuku
Çalışma Yaşamında Özel Politika Gerektiren Gruplar	Sosyal Politika

Vardiyalı Çalışma ve Gece Çalışması	İş Hukuku, Uygulamalı İş Hukuku, Uygulamalı Toplu İş Hukuku
Çalışma Hayatında Etik	Örgüt Kültürü ve Çalışma Ahlakı İş Etiği ve Sosyal Sorumluluk İş Ahlakı Bilgi Toplumu ve İş Ahlakı
Yetişkin Eğitimi, İşyerinde Sağlık Güvenlik Eğitimi ve İletişim	İnsan İlişkileri Eğitimi, İş Sağlığı ve Güvenliği, İşyerinde İletişim
Değerlendirme ve Son Test	ÇEEİ Bölümü Lisans Mezunu

Tablo 2 ve 3'te yer alan ders listeleri ile Tablo 4'deki eşleştirmeden rahatlıkla görülebileceği üzere iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitiminde yer alan birçok ders, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinde okutulmaktadır. Bu nedenle iş sağlığı ve güvenliği konusuyla ilgili hukuki, sosyolojik, psikolojik ve iktisadi içerikteki dersler ile konunun kuramsal ve felsefi arka planını içeren derslere çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümlerinde yer verilmiştir. Sonuç olarak bu çalışmanın iddiası; iş güvenliği uzmanlığı belgelendirme eğitimleri ve çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinde, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümü öğretim üyeleri ve mezunlarının eğitici statüsünde yasal olarak tanımlanmış olması bir gereklilik olmanın ötesinde göz ardı edilemez bir zorunluluktur.

## **KAYNAKÇA**

Resmi Gazete (2004) Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 07 Mart 2004 tarihli ve 25426 sayılı Resmi Gazete.

Resmi Gazete (2004) İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 20.01.2004 tarihli ve 25352 sayılı Resmi Gazete.

Resmi Gazete (2009) İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik, 15.09.2009 tarihli ve 27320 sayılı Resmi Gazete.

Resmi Gazete (2010) İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, 27.11.2010 tarihli ve 27768 sayılı Resmi Gazete.

Resmi Gazete (2012) 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, 30.06.2012 tarihli ve 28339 sayılı Resmi Gazete.

Resmi Gazete (2012) İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, 29.12.2012 tarihli ve 28512 sayılı Resmi Gazete.

Resmi Gazete (2013) İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 11 Ekim 2013 tarihli ve 28792 sayılı Resmi Gazete.

Resmi Gazete (2013) Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 15 Mayıs 2013 tarihli ve 28648 sayılı Resmi Gazete.

## İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ İLE TOPLUM SAĞLIĞI ETKİLEŞİMİ

*Yasemin ARSLANTÜRK-Fırat Üniversitesi*

### ÖZET

Toplum sağlığı açısından iş sağlığı ve güvenliği önemli bir yer teşkil etmektedir. İş sağlığı ve güvenliği eğitim anlamında düşünüldüğü zaman topluma büyük katkı sağlamaktadır. Geleceğe daha bilinçli bireyler yetiştirmede önemli rol oynar. İş sağlığı ve güvenliği toplumu sadece teknik anlamda değil psikolojik ve sosyal anlamda da hem aile sağlığını hem de toplum sağlığını korur.

Toplum sağlığını etkileyen riskler; biyolojik ve kimyasal maddeler, ekonomik nedenler, çalışma hayatında kişinin işi ve arkadaşlarıyla olan ilişkisi, ergonomik koşullar, iş hijyeni, psikolojik ve sosyal etmenler, kişiye uygun olmayan işin verilmesidir. Ancak tüm bu risklerin ortadan kaldırılması iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ile çözülür. Bu risklerin ortadan kaldırılması topluma yönelik olmalıdır. Riskler kaynağında yok edildiği sürece toplum sağlığı korunmuş olur. İş kazaları ile meslek hastalıklarının önüne geçilebilmesi için, çalışanların düzenli sağlık periyodik kontrolleri işveren tarafından yapılmalıdır. Çalışanların işe yerleştirilmedikleri önceki sağlık durumu ile işe yerleştirildikten sonraki sağlık durumu karşılaştırılmalıdır. Ve bu şekilde çalışanların sağlığına sebebiyet veren tehlike ve risklerin önüne geçilmiş olunur. Çalışanlarda görülen iş stresi çalışanların sağlığını etkilediği gibi toplum sağlığını da etkiler. Bu durum toplum sağlığını tehdit ettiğinden iş kazaları ve meslek hastalıkları artmaktadır. Çalışan kişinin sağlığı ve çalışma hayatı birbiri ile ilişkilidir. Teknolojinin gelişmesiyle oluşan tehlike ve riskler çalışanların sağlığını, çalışma hayatını olumsuz etkilemektedir. Bu

