

TÜRK-İŞ
Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu | Süleyman Demirel Üniversitesi

12. ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ KONGRESİ

7 - 10 Ekim 2010
Belconti Resort Hotel, Belek-Antalya

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

Ocak 2011

ISBN: 978-605-88567-6-9

Baskı:

Aydoğdu Ofset

Tel: (0.312) 395 81 44 (pbx)

DÜZENLEME KURULU

Prof. Dr. Hüseyin AKYILDIZ

Doç. Dr. Adem KORKMAZ

Doç. Dr. Kenan ÖREN

Arş. Gör. Gülsüm ATMACA

Arş. Gör. Alim TETİK

Arş. Gör. Şerife DURMAZ

SUNUŞ

12. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresini Süleyman Demirel Üniversitesi işbirliği ile Antalya Belconti Resort Hotel’de 7-10 Ekim 2010 tarihleri arasında gerçekleştirdik.

Kongreye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ve ekibi, Türk-İş Yönetim Kurulu Üyeleri, Türk-İş Üyesi Sendikaların Genel Başkanları ile Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümü bulunan üniversitelerimizden çok sayıda akademisyen katıldı.

Katılımcıların tamamını Isparta’da bir çatı altında ağırlama imkanı olmadığı için kongre Antalya’da gerçekleştirildi.

Yoğun kongre programı eş zamanlı üç ayrı salonda, eş zamanlı iki ayrı salonda yapılan toplantılar ile iki güne sığdırıldı.

Tebliğler ve tartışmaların dikkatle izlendiği kongre şimdi kitap halinde elinizde bulunuyor. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri ile ilgilenen herkese yararlı olacağını umuyoruz.

Kongrenin tebliğ ve tartışmalarını Süleyman Demirel Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü elemanları derledi. Basın işlerini Türk-İş personeli gerçekleştirdi.

Kongrenin hazırlanması aşamasından başlayarak yayın haline getirilmesine kadar her aşamada emeği geçenleri kutluyor, yeni kongrelerde buluşmak dileğiyle saygılarımızı sunuyoruz.

TÜRK-İŞ
Yönetim Kurulu

ÖNSÖZ

12. Çalışma İlişkileri Kongresi 7-10 Ekim 2010 tarihleri arasında Belconti Resort Hotel Antalya- Belek’de büyük katılım ile gerçekleşmiştir. Ana teması “işsizlik ve istihdam” olarak belirlenen kongreye TÜRK-İŞ ve T.C. Merkez Bankası da destek vermiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanımız Sayın Prof.Dr.Ömer Dinçer’in katılımıyla kongrenin ilk günü açılış konuşmaları ve açılış paneliyle başlamış ikinci gün de oturum ve panellerle devam etmiştir. Kongrede toplam üç panel ve dört oturum gerçekleştirilmiştir. Kongrenin ilk günü, işsizlik ve istihdam temasıyla yapılan panele, çağımızın en önemli sorunları arasında yer alan işsizlik konusu ve Türkiye’nin istihdam yapısı hakkında önemli tespitlerde bulunulmuştur. Kongrenin ikinci gününde ise, çalışma sorunları, sosyal politika, endüstri ilişkileri ve makro ekonomi ve istihdam başlıklı oturumlar gerçekleştirilerek katılımcı akademisyenlerimiz tarafından tebliğler sunulmuştur. Bunun yanı sıra düzenlenen İş Hukuku’nun güncel sorunları başlıklı panelde, sendikal örgütlenmenin önündeki hukuki engeller, 2010 Anayasa değişikliklerin çalışma hayatına etkisi ve iş sağlığı ve güvenliği yasa taslağının neler getirdiği konuları başta olmak üzere İş Hukuku’nun günümüz sorunları tartışılmış, önemli fikirler ortaya atılmıştır. Yine kongrenin ikinci günü düzenlenen sosyal güvenlik sorunları başlıklı kapanış paneline, 5510 Sayılı Kanun uygulamalarından kaynaklanan sorunlar, genel sağlık sigortası ve sosyal güvenlik uygulamalarındaki aksaklıklar ele alınmıştır. Düzenlenen bu oturumların yanı sıra sosyal program çerçevesinde bölge gezisi de yer almıştır.

Bölümümüzün ev sahipliğinde düzenlenen 12. Çalışma İlişkileri Kongresi ile birlikte hem çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri camiası bir araya gelmiş, camia birbirini görme fırsatı elde etmiş, hem de çalışma hayatıyla ilgili önemli sorunlar tartışılarak politika ve çözümler üretilmiştir. Kongremizin gerçekleştirilmesine katkıda bulunan bilim kuruluna, tebliğ sunan akademisyenlere, oturum başkanlarına, panel başkanı ve panelistlere, tüm katılımcılara ve organizasyonda görev alan bölüm öğretim elemanları ile sekreteryayı büyük bir fedakarlıkla yürüten Bölümümüz Araştırma Görevlisi Gülsüm ATMACA'ya teşekkür ederiz.

Yaklaşık 230 kişinin katılımıyla gerçekleşen bu büyük ve kapsamlı organizasyona destek veren iki kuruma ayrıca teşekkür ederiz. Bu bağlamda TÜRK-İŞ Genel Başkanı Sayın Mustafa Kumlu ve TÜRK-İŞ Genel Sekreter Yardımcısı Sayın Naci Önsal'a ayrıca teşekkür etmek isteriz. TC Merkez Bankası'nın kurumsal ve mali destekleri de kongremizin yapılmasında önemli katkıları sağlamıştır, ilgililere teşekkür ederiz.

Doç.Dr. Adem KORKMAZ

Süleyman Demirel Üniversitesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ 5

ÖNSÖZ 7

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Prof. Dr. Hüseyin AKYILDIZ 15
Süleyman Demirel Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm Başkanı

Prof. Dr. Hasan İBİCİOĞLU 19
Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı

Mustafa KURLU 22
TÜRK-İŞ Genel Başkanı

Prof. Dr. Ömer DİNÇER 28
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı

AÇILIŞ PANELİ İŞSİZLİK VE İSTİHDAM

Panel Başkanı:

Prof. Dr. Sedat MURAT 45
İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Dekanı

Panelistler:

Doç.Dr. M. Kemal BİÇERLİ 46
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü

Prof.Dr. Vedat BİLGİN 50
TÜRK-İŞ Genel Başkan Danışmanı

Prof.Dr. Hüseyin AKYILDIZ 56
Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

I. OTURUM ÇALIŞMA SORUNLARI

Oturum Başkanı:

Prof.Dr. Mustafa Yaşar TINAR 75

Konuşmacılar	
Yrd. Doç.Dr. Zerrin SUNGUR.....	77
Yeşil Yakalı Meslekler	
Arş. Gör. Ceyda şATAF, Arş. Gör. Düriye TOPRAK,	
Arş. Gör. şerife DURMAZ	91
2008 Krizi ve Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikalarının İstihdama Yansımaları	
Prof. Dr. Yusuf ALPER.....	115
Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem, Finansman: Beklentiler, Gelişmeler ve Sorunlar	
Doç.Dr. Adnan MAHİROĞULLARI, Yrd. Doç.Dr. Halis BAşEL.....	134
2008 Ekonomik Kriz Sürecinde Türkiye’de Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Uygulaması	
Prof. Dr. Nizamettin AKTAY	145
Kıdem Tazminatı Fonu Düzenleme Çalışmaları	
Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÖZTÜRK.....	154
Yrd. Doç. Dr. Orhan ADIGÜZEL	154
Okutman Hasan YÜKSEL.....	154
Sosyal Politika Ekseninde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Değişim ve Mevcut Reform Kapsamında Özelleştirme Uygulaması	

II. OTURUM SOSYAL POLİTİKA

Oturum Başkanı:	
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR.....	181
Konuşmacılar	
Yrd. Doç.Dr. Gürol ÖZCÜRE	183
Avrupa İstihdam Stratejisi Hedeflerinin Karşılaştırmalı Sonuçları ve Türkiye’nin Uyumu	
Arş. Gör. Aykut SEZGİN, Arş. Gör şerife DURMAZ,	
Arş. Gör. Onur DEMİREL, Arş. Gör. Esra SİNCER.....	220
Ücret Düzeyleri ve Verimliliğin İstihdam Etkisi	
Yrd. Doç.Dr. Umur OMAZ	250
Kadınlar ve Yedek İşgücü Ordusu: Perçinci Rosie Örneği	
Öğr. Gör. Dr.Gülay HIZ.....	275
2000’li Yıllarda Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Türkiye	

Necmettin ÖZERKMEN.....	302
Kayıt dışı Ekonominin Toplumsal Maliyeti	
Yrd. Doç. Dr. Mevlüt KARABIÇAK	330
Arş. Gör. Gülşüm ATMACA.....	330
İşsizlik Konusunda Ortaya Çıkan Yeni Teorik Yaklaşımlar	

III. OTURUM ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

Oturum Başkanı:	
Mustafa BAŞOĞLU.....	349
Sağlık-İş Sendikası Genel Başkanı	
Konuşmacılar	
Yrd. Doç.Dr. Erdinç YAZICI	351
Sendikal Harekette Kader Çizgisi: Tasfiye ya da Yeniden Yapılanma Arasında	
Yrd. Doç. Dr. Kamil ORHAN	367
Kültürlerarası Endüstri İlişkileri Analizi İçin Bir Dayanak Olarak Hofstede	
Anıl Mevlüt GÜVEN	388
Ülkemizde Neo-Liberal Politikalar Sonucu Sendikasılaştırma ve Çözüm Önerileri	
Arş. Gör. Elif Türkan ARSLAN, Yrd. Doç.Dr. Nilüfer NERGİZ, Yrd. Doç.Dr. Mustafa ÖZTÜRK	411
Çalışanların Örgütsel Adalet Algısının Örgütsel Vatandaşlık Davranışına Etkisi: Ampirik Bir İnceleme	

PANEL İŞ HUKUKUNUN GÜNCEL SORUNLARI

Panel Başkanı:	
Prof.Dr. Abdurrahman AYHAN	435
Panelistler:	
Prof.Dr. Fevzi DEMİR.....	435
Yaşar Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Sendikal Örgütlenmenin Önündeki Hukuki Engeller	
Prof.Dr. Nizamettin AKTAY	449
Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Anayasal Değişikliklerinin Çalışma Hayatına Etkileri	
Prof.Dr. Nüvit GEREK.....	460
Anadolu Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İş Sağlığı ve Güvenliği Yasa Tasarısı Taslağı Neler Getiriyor?	

IV. OTURUM
MAKRO EKONOMİ VE İSTİHDAM

Oturum Başkanı:

Prof. Dr. Serdar KILIÇKAPLAN 473

Konuşmacılar:

Doç.Dr. Serap PALAZ, Arş. Gör. Olcay ÇOLAK 475
2008 Küresel Finans Krizi ve Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılımına Etkisi

Arş. Gör. Okan Güray BÜLBÜL, Arş. Gör. Volkan IŞIK 502
Küresel Ekonomik Krizin Türkiye’de İstihdam Üzerindeki Etkilerini Önlemeye
Yönelik Tedbirler: İstihdam ve Yatırım Teşvik Paketlerine İlişkin Bir Değerlendirme

Rıdvan KURTİPEK, Kamil TAŞÇI 553
Hane halkı-Grupları Arasında Gelir Oluşumu İlişkisinin Miyazawa Yöntemi İle Analizi

Arş. Gör. Nihat ALTUNTEPE 586
Alternatif Para Politikası Stratejilerinden Enflasyon Hedeflemesi Stratejisi
Döneminde İstihdamdaki Gelişmelerin Analizi

Arş. Gör. Nihat ALTUNTEPE, Arş. Gör. Alim TETİK, Ömer YALÇIN 608
Türkiye’de Yabancı Sermaye Yatırımlarının İstihdam Üzerine Etkileri

KAPANIŞ PANELİ
SOSYAL GÜVENLİK SORUNLARI

Panel Başkanı:

Prof. Dr. Kadir ARICI 631

Panelistler:

Prof.Dr. Yusuf ALPER 633
Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
5510 Sayılı Kanun Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunlar

Doç.Dr. Oğuz KARADENİZ 645
Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Genel Sağlık Sigortası

Celal TOZAN 652
TÜRK-İŞ Sosyal Güvenlik Danışmanı, Sosyal Güvenlik Uygulamalarında
Çalışanların Yaşadıkları Sorunlar

Kapanış Konuşması:

Prof. Dr. Hüseyin AKYILDIZ 658
Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Sunucu: Arş. Gör. Gülsüm ATMACA

Prof. Dr. Hüseyin AKYILDIZ

Prof. Dr. Hasan İBİCİOĞLU

Mustafa KUMLU

Prof. Dr. Ömer DİNÇER

Prof. Dr. Hüseyin AKYILDIZ

Sayın Bakanım, Bakanlığımızın Değerli Temsilcileri, Sayın TÜRK-İŞ Genel Başkanım, TÜRK-İŞ'imizin Değerli Yöneticileri, Sayın Dekanım; Saygıdeğer Hocalarım, Basınıımızın Değerli Temsilcileri,

"12. Çalışma İlişkileri Kongresi"ne hoş geldiniz. Kongremizi hep birlikte onurlandırdığınız için, başta sayın Bakanımız ve TÜRK-İŞ yönetimi olmak üzere, siz tüm katılımcılara teşekkür ediyor, saygılarımı sunuyorum.

Saygıdeğer katılımcılar,

Çalışma ilişkilerinin evrimi, insanlık tarihinin evrimidir. Çünkü "çalışma", yaşamın üretildiği kutsal bir süreçtir. Keza "çalışma" evrenin kaderinin her an yeniden yazıldığı şeydir.

İnsanlık çalışarak yaşamını üretirken, aynı zamanda, içinde yaşadığı evreni de değiştirir. Bu değişim sürecini yöneten, çok önemli evrensel bir değer bulunmaktadır. O değer, insanlığın vicdanında yücelttiği "insanlık onuru"dur.

"İnsanlık onuru", insanlığın vicdanı var oldukça, ezeli evrensel değer olarak daima var olacaktır. "İnsanlık onuru", evrensel değer olarak yaşadıkça da, her türlü çağdaş toplum düzeninin kalbi ve ruhu olacaktır.

Vicdan ve onurun karşıtı, kin ve baskıdır. Kin ve baskıda tükeniş; vicdan ve onurda ise hayat vardır. İşte bu nedenle, insanlık vicdan ve onuru sosyal evrenin yaşam kaynağıdır.

Değerli katılımcılar,

İndirgenmiş doğrulardan ancak psikozlar çıkar. Keza sadece ekonomik büyümeye indirgenmiş iktisat politikalarının üreteceği şey sosyal bunalımdır. Sadece paylaşım indirgenmiş bölüşüm politikalarının üreteceği şey, ekonomik kriz ve

kargaşadır. Sadece sosyolojik bütünlere indirgenmiş sosyal teorilerin üreteceği şey diktatörlüktür. Sadece bireysel özgürlüklere indirgenmiş sosyal teorilerin üreteceği şey anarşizmdir. Hâlbuki her varlığın yaşam enerjisi vardır. Bu nedenle her varlık ölümden kaçır yaşama sarılır. Aynı nedenle insanlar yaşamı üreten kuralları olumlar ve yüceltir. Bunun için tarihsel süreçte ölüm ve yıkım yaratan savaşlar geçici, yaşam üreten barış ise kalıcıdır. Bunun için çalışma yaşamında grev ve lokavtlar geçici, iş barışı ise kalıcıdır. Aynı şekilde insanlık onuruyla bağdaşmayan siyasal rejimler geçici, insan onurunu yücelten siyasal rejimler kalıcıdır.

Saygıdeğer misafirler

Olguları kendi sosyo-psişik koşullarında biçimleyenler, objektif gerçekler yerine, kendi tabularını inşa ederler. Tabuların çatışmasından ise yıkım doğar. Keza, hidrojen ve oksijene indirgenmiş elementler hayat üretmez. Aksine hidrojenle oksijenin sentezlenmesinden yaşam kaynağı, su molekülü elde edilir. Bu nedenle, çoğulcu ve katılımcı demokratik rejimler, onurlu yaşamı ülkü edinmiş toplumlar için hayat kaynağıdır.

“Çoğulcu ve katılımcı demokratik siyasal rejimler”e hayat veren şey ise insan onurunu yücelten “endüstri ilişkileri sistemi”dir. “Endüstri ilişkileri sistemi” ekonomik, sosyolojik ve psikolojik olguların sentezlenerek toplumsal yaşamın üretildiği bir yapıdır.

Bu yapı, işçi, işveren ve devletin taleplerinin toplumsal yaşamı sürdürme yolunda sentezlendiği bir süreçtir. Keza karşıtı yok sayan psikoloji intihar psikolojisidir. Bu nedenle çalışma yaşamının taraflarının karşıtlarının varlığına saygı duyması ve karşıtlarının taleplerini analiz ederek kendi yaklaşım ve taleplerini gözden geçirmesi toplumsal yaşamın üretilmesinde özel bir önem arz eder.

Değerli katılımcılar,

İnsanlık tarihi sübjektiften objektife doğru evrilen bir süreçtir. Bu süreç bilimsel bulguların insanlığı yeniden inşa ettiği bir süreçtir. Bu süreç, insanlığın yaşam enerjisinin üretildiği bir süreçtir.

Saygıdeğer katılımcılar,

İsteyen güneşi sağından makyajlayarak, İsteyen solundan makyajlayarak, İsteyen de ulvi anlamlar yükleyerek, Güneşin ışıklarında yıkansın, Güneş bilimin avuçları içindedir. Keza; İnsan düşüncesi sübjektif, Bilim ise objektiftir.

İşte 12'cisini yaptığımız bu kongre, toplumsal yaşamın üretildiği bu sürecin bilimsel kodlarının çözümlenmesi çabasının bir ifadesidir. Bu gün burada bu nedenle toplanmış bulunmaktayız. Bu anlamlı toplantıya katılarak bizleri onurlandıran tüm katılımcılara tekrar teşekkür ediyorum.

Değerli katılımcılar,

Bu kongrenin anısına yazdığım bir şiirle konuşmamı bitirmek istiyorum. Şiirimiz:

İş ve Emek

Bir işsiz bir çınarın kuruyuşudur,

Bir iş bir dünyanın kuruluşudur,

Bilim ve tekniğin kalıplarına dökülen emek,

Batmış bir güneşin yeniden doğuşudur.

İçimizde taşıdığımız bu sorumluluk,

Güneşe hayat veren ışığın kendisidir,

Işık, ne batıdan ne de doğudan gelen bir ışıktır,

Işık vicdanımızda yükselen çalışma enerjisinin kendisidir.

Bu ışık;
Yazılımı tarihin kodlarında biçimlenmiş,
Evrenin sonsuzluğunu zapt eden,
Kutsal emeğin ifadesidir.

Işık aydınlık dünyanın,
Güneş evrenin talihi,
Güneşsiz evren ölü,
Emek yaşam kimyasının tarihidir.

Hepinize saygular sunarım.

Prof. Dr. Hasan İBİCİOĞLU

Sayın vekilim, Sayın TÜRK-İŞ Genel Başkanım, Müsteşarım, Sayın rektörüm,

Dekanlarım, farklı üniversiteden gelen saygıdeğer fikir işçisi akademisyenler, bakanlık ve sendikaların değerli temsilcileri, basınımızın güzide görevlileri, ve tüm katılımcılar Bugün Süleyman Demirel üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümü ve TÜRK-İŞ organizatörlüğünde gerçekleştirilen 12. Çalışma ilişkileri kongresine hepiniz hoş geldiniz.

1992 yılında kurulduktan sonra özellikle muadilleri arasında sıçrama yapan TÜBİTAK projelerinde 5. Sıraya yerleşen ve ürettiği yenilikçi yaklaşımlarıyla akademik liderlik boyutunda şu ana kadar önemli roller oynayan Süleyman Demirel Üniversitesi iktisadi İdari Bilimler Fakültesi bugün akademik dünya ile uygulayıcıları bir araya getirip başarılar hanesine yeni bir halka ekleme ümidindedir. Dolayısıyla bugünkü kongre bizim için çok anlamlıdır. Zira bugüne kadar Türkiye’de en büyük sıkıntısını çektiğimiz aydınlar veya akademisyenler veya fikir adamları ayrı bir vadide, öte yandan uygulayıcılarda ayrı bir vadide sanki anlatılan konular bu dünyaya ait konular değil akademisyenlerin kendileri biraz da bizden kaynaklanan nedenlerle belki yapmış olduğumuz araştırmaları kendi aramızda tartışıp öte yandan uygulayıcıların da ayrı ifadelerde hareket etmesi neticesinde ortaya çıkan tartışmalara, problemlere bir nebze çözüm üretebileceğini düşündüğümüz bir toplantı olduğunu düşünüyorum bu toplantının. Dolayısıyla gerçekte de özellikle farklı sendikalardan gelip bu kongreyi oldukça onurlandıran oldukça zenginleştiren ve aslında birçok yoğun işleri arasında bizi bugünümüzde yalnız bırakmayan siz değerli katılımcılar bi-

zim açımızdan çok önemli. Bugünden sonra zannediyoruz ki bu tür toplantıların sayısını artıracamız. Özellikle Çalışma Ekonomisi bölümüne kendisinde uzun zamanlar sendikada ve diğer görevlerde çalıştıktan sonra akademik dünyaya adım atıp sendikalarda edindiğı birikimini akademik dünya ile taçlandırıp tekrar bunu sendikalarla paylaşma aşamasına getirip bu konuda bizim fakültemize önemli bir değer katan Prof. Dr. Sayın Hüseyin AKYILDIZ gerçektende Türkiye de ki bu anlamda birçok soruna da umuyoruz ki çözüm üretmeye büyük katkılar sağlayacak. Bundan dolayı da ayrıca kendisine çok teşekkür ediyorum. Ve kendisiyle beraber çalışan Sayın Doç. Dr. Adem KORKMAZ, Sayın Doç. Dr. Kenan ÖREN ve diğer tüm arkadaşlarıma teşekkür ediyorum. Ve konuyu çok uzatmak istemiyorum fakat şunu da eklemek gerekiyor. Ben insan kaynakları çalışıyorum. Gördüğüm o ki en son yaptığım çalışmalarda ulusların zenginliğinde nitelikli işgücü nitelikli insan gücü çok önemli. Diğer üretim faktörleri arasında aktif üretim faktörü olması münasebetiyle sermaye, teknoloji, hammadde ne kadar doğal kaynak varsa bunun dışında ayrıca bunların hepsinin anlam kazanmasında bunların hepsinin hayata geçirilmesinde en önemli kaynağın biz bugün insan olduğunu biliyoruz. Ne kadar kaynağımız olursa olsun bugün örneklerde gördüğümüz bir takım ülkeler örneğın bakıyorsunuz Orta Doğu ülkelerinde birçok yer altı kaynağına sahip olmalarına rağmen belki finansal olarak belirli bir zenginliğe kavuşmuş gibi görünse birçok ülke kalkınma anlamında büyük handikaplarla karşı karşıya olduğunu görüyoruz. Bunun temel nedeni insan kaynağının emeğın etkin bir şekilde şüphesiz değerlendirilememesinden kaynaklanıyor. Bu kongrenin tabii ki emeğın farklı platformlarda birbirini rakip görmeyen iş dünyasıyla buluşturulması işverenlerle veya bir tarafında devlet olduğunu gördüğümüz farklı kesimlerle buluşturulmasında gerçektende sayın hocamın vurguladığı gibi huzur dolu bir ortamın oluşturulmasında şüphesiz bu tür kongreler önemli

bir platform oluşturuyor. Ve dolayısıyla biz diyoruz ki bundan sonra fakülte olarak üniversite olarak bu kongreleri daha da artırma azmindeyiz.

Dolayısıyla bize değerli vaktinizden zaman ayırarak geldiğiniz için hepinize çok teşekkür ediyoruz. Bu kongrenin iş dünyasına ve tüm ülkemize hayırlı uğurlu olmasını diliyorum teşekkür ediyorum.

Mustafa KUMLU

TÜRK-İŞ Genel Başkanı

Sayın milletvekilim, Sayın müsteşarım, Değerli hocalarım, TÜRK-İŞ'e yıllarını vermiş ama artık aramızda aktif olarak yer almayan değerli başkanlarım, yöneticilerim, değerli ağabeylerim,

Sendikaların değerli başkanları, yöneticileri, uzmanları, değerli bürokratlar, değerli basın mensupları, değerli misafirler TÜRK-İŞ Genel Başkanı olarak şahsım ve yönetim kurum adına hepinizi saygıyla selamlıyorum hoş geldiniz.

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri kongreleri Türk çalışma hayatı için oldukça önem arz etmektedir. Bu önem bu kongrelerin çalışanların ve onların temsilcisi sendikaların çalışma hayatını bilimsel olarak inceleyen akademisyenlerle buluşturan bir platform olmasından kaynaklanmaktadır. Aslında emeğin örgütleri olan sendikaların akademik camiayla olan ilişkileri çok köklü bir geleneğe sahiptir.

TÜRK-İŞ' in kuruluşundan bu yana karşılaştığı her problemde akademik sürece önemli katkıları bulunan çok sayıda hocalarımız olmuştur. Bildiğiniz gibi İstanbul Üniversitesi bünyesinde kurulan İktisat ve İktisadiyat Enstitüsü daha sonra Prof. Dr. Ziyattin Fahri FINDIKOĞLU'nun kurucu dekanlığında İktisat Fakültesine dönüşmüştür. Rahmetli hocamızın öncülüğünde sürekli olarak çalışma hayatına dönük faaliyet gösteren İktisadiyat ve Sosyal Politika Enstitüsü kurulmuştur. Türkiye'nin Çalışma Ekonomisi ve Sosyal Politika sorunlarına dönük çalışmalar bu fakülte bünyesinde daha sonra bir bölüme dönüşerek kurumsal niteliğini daha ileri bir aşamaya taşımıştır. Ziyattin Fahri beyden sonra Prof. Dr. Sabahattin ZAIM, Prof. Dr. Mehmet ERÖZ, Prof. Dr. Orhan TUNA,

Prof. Dr. Nusret EKİN gibi rahmetli hocalar hep bu kurumsal geleneğin ortaya çıkardığı önemli isimlerdir. Bugün hayatta olan Prof. Dr. Nevzat YALÇINTAŞ, Prof. Dr. Mustafa ERKAL onların asistanları ve doçentleri bugünde bizim çalışmalarımıza ışık tuttuğu gibi günümüzde çeşitli üniversitelerde ders veren birçok hocanın yetişmesinde katkı yapmışlardır. Bütün bunları şunun için hatırlatıyorum. Bütün sorunlarına rağmen TÜRK-İŞ kıymetli bilim adamlarından olduğunca istifade etmeye çalışmıştır. Bugün 12. sini yaptığımız bu kongre bu geleneğin bir başka platformda yaşaması olarak değerlendirilebilir. Ümit ediyorum ki bu kongrede değerli katılımcıların yaptığı yorumlar ve özellikle bilim insanlarının sunduğu tebliğler sadece çalışma hayatına değil ülkemizin ekonomik ve sosyal hayatına da katkı yapacaktır.

Değerli hocalarım bizler arkamızda sizlerin var olduğunu bilmekten mutluyuz. Ne mutlu ki üniversitelerimizde Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümleri var. Sizlere katkılarınız ve katılımlarınız nedeniyle ayrı ayrı teşekkür ediyorum. 12. Kongrenin yapılmasında emeği geçen tüm arkadaşlarımızı da ayrıca kutluyorum.

Değerli katılımcılar bugün Türkiye gelişim ve değişim sürecinde önemli bir kavşak noktasına gelmiş bulunmaktadır. Bunun üç boyutlu olduğunu düşünüyorum. Birincisi siyasal boyut Türkiye'nin demokratikleşme sorunları ile ilgilidir. İkincisi Türkiye'nin ekonomik kalkınma sorunları ile ilgilidir ve üçüncüsü ise toplumsal gelişme sorunudur. Türkiye'nin demokratikleşme meselesi bugün geldiğimiz aşamada bazı sorunları geride bırakmış olsa da hala devlet, sivil toplum, birey sorunlarının yeterince kavranamadığı dolayısıyla çözülmemiş birçok sorunun iç içe geçtiği bir manzara arz etmektedir.

Türkiye'nin siyasal tarihinde demokrasiye doğru atılan adımların yaşanılan kesintiler nedeniyle uzun soluklu olma-

dığını hepimiz biliyoruz. Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı askeri müdahaleler sadece çalışanlar açısından değil bütün toplum kesimleri açısından büyük kayıplar yaratmıştır. Bugün Türkiye demokrasiyi kesintiye uğratacak her türlü müdahalenin artık geride bırakılması konusunda bir mutabakat sağlamıştır. Hala önemli sorunlarımız yok mu elbette vardır. Ama bu sorunlara ilişkin farkındalık artmıştır ve inanıyorum ki bu farkındalık zaman içinde çözümleri de beraberinde getirecektir. Türkiye de siyasal iktidarlar meclisin içerisinde uzlaşma yaratarak gücünü daha fazla artırabilir. Ama unutulmamalıdır ki sivil toplumla yapılacak mutabakatla elde edilecek güç demokratik katılımı daha ileri düzeylere taşıyacaktır. Sivil toplumu öteki gibi görmek oradan gelen ya da gelecek olan eleştirileri karşıt bir algı içerisinde değerlendirmek devlet ve sivil toplum arasında yeni mesafelerin oluşmasına yol açacaktır. Bunun için biz Türkiye'nin en büyük örgütlü güçlerinden biri olarak Türkiye'nin sorunlarının çözümüne katkı yapmaya çalışırken devletin ya da devleti şu veya bu düzeyde temsil edenlerin katkı çabalarımızı dikkate almasını her şeyden önce demokrasimiz adına bir zaruret olarak görüyoruz. Sadece biz mi elbette hayır çünkü sivil toplum çoğul bir yapıdır. Türkiye'nin bu çoğulculuğa alışması gerekmektedir. Çoğulculuğu örgütlenme seviyesine, düşünme seviyesine çıkardığımız zaman farklı olmanın aslında özgürlüklere açılan bir kapı olduğunu da daha rahat görebiliriz.

Değerli arkadaşlar başta anayasa olmak üzere tüm mevzuatın demokratik değer ve ilkelere uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesi yaşadığımız anayasa değişikliğinden sonra daha önemli hale gelmiştir. Hepimiz biliyoruz ki anayasalar toplumla bir sözleşme metni olma iddiasıdır. Devletle toplum arasında yapılacak sözleşme devletin topluma karşı yükümlülüklerini toplumun ve birey olarak yurttaşların özgürlüklerini teminat altına alır. Bu sözleşmenin en geniş ta-

bana oturması meşruiyetini artıracak bir güç yaratacaktır. Bu sebeple yeni anayasa yapılırken TBMM'nin bütün unsurlarını kapsayan sivil toplumun taleplerini dikkate alan bir hazırlığa ihtiyaç vardır. Anayasalar temel metinlerdir. Orada her şeyi yazmak bazen doğru olmayabilir. Ama unutmamak gerekir ki orada yer alan ifadeler sadece ve sadece insanların toplumsal, siyasal, ekonomik ve bireysel özgürlüklerini düzenleyecek bir sadelikle ifade edilirse yasa yapıcının işi de kolaylaşır diye düşünüyorum. Bunun için biz anayasanın sade bir özgürlükler metni olmasını istiyoruz. Mesela anayasa metninde bir işçinin aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olacağına dair bir hükmün yer almasını doğru bulmuyoruz. Ama anayasadan bu hüküm çıkarıldı diye yerine bir kaos ortamının ikame edilmesini de doğru bulmamaktayız. Nitekim dün yapılan üçlü danışma kurulu toplantısında da bu mesele tartışılmıştır memnuniyetle öğrenmiş bulunuyoruz ki; HAK-İŞ, Disk ve Tisk'te bu konuda bizimle aynı fikirdedir. Bu ve benzeri örneklerle görüleceği gibi anayasaları temel ülke metinleri olarak değerlendirdiğimiz zaman ülkeyi sürekli anayasa tartışmalarının içinden çıkarmış ve meclisi yasama faaliyetleriyle sorun çözme gücüne de katkı yapmış oluruz diye düşünüyorum.

İkinci boyut ise Türkiye'nin ekonomik kalkınma sorunları ile ilgilidir. Türk ekonomisinin sürekli büyüme eğilimine girdiği ifade edilmektedir, burada önemli sorunlarımız vardır. Ekonomik büyümenin önemli ölçüde dışa bağımlı bir yapıda olması büyümeye rağmen istihdam konusunda iyi bir performans gösterilememesi ekonomimizin ciddi meselelerinden- dir. Bugün Türkiye'nin en önemli sorunu işsizliktir bu aynı zamanda bize büyüme modelinde de ciddi bir sorunun olduğunu göstermektedir.