tehlike ve riskler iş kazalarına ve meslek hastalıklarının oluşmasına neden olmaktadır. Bunun sonucun da işte aksamalar üretimde ve verimlilikte azalmalar meydana gelir. Bütün bu durumlar iş sağlığı ve güvenliğinin önemini gündeme getirmiştir. Çalışma ortamından kaynaklanan güvenlik ve sağlık sorunlarıyla çalışanlar karşı karşıyadır. Bu güvenlik ve sağlık sorunları sağlanamadığı sürece işte kayıplar görülür. İş kayıpları işverene dolaylı veya doğrudan yansır. Toplumun refah düzeyinin yüksek olması ancak, toplumun işgücünü oluşturan unsurlar; ekonomik, fiziksel ve ruhsal açıdan toplumun kendini mutlu hissetmesiyle sağlanır. Bu unsurlar sağlandığı sürece sağlıklı ve mutlu bir toplumdan bahsedebiliriz. Bunun sonucunda iş sağlığı ve güvenliğinin çalışma hayatındaki önemi bir kez daha vurgulanmaktadır.

İş sağlığı ve güvenliğinin toplum içerisindeki yeri her geçen gün ne kadar gerekli olduğu gelişen teknoloji ile anlaşılmaktadır. İş sağlığı ve güvenliğinin amacı; çalışanın sağlığını, işletmenin ve üretimin güvenliğini sağlamaktır. İş kazalarına ve meslek hastalıklarına sebebiyet verecek tehlike ve riskleri kaynağında yok etmek. Tüm bunlar sağlandığı sürece toplum sağlığından bahsedebiliriz.

**ANAHTAR KELİMELER:** İş sağlığı ve güvenliği, toplum, meslek hastalıkları, sağlık.

## 1.İŞ SAĞLIĞI ve GÜVENLİĞİ

Dünyada ve ülkemizde toplumsal refaha hizmet etmesinin yanında, sanayileşme ve teknolojideki hızlı gelişim insan hayatı ve çevre için tehlikeleri de beraberinde getirmiştir.(Aktay,2011) İş sağlığı konusu geniş anlamı ile bu çerçevede değerlendirilmekle birlikte, çoğu kez üzerinde durulan, iş kazaları ve meslek hastalıkları konusudur. Günümüzde son zamanlarda iş kazalarının önlenmesi ile ilgili olmak üzere iş güvenliği kavramı da getirilerek, “iş sağlığı ve

iş güvenliği” terimi benimsenmektedir.(Şakar,2011-2012)

İş kazaları ve meslek hastalıklarının artması sonucu çalışanlar hayatlarını ve sağlıklarını kaybetmektedir. İş yerinde kullanılan makine, teçhizat, fiziksel etmenler, kimyasal maddelerden kaynaklanabilecek tehlike ve riskler iş sağlığı ve güvenliği biliminin önemini vurgulamıştır. Sağlıklı ve güvenli bir iş ortamında üretim artar, işveren kazanır, ülke gelişir. İş sağlığı ve güvenliği toplumu psikolojik, sosyal ve teknik anlamda korumaktadır. Toplum psikolojik, sosyal açıdan iyi olmalı ki sağlıklı, mutlu ve üretkenliğinden bahsedebelim. Toplum sağlığını etkileyen riskler; biyolojik ve kimyasal maddeler, ekonomik nedenler, ergonomik koşullar, iş hijyeni, psikolojik ve sosyal etmenler, çalışma hayatında kişinin arkadaşlarıyla olan ilişkisi, iş stresi, kişiye uygun olmayan işin verilmesidir. Bu riskleri açıklarsak:

**1.1. Biyolojik ve kimyasal maddeler:** Genel olarak hava, su, besinler ve diğer taşıyıcılar, vücuda alınan ve sağlığı bozan mikro organizma ve parazitler sağlığı etkileyen biyolojik etmenleri oluşturur. Çalışanlar açısından başlıca biyolojik riskler, şarbon, tetanos, tüberküloz v.d gibi sağlık bozukluklarıdır. Bu yönden de işyerlerinde koruyucu sağlık hizmetleri önem taşımaktadır.(Vargı,2003) Günümüzde gelişen teknolojiye paralel olarak kullanılan farklı niteliklere sahip kimyasal maddelerin sayıları artmıştır. Toplumda diğer insanlara göre, özellikle ağır ve tehlikeli işlerde çalışanların kimyasal etmenlerle etkileşimi daha farklıdır ve bu da onların sağlığını önemli derecede tehdit etmektedir. Endüstride kullanılan kimyasal maddelerin sıkça değişmesi nedeniyle de koruyucu önlemlerin alınmasında çoğu kez geç kalınmaktadır.(Vargı,2003) Kimyasal maddeler vücuda üç yolla girer: Deri yolu ile solunum yolu ile sindirim yolu ile. Kimyasal maddeler ile çalışanlar sürekli temas halinde oldukları için çalışanın sağlığını olumsuz etkilemektedir. Meslek hastalıklarına yol açmaktadır.

**1.2. Ekonomik Nedenler:** Çalışmanın, çalışanın sağlığı üzerindeki olumsuz etkilerinin yanında halk sağlığını ilgilendiren yönleri de bulunmaktadır. Bu duruma bağlı olarak, krizle birlikte kötüleşen çalışma koşulları sağlık bozucu etkilerini yalnızca çalışanlar değil, aynı zamanda çeşitli yollardan çalışanların aileleri ve toplumun geri kalanı üzerinde de gösterir. Ekonominin büyüdüğü dönemlerde iş yoğunluğu artar ve bu durum iş kazalarında artışa yol açar. Öte yandan ekonomik büyüme sırasında işletmeler ellerindeki kapasitenin tümünü kullanmaya yönelir. Bu durumda güvensiz, yeterli olmayan, sorunlu alet, makine ve donanımı üretim sürecinde kullandıkları görülür. (Kapar)

Toplumunu hem maddi hem manevi yönden etkiler. Bir toplumun ekonomik yönden alt yapısının yeterli olmaması toplum sağlığını olumsuz etkiler. İşletmenin veriminin düşmesine, ülkenin ekonomik yönden gerilemesine neden olur. Ekonomik kriz, çalışanların sağlığını tehdit ettiği gibi var olan risklerin yanında da başka risklerin de ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

**1.3. Ergonomik Koşullar:** Ergonomi, çalışanların biyolojik, psikolojik özelliklerini ve kapasitelerini göz önünde bulundurarak, insan-makine-çevre uyumunun tabii ve teknolojik yasalarını ortaya koyan çok disiplinli bir bilim dalıdır. Endüstriyel ve teknolojik yeniliklerin yaratıcı ve yapıcı gücü olan insan, bu gücü ile meydana getirdiği, çeşitli makine ve sistemlerin oluşturduğu işyeri ortamı ile devamlı bir bütünleşme halindedir. Çalışma ortamı koşullarının incelenmesi, araştırılması, iş veriminin artırılması, işçinin sağlık, güvenlik ve mutluluğunun korunması, mesleki etkilenmelerin ve iş kazalarının azaltılması doğrultusunda yapılacak çalışmalar, ulusal ekonomilerin gelişimlerine katkı sağlamaktadır. (Kaya,2008)

Çalışma ortamı, çalışmak için yetersiz koşullara sahip ise iş kazalarının olmasına neden olur. Çalışma ortamının, havasız, yetersiz

aydınlatma, çalışma alanının yeterli genişlikte olmaması, engembeli olması, yüklerin indirilip kaldırılmasını gerektiren seviye farklılıklarının oluşması çalışanın sağlığını olumsuz yönde etkiler.