Diğer bir mesele ise gelir dağılımı meselesidir. Gelir dağılımını olumsuz etkileyen temel faktörlerden birisi uzun yıllar-

dır takip edilen neoliberal iktisat politikalarının eseri olarak ortaya çıkan taşeronlaşma, özelleştirme ve sendikasılaştırma uygulamalarıdır. Ve bu sorunların çözülmesi için neoliberal politikalar yerine sosyal dialoğa açık sosyal politikalarla desteklenmiş yeni bir büyüme anlayışına ihtiyaç duyduğumuza düşünüyorum. Öncelikle sendikal özgürlüklerin teminat altına alınması gerekmektedir. Taşeronlaşmanın ve kayıt dışı ekonominin panzehiri sendikalaşmadır. Yapılacak yasal düzenlemelerde işçinin sendika üyeliği teminat altına alınmadığı sürece örgütlenme özgürlüğü kağıt üzerinde kalacaktır. Türkiye de ki yaygın işsizlik çalışanların işini kaybetme tehdidi olarak kullanılmamalı, yaygın işsizliğe çözüm adı altında çalışma yaşamında kuralsızlığa daha geniş kapılar açılmamalıdır. Çalışanların kazanılmış hakları istihdam sorununun çözüm arayışının konusu haline getirilmemelidir. Yalnız bugün dünyada insan onuruna yakışan iş kavramı tartışılmaktadır. 7 Ekim ILO'nun İNSAN ONURUNA YAKIŞIR İŞ günüdür. Biz bugün hala işçinin temel özgürlüklerine ilişkin sorunlarından bahsediyorsak Türkiye de alınması gereken çok yol var demektir. Siyasetçilerin ülkeyi yönetenlerin demokrasinin gereği olarak her şeyden önce bu temel özgürlük alanlarına duyarlık göstermeleri gerektiğine inanıyorum.

Değerli misafirler, kıymetli katılımcılar,

Üçüncü boyut ise toplumsal gelişme alanında yaşadığımız sorunlardır. Türkiye'nin temel sosyal sektörlerde yani sosyal güvenlik, sağlık, asgari bir gelir düzeyi ve fırsat eşitliği konularında önemli sorunları olduğu herkes tarafından kabul edilmektedir. Türkiye'nin hızlı bir şekilde kentli bir toplum olmaya gittiği bir aşamada bu sorunların çözülmemesi ya da bu alanda ortaya çıkan taleplerin karşılanmaması ciddi toplumsal bunalımlara yol açacaktır. Ülkemiz hem toplumsal dayanışma duyguları, hem de geleneksel aile değerleri etrafında bu sosyal sorunların birçoğunu ikame edebilecek imkânları

belli ölçüde de olsa bulmayı becermiştir. Fakat kilitli bir toplumda artık bu geleneksel kurumların toplumsal talepleri karşılama seviyesi giderek gerilemektedir. Bu bakımdan Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişme programının yanında mutlaka bir sosyal gelişme stratejisine ihtiyaç vardır.

Biz sendikaların talepleri gelir dağılımından sosyal güvenceye, fırsat eşitliğinden insan onuruna yakışır işe kadar sosyal gelişmeyi bir stratejiye dönüştürecek talepler niteliğindedir. Ülkenin modernleşmesinde sosyal sektörlerin hak ettiği imkânlarla kavuşabilmesi için azami çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Konuşmama son verirken bu duygu ve düşüncelerle beni dinlediğiniz için hepinize teşekkür ediyorum. Toplantımızın başarılı geçmesini diliyorum. Hepinize saygılar sunuyorum.

Prof. Dr. Ömer DİNÇER

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı

TÜRK-İŞ in çok saygıdeğer genel başkanı ve yönetim kurulu üyeleri, Değerli sendikacı arkadaşlar Süleyman Demirel Üniversitesinin değerli bölüm başkanları ve yöneticileri,

Sayın rektörlerim, sayın çok değerli meslektaşlarım, hanımefendiler, beyefendiler, değerli basın mensupları sözlerime başlarken hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Sözlerime yine başlarken öncelikle bu kongrenin hayırlı olmasını ve başarılı sonuçlar vermesini diliyorum. Yine bu kongreyi tertip eden arkadaşlarımıza destekleyenlere emeği geçen herkese teşekkür ediyorum. Çünkü bu kongre bizim ülkemizin önemli sorunlarından birisi için analiz yapma, çözüm önerileri ortaya koymak içinde önemli bir fırsat olacak.

Sizlerinde bildiği gibi ülkemizin en önemli sorunlarından bir tanesi işsizlik sorunudur. Maalesef Türkiye de uzun yıllardan beri işsizlik meselesi hep ilk sıralardaki yerini korumaya devam etti. Eğer şimdi bulunduğumuz duruma ve şartlara bakarsak bu durum devam edecek gibi görünüyor. Tabii birçok sayıda tepki alıyoruz birtakım düzenlemeler yapıyoruz ama bu sorunun kolayca hele sadece devletle çözülecek bir sorun olmadığına da altını çizmekte yarar görüyorum.

Şimdi bugün size Türkiye'nin işsizlik ve istihdam meseleleriyle alakalı çok genel bir çerçeve çizmek istiyorum. Bu çerçeveyi çizerken aslında temel amacım bundan sonra yapılacak tartışmalar içinde sağlam bir zemin oluşturmak. Yine bu çerçeveyi çizerken biraz bir bilim adamı gibi, Türkiye'nin işsizlik ve istihdam sorununu çözmek isteyen bir bakan gibi iki farklı rolü bir araya getirerek sizlere anlatmaya çalışacağım.

Çok değerli arkadaşlarım

Küresel krizde tüm dünyada işsizlik artarken ülkemizde alınan önlemlerle işsizlikteki artış çok sınırlı kaldı bunu biliyorsunuz. Tabii bunun birçok nedeni var her şeyden önce bizim ülkemiz krizden çok uzun süreli etkilenmedi. Dört çeyrek boyunca etkilenmede çok belirgin bir etkilenmeden bahsetmemiz mümkün. Diğer ülkelere göre nispeten daha geç etkilendik. Diğer ülkelerden iki çeyrek daha sonra bizde etkilerini hissettirmişti ve yine diğer ülkelerden daha erken bir şekilde krizden çıkmaya başladık.

2009 yılı henüz bitmeden 2009 yılının son çeyreğinde ülkemizde büyüme emareleri ortaya çıkmıştı. 2010 yılının ilk iki çeyreğinde de ciddi bir büyümeyi ortaya koyduk. Yine bizim kendi orta vadeli programımıza göre 6.8 büyüyeceğimizi hesap ediyoruz. Ama uluslar arası tahmin kuruluşları bizde ki büyümenin daha da fazla olabileceğini ortaya koyuyor.

İşsizlik oranımız 2008 yılında % 11'di ortalama. 2009 yılında % 14 olmuştu. 2010 yılında % 12.5 gibi bir ortalamayla tamamlayacağımızı tahmin ediyoruz. Yine uluslar arası kuruluşların tahminleri daha düşük. Mesela dün gazetelerde IMF'nin tahmini Türkiye de ki 2010 yılı işsizlik ortalamasının % 11 olacağını ifade ediyordu ama benim tahminim biraz daha yukarıda olacak. İşsizlik oranı krizin Türkiye de hissedilmeye başlandığı 2008 eylül ayından itibaren artmaya başladı. 2009 yılının şubat ayında da en üst seviyeye çıktı 16.1 oranı ile. Ve yıl boyunca da % 13 ve 14'ler de kaldı. Ama 2010 yılında ciddi bir azalma gördük. Eylül ayından itibaren baktığımızda çok ayrıntıya girmek istemiyorum. % 14.5'ler da her ay ortalama yüzde 2 puan düşerek azalma seyrini gösterdi ve geçtiğimiz ay % 10.5 civarında bir işsizlik oranı ile karşı karşıya kaldık. Tabii bu işsizlik oranının sevindirici boyutları vardı. Bunlardan en önemlisi genç işsizlik oranında ki hızla azalmaydı. Bunun da altını çizmekte ben yarar görüyorum. Krizden hemen

sonra ki dönemlerde % 24 oranında olan genç işsizlik oranı geçtiğimiz ay % 19 olarak ortaya çıktı ki bu OECD ülkeleriyle aşağı yukarı aynı seviyede. Hatta OECD'de ki Avrupa Birliği'ne üye olan ülkelerde bu oran daha yüksek. Belki işsizliğin düşmesinin altını çizirken şöyle bir hususu belirtmekte de ben yarar görüyorum. İşsizlik oranlarımız düşerken belki çok önemli başka bir gelişme ile de karşı karşıya kaldı. Mesela haziran ayından itibaren oranları size vereceğim. İşgücünde katılım oranları da arttı.

İşgücüne katılım oranı 2008 Haziranın da % 48.1 idi. 2009 haziranında %48.8 e çıktı. 2010 haziranın da ise % 50 ye çıktı. Aslında her 1 puanlık katılımın yaklaşık 550000 insanı ifade ettiğini söyleyecek olursak aşağı yukarı 48 den 50 ye iki puandan biraz daha düşük bir artışa karşın yaklaşık bir buçuk milyona yakın 1200000 diyelim hadi daha ihtiyatlı bir tabirle insana ek istihdam sağlayacak bir durumda ortaya çıktı, katılım oranları yükseldi, işsizlik oranları düştü. Haziran 2008'de işgücü toplam 24407000 den 1832000 artarak 26239000 e çıktı 2010 haziranında. Yine istihdam 22111000'den 1377000 artarak 23488000'e çıktı. Dolayısıyla işsizliğin en yüksek olduğu şubat 2009'dan itibaren haziran 2010 dönemine kadar istihdamda 19779000'den 3709000 artarak yaklaşık 23 buçuk milyon kişiye ulaştı. Yani işsizlik hem işgücü miktarı, hem de işgücüne katılım oranları artmasına rağmen azaldı. Şimdi bu bizim çok arzu ettiğimiz çok beklediğimiz bir durumdu. Doğrusu bu tespitin tartışmalarda önemini analiz etmek bu sürecin devam edip etmeyeceğine dair tahminleri ve tartışmaları yürütmek önemli bir yol gösterici olabilecek bizim için. Krizin etkisini derinden yaşayan gelişmiş ülkelerde ki işsizliğin 2008 yılından itibaren artmaya başladığını hala da devam ettiğini söylemekte de ben yarar görüyorum.

Ab ülkelerinde işsizlik 2008'de 6.9 iken haziran ayları yine. Haziran 2009'da % 9'a 2010'da ise 9.6'ya çıktı. Fransa'da

7.7'den % 10'a çıktı. İspanya'da hepimizin bildiği gibi çok daha vahim bir durum var. % 11'den 2010 Haziranda 20.2'ye çıktı. Estonya'da İrlanda da Portekiz'de Fransa'da Amerika'da bu oranların hepsinin ikiye katlandığını görüyoruz.

Tabii bizim işsizlik sorunumuz sadece küresel etkilerle ortaya çıkmış bir sorun değildi. Dolayısıyla da konjonktürel tedbirlerle de çözeceğimiz bir mesele değil. İşsizliğimizin çok yapısal sorunları var, temel sorunları var bunun içinde çok temel birtakım stratejiler ve politikalar üretmek zorundayız. Öyleyse önce işsizliğimizin yapısal sorunları üzerine birkaç söz söylemekte yarar var.

Çalışma çağındaki nüfusa her yıl 2009-2010 rakamlarının göz önüne aldığımızda ortalama 800000 kişi katılıyor. İşgücüne katılırsa yine yaklaşık olarak 400000 kişi. % 50 sinin katılımını varsayıyoruz. Son iki yılda 800000 kişi katıldı tarımdan tarım dışı sektöre her yıl ortalama 150000 kişi geçiyor. Tarım dışı işgücü piyasasına her yıl ortalama olarak baktığımızda 600000'e yakın yeni katılım ifade etmiş oluyoruz böylece. Bütün bunlara ilaveten katılım oranını sadece 1 puan artırırsak az önce ifade ettim 520000 kişiyi de bunun üzerine koymamız gerekecek. Mevcut işsizlik oranını bu oran eğer yeni istihdamlar yaratamayacak olursak 2 puan artırıyor yani katılım oranının bir puan artması işsizlik oranını iki puan yükseltiyor. Tarım dışı istihdamın büyüme esnekliği ise yüzde 0.5 dolayısıyla belki başka türlü şunu ifade etmek lazım ekonomimizin istihdam yaratma esnekliği oldukça düşük bu esnekliği artırmadığımız müddetçe yine bizim istihdamı artırma imkanımız olmayacak. Tarım dışı sektörde % 5'lik büyüme ile yaklaşık 400000 kişilik bir tarım dışı istihdam oluşma zorunluluğu ortaya çıkıyor. Mevcut işsizliği sabit tutabilmek için her yıl en az 600000 yeni iş yaratmak gerekiyor. Katılım oranlarını artırmaya işgücü oranlarını artırmaya teşebbüs ettiğinizde ise bu 600000 kişiyi ikiye katlamanız gerekecek. Bu ise her yıl ya

daha fazla büyümeyi gerektiriyor ya da büyümenin istihdam esnekliğini artırmayı zorunlu kılıyor. Çalışma hayatını daha esnek hale getirmeyecek olursak o zaman işsizlik sorununu çözemeyeceğiz. 2009 yılı itibariyle kayıt dışı istihdam oranı % 43.8, tarım dışında % 30, ücretlilerde ise % 26.2 yabancılara açık olan kaçak işçilik çok yaygın görünüyor. Özellikle son iki ayda yeni politikalar belirledik yabancı işçilerin hem kaçak işlerde çalıştırılmasının önlenmesi hem de çalıştıran yabancı işçilerin nitelikleriyle ilgili sınırlamaların artırıldığı bir sonuçla yeni bir politika ürettik.

İşgücünün ve işsizlerin yaklaşık yüzde 60'ının eğitim oranı düşük niteliği düşük. Kadınların işgücüne katılım oranı oldukça düşük % 27.8. Avrupa Birliği ortalaması ise bunun neredeyse üç katı % 64, engellilerin işgücüne katılım oranı düşük % 22, genç işgücünün toplam işgücüne oranı % 20 oldukça yüksek genç işsizlik oranı % 24 civarındaydı düştü ama ortalamanın yine % 19'un biraz üzerinde olacağını tahmin etmemiz gerekecek. Uzun süreli işsizlerin toplam işsizlere oranı da çok ciddiye alınması gereken bir rakam % 27.

Ülkemizdeki işsizlik tabii mevsimsel olarak değişikliklerden etkilenmekte belirli dönemlerde farklılık göstermektedir. Mevsimsel faktörlerde işsizlik tarım, inşaat ve turizm sektörüne istihdamının arttığı yaz aylarında azalır veya daha istikrarlı bir seyir izlerken eylül ve ekim ayları itibariyle artış gösterme eğilimi taşıyor. Artış eğilimi sonbaharda devam ediyor ve bu yılın şubat ayında da en yüksek seviyesine çıkıyor. Şubat ayından itibaren ise işsizlikte azalma başlıyor ve işsizlik en düşük seviyesine mayıs haziran aylarında ulaşıyor. Temmuz ayında bu durum devam etmekte ağustos ve eylül ayından itibaren hafif bir şekilde artışlarla giderek yükseliyor. İşsizlik sigortası başvuruları da krizin ve işsizlikteki dönemsel değişimlerin etkisini yansıtıyor. 2008 yılı ocak ayında aylık olarak 25705 iken, temmuz da 30305 e, kasım da 49502 ye,

aralıkta ise 59923 e çıkıyor. 2009 yılı ocak ayında en yüksek miktarla 78580 e çıktı. Bir ayda 78000 kişi bize işsizlik ödeneği için başvurdu. Takip eden aylar boyunca nispeten azalmaya başladı. 2010 yılı Şubatında 70000 in altına inmeye başladık. Yıl boyunca bu rakam 38000-43000 Aralığın da seyretti. Geçtiğimiz ay itibariyle bu oran 28000 civarına düştü. Normalleşen seyrin buradaki müracaatlardan da anlaşıldığını söylemek mümkün. 2010 yılı ocak ayında tekrar 54754'e yükselirken az öncede ifade ettiğim gibi 28000'lere kadar inmiş olduk.

İşsizlik sigortası başvurularına yıllık olarak baktığımızda 2007 yılında 246582 kişi rakamlara lütfen dikkat edin. 2008 yılında 380000 kişi özellikle 2008'in ikinci yarısından itibaren şiddetli bir artış olduğunu görüyoruz. 2009 yılında 597000 kişi yani 600000 kişi yaklaşık işsizlik maaşı başvurusunda bulundu. Bu sene bu oran çok daha düşecek onu görüyoruz şimdiden ama kesin rakam verecek durumda değilim. İlk sekiz aylık rakama baktığımız zaman bunun 309000'de kaldığını görüyoruz. Tabii eğer işsizlik buysa işsizliğin yapısal ve mevsimsel özelliklerinden ana hatlarıyla bahsettikten sonra o zaman bunları nasıl çözümleneceğiz alternatifler neler olabilir, bunları ana hatlarıyla sizlerle de paylaşmak ve doğrusu tartışmalarınızda tartışma konusu haline getirmenizi istiyorum. Sosyal tarafların katılımıyla biliyorsunuz 2023 yılına kadar işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözülmesi ve işsizlik sorununa kalıcı çözüm bulunmasına yönelik bir strateji, politika ve tedbirler içeren ulusal istihdam stratejisi çalışması başlatmıştık. İki kez toplanıldı içinizden birçok hocamız bu toplantılarda bize destek verdiler. Onlara teşekkür ediyoruz. Birçok sendikamızın o toplantılarda yine bizimle beraber oldu ve konuyla ilgili düşüncelerini bizlerle paylaştı onlara da teşekkür ediyoruz. İki toplantıda 2009 yılının aralığında ve 2010 yılının şubatında yaptığımız toplantılara her birine 180 ila 210 kişi katılmıştı. Türkiye'de işsizlik sorununa söz söyle-

yebilecek herkesi dinlemeye çaba sarfettik. Bu çalışmalardan sonrada doğrusu ciddi anlamda bir strateji ve politika dosyası oluşturduk. Bunların ayrıntısına girecek değilim ama buradaki temel tespitleri de sizlerle paylaşmak istiyorum. Çünkü o temel tespitler sizlerin işsizlik sorununa yapacağınız çözüm önerilerinde ipuçları oluşturacaklar. Biz her şeyden önce Türkiye de yeni istihdam politikaları oluşturulurken temel ilkele-
rimizi gözden geçirme ihtiyacında olmalıyız. Bu temel ilkele-
rin en başında bütüncül bir yaklaşımın sunulması gerekiyor.

İşsizlik sorunu sadece Çalışma Bakanlığı'nın çözebileceği bir sorun değil bunu hep birlikte görüyoruz bir bütün olarak ülkenin ekonomisinden kopuk olarak düşünölemeyeceği gibi aynı zamanda sivil ve sosyal aktörlerde de bağımsız olarak düşünölemez. Bu yüzden bu ülkenin işsizlik sorunuyla topyekün bir mücadele ortaya koymaya ama ulusal düzeyde de birbiriyle uyumlu stratejiler üretmeye mecburuz. Genel ekonomik stratejilerimizle istihdam stratejilerimizin birbirine uyumlu olması gerektiği kadar özel sektörün tavır ve davranışları da bununla uyum sağlayacak bir yaklaşımı ortaya koymalıdır.

İkinci temel ilkemiz artık işi koruyan değil, insanı koruyan bir yaklaşım sunmak gereğidir. Bugüne kadar yapılan bütün yaklaşım tarzlarında biz kişilerimizi işlerinde korumaya özen gösteriyorduk. Sendikalarımızın genel tavrından işçilerimizin çalışma alışkanlıklarına bakanlığımızın politikalarından toplumsal anlayışımıza kadar bu alanda insanların belirli bir işte kalmalarını sağlayacak tedbirler hep öne geçti. Hâlbuki biz insanı o işini kaybetmiş olsa bile bir başka yerde iş bulabileceği nitelikleri kazandıracak bir esneklik sağlayabilirsek ve dolayısıyla mesela ömür boyu eğitim programlarını daha etkin halde kullanabilirsek işlerin değil de kişilerin niteliğini koruyarak onların her an iş bulacakları bir kabiliyeti kazandırmanın çok daha iyi sonuçlar vereceğini düşünöyoruz Çünkü dünyadaki şartlar bu boyutta.

İşverenin üzerindeki ek yüklerin fazla olduğunun farkındayız. Dolayısıyla bu yüklerin üzerine yeni yükler getirilmemesi kadar belki de yine uluslar arası ortalamaları düşünerek tedbirleri almak gerektiğini düşünüyoruz. Bunların hepsini yaparken işçilerimizin güvencelerini asla ihmal etmeden ve yine sosyal diyalogu da esas alan bir yaklaşımı da ısrarla takip etmek gerektiğini düşünüyoruz. Ve nihayet istihdamı özendirici istihdamı artıracak istihdama dost bir ekonomik büyümeyi öngören bir ekonomik yaklaşım koymamız gerektiğini düşünüyoruz.

Doğrusu farklı tanımlamalar, farklı tasnifler yapmak mümkün ama ulusal istihdam stratejisiyle ilgili çalışmalarımızı yürütürken dört ana eksen ortaya koyduk. Onlardan bir tanesi eğitimle istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi bununla ilgili neler yapıyoruz biraz sonra size daha ayrıntılı anlatacağım. İkincisi işgücü piyasasının esnekleştirilmesi, üçüncüsü kadınlar, gençler ve dezavantajlı grupların istihdamının artırılması, dördüncüsü ise istihdam sosyal koruma ilişkilerinin güçlendirilmesi olarak belirlendi. Bu dört ana eksen üzerinde politika üretmeye çaba sarf ediyoruz. Tabi bu stratejiler eğitim ve özellikle mesleki eğitimde çok köklü değişiklikleri gerektiriyor.

İşgücü piyasalarında esnekleşme temelli işlerlik kazandırılmasını ve istihdam hizmetlerini sunan kurumların etkinliklerinin artırılmasını zorunlu hale getiriyor. İşsizliğe yoğun olarak maruz kalan grupların istihdamının özellikle desteklenmesini zorluyor. İşsizliğin etkilerini azaltacak sosyal koruma ve mekanizmaların geliştirilmesini zorluyor. Kobi kobi temelli girişimci ve yenilikçiliğin desteklenmesini özendirilmeyi gerektiriyor. Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçiliğin azaltılmasını etkin işleyen teşviklerin getirilmesini işsizlik sigortası fon kaynaklarının işsizliğin azaltılmasında daha fazla kullanılmasının kurumlar arasında işbirliği içinde

işsizlikle mücadeleyi öngörüyor. Kısaca ulusal istihdam stratejisi dört eksen çerçevesinde aslında çok kapsamlı yine birbiriyle uyumlu bütüncül bir şekilde ele alacağımız çok sayıda stratejiyi öngörüyor. Tabii biz bu stratejilerle ilgili olarak doğrusu 2023 vizyonu da oluşturmak istiyoruz bu vizyonun ana hatları neler olabilir bu tartışılabilir ama en azından bu vizyonu oluşturabilecek temel hedeflerin neler olabileceğine dair birkaç şey söylemek istiyorum. Bize bu konuda yol göstermeniz için yardımcı olacağı ümidiyle mesela 2023 yılında işsizliği % 5'e düşürebilir miyiz? Yine mesela tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğini yine 2023 yılına kadar 10 puan artırarak %0.50 den %0.60 a çıkarabilir miyiz? Çıkarmak için neler yapmak gerekir tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdam oranını % 15'e düşürmek mümkün mü? 2010 yılından itibaren aktif işgücü programı kapsamında her yıl 400000 kişiye en az mesleki eğitim verme imkânımız olabilir mi, olamaz mı işgücü yetiştirme kurslarında eğittiğimiz insanların istihdam artışlarını sağlayacak tedbirler almak mümkün mü çünkü mesela biz bununla ilgili çok yoğun tedbirler alıyoruz.

Ama tek başına alacağımız tedbirlerin yeterli olmadığını fark ettik. Dikkat ederseniz son dönemde daha çok işveren örgütleriyle bir araya gelerek istihdamın artışını sağlayacak projeler üzerine yoğunluk verdik. 2008 yılında İş-Kur'a müracaat eden işsizlerin işe yerleştirilme oranları % 4, 2009 yılında geliştirdiğimiz yeni projeler ve programlar sayesinde bunu % 23'e çıkardık. Bu inanılmaz bir artıştır ama asla yeterli bir artış değildir. Biz 2010 yılında bu oranı aşağı yukarı % 28'e çıkarmayı planlıyoruz ama bunun yetmeyeceği kanaatindeyiz yine. Bu açıdan özellikle işverenle ve piyasayla daha yakın işbirliği mekanizmaları ve düşüncelerine ihtiyacımız var. Ürettiklerimizi az sonra size söyleyeceğim ve paylaşacağız. Mesela mesleki eğitim ile istihdamın güçlendirilmesi konusunda yaptıklarımızdan kısaca size bahsetmeliyim.

Biliyorsunuz Mesleki Yeterlilik Kurumu 2009 yılı haziran ayından itibaren meslek standartlarını yayınlamaya başladı. Bugüne kadar yaklaşık 120'den fazla meslek standardını ilan ettik. Yılsonuna kadarda yine birçok meslek standardını ilan edeceğiz. Ancak meslek standartlarını yayınlamış olmak yetmiyor. Meslek standartlarına meslek standartları piyasa ihtiyaçlarına göre hazırlandığına göre piyasa ihtiyaçlarına uygun mesleki eğitim programlarına ihtiyaç duyuyoruz. Bu açıdan bakıldığında biz meslek standartlarını yayınladığımız ilk günden şöyle bir şey yaptık. Milli Eğitim Bakanı YÖK başkanı, Sanayi bakanı, Devlet Planlamadan Sorumlu Devlet Bakanı ve Çalışma Bakanı bizim koordinasyonumuzda bir araya geldik. Ve onlara meslek standardı yayınlamaya başladığımızı ve meslek standardı yayınlamanın toplum için ne anlama geldiğini uzunca anlattık. Onlardan ricada bulunduk lütfen meslek eğitim ile müfredatlarınızı yayınladığımız meslek standartlarına göre yeniden gözden geçirin ve prensip kararı verildi. YÖK başkanı bütün meslek yüksek okullarının programlarını gözden geçiren ekibin yöneticisiyle bizzat kendisinde gelerek ve bu alanda ki danışmanlarıyla meslek yüksekokulları müfredatını değiştirmek üzere, Milli Eğitim Bakanlığı yine meslek okullarının, meslek liselerinin müfredatını meslek standartlarına uygun hale getirilmek üzere prensip kararı verdik ve bununla ilgili olarak 2011 yılı sonuna kadar nasıl bir yol takip edeceğimize dair eylem planı yaptık. Bakanlığımızın sözü var herhangi bir meslek standardı yayınlandıktan sonra en geç bir yıl içerisinde müfredatını o standartlara göre yeniden gözden geçirecek ve biz piyasanın ihtiyacına uygun şekilde mesleki eğitimi yapmaya başlayacağız. Ama yine mesleki eğitimle istihdam arasında ki ilişkiyi güçlendirmek için bir başka hazırlık içerisindeyiz. Daha çok mesleki eğitimi iş adamlarının organize sanayi bölgelerinin veya iş adamlarının bir araya getirdiği derneklerin, vakıfların ve benzeri sivil toplum örgütlerinin yönetiminde daha etkin

olduğu bir mesleki eğitim modeli için bir çalışma ve hazırlık içerisindeyiz ama henüz neticelenmedi. Bunun dışında bizim yine başka fikirlere de ihtiyacımız olduğunu size açıkça ifade etmek istiyorum.

İstihdam eğitim ilişkisinin güçlendirilmesiyle ilgili hem de istihdam oranlarının artırılmasıyla ilgili başka yaptığımız bir projede Çalışma Bakanlığı, İş-Kur, Milli Eğitim Bakanlığı TOBB, TOBB üniversitesiyle dört kurulun bir araya gelerek oluşturduğu bir başka projemiz oldu. Buna kısaca UMEM ismi verdik. Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri Projesi. Bu proje yine meslek hayatıyla eğitim arasındaki bağı güçlendirirken aynı zamanda istihdamı da artırmaya yönelik hazırlanmış bir projeydi. Çalışma yöntemi şu olacak tüm Türkiye de ki sanayi ve ticaret odaları bizzat kendi üyelerinin yanına giderek sahip olduğu açık pozisyonları tespit edecek veya üyeleri kendi taleplerini odalarına ulaştıracaklar. Bizde bu odaların tespit ettiği açık pozisyonları kendi içinde tasnif ederek onlara yönelik özel eğitim programları organize edeceğiz. Bu eğitim programlarında başarıyla mezun olanlara ise yine bu odalar vasıtasıyla istihdam sağlanacak. Bize bu maksatla ve bu proje çerçevesinde eğitimi yapılmış insanlarımızın %90'ını istihdam edeceklerine dair bize söz verdiler. Bunun için kaynak ayırdık. Milli Eğitim Bakanlığı 110 tane meslek lisesinin teknolojisini yeniliyor, eğitim araç ve malzemelerini çağdaş hale getiriyor. Yine bunun için geçtiğimiz aylardan itibaren haziran, temmuz ayından itibaren Türkiye de ki binlerce meslek dersleri öğretmenlerini eğitime tabii tuttuk onların bilgi ve donanımlarını güncelleyelim diye ve yine eylül ayından itibaren bu programı uygulamaya koyduk. Bu konuda en az 200000 kişiyi eğitmeyi burada yine onların sözüne istinaden %90'ını istihdam etmeyi planlıyoruz. Bu projeyi 5 yıllık bir proje olarak planladık. 5 yılda yaklaşık 1000000 insanı eğiteceğiz. Ama bu proje kapsamında

olan bu proje kapsamında olmayan insanlara yönelik eğitim ile yine bizim planladığımızı ifade etmeliyim. 2002 yılında İş-Kur tüm Türkiye’de 172 adet mesleki eğitim programı yaptı. Bunları sadece tespit olarak ve geldiğimiz noktayı göstermesi açısından söylüyorum. 2002 yılında 172 mesleki eğitim programı, 2008 yılında 1800 tane mesleki eğitim programı yapıldı. Ama 2009 yılında tam 10734 mesleki eğitim programı gerçekleştirdik tüm Türkiye’de. 10734 mesleki eğitim programında 167000 insanımızı eğittik. Bunların % 44’ü kadındı. Bunlarında % 23’ünü işe yerleştirdik. Yine uluslar arası bir kuruluşla bir araya geldik bu eğitimlerimizin kontrol edilebilirliğini denetlenebilirliğini artırmak eğitimleri daha da geliştirmek üzere hem yapılan programlar için daha etkinlik ve verimlilik sağlayacak tedbirler için çaba sarf ediyoruz.

Önümüzdeki yıl 400000 kişiyi eğitmeyi planlıyoruz. 200000’ini az önce ifade ettiğim programa dayalı olarak diğer 200000’ini de yine serbest bir şekilde yapmak üzere. Bu açıdan bakıldığında İş-Kur artık Türkiye de çok önemli kurumlardan birisi olmaya başladı ve istihdam sorunlarının çözümünde merkezi bir teşkilat olarak görevlerini ifa edecek. Ama dediğim gibi bizim özellikle işçi sendikalarında işveren sendikalarında ciddi bir desteğe ve anlayışa ihtiyacımız var. Doğrusu özellikle istihdamla ilgili yaptığımız teşviklerin ne kadar etkili olduğuna dairde çok kısa bilgiler vereyim size. Sonra konuşmamı bitireyim. Biliyorsunuz 2008 yılından itibaren biz istihdamın teşvikiyle ilgili özellikle yoğun tedbirler aldık. Ama daha önce de yine 2004 yılında özellikle ekonomik büyüme ile ilgili büyümeyi teşvik eden 49 il’e yönelik bir teşvik sistemimiz vardı hatırlarsanız. O teşvik sisteminden itibaren ekonomik büyüme ile beraber istihdamda da önemli gelişmeler olmuştu. Kısaca onların sonuçları hakkında da bilgiler vereyim size. 2010 yılı haziran ayı itibariyle aşağı yukarı 49 ilde uygulanan teşvik sebebiyle 37000 işyeri bu teşvikten

yararlandı. 639518 sigortalı işçi buralarda istihdam edildi yani yaklaşık 650000 kişi bu teşviklerden dolayı istihdam sağladı ve bunun bize maliyeti 2763000 lira oldu. 5 puanlık indirim teşviki yapmıştık işverenlere biliyorsunuz. Yine haziran ayı itibariyle 765000 işyeri bu teşvikten yararlandı. 5866000 sigortalıda bundan yararlandı. Ve bunun maliyeti 5 milyar 818 milyon lira oldu bize. Gençlerimize ve kadınlarımıza yönelik teşvikler yapmıştık hatırlarsanız şayet ilk defa işe giriyorsa 19- 29 yaş arasında ki gençlere ve hangi yaşlarda olursa olsun kadınlara yönelik teşviklerimiz vardı ve işverenlerin sosyal güvenlik primlerini hazinemiz ödüyordu. 5 yıl süre ile yapılan bu teşvik sebebiyle bizim yine Haziran 2010 itibariyle 30000 işyerinde 86000 sigortalı bu teşvikten yararlandı. Gencimiz ve kadınıımız işe girdiler bize maliyeti 122 milyon lira oldu. Bununla ilgili süre bitmişti belki bir bilgi vermekte yarar var. Belki kamuoyuyla daha önce paylaştığım için müjde demek yerinde olmayacak biz kadınlarımızı ve gençlerimizin istihdamının teşvikine devam edeceğiz. Bunun için yeni bir kanun tasarısı taslağı hazırladık. Bu kez daha da düzenli hale getireceğiz. Daha önceden beş yıl süreyle giderek azalan oranlarda istihdam teşviki yapıyorduk. Şimdi bunu üç yıl süreye düşüreceğiz ama yüzde yüz teşvik yapacağız. Daha da önemlisi beş puandan yararlanan işverenler kadınların ve gençlerin teşvikinden ayrıca yararlanamıyorlardı. Şimdi kadınları ve gençleri istihdam etmeleri halinde ayrıca bu teşvikten de yararlanabilecekler. Dolayısıyla biz münhasıran bu iki sorunu çözmek için teşvik ediyoruz. Özürlülerle ilgili teşviklerimiz vardı biliyorsunuz. 10279 işyerinde 33350 civarındaki sigortalımız bundan yararlandı bize 83 milyon lira maliyeti oldu. Arkadaşlar işsizlik sigortasından bugüne kadar yararlananlarla ilgili bilgi vereyim. 2009 yılında 471209 kişi işsizlik sigortasından bizden pay aldı çünkü işsizlik sigortasında sizle paydaşız biliyorsunuz Mustafa Bey. Dolayısıyla bu bilgileri verme ihtiyacı da hissediyorum. 2010 yılında şu ana kadar

228976 kişi bizden işsizlik sigortasından ücret aldı. Yalnız toplam 2002 ila 2010 yılları arasında bizden işsizlik sigortasından maaş alan insan sayısı 1988000 kişi. Yaklaşık 2 milyon kişi bizden 2002 yılından 2010 yılına kadar maaş aldılar. Biz yine işsizlik sigortasının kullanımıyla alakalı şartları yeniden gözden geçiren bir çalışma başlattık. O çalışmayı doğrusu önümüzdeki günlerde sizlerle paylaşıyoruz. Bence şunu söylemekte yarar var konuşmamın ilk başında belirttiğim küresel kriz sebebiyle bizdeki istihdamdaki artışların az olması krizin çabuk çıkmaması ve işsizlik oranlarının hızla düşüyor olması çokta tesadüfî olmadı bununda altını çizmek istiyorum. Hem de bu konuda mütevazilik yapmamak gerektiği kanaatindeyim. Çalışma Bakanlığı son bir yılda hakikaten yabancı ülkelerin takdirini kazanacak tedbirleri başarı ile uyguladı. Türk hükümetinin yükümlü koordinasyon kurulu bu konuda çaba sarf etti ve yoğun çalıştı. Ekonomik Koordinasyon Kurulunda şimdiye kadar Çalışma Bakanlığı üye değildi. Çalışma Bakanlığı 2009 yılından itibaren Ekonomik Koordinasyon Kurulunun üyesi oldu. İstihdam tedbirlerini de bir bütün olarak almaya özen gösterdik. Ve şunu söylemeliyim mesleki eğitim konusunda dünyada en iyi uygulamayı yapan biziz. Buna doğrusu hiç mütevazilik göstermeyeceğim. Çünkü G20 ülkeleri Çalışma bakanları toplantısında herkes ne yapmışsa onu gelip anlatmak istediğinde G20 ülkelerinin koordinasyonunu yapan Amerika bize mesleki eğitimi nasıl başardığınızı anlattın dediler biz onu anlattık onlara. Kısa çalışma ödeneğinde Avrupa birliği ülkeleri OECD ülkeleri dahil olmak üzere en iyi uygulamayı yapan ikinci ülke biziz. Birincisi Almanya çok iyi bir uygulama yaptı. Bir milyona yakın insanı istihdamda tutmayı başardı. Bizde çok iyi bir uygulama yaptık yaklaşık 205000 insanımızın istihdamda kalmasını sağlayacak bir teşvik verdik. Bu açıdan bakıldığında işsizlik fonu ödenekleri, kısa çalışma ödenekleri mesleki eğitimler çok ciddi anlamda bizim çalışma hayatımızda istihdam ve işsizlikle ilgili müca-

delede yer aldılar. Ayrıca yine belki konjonktüre tepki olarak sayabileceğimiz toplum yararına çalışma programlarında da çok başarılı olduğumuzu ama kendi hedeflerimize ulaşamadığımızı da ifade etmem lazım. Özellikle 2009 ve 2010 yılında 60'ar bin kişiyi toplum yararına çalışmada istihdam etmeyi planladık maalesef amaçlarımıza ulaşamadık. Ama her şeye rağmen 2009 da 47000 kişiye 2010 yılında 45000 kişiyi toplum yararına çalışma projesinde istihdam ettik. Şehirlerimizin birikmiş sorunlarını çözdük okullarımızın temizliğini yaptık. Şehirlerimize park ve bahçe yaptık. Ağaçlandırma yaptık. Varsa bir yerde özel ihtiyacı olan bir proje onu gerçekleştirdik. Ve yine 2009 yılından 2010 yılı haziran ayına kadar İstanbul kadar ülkemize orman kazandırdık. Ana hatlarıyla toplum yararına çalışma programından bahsettim.

Bütün bunlardan sonra söyleyeceğim şey şu arkadaşlar hakikaten işsizlik ülkemizin çözüm bekleyen ve uzun vadeli bir stratejiyle üzerinde durmamız gereken bir sorun. Şimdiye kadar olduğu gibi geçici tedbirlerle bizim işsizliğin yapısal sorunlarını aşmamız mümkün görünmüyor. Uzun vadeli düşünmek çok akıllıca tedbirler almak, çok stratejik davranışlar ortaya koymak zorundayız. Tabi bu hepsi beraberinde bizlerin değişmesini mevcut alışkanlıklarımızın değişmesini gerektiriyor. Biz artık kurumsal çabalarımızı kurumsal çıkarlarımızın daha üstünde bu ülkenin işsizlik sorununu görmeli bunu çözmek için ülkemizin her bir kurumu sendikalarıyla, işveren örgütleriyle kamu idareleriyle her bir kurum gerekirse kendisinin fedakârlık yapması gerektiğini fark etmesi gerekir. Ve böylece biz bu ülkede işsizlik sorununu çözebilecek konuma geleceğiz.

Ben sizin hafta sonu burada yapacağınız tartışmaların bize yol gösterici olacağını umuyorum. Ufuk açıcı sonuçlar doğuracağını bekliyorum. Emeği geçenlere tekrar teşekkür ediyorum ve başarılı geçmesini diliyorum.

AÇILIŞ PANELİ

İŞSİZLİK VE İSTİHDAM

Panel Başkanı : **Prof. Dr. Sedat MURAT**
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Panelistler : **Doç.Dr. M. Kemal BİÇERLİ**
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü

Prof. Dr. Vedat BİLGİN
TÜRK-İŞ Genel Başkan Danışmanı

Prof.Dr. Hüseyin AKYILDIZ
Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi

Panel Başkanı: Prof. Dr. Sedat MURAT

Saygıdeğer bakanım, çok değerli TÜRK-İŞ Başkanım, TÜRK-İŞ'in değerli üyeleri, değerli meslektaşlarım, değerli katılımcılar hepinizi saygı ve sevgiyle selamlıyorum. Hepiniz hoş geldiniz.

Sabahleyin TÜRK-İŞ Genel Başkanımızı dinlerken gerçekten duygulandım bir hakkı teslim etti. Özellikle tabii İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi mensubu olarak özellikle rahmetli hocalarımızı, hayatta kalan hocalarımızı dile getirmesi burada bulunan herkesi de mutlaka duygulandırmıştır. Çalışma hayatında çok önemli katkıları vardır her birisinin. Rahmetli olanlara Allah'tan rahmet, kalanlara sağlı ve sıhhat diliyorum. Değerli bakanımız aslında işimizi çok kolaylaştırdı. Gerçekten çok güzel istihdam ve işsizlikle ilgili konuyu özetlediler. Mevcut durumu ortaya koydular. Biz akademisyenlere çalışma yapabileceğimiz alanlarla ilgili kısa bir bakış açısı da konularla ilgili ortaya koydular. Tabii Çalışma Bakanlığı özellikle bakanımız hepiniz görüyorsunuz katıldılar bizi şereflendirdiler bu bizim için çok önemli. Yani bu tür kurumlarla bir arada olması iç içe olması çözüm bulma açısından çok önemlidir. Sayın bakanımız göreve başladığı anda kendilerini bir kriz ortamında buldular. Ve gerçekten bende öyle inanıyorum o krizde istihdam ve işsizlik açısından önce biraz panikledik korktuk. Ama zaman içerisinde dünyanın ileri gelen gelişmiş ülkelerine baktığımız zaman ciddi bir mesafe kat edildiğini görüyoruz. Mütevazılık yapmayacağım derler şunu da biz belirtelim bizde pek mütevazılık yapmayalım. Bakanlığın bu başarısında sayın bakanımız akademisyenlere çok önem veriyor ve Çalışma Ekonomisi alanında birçok değerli akademisyeni yanına almış bulunuyor. Bununda mutlaka bu sorunların çözülmesinde önemli bir payı olduğuna inanıyorum. Başta kendi bölümümden iki değerli elema-

nımızı Çalışma Bakanlığımıza vermiş bulunuyoruz. Bunların çalışmaları tabi ki bizi gururlandıracak ülke adına da sevindiricidir ve burada konuşma hakkını tamamen panelistlere bırakıyorum. Her birisi kendi alanında değerli ayrıca bir kısmı uygulamanın içerisinde de.

Doç. Dr. M. Kemal BİÇERLİ

İŞ-KUR Genel Müdürü

Sayın bakanım, Sayın milletvekilim, Sayın müsteşarım, sayın müsteşar yardımcılarım, Sayın valim, sayın konfederasyon başkanı ve değerli üyeleri hepinizi saygıyla selamlıyorum ve aranızda olmaktan son derece mutluluk duyduğumu belirterek başlamak istiyorum.

Aslında sayın bakanımız söylenmesi gereken her şeyi aşağı yukarı ana hatlarıyla belirtti. Ne söyleyebilirim bunun üstüne diye ben kendi kafamdan geçenleri revize etmeye çalıştım. Bir kaç şeyin altını çizerek gitmek istiyorum.

Türkiye hakikaten işsizlikle mücadelede son bir iki yıllık süre içerisinde özellikle bu yıl çok büyük başarılar elde etti ama Türkiye gibi her yıl 800 bin kişinin yeniden istihdama dahil olduğu, köyden kente göçün, transformasyonun son hızıyla devam ettiği ülkelerde aslında işsizlikle mücadele yokuş yukarı çıkarken bisiklete binmek gibidir yani belli tempoda sürekli pedala basılması lazım. Basmadığımız takdirde geriye düşersiniz. Doğrusu kazanılmış bir başarı olarak burada da noktalama durumunda değiliz bunu zaten sayın bakanımızda çok net bir şekilde ifade etti. Çalışma ve sosyal güvenlik bakanlığı Türkiye İş Kurumu olarak bakanımız altını özellikle çizdi gerçekten işsizlikle mücadele ve istihdam politikaları uygulama, politika önerme noktasında çok sorumlu bir durumdayız. Çok önemli bir durumda olduğumuzu düşünüyorum.

Açıkçası Türkiye İş Kurumu 1946 yılında kurulduğu günden 2003 yılına çok önemli ve ciddi bir dönüşümü başarıyla gerçekleştirmiş bir kurum. Bakanımızın verdiği rakamlarda da bu çok açık görünüyor. 2007-2008 yıllarında mesleki eğitim noktasında hemen hemen çok az durumlarda iken geçen yıla ulaştığımız zaman yaklaşık 170 bin kişiyi mesleki eğitimden geçirmiş olması kurumun geçirdiği bu dönüşümü gerçekten ciddi bir şekilde başardığının işareti olarak algılanabilir. İşsizlikle mücadele adına ne yapılabilir? Türkiye gibi kronik sorunları olan veya yapısal özellikleri olan ülkelerde bu sorunun cevabının biz akademisyenler ve bürokratlar tarafından iyi dizayn edilmesi gerekir diye düşünüyorum. Bu noktadan bakıldığında aslında yapılanlarla teoride anlattıklarımız arasında hiçbir fark olmadığını görüyorum.

Çalışma Ekonomisi teorisi diyor ki: Eğer yapısal probleminiz varsa eğitimle bunun üstesinden gelebilirsiniz. Eğer geçici işsizlikle muhatap iseniz eşleştirmeye bunun üstesinden gelirsiniz. Konjonktürel probleminiz varsa belki ikisini bir arada kullanarak çoklukla eşleştirmeye bu işin üstesinden gelirsiniz. Ve eğer yapacak hiçbir şey yoksa bunun dışında işsizlere dair toplum yararına çalışma programlarına son çare olarak buna başvurabilirsiniz. Sayın bakanımız ayrıntılı dökümünü verdiği için sürede kısıtlı olduğu için ben rakamlara tekrar dönmek istemiyorum. Geçen yılki ve ondan önceki yıllardaki uygulamaya baktığımızda aslında hepsinin uygulandığını görüyoruz.

Türkiye ciddi anlamda pasif işgücü piyasası politikaları uygulayabilen ülkeler arasına geldi özellikle kısa çalışma ödeneğiyle geçen yıl 200000 civarında kişiyi biz işte tuttuk. Ki bu çok önemli bir kişinin bir kere işsiz kalması veya işsizlik havuzuna düşmesinden sonra onu oradan çekip çıkarabilmeniz çok zor. Farklı enstrümanları denemeniz lazım ve çalışmaya-

bilir bu enstrümanlar. Bunu bizim başarıyla gerçekleştirdiğimizi doğrusu düşünüyorum. Bunun dışında işsizlik sigortası belki miktar ve süre açısından özellikle akademisyenlerin, sendikaların eleştirilerine muhatap bir uygulama ama sayın bakanımız çalışma yapıldığı müjdesini verdi. İnşallah olgunlaşınca kamuoyuyla bu da paylaşılacak. Daha makul seviyelere geleceğine ben açıkçası inanıyorum.

Eğitim konusunda İş-Kur 2009 yılında üzerine düşeni yaptı diye düşünüyorum. Ama bu bizi rehavete açıkçası sevk edemez. Zaten akademisyenlikten bürokratlığa geçtiğimde şunun farkına vardım. Sanıyorum adını en fazla hak eden bakanlık burası olsa gerek hakikaten çalışma kelimesinin manası da burada tam olarak öğrendiğimi söyleyebilirim. Dolayısıyla bu işin gerek İş-Kur gerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı nezdinde bir istihdam seferberliği gibi yürütüldüğünün bilinmesini istiyorum. Açıkçası bunun üzerine sürekli fikir müzakereleri yapılıyor.

Önümüzdeki dönemde İş-Kur olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığımızın da desteğiyle birkaç önemli şey yapmayı hedefliyoruz bunlardan bir tanesi şu ana kadar çok fazla yapamadığımız itiraf etmek gerekirse eşleştirme hizmetlerine 2011 yılı itibariyle biraz gaz vermeyi düşünüyoruz o konuda ciddi bir atağa kalkışacağız. İş danışmanlığı veya iş koçluğu müessesesini daha etkin hale getireceğiz. Konjonktüründe açıkçası şu aralar çok müsait olduğunu düşünüyorum. Ekonomi büyüyor, ekonomide açık iş yaratılıyor. Yeterli yetersiz tartışılır. Ama bu vasatta bu konjonktürde biz eşleştirmeyi net bir şekilde yaparsak işsizliğe bir kaç puan sanırım tesirimiz olabilir diye düşünüyorum. Eşleştirmeye ilgili çalışmalarımızın dışında yine 2011'de bizi İş-Kur olarak sıkı bir tempo bekliyor. Bu tempoda sayın bakanımızın verdiği

ödev var 400 bin insanı eğitimden geçireceğiz ama hakikaten işgücü çok vasıfsız. Bunların aşağı yukarı %43'ü lise altı seviyelerde. Dolayısıyla bunun bir seferberlik halinde devam etmesi gerektiğini biliyoruz. Önümüzde ki yıl inşallah yine biz UMEM protokolünün çerçevesinde gerekirse bunun dışında zaten İş-Kur'un düzenleye geldiği kurslarla bu eğitimleri artıracacağız. Yine gelecek yıl bir yandan hem eğitimleri artırırken bir yandan hem İş-Kur'un verdiği kurslarla kalite düzeyinin yükselmesini de hedef aldık. Ve buna yönelik ciddi girişimler içerisinde de olduğumuzu söylemek istiyorum. Zannediyorum bu iki noktayı da biz ihmal ettiğimizde iyi bir seviyeye geleceğimizi düşünüyorum. Bunun dışında bir başka gelişmede yerel inisiyatifleri gelecek yıldan itibaren daha çok işin içerisine katacağız. Bunda tabi ki UMEM protokolünün çok büyük yeri var. Bundan sonra ileride açılacak kurslar mesleki eğitimler istihdam ve mesleki eğitim kurumlarının daha çok inisiyatifiyle yürüyecek orda ki kurs yönetimlerini bizim esnaf ve sanayi odası temsilcilerimiz dizayn edecek, takip edecek, yürütecek. Dolayısıyla hep özlenen, hep söylenen yerel inisiyatiflerin iş içerisine çekilmesi hadisesi gerçekleşecek.

Bir başka yapacağımız yenilikte önümüzdeki yıllarla birlikte inşallah 81 ilde işgücü piyasası ihtiyaç analizleri yapacağız. Böylelikle karanlık bir noktada siyah bir kediye arama noktasından da çıkacağımızı düşünüyorum. Yani birisi şarteli kaldıracak ve daha net göreceğiz piyasanın resmini. Yapılan eğitimlerin hedefe daha isabet edeceği kanaatindeyim. İş-Kur olarak ben makro bazda yaklaşmadım.

Bu bana ayrılan çok kısa sürede biraz da galiba benden istenilende buydu. Çok özetle aktarabileceklerim bunlar.

Çok teşekkür ediyorum sözlerimi noktalarken sağ olun.

Prof. Dr. Vedat BİLGİN

TÜRK-İŞ Genel Başkan Danışmanı

Ben de konuşmama başlamadan önce tüm hazirunu saygıyla selamlamak istiyorum.

Tabi ki işsizliği konuşuyoruz. İşsizlik meselesinin sahipleri de, muhatapları da buradalar. Onun için biz akademisyenler meseleyi konuşurken daha fazla dikkat etmek durumundayız.

Şimdi işsizlik nasıl bir sorun? Bir defa işsizlik toplumsal bir sorun. Yani toplumda bütün dengeleri, bütün gelenekleri, bütün değerleri aşındıracak bir sorun. Bunun için de toplumsal çatışmalar, terör ve benzeri olaylara kadar tehditlere yol açacak şeyler de vardır. İşsizlik sorununun bir boyutu da budur.

İkincisi ekonomik bir sorundur. Ekonomik sorun her şeyden önce işsizliğin şöyle bir boyutunu ortaya çıkarmaktadır. Emeğin ekonomide değerlendirilememesi. Emek yaratıcı bir kaynaktır. Bunun ekonomide değerlendirilememesi, artık bırakılması başlı başına bir sorundur.

İşsizliğin üçüncü bir boyutu var. O belki daha fazla üzerinde durulması gereken daha fazla araştırma yapılması gereken bir boyutu bireysel boyut, işsiz insanın psikolojisi, işsiz insanın yaşadığı sorunlar onun bireyselliğinin tarif edilmesini tahmin ediyorum hiçbir şey ikame edemez. Onun için işsizlik sorununun bir bütün olarak ekonomik, bireysel, toplumsal sorunlarını kapsayacak biçimde ele alınması gerektiğini meseleye bu nitelikleri dikkate alarak önem verilmesi gerektiğini vurgulayarak sözlerime başlamak istiyorum.

Tabi bir defa şunu görmemiz lazım hangi çağda yaşıyoruz?

Yaşadığımız çağ ana karakteristikleriyle neyi ortaya koymaktadır? Bunu mutlaka görmemiz lazım. Bizim genellikle bu tartışmaları yapanların, meslektaşlarımızın bütün kavramlarımız bizim sanayi toplumunun kavramlarıdır. Sanayi toplumunun modelidir, sanayi toplumunun problemler çerçevesi içerisinde meseleyi ele alıyoruz. Dikkat edelim bütün sorunlara bakış açımız aşağı yukarı sanayi çağının bakış açısı ile sınırlıdır. İşsizlik, iş kavramını da böyle değerlendiriyoruz. Düşünün iş kavramına bakış açımızda bizim ne var? 8-5 kavramı. 8 saat çalışma kavramımız var. Oysa yeni bir dünya ile karşı karşıyayız. Ve dünya değişiyor. Ve biz bu değişime son 20 yılda ayak uydurmaya başladık. Ve bu değişimi son 20 yılda bu değişimi kendi hayatımızda hissetmeye başladık. Aşağı yukarı bu meselenin üzerinde duranlar sanayi toplumunun sorunlarının aşıldığı yeni bir yapıya doğru gidildiğini görenler bu meseleyi daha uzun süredir 50-60 senedir tartışanlar var. Dolayısıyla bizim bu yeni toplumu yeni yükselen toplumsal formasyonu sorunlarını da eski kavramlarla, eski çözüm yollarıyla yaklaşmamızın onların çözümüne çok fazla katkı yapamayacağı durumda bizi bıraktığı zaman acaba bir yanlışlık mı var diye düşünmemiz gerekir. Çünkü yaklaşımımızı değiştirmemiz lazım, bakış açımızı değiştirmemiz lazım diye düşünüyorum.

Bugün bu yeni toplum, yeni toplumun dinamikleri, ortaya çıkardığı manzara buna baktığımız zaman işte post kapitalizm, post natüralizm veya sanayi ülkesi toplum tartışmaları içerisinde meseleye baktığımız zaman bunların fantastik şeyler olmadığını yeryüzünde yükselen bir üretim süreci olduğunu görmemiz lazım. Bu bize neyi getiriyor bir defa üretim sürecinde bilgi teknolojilerine dayanan yeni bir yapı oluşuyor. Bu hadi oluşuyor bize ne diyebileceğimiz bir şey değil. İki şeyi çok önemli ölçüde değiştiriyor. Bir emeğin niteliğini değiştiriyor yani istihdam edilen işe giren insanların

vasıfları değişiyor. İkincisi iş örgütlenmesi değişiyor. Belki biz sanayi devrimini yaşamadığımız için, sanayi devrimiyle tanışmadığımız için, sanayi devrimi ancak 1970'lerden sonra Türkiye sanayiye fark etmeye başladığı için bu meseleleri biraz fantastik buluruz. Üniversitelerimizde bunları anlatırken bir çeşit sanki ütopya devirleriyle uğraşıyormuşuz gibi bakılır ama giderek Türkiye bunlarla çok daha fazla yüz yüze geliyor. Çok daha fazla karşılaşıyor hatta Türkiye bu değişimi yaşamaya başladı. Yani Türkiye'nin ihracatçısı bu yoğun teknolojilerle üretim yapamadığı zaman karşı karşıya kaldığı rekabet sorununu hissettikçe Türkiye adım adım bu değişimi takip etmek zorunda.

Kendisini hissettiren bir anlayış değişikliğine, bir zihniyet değişikliğine gidiyor. Bu teknolojiler tüneline sadece çalışanların vasıflarını değiştirmiyor mesela mühendislerin programını değiştiriyor. Mühendislerle sermaye arasındaki ilişkileri değiştiriyor. Dolayısıyla bizim üniversitelerimizin de bu değişimi fark etmesi gerekir. Eğitim programlarını sanayi devriminin programlarından devralınmış, büyük ölçüde kopya edilmiş kurumlarda eğitim standartlarını oluşturamazlar. Yeni eğitim standartlarını oluşturmak mecburiyeti vardır. Bu bakımdan bilim hayatının da teorik olarak yaşanan bu değişimlerin belki gerisinde kalmış olabiliriz ama artık bizi bu değişime ayak uydurmaya zorlayacak belirtileri bugünden ortaya çıkmış bulunuyor.

İşsizliğin bahsedildi hem bir konjonktürel boyutu vardır hem bir yapısal boyutu vardır yapısal boyutu bizim gibi ülkelerde yani sanayi devrimini gerçekleştirmemiş ülkelerde daha uzun evreli bir nitelik taşır. Bunu bizde hissediyoruz. Rakamı sayın bakanım verdi. Uzun süreli işsizlerin oranı azaltılamıyor. Dolayısıyla bizim bir kendi yapımızda yani incilmiş bir sanayileşmeye geçmiş bir ülkenin insanları olmamızdan doğan bir yapısal işsizlik boyutu var, birde biraz

önce bahsettiğim yenedünyanın yeni üretim teknolojilerinin üretim örgütlerinin yarattığı bir yapı var ve bu yapının yer aldığı dünyayla biz bugün çok daha yoğun ilişkiler içerisindeyiz. Yani Türk işadamları, Türk ithalatçıları, Türk ihracatçıları, Türk üreticileri artık dünyanın bu yeni yapılarına mecburen ayak uydurmak zorundalar. Çünkü onlarla iş yapıyorlar. Finans piyasalarıyla iş yapıyorlar. Onların ürettikleri ara mallarını getirip Türk piyasasında nihai mala dönüştürüyorlar dolayısıyla bu süreçte bizim zihniyetimizi değiştirmemiz lazım, meseleye bakış açımızı değiştirmemiz lazım, işin yeni örgütlenmesine ayak uydurmamız lazım. İşin niteliği, iş görenin niteliği değişiyorsa bizimde sendikalar olarak yeni bir örgütlenme modeline yeni bir iş anlayışına yeni bir kavrayışa gitmek mecburiyetimiz var. Bu bakımdan ben bu süreci yaygınlaştıran bir piramit olarak küreselleşme meselesini sadece bir öcü, efendim bizi tahrip edecek, şunları yapıyor sanki bir tahribat programıymış gibi bakmamızın yanlış olduğunu düşünüyorum.

Küreselleşmede daha öncede yaşadığımız toplumsal ve ekonomik dalgalar gibi yeni bir dalga. Nasıl kalemi bırakırsak yere düşüyorsa bunlarda bir tür fiziksel nitelikleri olmasa da onlarında uluslar arası ilişkilerde toplumsal ve ekonomik ilişkilerde tabi olduğu düzenli ilişkileri vardır. Küreselleşme önemli bir şey yapıyor. Sermayenin hareketliğini, sermayenin yönelimini emeğin ucuz olduğu yerlere doğru yoğunlaştırıyor. Bu çok önemli bir şey. Ne yapıyoruz biz bu ülkede üretim yapmak isterken sermayenin emeğin ucuz olduğu yerlere gitmesi bizim yapımızda önemli etkiler yaratıyor. Bunun hepimiz biliyoruz nedir en belirgin etkisi ekonomik göstergelerimizden biliyoruz.

Türkiye'nin giderek ithalatıyla ihracatı arasında ki denge son yıllarda ciddi bir sorun olmuştur artıyor cari açık sorununuz var. Bunun en önemli sorunlarından birisi bağımlılı-

ğın ara girdiyi sağlamada üretimin dışa bağımlılık yapısının artmasıdır bu ne demektir? Emeğin ucuz olduğu ülkelerde küreselleşmenin etkisiyle bir şekilde uluslar arası sermayenin ara malı üreten sermayenin yaptığı bu hareketlilik Türk işçisini ucuz işçilerle ikame ediyor başka ülkelerde istihdam yaratıyor. Bu çok ciddi bir sorundur bu sorun bizde birincisi cari açık olarak karşımıza çıkıyor.

İkincisi de işsizliğin üzerine küresel bir etki küresel bir yansıma olarak ortaya çıkıyor. Bu çok ciddi bir sorun.

Diğer bir sorun daha var. O da nisbi olarak mukayese edildiği zaman sermayenin verimliliği düşüyor. Niye düşüyor? Çünkü küreselleşme süreciyle en uygun şartlarda üretim imkanları bulmak için hareket eden sermaye Türk üreticisine, Türk müteşebbisine eşitsiz mübadeleden dolayı bir değer transferine yol açarak Türk sermayesi sermaye kaybediyor.

Bu eşitsiz mübadele teorisi bildiğiniz gibi çok eski bir teodir. Ama bu küreselleşme süreci bunun daha yaygın etkilerinin ortaya çıktığı vasat bir ortam yaratmıştır.

Dolayısıyla özetleyerek şunu söylemek istiyorum. Biz bu küreselleşme sürecine talihsiz bir şekilde 1980'lerden itibaren neoliberal iktisat politikalarıyla bağlandık. Türk ekonomisi için önemli tahripkâr noktalarından biriside budur. Bu ne yapmıştır bu birincisi emeği korumasız bırakmıştır.

Öneri olarak şunu söylemek istiyorum. Birincisi şu; yeni tedbirler ve yeni yaklaşımlar ortaya koymamız lazım. Mesele bunlardan biri şu; ara malı ithalatından yani dolaylı olarak Türkiye de istihdamı etkileyen ithalat üzerinden istihdamı destekleyecek hem ithalatın üstünde caydırıcı bir etkisi olması bakımından hem de istihdamda yarattığı kaybı telafi etmesi bakımından yeni bir vergi konabilir. Bunun önemli olduğunu düşünüyorum. Çok daha önemli bir şey söylemek

istiyorum ve bunun tartışılması gerektiğini düşünüyorum. 1-8-5 mesaisine şartlanmış bir işçilik ve işsizlikten söz ediyoruz artık ben bunun zamanının geçtiğini düşünüyorum. Yani birim saat başında işçinin emeğin verimliliğinin alabildiğine arttığı teknolojiler çağında yaşıyoruz. 8-5 ise endüstri çağının çalışma modelidir. Dolayısıyla bizim özellikle sendikal hayat olarak talebimizin mutlaka 8saatlik çalışma sürelerinin düşürülmesi gerekir. Bugün ileri sanayileşme toplumlarında bu küreselleşmenin etkisiyle bu eğilim biraz düşmüş vaziyette-dir Çin'in Hindistan'ın devreye girmesiyle. Ama küreselleşmenin uluslar arası ekonomide üretim faktörlerinin üretilme şartları ya da kullanım değerlerinin paralelleştiği ortamda bunun yeniden gündeme geleceği ve çalışma sürelerinin kısaltılması konusundaki talebin aynı zamanda küresel bir talep haline döneceğini düşünüyorum.

Sosyal formlarda ortaya çıkan bir taleptir bu bugün çok büyük bir karşılık bulmuyor ama sendikaların önümüzdeki dönemde bunu ciddi bir şekilde savunması gerektiğini düşünüyorum. Kısacası yeni bir toplum, yeni bir çalışma hayatı ve yeni bir dünya ile karşı karşıyayız. Dolayısıyla söylemlerimizin yenileşmesi gerekir hepinize saygılar sunuyorum.

Panel Başkanı: Prof. Dr. Sedat MURAT

Çözümüne kadar STK'ların ciddi bir gayret içine girmesini bekliyoruz. Kısmen zaman zaman sevindirici bazı haberler alıyoruz. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler şu anda bölümü öğrencilerimizin sendikalarda yeni yeni istihdam edildiğini görmek bizi sevindiriyor. Bu hem onların hayrınadır, hem bizim, hem de ülkenin hayrınadır. Dolayısıyla sendikaların daha da fazla şekilde daha da yoğun bir şekilde mezunlarına ağırlık vermesini bekliyoruz. Kendileri açısından da bizim açımızdan da önemlidir.