**1.4. Psikolojik ve Sosyal Etmenler:** Son yıllarda planlı bir şekilde yürütülen özelleştirmeler, taşeronluk uygulamaları, iş güvencesinin olmaması, işini kaybetme endişesi, çalışma süreleri, vardiyası sistemi, fazla çalışma, gece mesaisi gibi birçok sorun çalışanlar açısından önemli bir ruhsal sorun kaynağı olmakta, üretimde verimsizliğe ve iş kazalarına yol açmaktadır. Bireyin sosyo-ekonomik düzeyi-durumu sağlığını etkileyen sosyal etmenlerdendir. Sosyal çevreyi oluşturan faktörlerin en önemlilerinden birisi olan ekonomik durum sağlığı önemli ölçüde etkiler. Bu nedenle sağlık sosyo-ekonomik koşullarda belirlenir denmektedir.(Vargı,2003)

İş hayatında yaşanan stres hem çalışanlar açısından, hem yöneticiler açısından önemlidir. Bir diğer ifade ile bireysel ve örgütsel neden ve sonuçları vardır. Uzun süreli stres birey üzerinde fiziksel ve psikolojik olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Çalışanların sağlığı ve onun örgüte katkısı sonunda zarar görmektedir. (Aytaç)

İş insanın sosyal statüsünü, aile yapısını, hayata bakış açısını etkilemektedir. İş insanın bedensel ve ruhsal durumu ile doğrudan ilişkilidir. Birey daha rahat hayat standartlarına sahip olmak için çalışır. Ancak iş hayatından kaynaklanan iş stresleri çalışanların sağlığını etkilemektedir. Stres bireyde özgüven eksikliği, bitkinlik, yorgunluk, uykusuzluk, işe motive olamamak, kararsızlık ve iş performansının düşmesine neden olur.

**1.5. Kişiyeye Uygun Olmayan İşin Verilmesi:** Herhangi ekonomik etkinlik içinde bulunan kişiler çalışan kişi olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde yüzlerce değişik çalışma alanı ve bu alanlarda çalışan milyonlarca insan vardır. Çalışma hayatındaki kişilerin en büyük bölümü yetişkin erkeklerdir. Daha az sayıda olmakla birlik-



te kadınlar, yaşlılar, çocuklar ve gençler de çalışma hayatında yer almaktadır. Çalışma ortamında işin yürütümü sırasında çeşitli tehlikeler oluşur. Çalışan bir kişinin sağlık durumu da bir yandan kişinin bireysel özellikleri, diğer taraftan da işyerinde bulunan çeşitli tehlikelerin etkisi ile belirlenir. İşyeri ortamındaki tehlikeler bütün çalışanlar için söz konusu olmakla birlikte çocuklar ve gençler çalışma hayatı bakımından özel bir risk grubu oluşturur.(Bilir)

Bu özel risk grubu her işte çalıştırılmamalıdır. İş hayatında toplum sağlığını etkileyen bütün bu riskler her geçen gün iş sağlığı ve güvenliğinin önemini vurgulamaktadır. İş sağlığı ve güvenliği toplum hayatında geniş bir yere sahiptir. Sağlıklı bir toplum hem iş hayatında hem de ailesi ile olan ilişkilerinde mutlu olur.

## 2. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİN AMACI

- Çalışanların sağlık kapasitelerini en yüksek düzeye çıkarmak,
- Çalışma ortamının olumsuz koşulları nedeniyle çalışanın sağlığının bozulmasını önlemek,
- Çalışana fiziksel ve ruhsal yeteneklerine uygun iş vermek ve çalıştırmak,
- Yapılacak iş ile çalışan arasında uyum sağlamak' tır.(Şakar,2011-2012)
- İş kazaları ve meslek hastalıklarının nedenlerini araştırmak ve en az düzeye indirmek,
- İş yerlerinde var olan tehlike ve riskleri kaynağında yok etmek,
- Dünyada ve ülkemizde sağlığın toplum için önemli bir değer yargı olduğunu topluma benimsetmek,

- Çalışanın ve işletmenin güvenliğini sağlamak,
- Çalışma ortamlarının hijyenini sağlamak.