Prof. Dr. Hüseyin AKYILDIZ

Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm Başkanı

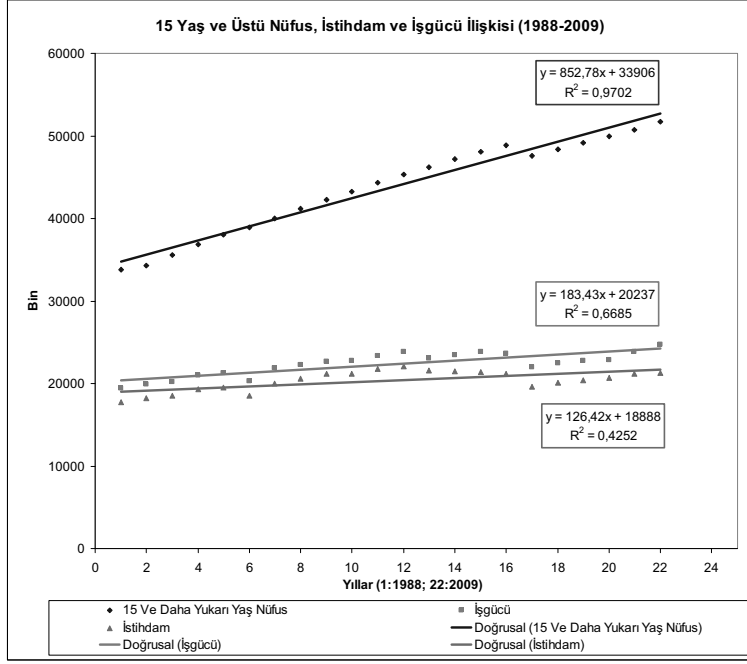
TÜRKİYE'DE İSTİHDAMA İLİŞKİN ANA TRENDLER

GİRİŞ

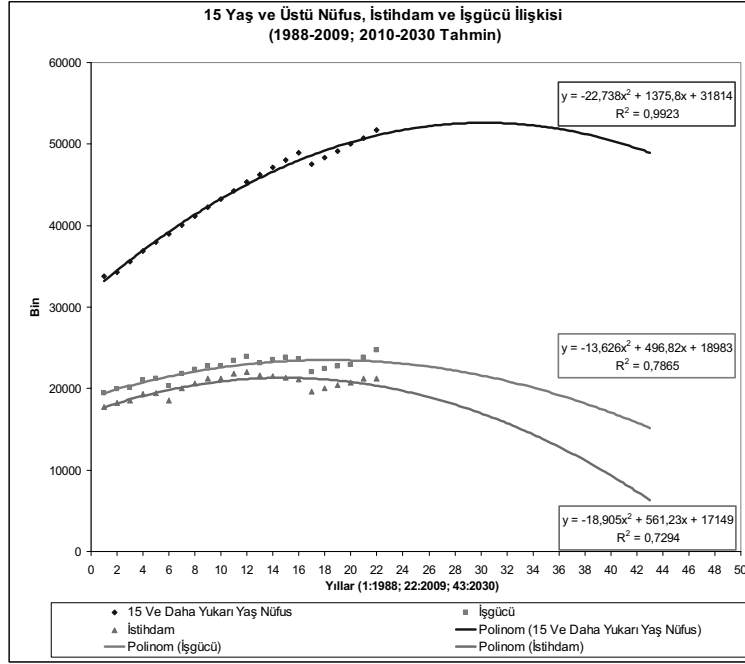
İşsizlik ve istihdam, psikolojik, sosyolojik, sosyo-psikolojik ve siyasal sonuçları olan makro-ekonomik olgulardır. İşsizlik hem dünyada hem de ülkemizde en büyük sorunların başında gelmektedir. İşsizlik ve istihdamın global ve yerel dinamikleri birlikte işlev göstermektedir. Sibernetik devrim üretim biçimini, dolayısıyla da çalışma ilişkilerini ve istihdamı kökten değiştirmektedir. Bu çalışmada sibernetik devrimin ülkemizde global ve yerel dinamikleriyle istihdamda ortaya çıkardıkları ana trendler ele alınacaktır. Çalışmada DPT ve TÜİK'in verileri kullanılarak eğilim analizleri yapılmıştır.

1. ONBEŞ YAŞ VE ÜSTÜ NÜFUS, İŞGÜCÜ VE İSTİHDAM İLİŞKİSİ

Ülkemizde onbeş yaş ve üstü nüfus, işgücü ve istihdam ilişkisi aşağıda şekilde görüldüğü üzere doğrusal fonksiyonlarla modellenmiştir. Bu fonksiyonlara göre 1988-2009 yılları arasında ortalama her yıl onbeş yaş ve üstü nüfus 852.780 kişi artarken, bunlardan 183.430'u işgücüne katılmakta ve işgücüne katılanların da 126.420 kişisi istihdam edilmektedir.



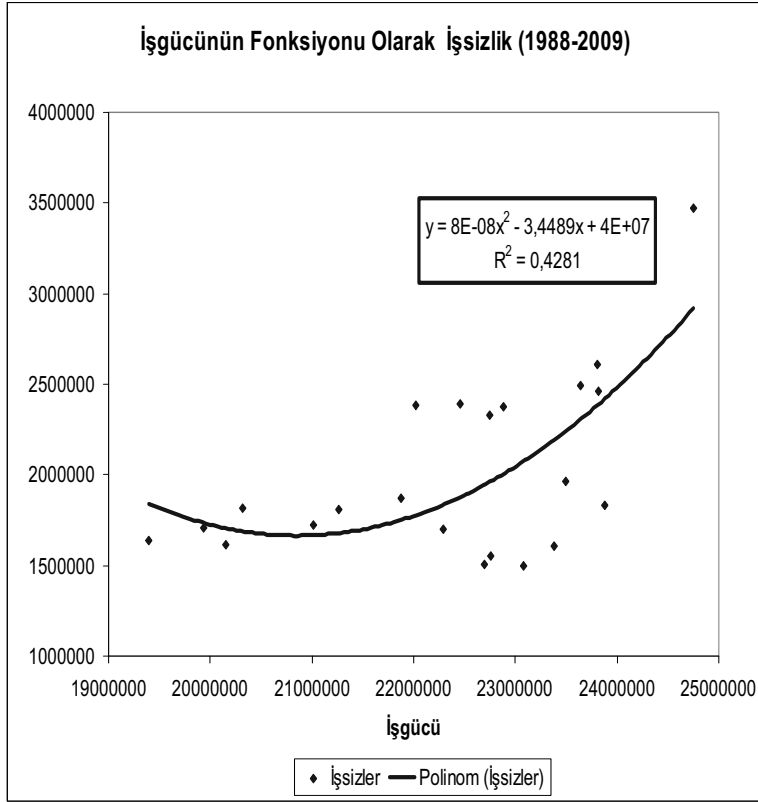
Yukarıdaki onbeş yaş ve üstü nüfus, işgücü ve istihdam ilişkisi eğilimler parabol fonksiyonlarla modellenerek, ileriye dönük 2030 yılına kadar projeksiyonlar yapıldığında aşağıdaki şekilde yer alan fonksiyonlar elde edilmiştir. Bu fonksiyonlara göre onbeş yaş ve üstü nüfus, işgücü ve istihdam edilenler belirli bir dönemden sonra hızla azalış eğilimine girmektedir. Bu eğilimde üretimde sibernetik devrimin eseri olan robotlaşmanın etkisi çok açık bir şekilde görülmektedir.



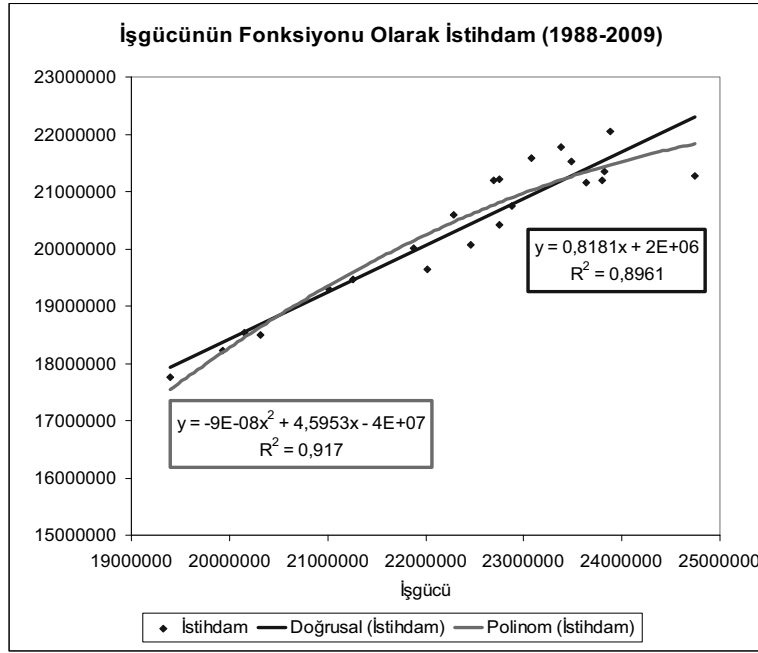
Aşağıda onbeş yaş ve üstü nüfus, işgücü, istihdam ve işsizliğe ilişkin DPT'nin verilerine göre 2009 yılında gerçekleşen rakamlar ile yukarıdaki fonksiyonlar kullanılarak 2030 yılına ilişkin tahminlerin yer aldığı bir tablo görülmektedir. Bu tabloya göre onbeş yaş ve üstü nüfus, işgücü ve istihdam azalma eğilimindedir. Ancak işsizliğe bakıldığında tersine anormal bir artışın olacağı görülmektedir.

	2009 Yılı Gerçekleşen	2030 Yılı Tahmini
15 Yaş ve Üstü Nüfus	51.686.000	48.930.840
İşgücü	24.748.000	15.151.790
İstihdam	21.277.000	6.326.545
İşsiz	3.471.000	8.845.241

Ayrıca ülkemizde Kasım 2006 döneminden itibaren adrese dayalı nüfus kayıt sistemine (ADNKS) geçilmesi nedeniyle önceki yıllarla karşılaştırmalı sonraki yıllara ilişkin rakamlarda yüksek farkların olduğu (DPT: Temel Ekonomik Göstergeler 2010 Temmuz) dikkate alınarak, bu düzenlemenin etkisini ortadan kaldırmak amacıyla, istihdam ve işsizlik, işgücünün fonksiyonu olarak ölçülebilir. Aşağıdaki şekilde, işgücünün fonksiyonu olarak işsizliğin gittikçe daha fazla artış gösterdiği bir artışı sergileyen bir parabol ortaya çıkmaktadır.

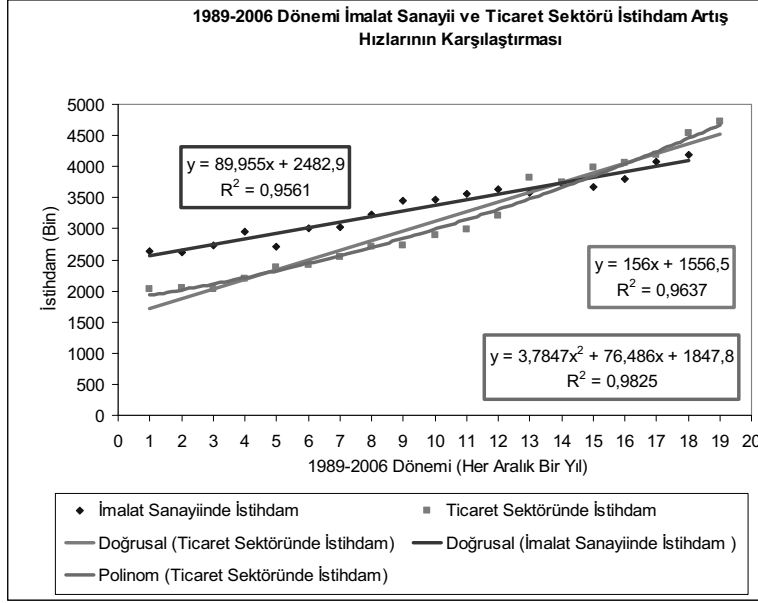


Diğer yandan aşağıda, yine işgücünün fonksiyonu olarak istihdam ele alındığında, yukarıdaki fonksiyonla uyuşur biçimde, bu sefer ters yönlü bir parabol ortaya çıkmaktadır.



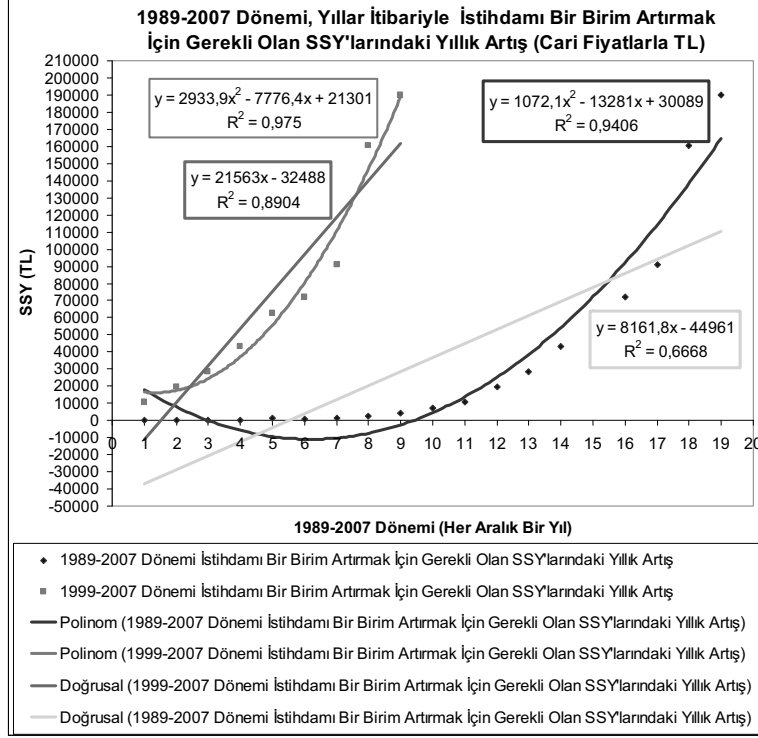
2. İSTİHDAMIN YAPISINDAKİ DEĞİŞİM

İstihdamın yapısındaki değişim, aşağıda, imalat sanayi ile ticaret sektöründeki istihdam artışlarıyla örneklenmiştir. Aşağıdaki fonksiyonlara göre, 1989-2006 döneminde, ortalama yıllık istihdam artışı imalat sanayinde 89.955 kişi iken, ticaret sektöründe bu artış 156.000 kişiyi bulmaktadır. Dolayısıyla, imalat sektöründe robotlaşmanın etkisiyle istihdam artışı da düşük düzeyde kalırken; ticaret sektöründe bu artış daha yüksek olarak gerçekleşmektedir.



3. İSTİHDAM ARTIŞI İÇİN GEREKLİ OLAN SABİT SERMAYE STOKUNDAKİ ARTIŞ EĞİLİMİ

Sibernetik devrimin beraberinde getirdiği koşullarda bir kişiye istihdam imkanı sağlamak için gerekli olan sabit sermaye stokları gittikçe artmaktadır. Aşağıdaki şekilde yer alan grafikler bu olguyu açıkça ortaya koymaktadır. Aşağıda yer alan 1989-2007 dönemim ile 1999-2007 dönemine ait fonksiyonlar karşılaştırıldığında ikinci fonksiyonların daha dik eğimli olması istihdam için gerekli olan sabit sermaye stoklarının gittikçe büyüdüğünü göstermektedir.

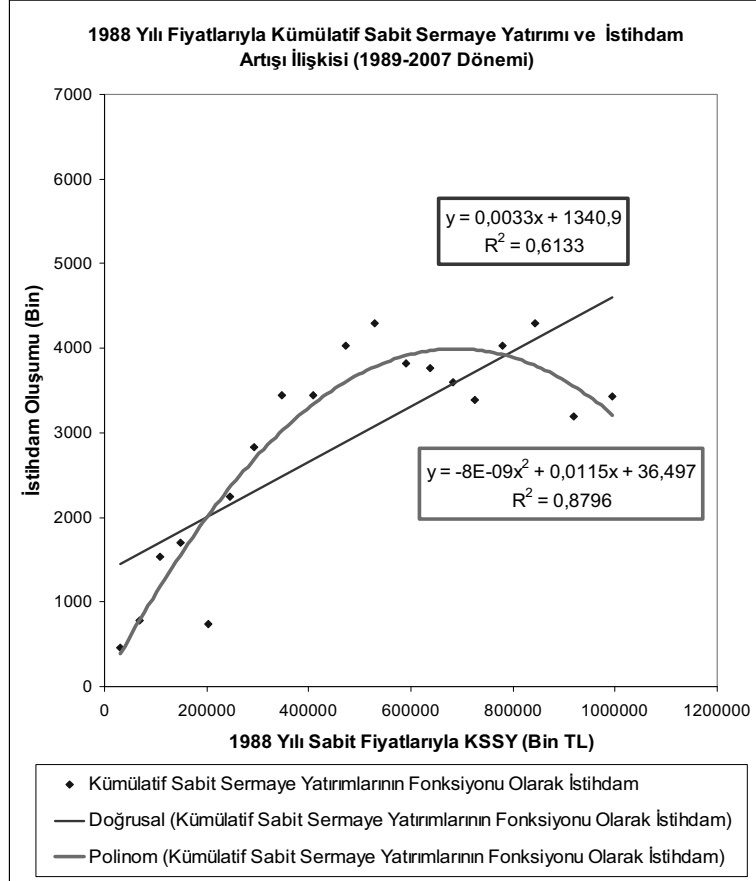


Ayrıca aşağıdaki tabloya bakıldığında, bir kişinin istihdamını sağlayabilmek için gerekli olan sabit sermaye yatırımının 2007 yılında 190162,7735 TL'si olduğu görülmektedir.

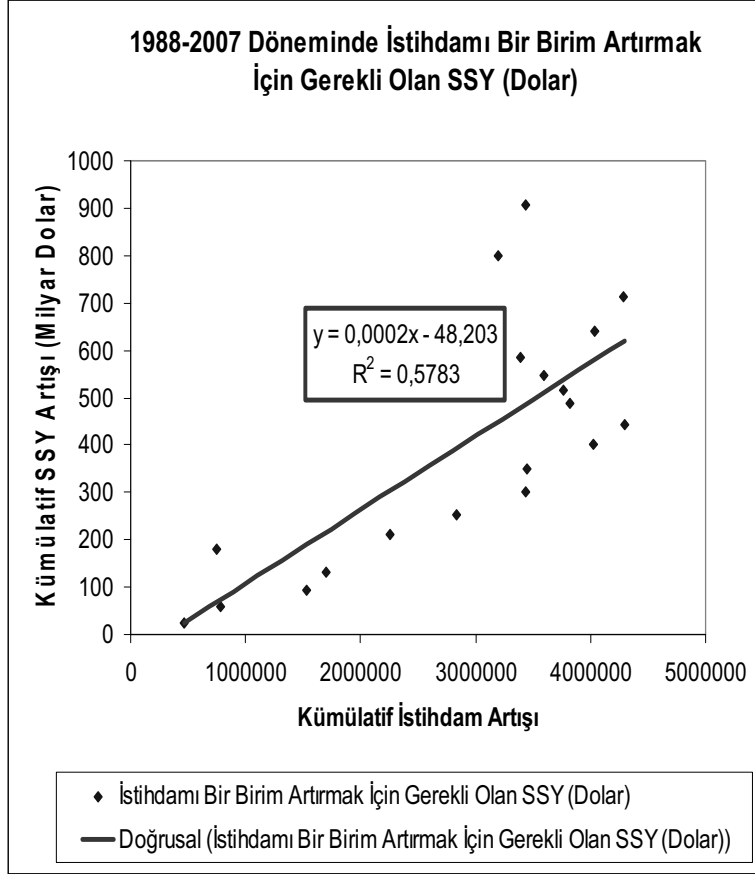
	Cari Fiyatlarla Kümülatif Sabit Sermaye Yatırımı (TL)	istihdam	1988 Yılı Baz Olarak İstihdam. Artışı (Kümülatif)	Bir Kişinin İstihdamı İçin Gerekli Olan Sabit Sermaye Yatırımı (SSY) (Cari Fiyatlarla TL)
Yıllar	(a)	(b)	©	(a/c)
		17755000		
1989	85575000	18222000	467000	183,2441113
1990	1,75E+08	18539000	784000	223,809949
1991	3,26E+08	19288000	1533000	212,409002
1992	5,84E+08	19459000	1704000	342,7400235
1993	1,11E+09	18500000	745000	1489,308725
1994	2,06E+09	20006000	2251000	915,9737894
1995	3,94E+09	20586000	2831000	1393,176263
1996	7,7E+09	21194000	3439000	2239,573713
1997	1,54E+10	21204000	3449000	4473,837634
1998	2,85E+10	21779000	4024000	7070,695328
1999	4,58E+10	22048000	4293000	10664,1782
2000	7,44E+10	21581000	3826000	19434,18977
2001	1,08E+11	21524000	3769000	28608,54366
2002	1,55E+11	21354000	3599000	43153,0686
2003	2,13E+11	21147000	3392000	62715,53002
2004	2,92E+11	21791000	4036000	72228,1607
2005	3,89E+11	22046000	4291000	90692,16829
2006	5,13E+11	20954000	3199000	160277,8291
2007	6,53E+11	21189000	3434000	190162,7735

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2005); DPT
Temel Ekonomik Göstergeler 2008 Nisan.

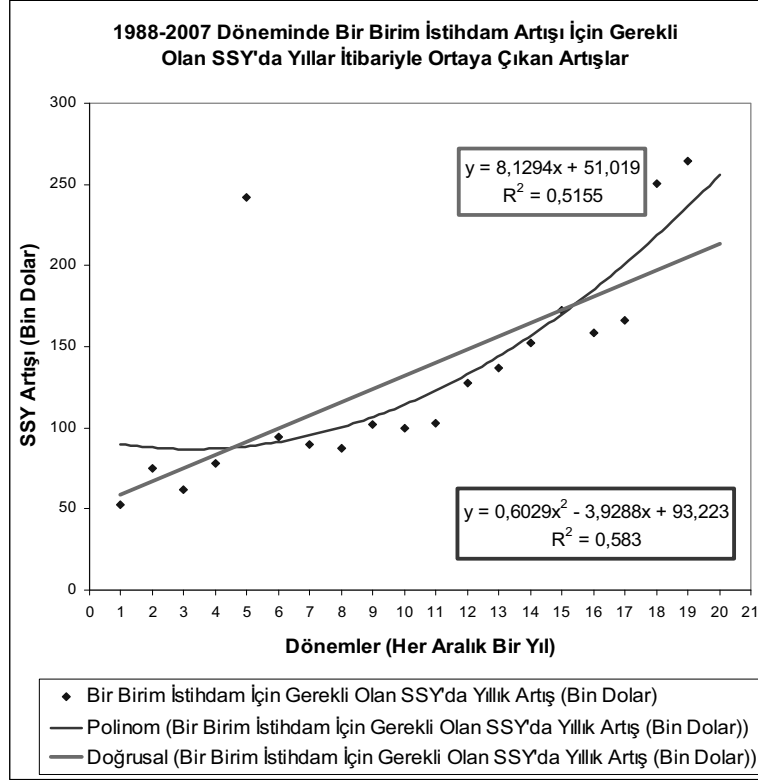
Sabit sermaye stoklarındaki artış gittikçe istihdamdan ziyade üretimde robotların kullanımını yoğunlaştırmaktadır. Aşağıdaki şekilde yer alan fonksiyonlar incelendiğinde, 1989-2007 döneminde kümülatif sabit sermaye yatırımları arttıkça, istihdam belirli bir noktaya kadar artış gösterdikten sonra giderek azalmaktadır.



Ayrıca istihdamın artırılması için gerekli olan sabit sermaye stok artışları, istihdamın fonksiyonu olarak tanımlandığında, 1988-2007 dönemine ilişkin olarak aşağıda şekilde yer alan fonksiyon ortaya çıkmaktadır. Durum bu fonksiyona göre açıklanacak olursa; anılan dönemde bir kişiye istihdam alanı açmak için 200.000 Dolar yatırım yapmak gerekmektedir.



Ayrıca aşağıdaki şekilde yer alan doğrusal fonksiyona göre, 1988-2007 döneminde istihdamı bir birim artırmanın ortalama maliyeti her yıl 8.129,4 Dolar artış göstermektedir.



Bu bağlamda aşağıda yer alan tabloya bakıldığında, 2007 yılında istihdamı bir birim artırmanın gerektirdiği sabit sermaye yatırımının 250.172,5 Doları bulunduğu görülmektedir.

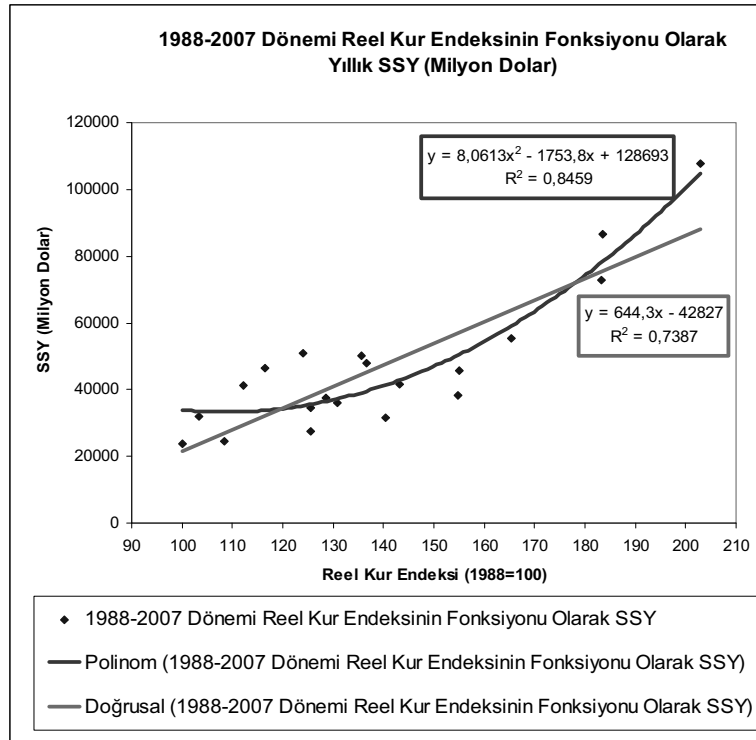
Yıllar	İstihdamı Bir Kişi Artırmak İçin Gerekli Olan SSY (Bin Dolar)
1989	523,393
1990	7,514,701
1991	6,192,121
1992	7,778,524
1993	2,421,163
1994	9,437,436
1995	8,958,613
1996	8,720,727
1997	1,017,519
1998	9,965,707
1999	103,079
2000	1,276,341
2001	136,826
2002	1,520,576
2003	1,726,585
2004	1,588,305
2005	1,663,608
2006	2,501,725
2007	2,644,342

Kaynak: Bknz ek tablolar.

4. SABİT SERMAYE STOKLARINDAKİ ARTIŞ İLE REEL KUR İLİŞKİSİ

Her şeye rağmen üretim ve istihdamı artırmanın yolu sabit sermaye stoklarının artışına bağlıdır. Bu nedenle ülkemizde sabit sermaye oluşumu büyük önem arz etmektedir. Ancak sabit sermaye stoklarının oluşumu kadar, bu oluşumun kaynağı da önem taşımaktadır. Maalesef ülkemizde sabit sermaye

stoklarının oluşumu büyük oranda TL'nin aşırı değerlenmesine bağlıdır. Bu konuda aşağıda yer alan 1988-2007 dönemine ilişkin reel kur ve sabit sermaye yatırımı (SSY) ilişkisini içeren doğrusal fonksiyona baktığımızda, reel kur endeksindeki 1 birimlik artışın sabit sermaye yatırımlarında 644.300.000 Dolar artışa neden olduğu görülmektedir. Ancak bu durum da cari işlemler açığı ve dış borç stoklarının artışıyla sonuçlanmaktadır. Diğer yandan belirtmek gerekir ki, sabit sermaye oluşumuna ilişkin olan bu sorun, ülke ekonomimizin geçmişten beridir gelen ve halen devam eden yapısal bir sorundur.



SONUÇ

Ülkemizde onbeş yaş ve üstü nüfus, işgücü ve istihdam gittikçe artsa da belirli bir dönemden sonra hızla azalış eğilimine girecektir. İstihdam üzerinde sibernetik devrimin eseri olan robotlaşmanın etkisi büyük olacaktır. Bu nedenle, istihdamı belirleyen parametrelerin sabit kalacağı varsayımı altında, işsizlik 2030'lu yıllarda aşırı artacaktır. Bu sürece bağlı olarak istihdamın yapısı da ticaret sektörü lehine değişmektedir. Ayrıca istihdamın artırılması için gerekli olan sabit sermaye stoku her geçen yılda daha da artmakta, istihdam yaratmak zorlaşmaktadır. Kaldı ki ülkemizde üretim ve istihdam artışı için gerekli olan sabit sermaye oluşumu da büyük oranda TL'nin aşırı değerlenmesine bağlıdır. Bu durum da cari işlemler açığı ve dış borç stoklarının artışına yol açmaktadır.

EK: Tablolar

**Tablo 1: 15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus,
İşgücü, İstihdam ve İşsizlik**

Yıllar	15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus (Bin)	İşgücü (Bin)	İstihdam (Bin)	İşsizler (Bin)
1988	33746	19391	17755	1638
1989	34315	19930	18222	1709
1990	35601	20150	18539	1612
1991	36869	21010	19288	1723
1992	37984	21264	19459	1805
1993	38957	20314	18500	1815
1994	40038	21877	20006	1871
1995	41175	22286	20586	1700
1996	42243	22697	21194	1503
1997	43299	22755	21204	1552
1998	44295	23385	21779	1607
1999	45311	23878	22048	1830
2000	46211	23078	21581	1497
2001	47158	23491	21524	1967
2002	48041	23818	21354	2464
2003	48912	23640	21147	2493
2004*	47544	22016	19632	2385
2005*	48359	22455	20067	2388
2006*	49174	22751	20423	2328
2007*	49994	22879	20738	2376
2008*	50772	23805	21194	2611
2009*	51686	24748	21277	3471

Kaynak: DPT, Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-2005); (*)
DPT: Temel Ekonomik Göstergeler 2010 Temmuz

Tablo 2: İmalat Sanayinde ve Ticaret Sektöründe İstihdam Edilenler (Bin)

Yıllar	İmalat Sanayinde İstihdam (Bin)	Ticaret Sektöründe İstihdam (Bin)
1988	2550	2029
1989	2635	2041
1990	2625	2035
1991	2736	2190
1992	2949	2377
1993	2706	2412
1994	3013	2538
1995	3027	2717
1996	3237	2737
1997	3445	2896
1998	3463	2995
1999	3555	3204
2000	3638	3817
2001	3581	3737
2002	3731	3980
2003	3663	4052
2004	3800	4179
2005	4084	4547
2006	4186	4730

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2005);
TÜİK, Türkiye İstatistik Yıllığı 2007, s. 157.

Not: 2005-2006 Verileri TÜİK verisi dikkate alınarak hesaplanmıştır.

Tablo 3: Bir Kişinin İstihdamı İçin Gerekli Olan Sabit Sermaye Yatırımları (SSY)

	İstanbul Ticaret Odası TEFE (1988=100)	Cari Fiyatlarla, Toplam Sabit Sermaye Yatırımları (Bin TL)	1988 Yılı Sabit Fiyatlarıyla Küm SSY (TL)	1988 Yılı Baz Olarak İstihdam Artışı (Küm)	1988 Yılı Sabit Fiyatlarla Bir Kişinin İstihdamı İçin Gerekli SSY (TL)
Yıllar	(a)	(b)			
1988	100	33738			
1989	164,9968652	51837	31416960,52	467000	67,2740054
1990	246,8001194	89892	67839957,48	784000	86,53055801
1991	376,5155993	150156	107720376,8	1533000	70,26769527
1992	629,3207941	258406	148781470,4	1704000	87,31306948
1993	976,9428273	525506	202572335,7	745000	271,9091754
1994	2153,996716	952322	246784195,1	2251000	109,6331386
1995	4049,300493	1882225	293266914,8	2831000	103,5912804
1996	6948,163308	3757812	347350445	3439000	101,003328
1997	12396,55531	7728372	409693344,4	3449000	118,7861248
1998	20924,15943	13022212	471928637,7	4024000	117,2784885
1999	30064,29467	17328839	529567904,5	4293000	123,3561389
2000	46210,43081	28573893,06	591402197,2	3826000	154,5745419
2001	72875,24347	33470391,01	637330539,2	3769000	169,098047
2002	105664,484	47482292,83	682267391,2	3599000	189,5713785
2003	130780,2806	57423183,92	726175527,5	3392000	214,0847664
2004	145873,0966	78781778,76	780182593	4036000	193,3058952
2005	154296,4896	97647237,58	843468049,3	4291000	196,5667792
2006	166295,8409	123568681	917774586,6	3199000	286,8942128
2007	180774,8804	140290189	995379499,8	3434000	289,8600757

Kaynak: (a, b) 1988-2004 verileri DPT'nin "Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-2005)"den hazırlanmıştır; DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2006; DPT Temel Ekonomik Göstergeler 2008 Nisan.

Tablo 4: İstihdamı Bir Kişi Artırmak İçin Gerekli Olan Sabit Sermaye Yatırımları (SSY)

	Ortalama Döviz Kuru (TL/Dolar)	Toplam Sabit Sermaye Yatırımları (Cari Fiyatlarla, Bin TL)	SSY Milyon Dolar	Reel Kur Endeksi	1988 Yılı Baz Olarak İstihdam Artışı (Küm)	SSY Milyar Dolar	Kümülatif SSY (Milyar Dolar)	İstihdamı Bir Kişi Artırmak İçin Gerekli SSY (Bin Dolar)
Yıllar	(a)	(b)	(b/a)	©	(d)		(e)	(e/d)
				100				
1988	1420,76	33738	23746,44556	98,02437				
1989	2120,777315	51837	24442,45307	106,3535	467000	24,44245	24,44245	52,3393
1990	2607,62063	89892	34472,80596	123,1036	784000	34,47281	58,91526	75,14701
1991	4169,846685	150156	36009,95704	128,2209	1533000	36,00996	94,92522	61,92121
1992	6868,69388	258406	37620,83513	126,1068	1704000	37,62084	132,5461	77,78524
1993	10986,81584	525506	47830,60059	133,8309	745000	47,8306	180,3767	242,1163
1994	29704,33225	952322	32060,03731	101,3361	2251000	32,06004	212,4367	94,37436
1995	45705,43008	1882225	41181,64946	109,9777	2831000	41,18165	253,6183	89,58613
1996	81184,25772	3757812	46287,44667	114,0492	3439000	46,28745	299,9058	87,20727
1997	151428,5205	7728372	51036,43602	121,6411	3449000	51,03644	350,9422	101,7519
1998	260039,5616	13022212	50077,81092	132,8678	4024000	50,07781	401,02	99,65707
1999	417580,8603	17328839	41498,16395	140,346	4293000	41,49816	442,5182	103,079
2000	623749,3427	28573893	45809,89686	152,0431	3826000	45,8099	488,3281	127,6341
2001	1222921,345	33470391	27369,20991	123,0528	3769000	27,36921	515,6973	136,826
2002	1504597,535	47482293	31558,13547	137,7493	3599000	31,55814	547,2554	152,0576
2003	1495306,789	57423184	38402,27593	151,7404	3392000	38,40228	585,6577	172,6585
2004	1422510,778	78781779	55382,20165	162,0792	4036000	55,3822	641,0399	158,8305
2005	1341047,5	97647238	72814,1528	179,5716	4291000	72,81415	713,8541	166,3608
2006	1429405,5	123568681	86447,60427	179,7994	3199000	86,4476	800,3017	250,1725
2007	1301812,5	140290189	107765,2803	198,9504	3434000	107,7653	908,067	264,4342

Kaynak: (a,b,c) DPT Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler 1950-2006;
DPT Temel Ekonomik Göstergeler Nisan 2008

I. OTURUM

ÇALIŞMA SORUNLARI

Oturum Başkanı : **Prof. Dr. Mustafa Yaşar TINAR**
Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi

Konuşmacılar : **Yrd. Doç. Dr. Zerrin SUNGUR**
Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi

Arş. Gör. Ceyda ŞATAF

Arş. Gör. Düriye TOPRAK

Arş. Gör. Şerife DURMAZ

Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi

Prof.Dr. Yusuf ALPER

Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi

Doç.Dr. Adnan MAHİROĞULLARI

Yrd. Doç.Dr. Halis BAŞEL

Cumhuriyet Üniversitesi

Prof.Dr. Nizamettin AKTAY

Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi

YEŞİL YAKALI MESLEKLER

Yard. Doç. Dr. Zerrin SUNGUR

Anadolu Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve
Endüstri İlişkileri Bölümü
e-posta: zsungur@anadolu.edu.tr

GİRİŞ

Günümüzde çözüm aranan temel ekonomik ve sosyal sorunlar artık hem ulusal hem de küresel düzeyde çevre sorunlarından ayrı düşünülemez hale gelmiştir. Yoksulluk, işsizlik, kentleşme ve nüfus artışı gibi sorunlar bir taraftan kalkınma, istihdamın artırılması ve yeni işlerin yaratılması gibi çıkış yollarına doğru ilerlerken, sürdürülebilirlik ve yenilenebilirlik kavramları ön plana çıkmıştır.

Tarım ve sanayi toplumlarında doğal kaynaklar ve çevre hoyratça kullanılmıştır. Özellikle geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinden itibaren “gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmelerini tehlikeye sokmaksızın bugünkü nesillerin ihtiyaçlarını karşılayabilen kalkınma” yani sürdürülebilir kalkınma anlayışı giderek hakim olmaktadır. (Akt. Fisunoğlu, 1990: 40; Akt. Tosunoğlu, 1998: 32) Bu bağlamda sürdürülebilirlik ve yenilenebilirlik kavramları doğal kaynakların daha etkin kullanılması gereğini beraberinde getirirken, çalışma yaşamına yeni ufuklar ve meslekler kazandırmıştır. Sanayi toplumu ve sonrasında mavi ve beyaz yakalı meslekler ağırlıkta iken, bugün bu mesleklerin yanında artık yeşil yakalı olarak ifade edilen meslekler de istihdam yapısında önem kazanmaktadır.

Bu bildiri de öncelikle yeşil yakalı mesleklerin tanımı ve kapsamı, daha sonra ise bu mesleklerin gelişim seyri ve istihdam kapasiteleri ele alınacaktır. Son olarak da, dünyada ve Türkiye’de yeşil yakalı mesleklere ilişkin istihdam ve eğitim olanakları değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Yeşil Yakalı Mesleklerin Tanımı ve Kapsamı

Birleşmiş Milletler Çevre Programı’nda yer alan tanıma göre “yeşil işler” ya da bir başka deyişle yeşil yakalı meslekler imalat, tarım, hizmet ve Ar-Ge sektörlerinde insanlığın karşı karşıya olduğu çevresel tehditleri gidermeyi amaçlayan işler/ mesleklerdir. (UNEP, 2008) Mavi yakalılar sanayideki, fabrikalardaki, üretim bantlarındaki emek yoğun işçi kesimini, beyaz yakalılar ise kurumsal alanda, ofislerde çalışanları tanımlamakta iken, son dönemlerde yukarıda tanımlanan “yeşil yakalı” meslekler ön plana çıkmaktadır. Ancak, yeşil yakalı meslekler sadece çevre dostu işlerle sınırlı olmayıp, toplumun yararına çalışan tüm sivil toplum kuruluşlarından sürdürülebilirliğe öncelik veren mesleklere kadar oldukça geniş bir alana uzanmaktadır.

Çevre dostu meslekler olarak tanımlanan yeşil işler büyümenin, sürdürülebilir kalkınmanın ve işsizlikle mücadelenin öncüsü olarak görülmektedir. ILO’nun tanımına göre; bir iş sürdürülebilir üretime katkı sağlıyorsa, enerji ve doğal kaynaklardan tasarruf ediyorsa, yenilenebilir enerji kullanıyorsa, çevre ve hava kirliliğine yol açmıyorsa, biyo-çeşitliliği koruyorsa o iş yeşil bir iştir; inşaattan tarıma, hizmetten metalürjiye kadar. Yeşil işler sadece çevre koruma sektörleriyle de ilgili değildir. (<http://tr.euronews.net/2010/09/20/yesil-is-sektorunde-istihdam/>)

Yeşil yakalı meslekler arasında; yenilenebilir enerji danışmanlığı, yenilenebilir enerji mühendisliği, rüzgar enerjisi uzmanlığı, rüzgar enerjisi teknikerliği, yeşil pazarlama danışmanlığı, karbon satış uzmanlığı, yeşil insan kaynakları yöneticiliği, çevre ve enerji hukuku uzmanlığı, organik tarım mühendisliği, doğal yaşam koçluğu, ekolojik turizm danışmanlığı, ısı yalıtım uzmanlığı, çevre mühendisliği, ekolojik bina tasarımcılığı, şehir planlama mühendisliği, atık su uzmanlığı ve içilebilir su uzmanlığı sayılabilir. Hatta yeşil kozmetik veya organik kozmetik gibi ileride yeni alanlar da ortaya çıkabilecektir.

Yeşil Yakalı Mesleklerin Gelişimi

Yeşil yakalı meslekler yelpazesinin dünyada ve özellikle gelişmiş ülkelerde genişlemesi üç temel nedenle ilişkilendirilebilir. Bunlar:

Teknolojik gelişmeler. Birçok verimli ve yenilenebilir enerji teknolojileri geleneksel fosil yakıt teknolojilerinden daha maliyetli ve pahalıdır. Fakat yenilenebilir teknolojiler ucuzladıkça piyasa buna hızla uyumlu hale gelmektedir. Rüzgar, güneş ve hidrojen gibi kaynakların ve bunlarla ilgili teknolojilerin geleceğin piyasasında baskın olacağı tahmin edilmektedir. Diğer taraftan bu kaynaklardan hangisinin önde olacağı konusu henüz net değilken, ülkelerin enerji politikalarının farklı birçok temiz enerji kaynağının bir araya geldiği bir doku ile oluşacağı beklenmektedir.

Ekonomik koşullar. Ekonomik açıdan bakıldığında ise, verimli ve yenilenebilir enerji teknolojisinin sermaye yoğun olduğu görülmektedir. Bu durumda enerji fiyatları ve ekonomi, işletmelerin ve tüketicilerin eğilimlerini ve yatırım özel-

liklerini etkileyecektir. Fosil yakıt fiyatlarının son yıllarda giderek yükselmesi, verimli enerji ve yenilenebilir teknolojilerin ekonomik açıdan bir seçenek olmalarını ve güçlenmelerini etkilemiştir.

Enerji politikaları. Bu yönde bir değerlendirme yapıldığında ise, genellikle uzun dönemli hedefleri olan enerji politikalarının işletmelerde yeşil enerji ve teknolojilere yatırım yapma ihtiyacını doğurduğu söylenebilir. (Cleary & Kopicke, 2009:3)

Dünyada Yeşil Yakalı Meslekler

Dünyada en çok yeşil yakalı sırasıyla Çin, A.B.D., Brezilya ve Almanya'da çalışmaktadır. Dünyada 2030 yılına kadar yeşil iş yaratmada liderliği biyolojik yakıt sektörünün alması ve 12 milyon yeni işin ortaya çıkması beklenmektedir. Bunu 6.3 milyon işle güneş enerjisinden elektrik üretimi izlerken, rüzgar enerjisinden elektrik üretiminin de 2.1 milyon iş yaratması tahmin edilmektedir. Yeşil yakalı mesleklerin bilinen gelişme seyri genellikle gelişmiş ülkelerde gerçekleşirken, Brezilya ve Çin gibi hızlı gelişen ülkelerde de bazı gelişmeler dikkat çekmektedir. Bunların yanında yeşil yakalı meslekler gelişmekte olan diğer ekonomilerde de görülmeye başlanmıştır. Örneğin; Bangladeş'te yürütülen bir projede yerli gençler ve kadınlar gerekli eğitimi alarak sertifikalı güneş teknisyenleri, bakım ve onarım uzmanları olarak yetiştirilirken, böylelikle 100 000 kişiye istihdam olanağı yaratılacaktır. Hindistan'da ise 9 milyon hanenin verimsiz çalışan eski tip ocaklarının gelişmiş olanlarla değiştirilmesi sayesinde 150 000 kişiye istihdam sağlanabilecektir. (ILO, 2008: 9)

Tablo 1: Seçilmiş Ülkelerde ve Dünyada Yenilenebilir Enerji Sektöründe Tahmini İstihdam Rakamları

Yenilenebilir enerji kaynağı	Dünya*	Seçilmiş ülkeler	
Rüzgar	300,000	Almanya ABD İspanya Çin Danimarka Hindistan	82,100 36,800 35,000 22,200 21,000 10,000
Güneş (fotovoltaik)	170,000**	Çin Almanya İspanya ABD	55,000 35,000 26,449 15,700
Güneş (Termal)	624,000 ve üstü	Çin Almanya İspanya ABD	600,000 13,300 9,142 1,900
Biyokütle	1,174,000	Brezilya ABD Çin Almanya İspanya	500,000 312,200 266,000 95,400 10,349
Hidroelektrik	39,000 ve üstü	Avrupa ABD	20,000 19,000
Jeotermal	25,000	ABD Almanya	21,000 4,200
Yenilenebilirler, Toplam	2,332,000 ve üstü		

* Verilerin mevcut olduğu ülkeler için geçerlidir.

** Japonya'nın PV endüstrisinde Almanya'nın PV endüstrisi kadar istihdam sağlandığı varsayılmaktadır.

Kaynak: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/publication/wcms_098503.pdf

Dünyada, rüzgar enerjisi sektöründe 300 000 kişiye istihdam sağlanmaktadır. Güneş enerjisinde ise (fotovoltaik ve termal) büyük çoğunluğu Çin`de olmak üzere yaklaşık 800 bin kişi çalışmaktadır. Yaklaşık 1,2 milyon kişi biyokütle alanında çalışırken, bunun da çevresel etkileri tartışmalı olan biyoyakıt alanında önde gelen dört ülkede (Brezilya, ABD, Almanya, Çin) yoğunlaştığı görülmektedir. (Tablo.1) Dünyada, geri dönüşüm, enerji verimliliği, su arıtımı ve sürdürülebilir ulaşımı içeren çevresel ürünlerin ve hizmetlerin toplam hacmi bugün 1000 milyar Avro olarak hesaplanırken, bu rakamın 2020 yılında 2200 milyar avroya ulaşması beklenmektedir. Avrupa Komisyonu`nun tahminlerine göre Avrupa Birliği`nin eko-endüstrisi, yıllık 227 milyar Avro`luk hacmi ve AB`nin toplam GSMH`sinin % 2,2`si ile Avrupa`nın en büyük sektörlerinden biri durumundadır. Bu endüstri geniş bir şekilde tanımlanmıştır: kirlilik kontrolü (çoğunlukla hava kirliliği kontrolü, atık yönetimi ve çevre yönetimi) ve kaynak yönetimi (yenilenebilir enerji tesisleri ve su tedariki) başlıca alanlar arasındadır. Komisyona göre eko-endüstri 3,4 milyon tam zamanlı istihdam oluşturmaktadır ki, bu hem otomotiv imalat sanayindeki, hem de ilaç sanayindeki istihdamdan daha fazladır.

Son yıllarda bu alanda çeşitli politikalar geliştirilmiş ve seçim kampanyalarında işlenen bir konu haline gelmiştir. İngiltere`de faaliyet gösteren New Economics Foundation, ABD eski başkanlarından Roosevelt`in 1930`ların ekonomik bunalımından çıkmak için önerdiği “Yeni Düzen” politikalarını dönüştürüp iklim değişikliği, işsizlik ve finansal kriz ile başa çıkmak için “Yeni Yeşil Düzen” adı altında 100 ayda uygulanacak bir program önermiştir. Hemen ardından, Birleşmiş Milletler Çevre Programı “Küresel Yeşil Yeni Düzen” raporunu açıklamıştır. Raporun amaçları arasında dünya

ekonomisini canlandırmak, istihdam oluşturmak ve korumak; sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyümeyi teşvik etmek, “Milenyum Gelişim Hedeflerine” ulaşmak, özellikle 2015’e kadar aşırı yoksulluğu ortadan kaldırmak ve karbona bağımlılığını ve ekosistemin bozulmasını engellemek yer almaktadır. ABD Başkanı Obama, seçim kampanyası sırasında açıkladığı “Amerika için Yeni Enerji” planı çerçevesinde gelecek 10 yıl içinde 5 milyon “yeşil yakalı” istihdamı için 150 milyar dolarlık yatırım yapacağını belirtmiştir. İngiliz Yeşil Partisi de bir milyon yeşil iş vaat etmektedir. (<http://www.ekolojimagazin.com/?s=magazin&id=476>) Hillary Clinton 2008 yılında A.B.D. başkanlık seçimi kampanyalarında yaptığı konuşmalarda daha fazla yeşil yakalı iş olanağı sağlanması yolunda seçmenlere özellikle vaatlerde bulunmuştur. Diğer adaylar da konuşmalarında A.B.D.’nin enerji politikalarına ilişkin olarak milyonlarca kişiye yeşil yakalı istihdam sağlayabilecek olan sürdürülebilir ve yenilenebilir gelişmeye benzer vurgular yapmışlardır. (Pappu, 2008; Chozick, 2008)

Bir çevre kuruluşu olan Greenpeace’ın yaptığı bir araştırma sonucuna göre dünyada sadece yenilenebilir enerji sektöründe en az 8 milyonluk bir istihdam olanağı bulunmaktadır. Bu alanda özellikle temiz enerjide lider olan Almanya’nın 250 000 kişilik yeşil istihdamı 2020’de 450 000’ne çıkarmayı hedeflemektedir. Almanya örneğindeki başarının güçlü siyasi bir kararlılığa dayandığı ifade edilmektedir. Hükümet destekli krediler, yenilenebilir enerji hakkında çıkarılan yasa, yatırımcılara sağlanan imkânlar kararlılıklar arasında yer almaktadır. Aynı zamanda 2020 yılı Avrupa Birliği’nin 3 milyon kişilik yeşil istihdama ulaşmayı hedeflediği bir tarihtir. (<http://tr.euronews.net/2010/09/20/yesil-is-sektorunde-istihdam/>)

Almanya, 2001'de aşamalı olarak nükleerden vazgeçme kararı verdiğinde yenilenebilir enerjileri destekleyen bir dünya lideri konumuna gelmiştir, fakat daha sonra bu eski teknolojilere bağlı kalma kararının yeşil enerjide bugüne kadar çeyrek milyon yeni iş alanı yaratan Almanya'yı lider konumundan indireceği ifade edilmektedir. Greenpeace, Almanya Başbakanı Angela Merkel'in Almanya'da bulunan nükleer santrallerin çalışma sürelerini 8-14 yıl arasında uzatma açıklamasını kınarken, bu kararı Alman halkının geleceğini tehlikeye atan ekonomik ve ekolojik bir çılgınlık olarak tanımlamaktadır. (<http://www.greenpeace.org/turkey/news/almanya-temiz-enerjide-liderligini-kaybedebilir-070910>)

Yeşil yakalı mesleklerin iyi ücretlerle çalışılan, iş güvenesi, güvenli çalışma koşulları olan, işyerinde şerefe, itibara, çalışanların haklarına önem verilen yani düzgün işler olması da gerekmektedir. Maalesef, günümüzde bu her zaman geçerli bir durum değildir. Geri dönüşüm işi bazen ciddi sağlık sorunlarına, meslek hastalıklarına yol açabilecek, düşük ücretli bir iştir. Brezilya, Kolombiya, Malezya ve Endonezya gibi biyoyakıt ürünlerinin yetiştirildiği ülkelerde çalışanlar genellikle aşırı iş yükü, düşük ücretler, tarım ilaçlarına ve baskıya maruz kalma gibi güçlüklerle baş etmek zorundadırlar. Bu dikkat çekici nokta, sürdürülebilir kalkınmanın sadece çevre için değil, yeşil yakalılar için de geçerli olması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. (<http://www.worldwatch.org/node/5925>)

Türkiye'de Yeşil Yakalı Meslekler

Özellikle son dönemlerde yapılan yenilenebilir enerji yatırımları ve AB ile başlayan çevre müzakereleriyle beraber Türkiye'de yeşil yakalı mesleklerde bir artış görülmektedir.

Türkiye’de kamu sektöründe çevresel faaliyetlerde istihdam edilenler ve özel sektörde rüzgâr endüstrisinde, organik tarımda, ekolojik pazarlarda çalışanlar ve çevre mühendislerinin sayıları incelendiğinde, 50 000 kişilik bir istihdam olduğu varsayılmaktadır. Sadece hidroelektrik santrali, rüzgar santralleri ve jeotermal projelerin hayata geçmesiyle bu sayının 100 000’in üzerine çıkması tahmin edilmektedir. Türkiye’de ulaşım, inşaat, enerji, tarım gibi sektörlerde yeşil işlerin gelişmesi çok daha kolay görünmektedir. Bu alanda kamu ve özel sektörün işbirliğine bağlı olarak karbon salımının azaltılması yönündeki çabalar karşılığını bulabilir. Yenilenebilir enerji sektöründe rüzgâr ve güneş enerjisine yapılacak yatırımlar kısa sürede yüz binlerce yeni istihdam yaratabilir özelliindedir. Yine yenilenebilir enerji sektöründe bulunan jeotermal, hidroelektrik, biyokütle alanlarında da yüksek seviyede istihdam potansiyeli bulunmaktadır.

AB’nin çevre müktesebatı içerisinde en kapsamlı düzenlemelerden biri sanayi kirliliğinin önlenmesine yönelik atık yönetimidir. Bu doğrultuda Türkiye’de de sanayi işletmeleri, lisans ve emisyon limit değerleri temelinde sıkı koşullara tabi tutulacaktır. İşletme izin prosedürlerini yürüten farklı kamu kurumları arasında etkin bir eşgüdüm mekanizması oluşturulacaktır. Ayrıca, atık oluşumu ve bertaraf edilmesi, enerji verimliliği, hammadde kullanımı, gürültü ve kazaların önlenmesi gibi hususlar bütünsel bir yaklaşımla ele alınacaktır. Kirliliğin kaynakta kontrolü, azaltılması, yeniden kazanımı ve geri dönüşümü gibi önlemler yoğunlaşacaktır.

Türkiye’de yeşil yakalılarının toplam sayısı henüz bilinmemekle beraber, Avrupa Rüzgar Enerjisi Birliği verilerine göre Avrupa Birliği’nde yeni kurulacak her bir MW’lık güç için 15 kişi istihdam edilebilmektedir. Ülkemizde halihazırda işletmede olan 433 MW gücünde rüzgar santrali dikkate alın-

dığında, rüzgar endüstrisinde yaklaşık 6500 kişilik istihdam yaratıldığı söylenebilir, fakat bu rakamın tamamının sürekli iş olduğu varsayılmaz. Yeşil yakalıların yenilenebilir enerji sektörünün ötesinde tarımda da kendine çalışma sahası bulunduğu dikkate alınmalıdır. Örneğin; organik tarımda çalışan 14 000 üretici bulunmaktadır; ekolojik pazarlarda, ekolojik ürün dağıtımı ve satışında çalışanlar da eklendiğinde bu rakam daha da artacaktır. Yalıtım sektöründe 15 000 kişinin çalıştığı tahmin edilmektedir. Çevre Mühendisleri Odası'na kayıtlı 6 000 çevre mühendisi bulunmaktadır. Güneş enerjisi sektöründe 2001 rakamlarına göre 2 000 kişi istihdam edilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında 2007 yılı itibariyle çalışan 8 500'e yakın yeşil yakalı kişi de dahil edildiğinde, günümüzde Türkiye'de yaklaşık 50 000 yeşil yakalının çalıştığı söylenebilir.

Rüzgar enerjisi konusunda Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (EİE) hesaplamalarına göre Türkiye'nin rüzgar potansiyeli 48 000 MW civarındadır. Enerji Bakanlığı'na göre kurulu güç 2020 yılına kadar 20 bin MW'a çıkarılacak. Avrupa Rüzgar Enerjisi Birliği'nin verdiği yukarıdaki orana göre rüzgar enerjisi sektöründe 2020'ye kadar 20 bin MW'a ulaşırsa 300 bin kişilik istihdam sağlanabilecektir. Bu sektörde özellikle rüzgar tribünlerinin yurtiçinde imal edilmesiyle daha fazla iş alanı yaratılabilecektir. Ayrıca EİE'nin verilerine göre Türkiye'de şu anda güneş enerjisi kapasitesinden ancak binde 1 oranında yararlanılabilmektedir. Bu alanda da önemli bir istihdam yaratılması mümkün görünmektedir. Aynı şekilde yenilenebilir enerji endüstrisinin diğer alanlarında—jeotermal, hidroelektrik, biyokütle - çalışan ve ileride çalışabilecek yeşil yakalılarının bir envanteri de çıkarılabilir.

Türkiye’de Kamu Sektöründe Çalışan Yeşil Yakalılar

TÜİK’in 2002 yılı Çevresel İstihdam ve Harcamalar Envanteri’nde kamu kurum ve kuruluşlarının çevresel faaliyet konuları şöyle sıralanmaktadır: Dış ortam havasını ve iklimi koruma, İçme ve kullanma suyu, Atıksu yönetimi, Atık yönetimi, Toprağın yeraltı ve yüzey sularının korunması ve iyileştirilmesi, Gürültü ve vibrasyonun azaltılması, Biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın korunması, Radyasyona karşı koruma (dış güvenlik hariç), Enerji, Araştırma ve geliştirme ve diğer çevre koruma faaliyetleri.

Kamu kurum ve kuruluşlarında 2007 yılında 8485 personel istihdam edilmiştir. 2007 yılında bunların % 78’i, 2008 yılında ise çevresel faaliyetlerde istihdam edilen 7557 personelin % 67’si sadece çevresel faaliyetlerle ilgili işlerde çalışırken, % 33’ü diğer faaliyetlerin yanısıra çevresel faaliyetleri de yürütmektedir. 2007 yılında kamudaki yeşil yakalıların % 75’i erkek iken % 25’i kadındır. 2008’de çevresel faaliyetlerde çalışan personelin % 65’i yüksek okul ve üzeri eğitime sahipken, % 22’si lise ve dengi okul mezunudur. (<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6205>)

2007’de kamuda çevre istihdam rakamı neredeyse 1997 rakamına eşittir. 1997’den beri sürekli artan personel, 2005 yılında 14 500 kişiye ulaşmış ama son yıllarda önemli oranda azalmıştır. Bu azalış 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün İl Özel İdareleri’ne devrinden ve 2007 yılında Tarım Bakanlığı İl Müdürlüklerinde çalışanların sayılmamasından kaynaklanıyor. Açıklanan son istihdam paketi çerçevesinde 120 bin kişinin, ağaçlandırma, erozyon kontrolü çevre düzenlemesi gibi işlerde istihdamını hedeflenmektedir. Bu durum kamuda geçici de olsa çevresel istihdamı artıracaktır. (<http://www.ekotrent.com>) (14.08.2010)

DEĞERLENDİRMELER VE SONUÇ

Tanımlamadaki zorluklar, özel sektörde yeşil yakalıların istihdamını ortaya koyabilecek standartlaşmış ve güncel veri yokluğu, Türkiye`deki yeşil yakalı istihdamının boyutlarını tam anlamıyla izlememize olanak vermemektedir. Bu alanda farkındalığın ve araştırmaların artması yeşil yakalıların daha sağlıklı ve detaylı incelemesine yardımcı olacaktır. Kurumlar arası işbirliğinin sağlanması, teşvikler ve düzenlemeler yeşil yakalıların önünü açabilir. Enerji, inşaat, tarım ve ulaşım gibi yeşil işlerin kolaylıkla gelişebileceği sektörlerde özel-kamu işbirliği, düşük karbon ekonomisi yaratmada önemli roller oynayabilir. Türkiye`nin, AB çevre müktesebatına uyumu ve Kyoto Protokolü sonrasında ortaya çıkacak anlaşma çerçevesinde düşük karbon ekonomisi için teknoloji transferinden ve uluslar arası yardım mekanizmalarından faydalanmanın yolları aranabilir. Gelişmiş ülkelerin yeşil işleri ve temiz enerji teknolojilerini geliştirmelerinde en önemli faktörlerden biri Ar-Ge`ye verdikleri önemdir. Türkiye`de devlet ve özel sektör, çok düşük olan Ar-Ge harcamalarını arttırmalı ve önceliklerini gelişen yeşil teknolojiler doğrultusunda gözden geçirmelidir. Ayrıca mesleki eğitim düzenlemeleri gelecekte öne çıkabilecek çevresel sektörlerin ihtiyaçlarıyla uyumlu hale getirilmelidir. Yeşil işlerin gereksinim duyduğu teknolojilerin, politikaların ve düzenlemelerin oluşturulması, kamu ve özel sektörün, sendikaların etkin işbirliğinden geçmektedir. Yeşil yakalı meslekler, farklı disiplinlerin bulunduğu ve işbirliğine gidebileceği, yaratıcılık ve hayat boyu eğitim ve gelişim gerektiren mesleklerdir. Bu yüzden yeşil işlerde çalışmak isteyen kişilerin kendilerini sürekli yetiştirmeleri, alanları dışında pazarlama, iletişim, reklam, psikoloji, sosyoloji gibi disiplinler hakkında da bilgi sahibi olmaları yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- CLEARY, J. & A. KOPICKI (2009), Preparing the Workforce for a 'Green Jobs' Economy- Research Brief, John J. Heldrich Center for Workforce Development.
- CHOZICK, A. (2008-02-11). "Clinton Pushes 'Green Collar' Jobs in Md. Factory Tour". The Wall Street Journal. <http://blogs.wsj.com/washwire/2008/02/11/clinton-pushes-green-collar-jobs-in-md-factory-tour/>. (11-07-2008)
- FİSUNOĞLU, M. (1990), "Sürdürülebilir Kalkınma ve Ekonomi", Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara.
- FORSTATER, M. (2006), "Green Jobs- Public Service Employment and Environmental Sustainability", Challenge, Vol. 49, No. 4, pp. 58-72.
- PAPPU, S. (2008-01-23). "Politicians Power Up With 'Green-Collar' Workers". The Washington Post. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/01/22/AR2008012203784.html>. (11-07-2008)
- RENNER, M. (2008), Worldwatch Report: Green Jobs: Working for People and the Environment (<http://www.worldwatch.org/node/5925>) (12.08.2010)
- TOSUNOĞLU, B.T. (1998), Sürdürülebilir Kalkınmada Japonya Örneği ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- United Nations Environment Program (2008), "Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World" (12.08.2010)
- United Nations Environment Program (2007; 2008), The UNEP-ILO-IEO-ITUC Green Jobs Initiative.
- United Nations Environment Program (<http://www.unep.org>) (13.08.2010)
- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_098503.pdf (17.08.2010)
- "Hillary's Plan to Create a Green Jobs Revolution: Creating New, High-Wage Jobs of the Future". <http://www.hillaryclinton.com/news/release/view/?id=5909>. (11.07.2008)

“5 Million Green Collar Jobs”. Barack Obama’s presidential campaign website. <http://my.barackobama.com/page/content/newenergy>. (11.07.2008)

<http://www.ekotrent.com/> (14.08. 2010)

<http://www.greenpeace.org/turkey/> (22.09.2010)

<http://www.greenpeace.org/turkey/news/almanya-temiz-enerjide-liderligini-kaybedebilir-070910> (10.09.2010)

<http://www.unep.org/newscentre/default.asp?ct=shortfilms> (13.08. 2010)

<http://tr.euronews.net/2010/09/20/yesil-is-sektorunde-istihdam/> (22.09.2010)

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6205>

2008 KRİZİ VE TÜRKİYE'DE UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARININ İSTİHDAMA YANSIMALARI

Arş. Gör. Ceyda ŞATAF
Arş. Gör. Düriye TOPRAK
Arş. Gör. Şerife DURMAZ

Dünya 2007 yılının ortalarında ABD emlak piyasasında başlayıp bazı büyük mali kuruluşların iflası ile derinleşerek bütün dünyaya hızla yayılan Küresel Krizle karşı karşıya kalmıştır. Krizler nedeniyle yükselen işsizlik oranları ve gelecekle ilgili belirsizlikler, devletin ekonomiye müdahalesini gerekli kılmış ve maliye politikalarının önemini arttırmıştır. Böylelikle maliye politikaları ile devlet, bir taraftan ekonomiyi düzenlerken diğer taraftan da krizlerin ortadan kalkmasına ve istikrarın sağlanmasına çalışmıştır.

Kriz sonrası uygulanması düşünülen maliye politikalarının temelini reel ekonomideki daralmanın azaltılması için alınacak genişletici önlemler oluşturmaktadır. Krizin Türkiye ayağında ise diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi fazla harcama yolu ile ekonominin uyarılması ve ekonomik büyüme hızının düşmemesine yönelik önlemler alınmaktadır. Bu çalışmada da 2008 krizi sürecinde Türkiye'de uygulanan maliye politikaları genel olarak ele alınarak istihdam üzerindeki yansımalarına bakılacaktır.

Anahtar Kelimeler: 2008 Krizi, Maliye Politikaları, İstihdam

2008 CRISIS AND EMPLOYMENT EFFECTS OF FISCAL POLICIES APPLIED IN TURKEY

ABSTRACT

In mid-2007 the world was faced with a global crisis that initiated in the US real estate market and then rapidly spread after deepening with the bankruptcy of large financial corporations. The crisis-led-increasing unemployment rates and -uncertainty about the future have necessitated state intervention and raised the importance of fiscal policies. Thus, by applying fiscal policies the state has both tried to enliven the economy and also to eliminate the effects of the crisis and assure stability.

The expansionary precautions in order to deduct the recession in real economy constitute the fundamentals of fiscal policies to be applied at the ex-crisis period. At the Turkish pillar of the crisis, just like the case in other developed and developing countries, there are the precautions that aim at the stimulation of the economy and the protection of the growth rate of the economy through over spending. In the paper, the employment effects of the fiscal policies applied in Turkey at the 2008 crisis period are examined.