### 3. TANIMLAR

**3.1. Toplum;** İnsanların yaşamlarını sürdürmek, temel gereksinimlerini karşılamak amacıyla belirli bir yerde uzun süre yaşayan ve yaşayacak olan, ortak kültürü paylaşan sosyal örgüt ve kurumları bulunan insanların oluşturduğu topluluklardır.(Şakar,2011-2012)

Aynı zamanda toplum, belirli bir coğrafi mekânda birbirleriyle etkileşim içinde olan, aynı kültürü yaşayan, aynı dili konuşan ve birbirleriyle iletişim halinde bulunan insanların oluşturduğu topluluktur.

**3.2. Sağlık:** Dünya Sağlık Örgütü'ne göre sağlık “ Bir insanın yalnızca bedenen değil, ruhsal ve sosyal yönden de tam bir iyilik halidir” şeklinde tanımlanmıştır. (Vargı,2003)

### 4. ÇALIŞANIN BESLENMESİ

Beslenme; sağlıklı yaşamın sürdürülmesi, korunması ve geliştirilmesi için besinlerin kullanılmasıdır. Beslenmede amaç, bireyin yaşı, cinsiyeti, fiziksel aktivitesi ve içinde bulunduğu fizyolojik duruma göre gereksinimi olan enerji ve besin öğelerini yeterli ve dengeli miktarlarda almasıdır. Son yıllarda çalışma hayatının en önemli sorunlarından birisinin iş kazaları ve meslek hastalıkları olduğu belirtilmektedir. Yapılan çalışmalarda iş performansı ve iş kazaları ile beslenme arasında önemli bir ilişki olduğu bildirilmektedir. (Samur)

Çalışanın yeterli ve dengeli beslenmesi sağlanırsa iş kazaları ve meslek hastalıkları azalır. Sağlıklı beslenme, çalışanın sağlığının ve güvenliğinin korunması için gereklidir. Yetersiz beslenme sonucunda bireyde halsizlik, yorgunluk, vücut direncinde düşüş dikkatsizlik gözlenir. Bunlar çalışma performansında ve üretimde azalmaya

neden olur. Dünyada ve ülkemizde ekonomik nedenlerden dolayı sağlıklı beslenme oldukça zordur. Düşük gelirli ailelerde yeterli ve dengeli beslenme tam olarak sağlanamamaktadır.

## 5. İŞ SAĞLIĞI ve GÜVENLİĞİ ile ÇALIŞAN SAĞLIĞI

### 5.1. Çalışan Sağlığı

İş güvenliği ve iş sağlığına önem verilmediği takdirde iş kazalarının ve meslek hastalıklarının artacağı rahatlıkla söylenebilir. Bundan da en fazla etkilenenler, birinci derecede işçiler olacaktır. Her şeyden önce işçinin ve doğal olarak işçinin ailesinin gelir düzeyi düşecektir. Bu durum işçi ve ailesi üzerinde bazı olumsuz etkiler meydana getirecektir. Sakat kalan veya belirli uzuv veya uzuvlarını kaybeden işçi psikolojik bazı rahatsızlıklara da uğrayabilecektir. Bu hem işçileri hem de toplumu olumsuz etkileyecektir. (Karacan ve Erdoğan) Çalışma ortamında meydana gelebilecek tehlike ve risklerden çalışan doğrudan etkilenmektedir. Çalışanın sağlığı sadece çalışanı değil sosyal çevresini, etkileşim içinde bulunduğu ortamı da kapsar. Çalışanlara iş yüküne göre işler verilmelidir. Çalışanların fiziksel özellikleri ve ruhsal durumları da göz önünde bulundurulmalıdır. Sağlığını kaybeden birey kendisini ailesi ve çevresine karşı suçlu hisseder. Çalışanın sağlığı ve güvenliği bu yüzden gereklidir. İş sağlığı ve güvenliği sadece ekonomik anlamda değil psikolojik ve sosyal açıdan da bireyi ele alır