Key words: 2008 Crisis, fiscal policy, employment

GİRİŞ

2007 yılının ortalarında ABD emlak piyasasında başlayan, zamanla finansal piyasalara yayılan, 2008 Eylül ayında aralarında Lehman Brothers'ın da bulunduğu bazı büyük mali kuruluşların iflası ile derinleşerek dünyaya yayılan bir Küresel Krizin ortasında yer almaktayız. ABD'nin mortgage kredilerine bağlı olarak görülen kriz; kısa sürede dünya finansal

sistemini etkilemiş, birçok finans kurumunun batmasına, birçoğunun ise devletleştirilmesine neden olmuştur. Krizi öncekilerden ayıran belki de en önemli nokta, karmaşık ve yüksek hacimli türev ürünlerin yer alması ve bu ürünlere bağlı sorunların küreselleşen dünyada hızla yayılmış olmasıdır. Finansal piyasalardaki sorunlar, kısa sürede reel sektöre de sıçramış; birçok ülkede görülen ekonomik yavaşlama, hızla bir ekonomik gerilemeye doğru yol almıştır.

Böyle bir ortamda, maliye politikası, kısa dönemde düşen toplam talebi süratle canlandıracak en önemli politika seçeneği olarak görülmeye başlanmıştır. Krizden en çok etkilenen sanayileşmiş ülkeler başta olmak üzere birçok ülke, genişletici maliye politikası uygulamalarına ağırlık vermeye başlamış, IMF dünya ülkelerine krizden çıkışın en etkin yolunun mali genişleme olduğunu duyurmuş ve son olarak 2009 Nisanında yapılan G-20 zirvesine katılan ülkeler, ekonomik büyüme için mali genişleme üzerinde anlaşmışlardır.

Ülkelerin üretim yapısı, büyüme oranları, fiyat istikrarı, istihdam yapısı, ödemeler dengesi gibi değişkenler küresel krizden etkilenerek ülkelerin ekonomik performanslarını düşürmektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, bu krizlerden daha çok etkilenmektedir.

Bütün ekonomilerin uygulamış olduğu maliye politikalarının amaçlarından biri de ekonomide tam istihdamı gerçekleştirmektir. Her ne kadar ekonomiler için sahip olunan bütün kaynakların üretime dahil edilmesi imkansız olsa bile, ülkeler için emek faktörünün üretime dahil edilmesi çok daha büyük önem taşımaktadır. İstihdam kavramıyla beraber işsizlik kavramı ve işsizlik oranlarını da dikkate almak gerekmektedir.

Bu açıdan çalışmada, 2008 küresel kriz kavramının tanımı ve etkileri ele alınarak, krize karşı Türkiye’de uygulanan maliye politikaları ile alınan önlemler ve bu politikaların istihdama yansımaları incelenecektir.

1. 2008 Küresel Krizi ve Yansımaları

Ekonomik kriz genel olarak; piyasada bulunan mallarda, hizmetlerde, bu mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan üretim faktörleri ile, farklı piyasalarda oluşan fiyatlarda meydana gelen ekonomik faaliyetlere göre normal olmayan aşırı dalgalamaları ifade etmektedir (Kibritçioğlu, 2001: 175). Dünyayı etkisi altına alan son 2008 ekonomik krizine ilişkin tarihsel arka plan ve Türkiye ölçeğinde ekonomiye etkileri istihdam ve maliye politikaları açısından aşağıda incelenmiştir.

1.1. 2008 Küresel Krizin Ortaya Çıkış Nedenleri

ABD’de mortgage piyasasında ortaya çıkan kredi krizi, önce finans piyasalarını sonra da mali piyasaları etkisi altına alarak küresel ekonominin tamamına yayılmıştır. Kredibilitesi düşük olan kişilere kredi verilmesi nedeniyle başlangıçta bir mortgage krizi olarak ortaya çıkan kriz ilerleyen dönemlerde likidite krizine dönüşerek pek çok gelişmiş ekonomide bankaların batmasına ve bazı bankacılık modellerinin yok olmasına hatta bazı ülkelerin iflasına neden olmuştur (Kobal, 2009: 1). Kriz, kredi kriziyle başlamasına rağmen önce likidite sonrasında da güven krizine dönüşmüş ve yaşanan krizin 1929 Büyük Buhran’dan sonra yaşanan en büyük ekonomik kriz olduğu kabul edilmiştir (Alptekin, 2009: 5).

Krizin nedenlerine farklı yaklaşımlar olmasına rağmen Frederic S. Mishkin’e göre ekonomik krizin temel sebepleri faiz oranlarındaki artışlar, belirsizliklerdeki artışlar, varlık piyasasının bilanço üzerindeki etkileri ve bankacılık sektöründeki problemler gösterilmiştir. (Akmeşe ve Çetin: 2009, 106). Ayrıca hızla artan finansal liberalizasyon, krizlerin ortaya çıkması ve diğer ekonomileri etkilemesinde ciddi etki yapmaktadır (Altuntepe, 2009: 131).

ABD’de ortaya çıkan bu krizin nedenlerine bakacak olursak ilk olarak konut kredisi veren kuruluşların teminat olarak aldıkları konut ipoteğini menkul kıymete dönüştürerek tahvil ihraç etmeleri yani piyasadan fon toplamaları ve topladıkları bu fonlarla da yeni krediler açmalarıdır. Çünkü konut fiyatlarında oluşan ani düşüş ve bu krediyi kullanan bireylerin ödeme güçlüğüne düşmeleri sonucu ihraç edilen bu tahvillerin de değeri düşmüş ve bunları ihraç eden kuruluşların mali yapısını bozulmuştur. Diğer bir nedense değeri düşen ve faiz oranının ne olacağı bilinmeyen konut ipoteğine dayalı bu tahvilleri güvence göstererek diğer finans kuruluşlarından kredi sağlamanın zorlaşması sonucu güven bunalımı yaşayan bankalar arasında likidite sorununun ortaya çıkmasıdır. Güven bunalımı geçiren bankalar arası piyasada likidite sorunu ortaya çıkmış ve bu kuruluşlar nakit sıkıntısı çeken bankalara kredi vermemeye ya da çok yüksek faiz oranıyla vermeye başlamıştır.

Başka bir nedense diğer finans kuruluşlarından kredi sağlayamayan ve fakat nakit sıkıntısı çeken bankalar çareyi tüketicilere verdiği kredileri geri çağırmakta bulmuş ve tüketiciye kredi vermekten vazgeçmiştir. Kredi sağlayamayan tüketiciler harcamaları kısmış ve üretimden tüketime tüm piyasada daralma olmuştur. Bu süreç batmakta olan kuruluşlara devlet sermayesi aktararak piyasaya müdahalesi yolu ile durdurulmaya çalışılmıştır (http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/2007_08_Kuresel_Finans_Krizi_ve_Turkiye.pdf)

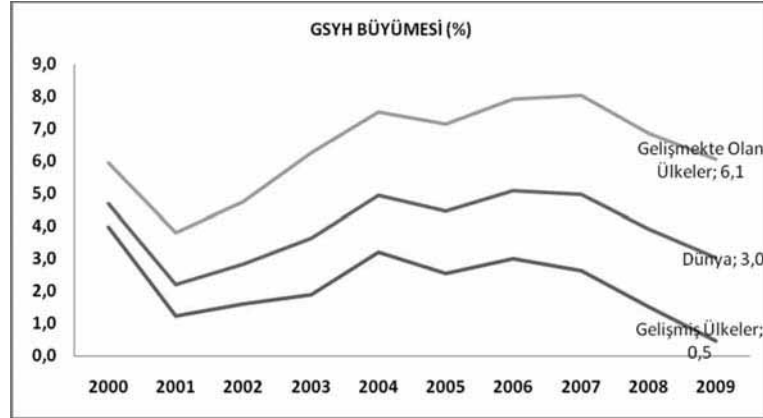
1.2. 2008 Küresel Krizin Etki ve Yansımaları

Küresel piyasalarda ki gelişmeler, gelişmekte olan ülkelerin finansal piyasalarını da etkilemektedir. Bu ülkelerin finansal kuruluşlarının Amerika’daki yüksek riskli aktiflere ve bu aktiflerle ilgili menkul kıymetlere olan erişimi sınırlı olmakla birlikte, söz konusu gelişmeler bütün gelişmekte olan ülke ekono-

milerini etkilemiştir. Gelişmekte olan ülkeler yatırımcıların risk alma iştahlarının azalması nedeniyle dış finansman açısından ciddi daralma yaşamaktadır. (Coşkun ve Balatan, 2009: 17).

Krizin dünya genelindeki etkilerine baktığımızda ise finansal krizin reel ekonomiye yansımaları nedeniyle hem ABD ve Avrupa gibi gelişmiş ekonomilerde hem de gelişmekte olan ülkelerin büyüme oranlarında azalışlar görülmüştür. Grafik 1’de görüldüğü gibi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere ve dünya genelinde 2007 sonrası dönemde büyüme oranlarında düşüşler görülmüştür.

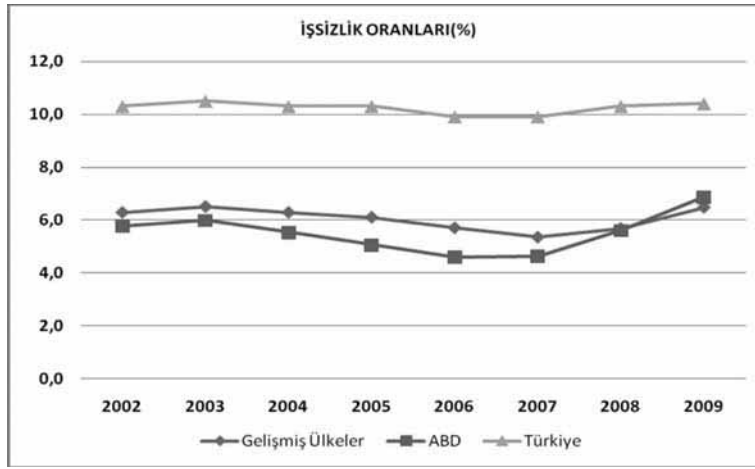
Grafik 1: Dünya Ölçeğinde GSYH (%)



Kaynak: (Alantar: 2009; 6-7)

Krizin etkisini ABD ve diğer gelişmiş ülkelere de işsizlik oranlarında da görmekteyiz. Özellikle ABD ve gelişmiş ekonomilerde yukarı yönlü trend dikkat çekmektedir. Türkiye’de ise 2006 ve 2007 yıllarında yüzde 10’ların altına düşen işsizlik oranları tekrar yüzde 10’un üzerinde seyretmeye başlamıştır.

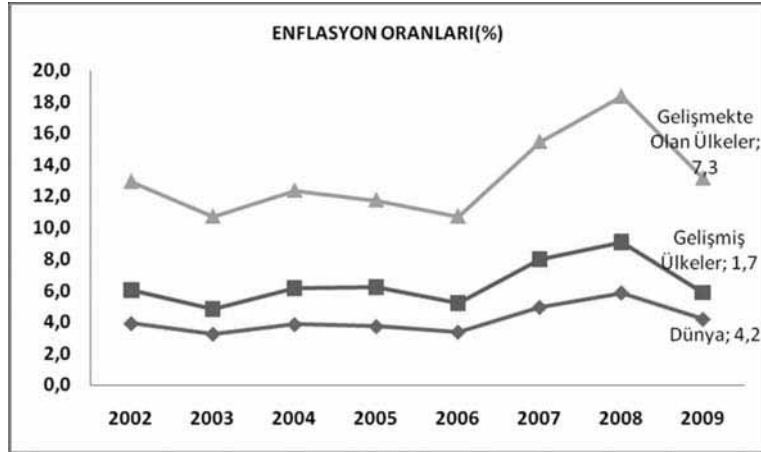
Grafik 2: Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: (Alantar: 2009; 6-7)

Ancak ABD de yaşanan mali çalkantının Türkiye’deki istihdama etkisine bakıldığında; büyüme oranlarında olduğu kadar istihdam açısından diğer ülkelere oranla (grafikte görüldüğü üzere) önemli bir etkisinin olmadığı görülmektedir. Bu sonuçta, 2001 krizi sonrası BDDK’da yapılan düzenlemelerle birlikte bankacılık sisteminin, finansal piyasaların ve kamu mali yönetiminin iyileştirilmesinin katkısı bulunmaktadır.

Grafik 3: Dünya Ölçeğinde Enflasyon Oranları (%)



Kaynak: (Alantar: 2009: 6-7)

Grafikte enflasyon oranlarının kriz dolayısıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yüksek seyrettiği görülmektedir. 2007-2008 yıllarında enflasyondaki artış sadece finansal krizden kaynaklanmamış olup aynı dönemdeki petrol ve gıda fiyatlarındaki artışlar önemli oranda enflasyonist etkiye neden olmuştur.

2. 2008 Küresel Kriz ve Maliye Politikası

Maliye politikası, devletin belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için sahip olduğu iktisadi araçları kullanmasıdır. Bu amaçlar, genel olarak fiyat istikrarını, tam istihdamı, ekonomik büyümeyi ve gelişmeyi, adil bir gelir ve servet dağılımını sağlamak ve konjonktürel dalgalanmalardan arınmış istikrarlı bir ekonomik yapıyı korumak şeklinde belirtilebilir (Tanzi, 1991: 9-12). Devlet, bu ekonomik amaçlarını gerçekleştirilmede

üç politika aracından yararlanır ki bu araçlar; kamu harcamaları, vergiler ve borçlanmadan oluşmaktadır (Öncel, 1969: 289). Günümüz maliye politikasının sınırları genişlemiş ve bu anlamı ile maliye politikası kamu ve özel sektör faaliyetleri ve hatta uluslar arası mali faaliyetlerin ekonomide meydana getirdiği etkileri inceleyen önemli bir iktisat politikası aracı haline gelmiştir (Akan vd., 2008: 110).

ABD’de kriz yönetimi için başlangıçta para politikasının ağırlıklı olarak kullanıldığı ancak hemen ardından bu politikanın yetersizliğini telafi etmek için maliye politikalarına ağırlık verildiği görülmektedir. Bu süreçte para politikası faiz politikası ve likidite desteği sağlanması şeklinde uygulanmıştır. 2001-03 döneminde yaşanan durgunluk sürecinde ABD Merkez Bankası gösterge faizini yüzde 6.50’den yüzde 1.75’e kadar düşürmüştü ve sonuçta ekonomi canlanma eğilimine girmişti. Daha sonra ekonomik canlanmaya karşılık azalan faizler nedeniyle enflasyon riski oluşmasına karşı önlem olarak ABD Merkez Bankası 2004-06 döneminde faiz oranlarını arttırarak yüzde 5.25 düzeyine çıkarmıştır. 2007 yılında başlayan dalgalanma sürecinde ise gösterge ve iskonto faiz oranlarını yeniden düşürmeye başlamış ve piyasaya çeşitli yollarla likidite desteğinde bulunmuştur. Bu süreçte ABD Merkez Bankası Ağustos 2007’de başlayan finansal dalgalanmaların etkilerini en aza indirmek ve finansal istikrarı sağlamak için bir dizi likidite arttırıcı işlem yapmıştır. Açık piyasa işlemleri, vadeli ihale kolaylığı, vadeli menkul kıymet borç verme kolaylığı ve piyasa yapıcılığı kredi kolaylığı gibi spesifik piyasa araçları ile piyasaya likidite sunmuştur (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, 2008b:75).

Piyasaya likidite desteği sağlayan bu önlemlerin ortak özelliği borç geri ödemelerini kolaylaştırmak ve bu yolla piyasalarda oluşan likidite sıkışıklığını ortadan kaldırmaktır. Kriz sürecinde para politikasını destekleyici yönde uygula-

nan maliye politikasının temel özelliği ise genişletici etkiler oluşturacak mali önlemler içermesidir. Bu amaçla sunulan 150 milyar dolarlık ekonomik büyüme paketinin temel hedefi kısa dönemde harcama eğilimi yüksek olan kesimin tüketimini arttırarak yatırımları canlandırmak olmuştur. 150 milyar dolarlık ekonomik büyüme paketinin 100 milyar doları tüketiciler, 50 milyar doları ise yatırımcılara ayrılmıştır. Dolayısıyla öncelikle talep artışının sağlanması hedeflenmiştir. Bunun için kamu harcamaları yerine vergi indirimleri ağırlıklı olarak kullanılmıştır. Öncelikle tüketicinin kullanılabilir gelirini talebe dönüştürebilmesi için kişisel gelirini arttırma amacıyla dolaysız vergiler azaltılmış daha sonra gelirin harcamaya dönüşmesi için tüketim mallarının fiyatını düşürücü etki oluşturacak şekilde dolaylı vergiler de azaltılmıştır. Sonuçta artan talebe karşı üretimi teşvik etmek için yatırımcılara da vergi indirimleri ve vergi teşvikleri sağlanmıştır. Özet olarak, ABD’de yaşanan yurt içi daralmaların genişletici para politikaların destekleyen genişletici maliye politikaları ile giderilmeye çalışıldığı ve bu kapsamda uygulanan maliye politikalarının vergi indirimlerini, vergi muafiyet ve istisnalarını temel alan politikalar olduğu görülmektedir.

ABD krizinin dünya ekonomisine ve doğal olarak küresel piyasalara etkisinin iki temel noktada ortaya çıktığı belirtilebilir. Birincisi; ABD piyasalarında başlayan ve hızla diğer piyasalara yayılan daralma, küresel piyasalarda da likidite ve kredi daralmasına yol açmıştır. Bu nedenle ortaya çıkan bu daralma süreci küresel bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir. ABD kendi içinde zarar eden veya iflas eden yatırım bankalarının çoğunu kamulaştırmış, krizin yansıdığı ülke piyasalarında da benzer bir eğilim oluşmuştur. İkincisi; serbest piyasa ekonomisinin bu şekliyle uygulanmasının küresel piyasalar için ciddi bir tehdit oluşturduğu ve dolayısıyla serbest piyasa ekonomisinin kurallı piyasa eko-

nomisine dönüştürülmesi ve bu kuralların belirlenmesi için uluslararası düzeyde ortak bir plan oluşturulması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Şimşek ve Altay, 2009:18).

2.1. Küresel Krizin Türkiye'deki Maliye Politikalarına Yansımaları

İlk başlarda, krizin Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeleri etkilemeyeceği (ya da etkinin sınırlı düzeyde kalacağı) düşünülmüş ve ülkelerde karar alıcılar makro ekonomik projeksiyonları bu çerçevede oluşturmuştur. Türkiye'nin Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşadığı krizlerle birlikte gerçekleştirdiği yapısal reformlar sonrasında yakalamış olduğu görece istikrar ile kamu kesimi kaynaklı sorunların risk unsuru olma özelliğini kaybetmesi ve gelişmiş ülkelere farklı olarak, mortgage kredileri ve bunlara bağlı türev araçların Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere, sistematik risk unsuru oluşturmaması da, Türkiye'de krizin etkilerinin sınırlı düzeyde kalacağı beklentisini güçlendirmiştir. Ancak geldiğimiz noktada, 2008 yılının son çeyreğinden itibaren Türkiye başta olmak üzere pek çok gelişmekte olan ülke ekonomisi global krizden, büyüme, işsizlik, bütçe açığı vb. makro ekonomik göstergeler bakımından olumsuz etkilenmiştir (<http://www.mcvriz.com/kriziovmptdenokumak.pdf>, e.t. 29.10.2010, s. 3).

Türkiye'nin, Küresel Kriz karşısında dünyaya paralel hareket ettiği gözlenmektedir. Türkiye, krize öncelikle para politikasıyla tepki vermiştir. Bu doğrultuda TCMB, çeşitli likidite tedbirleriyle finansal piyasaları rahatlatma yolunu seçmiş ve enflasyon görünümündeki düşüşe paralel olarak politika faizlerinde hızlı ve yüksek ölçekli faiz indirimlerine başvurmuştur. Ayrıca, 2001 krizi sonrası bankacılık sektöründeki düzenleme ve denetlemelerin, finans sektörünün Küresel Kriz karşısındaki dayanıklılığını artırdığı söylenebilir. Bununla birlikte, 2001 krizine göre Türkiye ekonomisinin dışı

açıklık oranının daha fazla olması, özellikle ihracat kanalından gelen küçülme etkisini artırmıştır. (Bocutoğlu ve Ekinci, 2009: 79-80)

Devletin krize karşı aldığı ilk önlemlerin tamamına yakını maliye politikasının gelirler ve harcamalar politikası dayanaklıdır. Bunlar kısaca şöyle özetlenebilir: (Çolak, 2009: <http://www.tisk.org.tr>)

- 2008 ve 2009 yıllarında kısa çalışma ödeneği için yapılan başvurularla sınırlı olmak üzere, kısa çalışma için öngörülen azami 3 aylık sürenin, 6 ay olarak uygulanması ve kısa çalışma ödeneği miktarının da yüzde 50 oranında artırılarak ödenmesi,
- Sağlık hizmeti sunucularının ödemelerinin hızlandırılması,
- Ekonomik kalkınmanın hızlandırılması, istihdamın artırılması ve bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farkının en aza indirilmesi ve sektörel olarak da kümelenme olgusunun öne çıkartılarak yatırımların teşvik edilmesine yönelik indirimli kurumlar vergisi oranı uygulamasının genişletilmesi,
- Eximbank'ın sermayesinin 500 milyon TL arttırılması,
- Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu'nun yüzde 5 düşürülmesi,
- KOSGEB kanalı ile kredi şeklinde kullanılmak üzere, işletmelere 275 milyon TL aktarılması,
- Yeni konutların satışından alınan yüzde 18'lik KDV'nin üç ay süreyle yüzde 8'e indirilmesi,
- Otomotiv firmalarının elindeki mevcut araçlardan alınan ÖTV'nin üç ay süreyle indirilmesi,
- Sanayide kullanılan elektrikte uygulanan indirimli gece tarifesinin hafta sonları ve diğer resmi tatil günlerini kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması,

- Beyaz eşya ve elektronik eşyada uygulanan ÖTV'nin de 3 ay süreyle indirilmesi.

Alınan bu önlemlerin ortak noktası dış talebin daraldığı bir dönemde iç talebin artırılmasıdır. Hükümeti bu önlemleri almaya iten temel olgu, hiç şüphesiz kapasite kullanım oranının yüzde 63'lere inmesi ve işsizlik oranının yüzde 13,6'ya yükselmesi olmuştur.

Nitekim, daralan ekonomi vergi gelirlerinde önemli düşümlere neden olmuş ve bütçe dengesi yaklaşan mahalli idareler seçimi için yapılan palyatif amaçlı harcamaların da etkisi ile ciddi bir biçimde bozulmuş ve bütçe açığı yüzde 2,187 oranında artmıştır. Ocak-Şubat 2009 dönemi için açıklanan bütçe verileri hükümetin bütçe idaresinde de sorun yaşadığının göstermektedir.

Tablo 1: Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (2008-2009)

Milyon TL	2008			2009			Artış Oranı (%)
	Yıllık Gerçekleşme	Ocak-Şubat		Yıllık Hedef	Ocak-Şubat		
		Gerçekleşme	%		Gerçekleşme	%	
Bütçe Giderleri	225.967	32.913	14,6	259156	44.604	17,2	35,5
Faiz Hariç Giderler	175.306	23.916	13,6	201.656	30.963	15,4	29,5
Faiz Giderleri	50.661	8.998	17,8	57.500	13.642	23,7	51,6
Bütçe Gelirleri	208.898	33.410	16,0	248.758	34.245	13,8	2,5
Vergi Gelirleri	168.087	29.336	17,5	202.090	27.630	13,7	-5,8
Bütçe Dengesi	-17.069	496	-2,9	-10.398	-10.359	99,6	-2.187,2
Faiz Dışı Denge	33.592	9.494	28,3	47.102	3.282	7,0	-65,4



	Bütçe Giderleri	Faiz Hariç Giderler	Faiz Giderleri	Bütçe Gelirleri	Vergi Gelirleri	Bütçe Dengesi	Faiz Dışı Denge
■ 2008 Ocak-Şubat	32.913	23.916	8.998	33.410	29.336	496	9.494
■ 2009 Ocak-Şubat	44.604	30.963	13.642	34.245	27.630	-10.359	3.282

Kaynak: www.maliye.gov.tr

Ocak-Şubat 2009 bütçe gerçekleştirmelerine göre bütçe 10.359 milyar TL açık vermiştir. 2008 yılında aynı aylarda bütçe 496 milyon TL fazla vermişti. Böylece 2009 yılı sonu için öngörülen 10.398 milyar TL'lik bütçe açığı hedefine ilk iki ayda ulaşılmıştır. Diğer yandan ilk iki ayda faiz dışı fazla yüzde 65,4 azalarak 3.282 milyar TL düzeyine gerilemiştir.

Geçen yıl aynı dönemde faiz dışı fazla 9.494 milyar TL olmuştu. Böylece yıl sonu için belirlenen 47.1 milyar liralık faiz dışı fazla hedefinin iki ayda yüzde 7'sine ulaşılmıştır.

2008 yılının Ocak-Şubat döneminde 32.913 milyar lira olan bütçe giderleri, bu yılın aynı döneminde yüzde 35,5 artarak 44.6 milyar lira, 33.4 milyar lira olan bütçe gelirleri ise yüzde 2,5 oranında artarak 34.25 milyar lira olmuştur. Yılın ilk iki ayında, faiz hariç giderler geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 29,5 artarak 31 milyar lira olurken, vergi gelirleri yüzde 5,8 oranında düşmüş ve tahsilat 27.6 milyar TL düzeyinde kalmıştır. (Çolak,2009: <http://www.tisk.org.tr>)

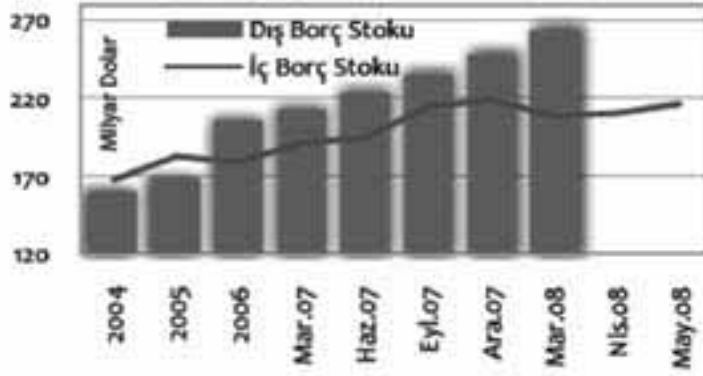
Maliye politikasının araçlarından biri olan borçlanma politikasında ise, küresel krizin borçlanma üzerindeki doğrudan etkisi özel kesim dış borçlarının hızla artması şeklinde ortaya çıkmıştır. Özellikle ABD krizinin küresel piyasalara yayılmaya başladığı 2003 yılından itibaren Türkiye'de de özel kesim dış borçları önemli ölçüde artmıştır ([http://www.istanbul_m_terek%20oda%20%28son%28\(1\),e.t.:21.09.2010](http://www.istanbul_m_terek%20oda%20%28son%28(1),e.t.:21.09.2010)).

Bu nedenle 2009 yılında, küresel finans piyasalarındaki daralmanın Türkiye'de öncelikle yüksek ölçüde dış borç biriktirmiş olan ve dış borçlarını çevirmek zorunda bulunan finans dışı reel şirket kesimlerini etkilemiştir. Ayrıca bu sürecin, ulusal üretimde gerileme ve artan işsizlik ile birlikte uzun süreli bir durgunluk yaratacağı da öngörülmektedir (Susam ve Bakkal, 2008:80).

İç ve dış borç stoklarının 2004-08 dönemindeki gelişimi

dikkate alındığında ise hem yurt içi kaynaklardan hem de dış kaynaklardan elde edilen borçların arttığı görülmektedir (Bkz. Grafik 1).

**Grafik 4: Türkiye’de 2004-2008 Döneminde
Brüt Dış Borç Stoklarındaki Gelişmeler**



Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, 2008a: 8.

2004-08 döneminde dış borç stoku iç borç stokuna kıyasla daha hızlı artmıştır. İç borç stoku da Mart 2008'e kadar artış eğiliminde olmakla birlikte bu dönemden itibaren yatay bir seyir izlemektedir. Diğer yandan iç borçların reel faizinde küresel piyasalarda yaşanan faiz indiriminin etkisiyle önemli bir azalış söz konusudur. İç borcun ağırlıklı ortalama vadesi ise değişmemiştir. Küresel piyasalarda yaşanan dalgalanmalar ve belirsizlikler iç borcun vadesinin uzamasını ve faizinin daha da azalmasını engellemiştir (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, 2008a; s.45).

Türkiye'nin krize karşı almış olduğu önlemlerin başarısı için para ve maliye politikası önemlerinin birlikte uygulaması

önem arz etmektedir. Maliye politikası açısından gider politikası yürütülürken harcamaların seçim öncesi dönemde fazla artması nedeniyle kamu kaynaklarının yatırıma dayalı alanlarda harcanması gerekmele beraber, vergi gelirlerinin büyük kısmının dolaylı vergilerden sağlandığı dikkate alındığında KDV ve ÖTV indirimlerine gidilmesi yerinde uygulamalar olmuştur. Dolayısıyla gider politikalarının gelir politikaları ile beraber yürütülmesi ve durgunluk döneminde talebi canlandırmada daha etkili olan kamu harcamalarının niteliğine dikkat edilmesi gerekmektedir. Cari harcamalar gibi üretken olmayan harcamalar yerine, yatırım harcamaları gibi üretken harcamalara ağırlık verilmesi istikrarlı büyümeyi sağlamak açısından da önemli olacaktır (Özkan, 2009: 41).

Bugünkü kriz ortamında, yukarıda belirtildiği üzere, iradi maliye politikası yeniden çözüm olarak sunulmaktadır. Diğer bir deyişle, iktisatçılar ve uygulayıcılar Keynes'in krize karşı genişletici maliye politikası fikrini tekrar kurtarıcı olarak görmektedirler.

2.2. Küresel Krizin Türkiye'deki İstihdam Politikalarına Yansımaları

Küresel ekonomik kriz, dünya üzerindeki gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerin emek piyasalarında olduğu gibi Türkiye'nin emek piyasası üzerinde de etkiler ortaya çıkarmıştır. Dünya genelinde ekonomik faaliyetlerde daralma ve talepte düşüş gözlenirken; bu durum Türkiye'de de üretim yapısını etkilemiştir. Bu ekonomik daralmanın sonucunda bazı kuruluşlar işçi çıkarma yolunu tercih ederken, bazıları da dört günlük çalışma haftası, ücretsiz izinler, ücretleri dondurma ve esnek iş planları gibi yöntemlere başvurarak istihdam açısından farklı politikaları uygulamışlardır (Ercan, 20.09.2010). Örneğin; Abode kriz şartlarından dolayı toplam istihdam güçlerinin %8'inde bir kısıntıya gitmek zorunda

kalmış ve diğer dünya devleri olan Sony, Volvo, Panasonic, Microsoft gibi şirketler de aynı kısıtlamaya başvurmuşlardır. Türkiye’de de durum çok farklı değildir. Örneğin, IBM’in Türkiye Şubesi ve Arçelik gibi büyük şirketler de işten çıkarma politikası uygulamışlardır ([http:// bilisimsendikasi.org/](http://bilisimsendikasi.org/), e.t.20.09.2010).

Bu bağlamda Türkiye’nin kriz sonrasında istihdam yapısında görülen değişimler tablo 2 de verilmiştir.