### 5.2. İŞ GÜVENLİĞİ ve ÇALIŞAN MOTİVASYONU

Her çalışan çalışıp çalışmayacağına, ne kadar sıkı çalışacağına kendisi karar verir. Kararını kendi tutumu belirler. Burada tutum kendisine, çevresine, patrona, işletmeye ya da duruma yönelik olabilir. Hatta çoğu zaman bunların hepsine birden yönelik olabilir. Eğitim sırasında çalışanlara iki temel öğe kazandırılır: bilgi ve beceri. Eğitimle ilgili bilgi ve beceri kazandırılmışsa, çalışanlardan dönüt olarak, bilgi ve beceri, ve motivasyon alınır.(Gödelek)

Çalışma hayatında yapılacak iş için hedefler konulmalıdır. İş güvenliği konusunda politikalar yapılmalıdır. Çalışana maddi ödüllendirmenin yanında psikolojik destekte çıkılmalıdır. Eğitimin amacı sadece belirli kalıplaşmış bilgileri vermek değil de eğitimin felsefi düşüncesi de olmalıdır. İş güvenliği motivasyonu sağlandığında tehlikeli hareket, tehlikeli durum ve bilinmeyen sebeplerden kaynaklanan iş kazaları azalır. Çalışanda merak uyandıran ve sonucunda iş kazası meydana getiren düşüncelerin yanlış olduğu eğitim ile verilmelidir. Motivasyonun ve iş güvenliğinin olmadığı bir iş ortamında sağlıklı bir toplumun varlığından da bahsedilemez.

## 6. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİK KÜLTÜRÜ

Kültür: Toplumların oluşturduğu ortak amaçların, beklentilerin, değerlerin, inançların, duygu ve düşüncelerin özetle ortak davranış kalıplarının biriktiği soyut bir kavramdır.(Şakar,2011-2012) Aynı zamanda bir toplumun ahlak, inanç, gelenek, görenek ve toplum tarafından benimsenen değer yargıların tümüdür.

İş kazaları, işçinin sağlığı ve güvenliği ile işletmenin üretim sürecini doğrudan veya dolaylı olarak etkilediği gibi, sonuçları bakımından toplumu da etkilemektedir. Bunun nedeni, iş kazalarının işçi, işveren, ülke ekonomisi ve toplum açısından önemli sosyal ve ekonomik maliyetler yaratmasıdır. İş kazalarının önlenmesi için, iş kazaları henüz ortaya çıkmadan önce tehlikenin kaynağında kontrol altına alınması, riskleri asgari düzeye indirecek şekilde çalışma sistemlerinin ergonomik tasarımı, kişisel koruyucu ekipman kullanımının sağlanması ve yaygınlaştırılması ve en önemlisi de örgüt yönetimi ve çalışanlar tarafından konunun sahiplenilmesi önem taşımaktadır Bu noktada, önlemenin ödemekten daha kolay olduğu gerçeğini dikkate almak, güvenlik kültürünü oluşturmak ve geliştirmek, iş güvenliği ile ilgili çalışmalarını maddi bir külfet veya zaman ve faaliyet kaybı olarak gören düşünceleri yıkmak gerekmektedir.(Aytaç)

Kültür bir toplumun değer yargısı olduğu gibi sağlık da toplumun en önemli değer yargılarından biridir.. Dünya ülkelerinde ve ülkemizde artan çalışan nüfus beraberinde iş sağlığı ve güvenliğinin önemini de getirmiştir. İş kazaları ve meslek hastalıkları günümüzün en büyük problemlerindedir. İş kazalarına sebebiyet veren tehlike ve riskler iş sağlığı ve güvenlik kültürünün gerekliliğini belirtmiştir.