Tablo 2. İşgücü Durumu (2009-Mart)

	TÜRKİYE		KENT		KIR	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Kurumsal olmayan nüfus (000)	69,479	70,299	48,228	48,628	21,251	21,670
15 ve üstü yaştaki nüfus	50,564	51,426	35,633	36,066	14,931	15,359
İşgücü (000)	22,921	23,924	15,618	16,324	7,302	7,601
İstihdam (000)	20,389	20,148	13,632	13,383	6,757	6,765
İşsiz (000)	2,532	3,776	1,986	2,941	545	835
İşgücüne Katılma Oranı (%)	45,3	46,5	43,8	45,3	48,9	49,5
İşsizlik Oranı (%)	11,0	15,8	12,7	18,0	7,5	11,0
İstihdam oranı (%)	40,3	39,2	38,3	37,1	45,3	44,0
Genç nüfusta İşsizlik oranı (%)	19,8	27,5	21,6	29,8	15,0	21,8
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	13,4	18,9	13,0	18,3	15,7	21,8

Kaynak: (Altuntepe, 2009:142)

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere, Kriz Türkiye’de işgücü piyasasında olumsuzluklara yol açmıştır. 2008 Mart döneminde Türkiye’de işsizlik oranı yüzde 11,0 iken, 2009 Mart döneminde yüzde 15,8 olarak gerçekleşmiştir. Bunun yanında tarım dışı işsizlik oranı ise yüzde 18,9 olarak göze çarpmaktadır. 2008 yılı Mart ayıyla karşılaştırma yapıldığında işsizlik oranında önemli bir artışın ortaya çıktığı görülmektedir. Bunun yanında istihdam oranı azalış göstermiştir. Bu oran 2008 yılında yüzde 40,3 iken, Mart 2009 itibariyle yüzde 39,2’ye gerilemiştir. Yine genç nüfustaki işsizlik oranında da önemli bir artış gerçekleşmiştir. Bu oran yüzde 19,8’den yüzde 27,5’e yükselmiştir. Sonuç itibariyle, ülkemiz de küresel krizden etkilenen ülkeler arasında yer almıştır (Altuntepe, 2009:143)

Küresel ekonomik krizin ulusal ekonomideki yansımaları işgücü piyasasında belirgin bir etki yaratmış, son iki yıllık süreçte işsizlik oranları yeniden artış eğilimine girmiştir. Kriz döneminde işsizliği genişleten temel etmenin işini kaybeden işgücü olduğu açıktır. Ancak krizin reel ücretler üzerinde yarattığı olumsuz etkileri telafi etmek isteyen ilave işgücü arzının da bu sonuçta etkisi yansınamaz. Nitekim sadece 2009 yılında işgücünün net 1 milyonu aşan düzeyde bir genişleme kaydettiği görülmektedir. Ülkemizde küresel kriz şoku ile artan işsizlik düzeyi halen %14’ler civarındadır. 2009’un son çeyreğinde ulusal düzeyde ekonomi %6 büyümüş olmasına rağmen işsizlik oranları istikrarlı seyrini korumuştur. 2008 yılında %11 düzeyinde olan işsizlik oranı geçen yılsonunda dramatik bir artışla %14’lerin üzerine çıkmıştır. (www.setav.org/ups/dosya/35324.pdf, e.t. 21.09.2010)

Küresel krizin etkileri kentsel işsizlik oranları açısından daha belirgindir. Bu oranlar dikkate alındığında özellikle son 1 yıllık periyotta kentsel işsizlik oranının genel işsizlik verilerinden hızla arttığı görülmektedir. Söz konusu dönemde genel

işsizliğin artış hızı %21’de kalırken, artarken bu oran kentsel alanlarda %23’e ulaşmıştır. Bu durum, esasen Türkiye’de işsizlik sorununun en önemli toplumsal sorun olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Nitekim kentsel işsizlik düzeyinin kırsal işsizlik oranının 1.9 kat üzerine çıkması bu sorunu çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. (TÜİK (2010), “Hanehalkı İşgücü İstatistikleri”, İnternet Veri Tabanı, www.tuik.gov.tr, Erişim Tarihi: 01.09.2010)

2.2.1. Vergi Politikaları ve İstihdam İlişkisi

Krizin etkilerinin de ötesinde Türkiye’de önemli bir istihdam sorunu bulunmaktadır ve vergi politikaları da istihdam sorununu doğrudan etkilemektedir. Bu konuda ilk ve önemli belirleyici unsur istihdam üzerindeki vergi ve diğer kamu kesintilerinin yüksek olmasıdır. İşverene toplam maliyeti 885 Türk Lirası olan asgari ücret üzerinden işçinin aldığı net ücret 576 Türk Lirasıdır. Asgari ücret üzerinde yüzde 34 oranında vergi, prim, fon vb kamu kesintisi bulunmaktadır. İstihdam üzerindeki bu yükler nedeni ile kayıt dışı istihdam yüksek kalmaktadır. Nitekim 2009 yıl sonunda toplam 21.5 milyon istihdamın 9.2 milyonu kayıt dışı çalışmaktadır. Bu rakam 2008 yıl sonunda 8.6 milyon kişi olmuştur. Türkiye’de krizin de etkisi ile kayıt dışı istihdam genişlemektedir. İşletmeler rekabet güçlerini korumak veya hayatta kalabilmek için bu yüksek yükler karşısında kayıt dışına itilmektedir. Kadın istihdamında ise toplam 5.9 milyon çalışanın 3.4 milyonu kayıt dışıdır ve kadınların yüzde 57.5’u sosyal güvencesiz çalışmaktadır.

Türkiye’de istihdamın yüzde 46’sının sosyal güvenlik primi asgari ücret üzerinden yatırılmaktadır. İstihdam piyasasında ikinci olumsuz etki ise istihdama ilişkin düzenlemelerin çok katı olmasıdır. İstihdam piyasasında çalışma ücretleri, çalışma koşulları, çalışma saatleri, çalışma şekilleri, işçi kıdem

tazminatı ve sosyal güvenlik sistemine katılma konularında mutlaka esneklikler getirilmeli ve birden çok seçenek sunulmalıdır. İstihdam üzerindeki kamu yükleri azaltılmadan ve esnek istihdam koşulları oluşturulmadan ilave istihdam yaratılması ve şirketlerin rekabet güçlerini arttırması çok sınırlı kalacaktır.

Kadınların çalışmasını engelleyen çocuk, yaşlı ve engelli bakımlarının ve bakım evlerinin devlet tarafından karşılanması ve işveren üzerinden bu maliyetlerin alınması gerekmektedir. Kadınların esnek ve part time çalışmalarına müsaade edilmeli ve bunun için yasalar düzenlenmelidir. (<http://www.marmarakultur.com/DownloadHandler.ashx?...kriz...>, e.t.20.09.2010)

SONUÇ

2008 yılında ABD’de başlayan finansal kökenli krizin reel ekonomiye yayılması ile birlikte küresel düzeyde ekonomik büyüme ciddi bir şekilde gerilemiştir. 2006 ve 2007’de %5’i aşan büyüme oranları 2008’de %3’e gerilerken, 2009 için ise, son 60 yılın en kötü ekonomik performansı olan %0,5 düzeyinde bir daralma beklenmektedir

Finansal piyasalarda yaşanan krizin etkisiyle küresel ekonominin resesyon sürecine girmesi, gerek ulusal gerekse uluslar arası ölçekte makro ekonomik politikaların devreye girmesini sağlamıştır. Krizin ilk olarak finans piyasalarında başlaması, para politikasını gündeme getirmiş ancak hızlı faiz indirimleri ekonominin tekrar canlanmasına yetmemiştir. Böylece para politikasının yanı sıra maliye politikası da gündeme gelmiştir.

Buna yönelik olarak Krizin ülkemize yansımalarını sınırlandırma ve iç talebi canlandırma amacıyla para politikası ve maliye politikası devreye girmiştir. Uygulamaya konan

tedbirler; likidite destekleri, vergi ve prim destekleri, üretim ve ihracata yönelik kredi ve garanti destekleri ve finansman destekleri olarak belirtilebilir. Ayrıca, Haziran 2009 döneminde büyük proje yatırımları, bölgesel ve sektörel teşvik sistemi ve genel teşvik sistemi ile birlikte yeni teşvik sistemine gidilmiştir. Böylece, Büyük proje yatırımları için 12 sektör (başta kara taşıtı, tekstil, konfeksiyon, madencilik, ilaç, kimya, makine, elektronik, taşımacılık sektörü olmak üzere) belirlenmiştir. Bölgesel ve sektörel teşvik sisteminde ise ağırlıklı olarak Doğu ve Güneydoğu bölgeleri olmak üzere 81 ilin tamamının yeni teşvik sisteminden yararlanması öngörülmektedir. Yeni teşvik sistemiyle birlikte açıklanan istihdama yönelik paketle yaklaşık 500 bin kişiye mesleki uygulamalı ve girişimcilik eğitimi veya doğrudan istihdam imkanının sağlanması hedeflenmektedir.

Krizlerin öncesinde kötüleşmeye başlayan beklentiler ve psikolojik faktörler krizlerin gelişini hızlandıran önemli unsurlar olmuştur. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de güncel mali kriz ve sonrasında kendisini göstermeye başlayan resesyona beraber, başta mali sektör olmak üzere çoğu faaliyet alanında istihdam azaltımına gidilmiştir. Mevcut krizde bazı kuruluşlar işçi çıkarma yolunu tercih ederken, bazıları da dört günlük çalışma haftası, ücretsiz izinler, ücretleri dondurma ve esnek iş planları gibi yöntemlere başvurarak istihdam açısından farklı politikalar uygulamışlardır.

Dolayısıyla, krizden sonra daraltıcı önlemlerin alınması ve gelir arttırıcı politikaların uygulanması ve buna bağlı olarak mali disiplin hedefine devam edilmesiyle, krizin reel piyasalara olumsuz yansımalarının azaltılması için alınan yatırım harcamalarını arttırıcı tedbirlerin bütçe dengesi üzerinde bir tehdit oluşturmaması için dikkatli bir maliye politikasının uygulanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AKAN, Yusuf, ARSLAN, İbrahim, KAYNAK Selahattin, "Türkiye'de Ekonomik İstikrarı Sağlamada Maliye Politikası Uygulamaları (Bir Ampirik Çalışma: 1980-2006)", Sosyo-Ekonomi Dergisi, Ocak-Haziran 2008, ss.107-116.
- AKMEŞE Halil ve Hüseyin ÇETİN, "2008 Dünya Ekonomik Krizinin Türkiye Ekonomisi ve Türk-Azeri Ekonomik İlişkileri Üzerindeki Etkileri", Journal Of Azerbaijani Studies, Yıl: 2009, Cilt: 12, Sayı: 1-2.
- ALPTEKİN, Erdem (2009), "Küresel Krizin Türkiye Ekonomisi İle Sanayisine Yansımaları Ve Dipten En Az Zararla Çıkış Yolları", İzmir Ticaret Odası AR-GE Bülten, 2009 Haziran.
- ALTUNTEPE, Nihat (2009), "2008 Küresel Krizinin Ülkelerin İstihdam Yapısı Üzerine Etkilerinin Dinamik Bir Analizi", SDÜ Vizyoner Dergisi, Cilt:1, Sayı:1
- BOCUTOĞLU, Ersan, EKİNCİ Aykut, "Genel Teori, Küresel Krizler ve Yeniden Maliye Politikası", Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, portal1.sgb.gov.tr/.../05.Ersan.BOCUTOGLU_Aykut.EKINCI.pdf, e.t.: 21.09.2010.
- ÇOLAK, Ömer Faruk, "Krizi Çözmede Maliye Politikaları Nasıl Kullanılmalı?", Mart-2009, Türk-İşveren Dergisi, <http://www.tisk.org.tr>,
- COŞKUN, Yaprak Sevil ve Zeynep Balatan (2009), "Küresel Mali Krizin Bankacılık Sektörüne Etkileri Ve Türk Bankacılık Sektörünün Veri Zarflama Analizi İle Bilançoya Dayalı Mali Etkinlik Analizi", http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/sevil_coskun-zeynep_balatan.pdf, (28.09.2010)
- ERCAN, Metin, "Krizde Esnek İstihdam Politikaları", <http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=YazarYazisi&ArticleID=914053&Yazar=MET%C4%B0N%20ERCAN&Date=24.12.2008&CategoryID=101>, (20.09.2010)
- KİBRİTÇİOĞLU, A., (2001), "Türkiye'de Ekonomik Krizler ve Hükümetler", Yeni Türkiye Dergisi, Ekonomik Kriz Özel Sayısı, Cilt 1, Yıl 7, Sayı 41 (Eylül Ekim), s. 174-182.

- KİVRİZ, Mücahit, "Küresel Krizin Türkiye Ekonomisine Etkilerini Orta Vadeli Mali Plandan Okumak", <http://www.mcvriz.com/kriziovmpdenokumak.pdf>, (20.09.2010).
- KOBAL, İsmail (2009), " Küresel Krizin Küresel İstihdama Etkileri", http://www.alomaliye.com/2009/ismail_kobal_kuresel_kriz.htm, (28.09.2010)
- ÖNCEL, Mualla, "Ekonomik İstikrarı Teminde Para ve Maliye Politikalarının Rolü", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt:26, sayı:3, 1969, ss.289-299.
- ÖZKAN, Hülya, "Konjonktür Yanlısı ve Konjonktür Karşıtı Maliye Politikaları, Türkiye Uygulaması ve Küresel Mali Kriz", Bütçe Dünyası, Cilt:3, Sayı:32, Bahar 2009, ss.36-42.
- SUSAM, Nazan, BAKKAL, Ufuk, "Kriz Süreci Makro Değişkenleri ve 2009 Bütçe Büyüklüklerini Nasıl Etkileyecek?", Maliye Dergisi, Temmuz-Aralık 2008, Sayı: 155.
- ŞİMŞEK Hayal A., Asuman Altay, Küresel Kriz Ortamında Türkiye'de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi, http://www.ekonomik-yorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_528.pdf, e.t.: 21.09.2010.
- TANZİ, Vito, Public Finance In Developing Countries, Edward Elgar, 1991.
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, "ABD Krizi ve Türkiye", Ortak Meclis Toplantısı, İstanbul, 2008, [www.istanbul_m_terek%20oda%20%28son%28\(1\)](http://www.istanbul_m_terek%20oda%20%28son%28(1)),
- TÜİK (2010), "Hanehalkı İşgücü İstatistikleri", İnternet Veri Tabanı, www.tuik.gov.tr, Erişim Tarihi: 01.09.2010
- <http://bilisimsendikasi.org/>, e.t.20.09.2010
- <http://www.marmarakultur.com/DownloadHandler.ashx?...kriz...>, e.t.20.09.2010)
- <http://www.setav.org/ups/dosya/35324.pdf>, e.t. 21.09.2010
- http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/2007_08_Kuresel_Finans_Krizi_ve_Turkiye.pdf, (20.09.2010)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (2008a); Finansal Piyasalar Raporu, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, sayı:9, www.bddk.org,

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (2008b); ABD Mortgage Krizi, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, sayı:3, www.bddk.org, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/ dcomm/documents/publication/wcms_098503.pdf (17.08.2010)

"Hillary's Plan to Create a Green Jobs Revolution: Creating New, High-Wage Jobs of the Future". <http://www.hillaryclinton.com/news/release/view/?id=5909>. (11.07.2008)

"5 Million Green Collar Jobs". Barack Obama's presidential campaign website. <http://my.barackobama.com/page/content/newenergy>. (11.07.2008)

<http://www.ekotrent.com/> (14.08. 2010)

<http://www.greenpeace.org/turkey/> (22.09.2010)

<http://www.greenpeace.org/turkey/news/almanya-temiz-enerjide-liderligini-kaybedebilir-070910> (10.09.2010)

<http://www.unep.org/newscentre/default.asp?ct=shortfilms> (13.08. 2010)

<http://tr.euronews.net/2010/09/20/yesil-is-sektorunde-istihdam/> (22.09.2010)

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6205>

SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ DÖNEM: FİNANSMAN; Beklentiler, Gelişmeler ve Sorunları*

Prof. Dr. Yusuf Alper
Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

1. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA (REFORM) İHTİYACI

a) Doğru tercihlerle, doğruları fazla olan bir sistem oluşturuldu.

Türkiye, 1940'lı yılların ikinci yarısından itibaren, doğru adımlarla bütün çalışan kesimleri "sosyal sigortalar" vasıtası ile sosyal güvenlik kapsamına almayı amaçlayan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmaya amaçlamıştır. Doğru başlangıç, doğru tercihler ve doğru adımlar atarak, Türkiye için doğruları fazla olan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmuştur. Nitekim, 1990'lı yılların başına gelindiğinde yaklaşık 50 yıllık bir sosyal güvenlik tecrübesi ile, kurumsal yapı, mevzuat, finansman, sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesi ve sosyal güvenlik bilinci oluşturma bakımından önemli mesafeler kaydedilen ve başarılar sağlayan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmuştur. O tarih itibarıyla, çalışan ve gelir sahibi olan herkesin sosyal sigortalar vasıtası ile sosyal güvenlik garan-

* Bu makale, 12. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri toplantısında, "Çalışma Sorunları" başlıklı oturumda yapılan tebliğ metninin makale haline getirilmiş şeklidir.

tisine kavuşabileceği bir sistemin alt yapısı oluşturulmuştur. Hatta, isteğe bağlı sigortalılık, topluluk sigortası, yurtdışı hizmet borçlanması, farklı kurumlarda geçen hizmetlerin birleştirilmesi gibi uygulamalarla sistem esnetilerek isteyen herkesi sisteme girmesine imkan veren “Türkiye’ye has” bir sistem yaratılmıştır.

b) Türk sosyal güvenlik sistemi, iyi yönetilemeyen bir sistemin problemlerini yaşamıştır.

Türk sosyal güvenlik sistemi ve özellikle sosyal sigortalar, zaman içinde temel sosyal güvenlik (sigortacılık) ilkelerine aykırı müdahalelerle rayından çıkarılmıştır. Dikkat çekici olan husus, bu müdahalelerin büyük ölçüde sistemle ilgili bütün sosyal tarafların görüş birliği ile gerçekleştirilmiş olmasıdır. Özerk yönetim anlayışı gereği aralarında menfaat çatışması olduğu varsayılan farklı kesimler, sosyal güvenlik sistemine yönelik aykırı müdahaleler konusunda bir uzlaşma içine girmişler, en azından sessiz kalarak yanlış kararları onamışlardır. Emeklilik yaşının düşürülmesi ve hizmet borçlanmaları uygulamalarına işveren kesimi sessiz kalırken, prim aflu da sigortalılar (meslek örgütleri) sessiz kalmışlar, en azından “yüksek sesle” itiraz etmemişlerdir. Bu bakımdan, hiçbir sosyal tarafın kusuru diğerinden daha az değildir. Kısaca belirtmek gerekirse, Türk sosyal güvenlik sistemi “iyi yönetilemeden” kaynaklanan problemlerle karşılaşmıştır.

İyi yönetilemeyen Türk sosyal güvenlik sistemi, zaten gelişmekte olan bir ülke olarak sosyal güvenliğin her alanında yaşanan “yetersizlik” problemi ile de karşılaşınca sistemin sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Bu yetersizlik;

- Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların yetersizliği (GSYİH’nın % 9-12 si arasında değişen pay),

- Koruma kapsamına alınan kişi bakımından yetersizlik (işgücünün ancak % 51 ini, toplam nüfusun da yüksek bağımlılık oranı dolayısıyla % 80'ini kapsama alan)
- Sigorta kolları itibarıyla yetersizlik (işsizlik sigortası ancak 1999'da oluşturulmuş, aile ödenekleri sigortası yok, işsizlik sigortası da işsizlerin % 5-6'sını kapsama alabiliyor)
- Sağlanan koruma garantisinin seviyesi düşük (özellikle Bağ-Kurlular bakımından asgari ücretin altında olan yaşlılık aylıklarının düşüklüğü),

Şeklinde kendini göstermiştir. Yetersizlik problemine ila-
veten özellikle Türk sosyal sigorta rejiminin;

- Sık olarak değiştirilen, karmaşık, hakların ve yükümlülüklerin takibini zorlaştıran bir mevzuata,.
- Dağınık ve etkin çalışmayan bir kurumsal yapı ve bürokrasiye ağına saplanmış bir organizasyon yapısına, ve,
- Farklı sigorta rejimleri arasında norm ve standart birliği olmayan bir işleyiş,

Sahip olması dolayısıyla 1990'lı yılların sonunda herkesin şikayet ettiği, kimseyi memnun etmeyen bir sistem ortaya çıkmıştır. Bu olumsuz gelişmeler olurken, özellikle, sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları öne çıkarılarak 1990'lı yıllarda hemen hemen her siyasi iktidar sosyal sigorta rejiminde özellikle emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim tahsilatının artırılması ve prime esas kazançların yükseltilmesi gibi tedbirleri içeren değişiklikler ve düzenlemeleri gerçekleştirmek istemişlerdir. Bunlardan en sonuncusu ve kapsamlısı 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla gerçekleştirilen değişiklikler olmuş, ancak bu düzenlemeler de eski sistemle devamı mümkün kılmamıştır.

c) Niçin Reform?

2002 yılı sonunda, Hükümet Acil Eylem Planı ile başlayan kapsamlı reform çalışmaları 2004 yılından itibaren yoğunluk kazanmıştır. Çok genel bir ifade ile mevcut sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmaların 2 temel amacı;

- “Bütün nüfusu kapsayan, Adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayan, “mali açıdan sürdürülebilir”, bütünleştirilmiş bir sosyal koruma sistemi oluşturma” (kapsam ve etkinlik amacı)
- “Gelir-gider dengesinin (aktüeryal denge) sağlandığı, (orta ve uzun dönem) açık vermeyen, sürdürülebilir bir sosyal sigorta sistemi oluşturma” (mali hedef),

Olarak belirtilmiştir. Bu iki amaç içinde de özellikle 1990’lı yıllardan sonra sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları öne çıkarılarak reformun öncelikli gerekçeleri arasında sayılmıştır.

2. YENİDEN YAPILANMANIN (REFORMUN) GEREKÇESİ OLARAK FİNANSMAN PROBLEMİ

a) Finansman probleminin boyutları

Türk sosyal sigorta sistemi, niteliği değişmekle birlikte, 1970’li yıllardan sonra sürekli ve zaman içinde kronik hale gelmiş “çok boyutlu” bir finansman problemi ile karşılaşmıştır. Nitekim, Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman problemi;

- 1960-80’li yıllar arasında, GSYİH’nın % 40’ına ulaşan sosyal sigorta fonlarının hangi alanlarda değerlendirileceği (fonların yatırımı), prime esas kazançların ve prim tahsilat oranlarının düşüklüğü,

- 1990'lı yılların başından itibaren ise; prim tahsilatı ile ilgili problemlere ilaveten, SSK ile başlayan ve zaman içinde Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'na da etkileyen ve sürekli artan finansman açıkları ile bu açıkları karşılamak için artan borçlanma ihtiyacının makro ekonomik göstergelere (enflasyon, tasarruf, yatırım, büyüme) olumsuz etkileri,

Şeklinde kendini göstermiştir. Bu problem 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren sosyal sigorta kurumlarının açıkları önce sosyal sigorta sisteminin, daha sonra da temel ekonomik göstergeleri olumsuz olarak etkileyen makro bir problem olarak tanımlanmaya başlamıştır. Sosyal sigorta kurumlarının finansman açıklarının kapatılması için yapılan transferler ve bu amaçla gerçekleştirilen iç borçlanma, bütün olumsuz ekonomik gelişmelerin ve bu sorunları aşmak için uygulamaya konulmak istenen ekonomik istikrar programlarının başarısını etkileyen temel faktörlerden biri olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Nitekim, IMF ile yürütülen istikrar programı görüşmelerinin temel maddelerinden birini sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları ve kapatılması için alınacak tedbirler oluşturmuştur.

Sosyal sigorta kurumlarının finansman açıklarını gidermeye yönelik tedbirler, 4447 Sayılı Kanunla alınanlar da dahil olmak üzere, benzer nitelikte olmuştur. Bu tedbirler genel olarak sistemin gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemelerle giderleri azaltmaya yönelik değişiklikleri aynı zamanda yürürlüğe koyarak çift yönlü bir baskı ile açıkları kapatmaya yönelik tedbirlerden oluşmuştur. Problemin teşhisi yanında alınacak tedbirler bakımından da büyük benzerlikler vardır.

Finansman krizinin boyutlarını ortaya koymak ve bir anlamda yeni yapılacak düzenlemeler lehine kamuoyu oluşturmak için açıklarla ilgili olarak sıklıkla kullanılan argümanlardan birini, sosyal sigorta kurumlarına açıkları kapamak için Hazine'den yapılan transferlerin iç piyasadan borçlanma bedeli de dikkate alınarak ulaştığı tutarla ilgili değerlendirme-

ler oluşturmuştur. Buna göre; 2005 yılı itibarıyla bu borçların birikimli tutarı 578.5 milyar TL olup, bu miktarın 2005 yılı GSMH'sinin 1.2 katı ve 2005 yılı toplam borç stokunun 1.66 katı olduğu belirtilmiştir. Benzer bir değerlendirme, sosyal sigorta kurumlarına yapılan bütçe transferlerinin GSYİH'na oranı bakımından yapılmış ve 1998 yılında % 2.13 olan bu oranın, 2000 yılında 1.94'e düşmüş (4447 sayılı Kanun etkisi), sonra tekrar yükselerek 2003 yılında % 3.49 ve 2005 yılında % 3.59 olmuştur. Öte yandan prim gelirlerinin aylık ve giderleri karşılama oranı % 70 iken, 2005 yılında % 59.2 ye düşmüştür.

b) Reformun mali hedefleri

Yukarıda belirtilen finansman problemlerinden hareketle hayata geçirilmesi planlanan reformun mali hedefleri;

- Öncelikle (2005-2007 dönemi) GSMH'nin % 4.5'ünü aşmamasını sağlama (kısa dönem hedefi)
- 2015 yılında mevcut açık oranının 1 puan altına düşürme (orta dönem hedefi) ve nihayet;
- 2035-2040 yılları arasında (uzun dönem) GSMH'nin %1'ini aşmayacak bir seviyede tutma (uzun dönem hedefi),

olarak belirlenmiştir. Öncelikle vurgulanması gereken, reformun mali hedefleri gerçekleştirme konusunda, emeklilik yaşı ile ilgili kademeli geçişte olduğu gibi uzun dönemli hedefler belirlemiş olduğudur. Finansmanla ilgili hedeflerin reform bakımından taşıdığı önem, reform gerekçelerinin belirtildiği Beyaz Kitap'ta "uzun dönemde yoksulluğu ortadan kaldıracak en etkin politikanın; Makro-ekonomik istikrarın sağlandığı bir ortamda verimlilik artışına dayalı bir ekonomik büyüme ve istihdam artışı ile mümkün olabileceği ve sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının azaltılmasına yönelik düzenlemeler (reform) iç borçlanma gereğini azalttığı ölçüde reel faiz oranlarını düşürerek büyüme sürecine katkıda bulunacaktır" görüşü ile dile getirilmiştir.

c) Finansman Açıklarının Gerekçeleri

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun (SSGSSK), genel gerekçesinde, sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları, gelirleri azaltıcı ve giderleri artırıcı faktörler başlıkları altında sıralanmış, buna göre **gelir azaltıcı faktörler**;

- Erken emeklilik uygulaması,
- Prime esas kazancın düşüklüğü,
- Kayıtdışı istihdamın yüksekliği,
- Prim tahsilat oranının düşüklüğü,
- Af ve prim ödeme kolaylığı gibi uygulamalarla prim ödeme eğiliminin azalması,
- Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü,
- Fon gelirlerinin yetersizliği,

Olarak sıralanırken, sistemin **giderlerini artıran faktörler** olarak da;

- Erken yaşta emeklilik uygulamaları,
- Prim karşılığı olmayan ödemeler,
- Borçlanma uygulamaları,
- Ortalama hayat süresinin artışı dolayısıyla aylık bağlama sürelerinin uzaması,
- Aylıklar ve sağlık ödemeleri ile ödenen primler arasındaki ilişkinin zayıflığı,
- Aylık bağlama oranının yüksekliği,

Sıralanmıştır. Bu sayılan sebepler, bazı ufak farklılıklar olmakla birlikte sosyal güvenlik sisteminin bütün taraflarınca kabul edilen gerekçelerdir ve sistemin yeniden

yapılandırılması (reform) sürecinde yeni sistemle birlikte ortadan kaldırılması gereken problem alanlarını da oluşturmaktadır.

3. SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNUN MALİ HEDEFLERİ VE BEKLENTİLER

a) Mali hedefleri gerçekleştirmeye yönelik tedbirler

5510 sayılı Kanunun genel gerekçesinde belirtilen gerekçelere uygun olarak yeni sosyal sigorta rejiminin işleyişinde problemin kaynaklarını ortadan kaldıracı tedbirler alınması öngörülmüştür. Bu çerçevede, 5510 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerle gelirleri artırıcı tedbirler olarak;

- Prim oranlarının artırılması,
- Prime esas kazanç kapsamının genişletilmesi,
- Prime esas kazanç sınırlarının yükseltilmesi,
- Prim tahsilat oranının artırılması,
- Kayıt dışı çalışmanın önlenerek, kaçak sigortalı çalışma, çalışanların da eksik gün ve düşük kazanç bildiriminin önlenmesi,

Giderleri azaltıcı tedbirler kapsamında da;

- Aylık bağlama oranlarının düşürülmesi
- Emeklilik yaşının yükseltilmesi,
- Harcamaların, özellikle sağlık harcamalarının azaltılması,
- Yersiz ödemelerin azaltılması

Öngörülmüştür. Bu tedbirlerin mali hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik muhtemel etkileri, yeni sistemin yürürlüğe girmesinden itibaren geçen 2 yıllık süre de dikkate alınınca takip eden değerlendirmeleri yapmak mümkün görünmektedir.

b) Prim oranları ve Prime Esas Kazançlarla İlgili Düzenlemeler

Anayasa Mahkemesinin iptal ve yürürlüğü durdurmadan önceki şekli ile 5510 sayılı Kanun, sosyal güvenlik reformu ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar bakımından daha uygun bir sistematığe sahipti. İptalden sonraki şekli ile 5510 sayılı Kanun, sosyal güvenlik reformunu norm ve standart birliği sağlama amacından uzaklaştırmıştır. Son şekli ile 5510 sayılı Kanunla getirilen prim oranları ve prime esas kazançlarla ilgili düzenlemeleri irdelemek gerekirse;

- 5510 sayılı Kanunun primlerle ilgili düzenlemeleri büyük ölçüde “sosyal sigortacılık tekniğine” en uygun sigorta rejimi olarak kabul edilen 506 sayılı Kanun düzenlemeleri esas alınarak düzenlenmiştir.
- Primlerin fiyat olma özelliği güçlendirilerek (çoklu prim ilkesi ile) sigortalıya yapılan her türlü ödemenin karşılığı alınmaya çalışılmıştır. (fiili hizmet zammı, kadrosuzluk sebebi ile emeklilik, isteğe bağlı sigortalılar, GSS için gelir testi uygulamaları vb),
- Primler her türlü sigorta ve yönetim giderlerini karşılamak için alınacaktır.
- Sosyal güvenlik kanunları dışında Kurum giderlerini artıracak yasal düzenlemelerin Kuruma getireceği mali yük merkezi yönetim bütçesinden karşılanacaktır.
- Prim oranlarının yüksekliği dikkate alınarak prim oranları aynı bırakılmış, hatta düşürülmüştür (4/1-b'liler için).
- 4/c'lilerin kapsam dışında kalması prim oranları ile ilgili düzenlemelerdeki yeknesaklığı bozmuştur.
- İsteğe bağlı sigortalılardan GSS primi alınması öngörülmüştür.

- Bazı sigortalı grupları için sosyal amaçlarla prim-sağlanan fayda ilişkisi koparılmıştır (5. madde kapsamındakiler).
- Sosyal Güvenlik Destek Primi, “cezalandırma”, “zorlayarak vazgeçirme” aracı haline getirilmiş, Kurum için “sebepsiz zenginleşme” yaratan bir kaynak haline dönüşmüştür

5510 sayılı Kanunla getirilen yeni sistemin, prim oranlarını yükselterek sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini artırma imkanı yoktur. Nitekim, tablo 1 deki veriler, ülkemizdeki prim oranlarının üst sınırdaki olduğunu, ve daha fazla artırılmasının mümkün olmadığını ortaya koymaktadır. Eğer mutlaka bir değişiklik olması gerekirse prim oranlarının düşürülmesi gerekmektedir. Tablo verileri, FBMG bakımından 6-11 bin dolar gelire sahip olan toplam 34 ülkeden 18 inde toplam prim oranı % 20 civarında iken yalnızca 2 ülkede % 40 in üzerindedir ve Türkiye bu grupta yer almaktadır. Bütün ülkeler bakımından 172 ülkenin ancak 9 tanesi % 40'ın üzerinde prim oranı olan ülkeler içinde yer almaktadır.

Tablo 1. Çeşitli Ülkelerde Prim Oranları (Toplam)

FBMG (\$)	ÜLKELER	0 - 20	21- 30	31 - 40	41 +
0-5999	70	47	19	2	2
6000-10999	34	18	8	6	2
11000-15999	18	10	1	6	1
16000-20999	8	4	1	1	2
21000-30999	17	9	1	6	1
31000-40000	19	9	7	2	1
40000-	6	4	2	-	-
TOPLAM:	172	101	39	23	9

SSA, “Social Security Programs Throughout the World:2008-2009”, USA

Acaba, toplam prim oranı değiştirilmeden prim yükünün sigortalı, işveren ve devlet arasındaki dağılımı değiştirilebilir mi? Bu soruya verilecek cevap da olumsuz görünmektedir. İşverenlerin prim yükünün % 50-64 arasında değiştiği dikkate alınca bu oranın yükseltilmesi mümkün görünmemektedir. Nitekim, 5510 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler ile işverenlerin prim yükünün artırılması değil, azaltılmasına yönelik olarak düzenlemeler getirilmiş bu çerçevede uzun vadeli sigorta kolları ile genel sağlık sigortası primlerinin $\frac{1}{4}$ oranında devlet katkısı öngörülmüştür. Aynı şekilde, istihdamı da teşvik amacıyla işveren prim hissesinin 5 puanlık kısmı devlet tarafından ödenecektir.