## **7. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ İLE TOPLUM SAĞLIĞININ ÖNEMİ**

Çalışma ortamından kaynaklanan güvenlik ve sağlık sorunlarıyla birebir muhatap olmak zorunda kalan işçinin, bu sorunlara tedbir alınmaması durumunda iş doyumunu düşecek ve işçi verimsiz, endişe içinde, mutsuz bir çalışma hayatı geçirecektir. Bu durum işverene de dolaylı veya doğrudan maddi ve manevi kayıplar yaşatacaktır. Toplumun iş gücünü oluşturan bu unsurların; ekonomik, fiziksel ve ruhsal açıdan kendilerini iyi hissetmemeleri refah düzeyi düşük bir toplum oluşmasına neden olacaktır. İşte bu nedenden dolayı toplumun iş gücünü oluşturan bu unsurların sağlığının korunması ve güvenliğinin sağlanması toplumsal açıdan da önem arz etmektedir.(Özkin) Toplum sağlığı ancak iş sağlığı ve güvenliği kavramının sağlanmasıyla korunur. Sağlıksız bir toplumun güvenliğinden ve geleceğinden bahsedilemez. İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili eğitimler işveren tarafından iş yerlerinde verilmelidir. İş yerlerinde verilen eğitimler çalışanlara yeni bilgiler kazandırır. Ölümle sonuçlanan iş kazaları iş sağlığı ve güvenliği eğitimi ile en az düzeye indirilebilir. Toplum kendisini ruhen, bedenlen, ekonomik ve sosyal yönden iyi hissettiği sürece sağlıklıdır. İş sağlığı ve güvenliği bilimi toplum sağlığının korunması ile önem kazanırken toplum sağlığı da iş sağlığı ve güvenliği bilimi ile önem kazanmıştır.

## SONUÇ

Tüm dünyada iş sağlığı ve güvenliği önemli bir yere sahiptir. Sağlık bireyin yaşamını sürdürebilmesi için gereklidir. Günümüzün gelişen teknolojisi ile sanayileşmesinin meydana getirdiği iş kazaları ve meslek hastalıkları iş sağlığı ve güvenliğinin önemini vurgulamaktadır. Çalışanların üzerinde iş stresi oluşmaması için sosyal aktiviteler yaparak çalışma ortamını daha rahat hale getirmek iş sağlığı ve güvenlik kültürünün kazanılması ile oluşur. Toplum sağlığı için bireyin arkadaşlarıyla, işi ile çevresi ile ve aile yapısı ile olan ilişkisi çok önemlidir. Toplumun sağlığından bahsedebilmek için sağlığı bir bütün olarak değerlendirmeliyiz. İş hayatı, çalışanın sağlığı için monoton olmamalıdır. Toplumun geleceği için bilinçli bireyler yetişmelidir. Yapılan yasal düzenlemelere uyulmalıdır. İş sağlığı ve güvenliği bilinci ve kültürü çerçevesinde sağlıklı çalışma ortamı mümkündür. İş sağlığı ve güvenliği bilinci, kültürü ve eğitimi birbirini tamamlamaktadır. Bu kavramların önemi topluma benimsetilmelidir.

Birey sağlıklı olursa, toplum sağlıklı olur kalite artarsa verim ve üretim artar. İşveren kazanır, devlet kazanır ve ülke gelişir. Tüm bunların sonucunda refah düzeyi yüksek mutlu sağlıklı bir toplum oluşur. Ancak bunların hepsi iş sağlığı ve güvenlik kültürünün toplum açısından önemli olduğuna dikkat çekmektedir. İş sağlığı ve güvenliği toplum sağlığı için gerekli bir bilimdir. Bu bilimin yaygınlaşması tüm dünyada önemli bir yer edinmiştir.

## KAYNAKLAR

- Aktay, Necdet; T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimi ile İş Güvenliği Kültürü Arasındaki İlişki, İş Müfettişi Yardımcılığı Etüdü, İş Müfettiş Yardımcısı, (İstanbul,2011) s.2
- Aytaç, Serpil; İş Stresi Yönetimi El Kitabı İş Stresi: Oluşumu, Nedenleri, Başa Çıkma Yolları, Yönetimi, Uludağ Üniversitesi İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Yönetim ve Çalışma Psikolojisi Anabilim Dalı s.8
- Aytaç, Serpil; İş Kazalarını Önlemede Güvenlik Kültürünün Önemi, Uludağ Üniversitesi İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü s.4
- Bilir, Nazmi; Çalışma Hayatında Bir Risk Grubu: Genç Çalışanlar, Çalışan Gençlik, Hacettepe Tıp Fakültesi, Halk Sağlığı Anabilim Dalı Ankara
- Gödelek,Ertuğrul;[www.afyonissagligiguvenligi.com/images/5.pdf](http://www.afyonissagligiguvenligi.com/images/5.pdf), İş Güvenliği Motivasyonu s.35-38
- Kaya, Sait; Ergonomi ve Çalışanların Verimliliği Üzerine Etkileri, AR&GE BÜLTEN,(Ağustos-Kurumsal,2008) s.25-29
- Kapar, Recep; Ekonomik Krizlerin Çalışanların Sağlığı ve Güvenliği Üzerindeki Etkileri s.77
- Karacan, Esin Erdoğan, Nazan Özlem; İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğine İnsan Kaynakları Yönetimi Fonksiyonları Açısından Çözümsel Bir Yaklaşım, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (21) 2011/1:102-116 s.104
- Özkin, Fatoş; [www.academia.edu/4917760/is\\_sagligi\\_ve\\_guvenligi\\_yonetimi](http://www.academia.edu/4917760/is_sagligi_ve_guvenligi_yonetimi)
- Samur, Gülhan; İşçi ve İş Veriminin Geliştirilmesinde Beslenmenin Önemi, Hacettepe Üniversitesi, Beslenme ve Diyetetik Bölümü Öğretim Üyesi s.1
- Şakar, Süleyman; Çevre ve Halk Sağlığı Ders Notları, (2011-2012) s.7-11-12]
- Vargı, Sinan; Türk-İş Toraks Derneği Kursu, ( Mayıs, 2003).

## KONGRE SONUÇ BİLDİRGESİ

9-12 Şubat 2014 tarihlerinde Gazi Üniversitesi ve TÜRK-İŞ işbirliğiyle Ankara Büyük Anadolu Otel’de gerçekleştirilen 15.Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Bölüm Başkanları toplantısında aşağıdaki konular tartışılmıştır.

1. 16.Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Mayıs 2015 tarihinde 2 gece 3 gün şeklinde Sakarya Üniversitesi tarafından düzenlenecektir.
2. Yeni kurulan Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri ile daha yakın ilişkilerin kurulması amacıyla bölüm mensupları tarafından elektronik grubu güncellenmesi uygun görülmüştür.
3. İletişim problemlerinin çözülmesi amacıyla 14.Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri Kongresi için hazırlanan <http://calismaekonomisikongresi.org> sitesinin daha aktif bir şekilde kullanılması tavsiye edilmiştir.
4. Türk Endüstri İlişkileri Derneğinin aktif hale gelmesini sağlamak amacıyla Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri mensuplarının bu derneğe üye olmalarının sağlanması ve bir sekreteryaya kurulması suretiyle derneğin kongrelerde aktif bir paydaş olması önerilmiştir.
5. Her yıl düzenlenen geleneksel Kongreye ek olarak, yılda bir kez ayrı bir Bölüm Başkanları toplantısının düzenlenmesi gündeme getirilmiştir.
6. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongrelerinde sunulan tebliğlerin akademik niteliğini arttırmak amacıyla izleyen kongrelerde, kongrenin başlığına uygun bilim kurumlarının oluşturulması tartışılmıştır.



7. Bölümler arası öğrenci değişim programlarının hızlandırılması yönünde tartışmalar yapılmıştır.
8. Son dönemde sıkça gündeme gelen, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü mezunu öğrencileri İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanı olmalarının sağlanması sürecine katkıda bulunmak amacıyla bölüm başkanlarının imzalayacakları ortak bir metni Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ulaştırmaları kararlaştırılmıştır.
9. İzleyen Kongrelerde Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerinde doktora eğitimi alan öğrenciler için özel bir oturum düzenlenmesi önerilmiştir.
10. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerinden mezun olan öğrencilerin istihdam oranlarının ölçülmesine yönelik olarak Pamukkale Üniversitesi tarafından hazırlanan anketin tüm bölümler düzeyinde yaygınlaştırılması tavsiye edilmiştir.