Prime esas kazançlar bakımından yapılan düzenlemeleri ise ana esasları ile aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür. Buna göre;

- Sigortalının bütün kazancından prim alınması temel ilke olarak benimsenmesine rağmen, tespit, denetim ve uygulama güçlükleri dolayısıyla prime esas kazançların belirlenmesinde farklı çalışan grupları için farklı yöntemler benimsenmiştir.
- Bugünkü şekli ile prime esas kazançların tespiti ile ilgili düzenlemeler, reformun norm ve standart birliği sağlama hedefinden uzaktır.
- 4/a kapsamındaki sigortalılar için bütün ücret ve ücret dışı ödemeler, üst sınırı aşma pahasına prime esas kazançlara dahil edilmiş, bazı istisnalar hariç sosyal yardımlar prime esas kazançlara dahil edilmiştir.
- Alt ve üst sınır, önceki mevzuata göre belirlenmiş, ancak 4/a'lı sigortalıların tavanı aşan sosyal ödemeleri ile 4/c'li sigortalılar için uzun vadeli sigorta kolları bakımından tavan uygulaması kaldırılmıştır.
- Prime esas kazançlarla ilgili en olumsuz düzenlemeler 4/b kapsamındaki sigortalılar için yapılmış, alt ve üst sınırlar arasında kalmak şartıyla sigortalının beyanına bırakılmıştır.

- İlk defa, çalışan ancak düşük gelirli olan sigortalılar zorunlu sigortalılık kapsamı dışında bırakılmıştır.
- Prime esas kazançlar bakımından en radikal değişiklikler 4/c kapsamındaki sigortalılar için yapılmış, sigortalıların bütün kazançlarından prim alınması öngörülmüştür
- Yapılan düzenlemeler çerçevesinde reformun, prime esas kazançlar bakımından en fazla en fazla artış beklediği kesim 4/c'li sigortalılardır. Ancak, 4/c'li sigortalılar bakımından beklenen gelir artışının gerçekleşmemesinin en önemli sebebi, 5510 sayılı Kanun hükümlerinin ilk defa 1.10.2008 tarihinden sonra sigortalı olanlar için geçerli olacak olmasıdır.
- GSS için uygulanması öngörülen gelir testinin hayata geçirilmesi potansiyel olarak gelir artırıcı bir etkiye sahip olmakla birlikte geçiş süreci ertelenmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeleri birlikte değerlendirmek gerekirse, 5510 sayılı Kanunla getirilen prime esas kazançlarla ilgili düzenlemeler, 4/a'lı sigortalılar için kısa dönemde gelir artışı sağlamayacaktır. 4/b'li sigortalılar için ise gerçek bir gelir azalması yaşanacaktır. 4/c'li sigortalılar için beklenen artış ise ancak uzun dönemde gerçekleşebilecektir.

Tablo 2. Prime Esas Kazanç Aralıkları Bakımından % 20'lik Dilimlere Göre Sigortalıların Dağılımı (Şubat 2010)

Prime Esas Kazanç Dilimleri	4/a	4/b	4/c	Toplam
İlk %20	81	99	82	85
İkinci %20	9	0,7	17	8
Üçüncü %20	4	0,2	0,9	3
Dördüncü %20	1,7	0,1	0,1	1,7
Beşinci %20	4,3	-	-	2,3
Toplam Sigortalı Sayısı	8.828.351	3.257.968	2.233.365	14.319.864

SSA, "Social Security Programs Throughout the World:2008-2009", USA

Nitekim, Tablo 2'deki veriler, prime esas kazançlar bakımından geçen süre içinde bir değişiklik olmadığını, sigortalıların % 85'inin prime esas kazançların en düşük % 20'lik diliminden prim ödediğini ortaya koymaktadır. Yine tablo verileri, 4/b'li sigortalıların tamamına yakınının taban üzerinden prim ödediğini ortaya koymaktadır. Şaşırtıcı olan bir başka husus ise 4/c'li sigortalılar bakımından tavandan prim ödeyenlerin olmamasıdır

c) Prim Tahsilatını Artırma ve Kayıt Dışı Çalışmayı Önlemeye Yönelik Düzenlemeler

5510 sayılı Kanunla, özellikle istihdamı teşvik edici düzenlemeler de devreye konularak prim tahsilatı artırılmaya çalışılmış, borcu olmayan 4/a'lı sigortalıların işverenlerin primlerinin 5 puanlık kısmının devlet tarafından ödenmesi bu amaçla getirilmiştir. Prim tahsilatı ve kayıtdışı çalışmanın önlenmesine yönelik tedbirler bakımından gelinen nokta ile ilgili tespitler şunlardır:

- Alınan bütün tedbirlere rağmen, prim tahsilatını artırıma yönelik gelişmeler, henüz beklenen sonucu vermemiş görünmektedir.
- 2009 yılı aralık ayı rakamlarına göre 4/a'lı sigortalılar için % 87; 4/b'li sigortalılar için % 94 olan prim tahsilat oranları, prim yapılandırmaları ve bu aya has ilave tahsilatlar dolayısıyla gerçek oranlar olmaktan uzaktır.
- Mayıs 2010 itibarıyla Kurumun, 4/a kapsamındaki sigortalılar için prim alacağı 26.5 milyar TL, 4/b kapsamındaki sigortalılar için ise 30.5 milyar TL olmak üzere toplam 56 milyar TL'dir. Bu miktar, 2010 yılı Kurum bütçesinin % 47'sine, 2010 yılı tahmini prim gelirlerinin % 93'üne denk gelmektedir.

- Prim borçlarının yeniden yapılandırılması sosyal güvenlik sisteminin hiç gündemden düşmeyen konularından birini oluşturmaktadır, kasım 2010 tarihi itibarıyla yeniden ve kapsamlı bir yeniden yapılandırma programı konuşulmaktadır.
- Kanunun yürürlük tarihinden önce 5763 sayılı Kanunla getirilen “İstihdamı Teşvik Uygulamaları” kapsamında kadın, genç ve özürlü istihdamı ile ilgili prim teşviklerinin yanısıra 4/a kapsamındaki sigortalıları çalıştıran işverenlerin prim borcunun olmaması şartıyla 5 puanlık işveren hissesinin devlet tarafından ödenmesi önemli ve maliyet düşürücü bir uygulama olmuştur.
- Reformun, kayıt dışı çalışmanın önlenerek sigortalı sayısının artırılması hedefi ve gelir artırma hedefi, ekim 2008 ekonomik krizi ile akamete uğramıştır.
- Ekim 2008-mart 2009 döneminde 4/a kapsamındaki sigortalı sayısı % 8 azalmış, sigortalı sayısı ancak mart 2010 tarihinde eylül 2008 seviyesine gelmiştir. Kanunun yürürlük tarihi başlangıç alınırsa Temmuz 2010 tarihi itibarıyla sigortalı sayısındaki artış % 6 civarındadır.
- Kriz döneminde, 4/b’li sigortalıların sayısı sürekli olarak düşmüş, düşüş % 8 e yaklaşmıştır. Temmuz 2010 tarihi itibarıyla toplam 4/b’li sigortalı sayısı hala ekim 2008 tarihindeki sigortalı sayısının altındadır.
- % 5 lik prim katkısının primlerini düzenli ödeyen 4/b’liler için uygulanmaması önemli bir eksiklik olmuştur.
- 4/c kapsamındaki sigortalı sayısı, artış bir yana ekim 2009 tarihindeki sigortalı sayısının yaklaşık % 2 altındadır.
- Toplam sigortalı sayısı, ekim 2008-temmuz 2010 tarihleri arasında yalnızca % 4 civarında artmıştır

2 yıllık bir süre sosyal güvenlik reformunun beklenen etkilerini ölçmek bakımından yetersiz olmakla birlikte, geçen 22 aylık döneme ait veriler beklenen sonuçların alınmadığını ortaya koymaktadır. 2001 yılı krizinin 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla getirilen tedbirleri akamete uğratmasına benzer bir şekilde ekim 2008 tarihinde başlayan kriz de 5510 sayılı Kanunla alınmak istenen sonuçları akamete uğratmış, en azından şu ana kadar beklenen sonuçların alınmasını engellemiş görünmektedir.

4) REFORMUN GİDERLERİ AZALTMAYA YÖNELİK TEDBİRLERİ VE ETKİLERİ

Sosyal güvenlik reformunun sistemin giderlerini azaltmaya yönelik etkileri, orta ve uzun dönemde etkisini gösterecek düzenlemelerdir. Bu çerçevede, 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yürürlüğe konulan kademeli olarak emeklilik yaşının yükseltilmesi ile ilgili düzenleme aynen benimsenmiş ilaveten 2037 yılından itibaren emeklilik yaşının tekrar kadın ve erkekler için 65 e yükseltilmesi benimsenmiştir.

Benzer şekilde, aylık bağlama oranlarının düşürülmesi ve güncelleme katsayısı ile ilgili değişiklikler de aylık seviyelerinin azaltılmasına yol açacak, ancak bu sebepten kaynaklanacak gider azalışları da uzun dönemde gerçekleşebilecektir.

Beklentilerin aksine sağlık harcamalarındaki hızlı artış ve özellikle ekonomik kriz dolayısıyla emekli sayısındaki artış geçen 2 yıllık dönemde giderlerin azalmasına değil artışına yol açmış görünmektedir. Nitekim, toplam olarak yaşlılık aylığı bağlanan sigortalı sayısı, 2007 yılında % 4.4; 2008 yılında % 6; 2009 yılında % 5.3 ve temmuz 2010 tarihi itibarıyla % 7.7 artmıştır. Kriz ve özelleştirmeler sebebiyle artan emekli sayısı giderleri azaltıcı tedbirleri etkisiz kılmıştır. Bu gelişmelerin

sonucu olarak sosyal sigortaların sağlık göstergesi olarak kabul edilen aktif/pasif sigortalı oranındaki kötüleşme devam etmiş görünmektedir.

Tablo 4. Yıllara Göre Aktif/Pasif Sigortalı Oranı

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aktif/pasif oranı	2.04	1.99	1.93	1.92	1.95	1.95	1.87	1.78	1.83

Aylıkların seviyesindeki düşüş, Kurum açıklamalarından da yansıyan şekli ile küçük de olsa etkisini göstermeye başlamış ancak henüz sistemin gelir-gider dengesini etkileyecek boyutta değildir. Ancak uzun dönemde bu sebeple ortaya çıkan gider artışı önemli miktarlara ulaşabilecektir. Nitekim;

- Yapılan hesaplamalara göre prim gün sayısı artmasına rağmen, 5510 sayılı Kanuna göre bağlanan aylıklar 4447 sayılı Kanuna göre bağlanan aylıkların % 65 ine kadar düşecektir.
- Yeni sistemde 33 yıl prim ödeyen kişinin aylığı bile 4447 sayılı Kanuna göre hesaplanan aylığın ancak % 90'ı kadar olacaktır. Düşüş % 8-35 arasında değişecektir.
- 506 sayılı Kanunla bir karşılaştırma yapıldığı zaman 5510 sayılı Kanuna göre bağlanacak aylıklar % 32 seviyesine kadar düşebilecektir.
- 2010 yılı temmuz ayı verilerine göre 4/a kapsamındaki sigortalılar için en düşük aylık 692 TL, en yüksek aylık ise 1191 TL'dir. 2009 yılı mayıs ayına kadar yayınlanan Kurum aylık mali istatistiklerinde en yüksek aylık 2.136 TL'ye kadar yükselmişti.

Genel sağlık sigortasına geçişle ilgili süreçte şu ana kadar yaşananlar, giderleri artırıcı yönde olmuştur. Sağlıkta dönüşüm projesinin gecikmesi ve sevk sisteminin uygulamaya konulamaması sağlık harcamalarını artırmıştır. Sağlık harcamalarındaki artış sağlık hizmetlerine ulaşımın kolaylaşması ile ertelenmiş-geciktirilmiş sağlık hizmeti talebinin uyarılması ile gerçekleşmiş görünmektedir. Bu faktörlere, her dönem yaşanan suistimaller de eklenince harcamalardaki artış kaçınılmaz olmuştur. Prim gelirlerinin giderleri karşılama oranı ile ilgili aşağıdaki tablo verileri bu olumsuz gelişmeyi ortaya koymaktadır.

Prim gelirlerinin giderleri karşılama oranı

Yıllar	Devlet Katkısı Hariç Prim Gelirleri (milyar TL)	Emekli Aylığı Ödemeleri (%)	Sağlık Ödemeleri (%)	Toplam Ödeme (milyar TL)	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı
2000	6.575	72	28	9.390	70,0%
2001	9.739	70	30	15.272	63,8%
2002	14.821	69	31	24.316	61,0%
2003	21.178	70	30	35.835	59,1%
2004	27.423	70	30	43.810	62,6%
2005	30.882	74	26	52.144	59,2%
2006	41.619	72	28	62.742	66,3%
2007	44.051	72	28	72.295	60,9%
2008	54.546	70	30	84.482	64,6%
2009	54.579	70	30	97.414	56,0%
2010	36.879	71	29	64.440	57,2%

Sosyal güvenlik reformu ile finansal göstergelerdeki iyileşme beklentisi olan alanlardan birini de açıklar dolayısıyla sisteme yapılan bütçe transferleri oluşturmaktadır. Tablo verileri geçen süre içinde bir iyileşme olmadığını, aksine artış olduğunu,

Reformun Mali Sonuçları:
DURUM Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferleri

Yıllar	Toplam bütçe Transferi (Bin TL)	Yıllık değişim (%)	GSYİH'ya Oranı (%)
2001	5.523.000	71,2	2.30
2002	9.684.000	75.3	2.76
2003	15.883.617	64.0	3.49
2004	18.830.000	18.5	3.37
2005	23.322.000	23.9	3.59
2006	22.892.000	-1.8	3.02
2007	33.060.241	44.4	3.92
2008	35.016.403	5.9	3.69
2009	52.599.691	50,2	5,56
2010 (ocak- temmuz)	32.662		3.17 (5,43) 43

ortaya koymaktadır. Nitekim, 2010 yılı itibarıyla 7 aylık verilerden yapılan tahminler yıl sonu itibarıyla bu oranın yine % 5.5 civarında gerçekleşeceğini göstermektedir.

Son Söz Olarak

5510 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren geçen 2 yıllık süre, 5510 sayılı Kanunla getirilen tedbirlerin olumlu etkilerini tespit bakımından yeterli bir süre olmamakla beraber, finansmanla ilgili göstergelerde olumlu yönde sayılabilecek gelişmelerin ilk işaretleri de alınmamıştır. Kanunun yürürlük tarihinde yaşanan ekonomik kriz reformun en büyük şanssızlığını oluşturmuş, 1999 Marmara depremi ve 2001 ekonomik krizlerinin 4447 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeleri akamete uğratması gibi, ekim 2008 krizi de reformdan beklenen olumlu sonuçların alınmasını engellemiş görünmektedir. Bugün gelinen noktada, ilk defa alınacak

tedbirler değil, daha önce dile getirilen tedbirlerin daha etkin olarak uygulanmasını öngörülmektedir. Nitekim, SGK'nun, 2010-2014 dönemi stratejik planında gelir/gider dengesini sağlamak için reform başlangıç gerekçelerinde belirtilen tedbirleri daha etkin şekilde hayata geçirilmesinin planlandığı dikkat çekmektedir. Bu çerçevede, gelir-gider dengesini sağlamaya yönelik tedbirler;

- Kayıt dışı istihdamı azaltmak
- Prim ve prime ilişkin tüm alacakların tahsilat oranını artırmak
- Sağlık harcamalarını, sağlık hizmetlerine erişimi kısıtlamadan, etkin ve verimli hale getirmek
- Kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlamak
- Yersiz ödeme yapılmasını önlemek

şeklinde sıralanan 5 ana hedefte toplanmıştır. Krizin etkilerinin azalmasına bağlı sigortalı sayısındaki artış ve kayıtdışı istihdamı önlemeye yönelik tedbirlerin etkinliğinin artışına bağlı olarak toplam sigortalı sayısındaki artış sistemin iyileşme göstergelerini oluşturacaktır.

2008 EKONOMİK KRİZİ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE KISA ÇALIŞMA ve KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ UYGULAMASI

Doç. Dr. Adnan Mahiroğulları*

Yrd. Doç. Dr. Halis Başel**

GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletleri'nde düşük gelirli vatandaşlara verilen konut kredilerinin büyük ölçüde geri dönmemesiyle 2008'in son aylarında ABD'de başlayan finans krizi, içinde bulunduğumuz küreselleşme sürecinin "Ulusal ekonomilerin giderek bir birine bağımlı hale gelmesi" bağlamında sadece bu ülkeyle sınırlı kalmamış; küresel boyut kazanarak pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerini de olumsuz etkilemiştir. Bankacılık sektöründe başlayan kriz, reel sektörü de etkileyerek istihdamda daralmalara, keza işsizlik oranlarında artışlara neden olmuştur.

2008 Ekonomik Krizi'nin çıkışında etkili olan finans yönü, Türkiye'yi önemli ölçüde etkilememiş; banka batışlarına neden olmaksızın yetkililerin de ifadesiyle "teğet" geçmiştir. Ne var ki, 2008 Krizi'nin kısmen de olsa finans sektöründeki yansımaları, bu sektörle ilişkili reel sektörü etkilemiş; bazı firmaların kapanmalarına, istihdam hacminde daralmalara, keza işsizlik oranınının 2009 yılı içinde % 4 gibi küçümsenmeyecek bir oranda artmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla, 2008 Küresel Ekonomik Krizi, bir yıllık bir süreçte de olsa Türkiye'de istihdam ve işsizlik üzerinde olumsuz etki yapmıştır.

* Cumhuriyet Üniversitesi Öğretim Üyesi.

** Cumhuriyet Üniversitesi Öğretim Üyesi.

Tebliğde, iş hukukumuzda 2003 yılından itibaren esnek çalışma türü olarak yer alan “kısa çalışma” ve “kısa çalışma ödeneği” uygulamasının yasal dayanağı, yararlanma koşulları ve 2008 Ekonomik Krizi’nin 2009 ve 2010’un ilk yarısında Türkiye’de istihdam ve işsizlik üzerindeki etkileri ele alınacaktır.

A- Türk İş Hukuku’nda Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği

1- Kısa Çalışma

Yasa koyucu, 32 yıl yürürlükte kalan 1475 sayılı İş Kanunu’nun yerine, yeni bir İş Kanunu hazırlarken, kuşkusuz 2000’li yılların çalışma ve ekonomik hayatında ortaya çıkan değişim / dönüşümleri de göz önüne alarak 2003’te yürürlüğe giren 4857 Sayılı İş Kanunu’nu hazırlamıştır. Yeni İş Kanunu’nda bir dizi değişikliğe gidilmiş; Kanun’daki değişikliklerden biri olan “kısa çalışma” kavramı, kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, yoğunlaştırılmış iş haftası, telafi çalışması, ödünç iş ilişkisi gibi atipik / esnek çalışma biçimlerinden biri olarak yer almıştır.

Yasa koyucu, 4857 sayılı İş Kanunu’nun genel gerekçesinde, Türk İş Hukuku’na esnek çalışmanın getirilmesini “Küresel rekabetin esnekleşmeyi zorunlu kıldığı” düşüncesine dayandırmıştır. Dolayısıyla, çalışma hayatında esneklik olgusu, küreselleşmenin neden olduğu uluslararası acımasız rekabetle ilişkilendirilerek öz sermayesi yetersiz, üretim teknolojilerini yenileyemeyen firmaların güç durumda kalacağı öngörüsüyle hem işverenler, hem de işçilerin yararına bir uygulama şeklinde düşünülmüştür.

1980 sonrası, başta gelişmiş ülkelerde olmak üzere, giderek artan işsizlik oranları karşısında yöneticiler, işsizlikle mücadelede mevcut pasif ve aktif istihdam politikalarını gözden geçirerek haftalık çalışma saatlerinin kısaltılması, geleneksel çalışma kurallarını esnekleştirip deregülasyona gidilmesi gibi ilave önlemler almışlardır. Nitekim, Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, Türk yasa koyucu da, işsizlikle mücadelede AB genelinde oluşturulan Avrupa İstihdam Stratejisi doğrultusunda çalışma hayatıyla ilgili düzenlemelere gitmiş; istihdam, işsizlik ve rekabet artırıcı önlem olarak "İşgücü piyasasında iç ve dış esnekliğin sağlanması" ¹ nı gerekli görmüştür.

Kısa çalışma, 4857 sayılı İş Kanunu'nda "İşin Düzenlenmesi" başlıklı dördüncü bölümde 65. maddede yer almıştır. Ancak, 65. madde, 15/5/2008 Tarihli "5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 37. maddesiyle mülga edilmiş; maddenin İş Kanunu'ndaki içeriği korunarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na ek madde olarak² ilave edilmiştir.

5763 sayılı Kanun'un, kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğini düzenleyen madde değişikliğinin gerekçesinde; maddenin eski halinde kısa çalışma ödeneğinden sadece 4857 sayılı İş Kanunu'na tabii işçi ve işverenler yararlanmaktayken, 15 Mayıs 2008 değişikliğiyle kapsam genişletilerek Deniz İş ve Basın İş Kanunlarına tabi olarak çalışanlardan 4447 sayılı İş-

- 1 1993'te Avrupa Birliği Komisyonu Başkanı Jaques Delors'un nezaretinde hazırlanan "Beyaz Kitap"ta istihdam, işsizlik ve rekabet artırıcı önlem olarak "İşgücü piyasasında iç ve dış esnekliğin sağlanması" gerekli görülmüştür. Bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, S. 118, Mart-Nisan 1994, İstanbul, s. 22.
- 2 Nuri ÇELİK, İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 21. Baskı, Beta, İstanbul, 2008, s. 330.

sizlik Sigortası Kanunu kapsamına girenlerin de bu haktan yararlanmaları³ sağlanmıştır.

“Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği”

EK MADDE 2 – “Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işveren; genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurması halinde, durumu derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

Madde'nin birinci fıkrasında görüldüğü üzere, yasa koyucu, kısa çalışmanın ortaya çıkmasını, “ekonomik kriz” ve “zorlayıcı sebep”in varlığı gibi iki unsura bağlamış; usul ve esasların yönetmelikle belirleneceğini hüküm altına almıştır. Kısa çalışmanın ortaya çıkması için birinci unsur:

- Ülke Ekonomisini Etkileyen Genel Bir Ekonomik Krizin Olması

Kısa çalışmanın ortaya çıkabilmesi için ülke ekonomisinin tamamını etkileyen bir krizin varlığı ve krizin gelecekte de olumsuz etkilerinin süreceğine dair ilgili kamu kurumunun görüş bildirmesi gerekir. Nitekim, “Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik”te, ekonomik kriz, “Ulusal ve uluslar arası ekonomide ortaya çıkan olayların ülke ekonomisini, dolayısıyla işyerlerini ciddi anlamda etkileyip sarsması” (m.3/b) şeklinde tanımlanmış; aynı yönetmelikte genel ekonomik krizin varlığına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının açıklık getireceği ifade edilmiştir.

3 5763 sayılı Kanun,tbmm gov.tr 23. dönem, 101, s. 224.

İkinci unsur:

İşin Kısmen veya Tamamen Durmasına Neden Olacak Zorlayıcı Sebeplerin Bulunması

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmeliğin 3. maddesinin (f) bendinde;

“İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen dışsal etkenlerden ileri gelen, işyerinde geçici olarak çalışma saatlerinin azaltılması ya da faaliyetin kısmen ya da tamamen durdurulması ile sonuçlanan deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık ve seferberlik gibi” nedenler zorlayıcı sebep olarak ifade edilmiştir. Zorlayıcı sebebin, genel ekonomik krizden ayrılması, ülke genelini kapsamaması, keza yangın, su baskını, deprem gibi dışsal nedene bağlı olarak coğrafi alan sınırı bulunur.⁴

Dolayısıyla kısa çalışma için söz konusu zorlayıcı sebep, işverenin iradesi dışında ortaya çıkabilen olaylardır. Nitekim, “Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği”nin yer aldığı 4857 sayılı İş Kanunu’nun madde gerekçeleri kısmında “zorlayıcı sebep” ve “ekonomik kriz” kavramlarına açıklık getirilmiş; “Ekonomik ya da yönetsel veya organizasyona bağlı olarak o işyerinin kendisinden kaynaklanan bir krize girmesi yahut pazara bağlı olarak sektörel bir kriz o işyerinde kısa çalışma yapılmasını haklı gösterecek nedenlerden değildir.” (m. 65) denilmiştir. Aynı doğrultuda, ilgili Yönetmeliğin “Talebin değerlendirilmesi” başlıklı 5. maddesinin üçüncü bendinde de “Nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi işletmeyle ilgili öznel sebepler” talebin kabul edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

4 Tevfik BAYHAN, Kısa Çalışma Rehberi, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 21.

2- Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma ödeneğiyle ilgili gerek ve yeter şartlar, keza ödeneğin süresi ve miktarı 15/5/2008 tarihinde yapılan değişiklik sonrası 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun ek- 2. maddesinin 2, 3 ve 4. fıkralarında yer almıştır:

“Yukarıda belirtilen nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği ödenir. Kısa çalışma süresi, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı aşamaz. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine getirmesi gerekir.

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

Zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanunun 40 ıncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.”

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşulları: Yararlanma koşulları, gerek yukarıdaki madde metninde, gerekse Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelikte yer almıştır:

-Faaliyetlerini kısmen veya kısmen durduran işverenin talebinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca uygun bulunması (KÇİY, m. 6 / a-),

- Ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin üçte bir oranında azaltılması veya faaliyetin kısmen veya tamamen durmasına neden olan sebeplerin en az dört hafta sürmüş olması,

-Başvuruda bulunan işverene bağlı olarak çalışan işçilerin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50. maddesine göre çalışma süresi ve işsizlik sigortası primi ödeme günü açısından işsizlik sigortasından yararlanmaya hak kazanmış olması (KÇİY, m. 9 / b),

-İşçinin kısa çalışma ödeneği bildirgesiyle birlikte işyerinin bağlı bulunduğu yerdeki Kurum birimine müracaat edilmesi.

Kısa çalışma ödeneğinin miktarı: Kısa çalışma ödeneğinin miktarı işsizlik sigortası ödemesine esas olan miktar kadardır.⁵ Ancak, 28.02.2008 tarih ve 27155 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5838 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle ödenek miktarı 2008 ve 2009 yıllarına münhasır olmak üzere % 50 oranında artırılmıştır.

Zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde işsizlik ödeneği ödemeleri 4857 sayılı İş Kanunu'nun 24. maddesinin III. bendinde ve 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanma süresi: 28.02.2008 tarihinde 5838 sayılı Kanun'la yapılan değişikliğe kadar, ödenekten yararlanma süresi 3 ay idi. Ancak söz konusu 5838 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle 3 aylık süre 2008 ve 2009 yıllarına münhasır olarak 6 aya çıkarılmıştır. Ayrıca, 02.07. 2009

5 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50. maddesinde bir günlük işsizlik ödeneği, son dört aylık prime esas kazançların günlük ortalamasının brüt % 40'ıdır. Bu miktar, 16 yaşından büyükler için belirlenen asgari ücretin % 80'ninden fazla olamaz.

tarikh ve 27276 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2009 / 15129 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla 6 ay daha⁶ uzatılmıştır.

Kısa Çalışma Ödeneğinin Finansmanı: Kısa çalışma ödeneğinin finansmanı İşsizlik Sigortası Fonu’ndan karşılanır.

**a) 2008 Ekonomik Krizi Döneminde
Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları**

**Tablo 1. Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanan
Kişi Sayısı**

Dönemler	Yararlanan kişi sayısı
Kasım 2008	6.451
Aralık 2008	19.912
Ocak 2009	26.152
Şubat 2009	33.347
Mart 2009	43.824
Nisan 2009	13.208
Mayıs 2009	8.453
Haziran 2009	7.213
Temmuz 2009	25.217
Ağustos 2009	19.926
Toplam	214.703

Kaynak: Türkiye İş Kurumu, 2009-2010 Verileri ve 2009 Yılı İş Kur Faaliyet Raporu.

Tablo 1’de görüldüğü üzere, ödenekten en fazla yararlanan aylar; ocak, şubat mart aylarıdır.

6 Türkiye İş Kurumu, **2009 Faaliyet Raporu**, Ankara, 2010, s. 52.

Tablo 2. İllere Göre Kısa Çalışma Ödemesi Yapılan Kişi Sayısı

İller	Yararlanan Kişi Sayısı	Oran (%)
Bursa	37.619	17.5
İstanbul	32.215	15.0
Kocaeli	19.725	9.2
İzmir	15.920	7.4
Ankara	12.776	6.0
Tekirdağ	12.265	5.7
Denizli	8.167	3.8
Eskişehir	7.324	3.4
Diğer	68.692	32.0
Toplam	214.703	

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2009-2010 Verileri

Tablo 2'deki verilerden, hem tekstil, hem de otomobil sanayinde önemli yeri olan başta Bursa, İstanbul, Kocaeli, İzmir gibi illerin kısa çalışma ödeneğinden en fazla yararlanan iller olduğu görülmektedir.

Tablo 3. Ekonomik Faaliyet Kollarına Göre Kısa Çalışma Ödeneği Alan Kişi Sayısı

Ekonomik Faaliyet Kolu	Yararlanan Kişi Sayısı	Oran (%)
Tekstil ürünleri	56.198	26.2
Ulaşım araçları imalatı	50.365	23.5
Makine teçhizat imalatı	22.124	10.3
Metal ürünleri imalatı	21.491	10.0
Mücevher, oyuncak	12.603	5.9
Elektrik ve optik donanım	8.031	3.7
Diğer	11.497	20.4
Toplam	214.703	

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2009-2010 Verileri

Tablo 3, Türkiye’de ihracatının yüksek olduğu tekstil ve metale dayalı mamul madde imalatı sektörlerinde kısa çalışma ödeneği uygulamasının daha fazla olduğunu göstermektedir.

b) 2008 Ekonomik Krizi Sürecinin İstihdam ve İşsizlik Üzerine Etkisi

2008 ekonomik krizi, finans piyasasındaki daralmalar bağlamında yaşanan ekonomik durgunluk, dolayısıyla talepteki düşüşle birlikte reel sektörü de etkilemiştir. Söz konusu ekonomik daralmaya bağlı olarak, bazı reel sektör kuruluşları işçi çıkarma yoluna gitmiş; bu nedenle 2008 krizi istihdam üzerinde olumsuz yönde etkili olmuştur. Nitekim, 2008 yılı başlarında % 11 olan işsizlik oranı 2009 ‘da % 15.8’e yükselmiş; tensikatlar nedeniyle istihdamda yaklaşık 250.000 daralma yaşanmış; 2008’de % 40.3 olan istihdam oranı 2009’da % 39.2’ye gerilemiştir.

Tablo 4. 2008-2009 Yılları Emek Piyasası Göstergeleri

	2008	2009	fark
İstihdam	20.389.000	20.148.000	241.000
İstihdam oranı	% 40.3	% 39.2	% 1.1
İşsiz sayısı	2.532.000	3.776.000	1.244.000
İşsizlik oranı	% 11	% 15.8	% 4.8

Kaynak: 2008-2009 TÜİK Verileri

Tablo 4’te görüldüğü üzere, hukukumuzda kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulamasıyla 2008 Kasım, Aralık ve 2009 yılı içinde toplam 214.703 kişi iş sözleşmeleri sona erdirilmediği için istihdamda gözükmüş, dolayısıyla işsiz

sayısına söz konusu miktar kadar işsiz eklenmemiştir. Kısa çalışma ödeneği uygulamasının yapılmadığı farz edildiğinde, istihdam oranında azalma, keza işsizlik oranında artış yaşanacaktı.

SONUÇ

Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulaması, hem de işçi, hem işveren, hem de ülke ekonomisi açısından yararları olan bir uygulama olmuştur.

Kısa çalışma ödeneğiyle, işçi, işten çıkarılmadığı için, geçimini sağlayacak az da olsa bir gelir güvencesi elde edecek; aynı şekilde hem işveren, hem de işçi, kısa çalışma ödeneği uygulamasıyla zor günlerde Devletin yanlarında olduğunu hissedecektir. Diğer taraftan, işçi işten çıkarılmanın ve yeni bir iş aramanın psikolojik sıkıntılarını yaşamayacaktır.

İşveren, kısa çalışma ödeneği uygulamasıyla tensikata gitmeyerek işletmeyle bütünleşmiş, nitelikli yetişmiş elemanını kaybedip yeni personel arama maliyetine katlanmayacaktır. Ayrıca, işveren, işletmenin ekonomik sıkıntıda olduğu bir dönemde tensikata gitme durumunda ortaya çıkacak ödenmeyen yıllık izin ücreti, ihbar ve kıdem tazminatlarını ödeme zorunluluğunda kalmayacaktır.

Kısa çalışma ödeneği istihdam açısından değerlendirildiğinde, ekonomik krizin etkilerinin en yoğun yaşandığı 2009 içinde yaklaşık 200.000 kişinin işsizler ordusuna katılması engellenmiş; dolayısıyla istihdam 200.000 miktarında azalmamıştır.

KIDEM TAZMİNATI FONU DÜZENLEME ÇALIŞMALARI

Prof. Dr. Nizamettin AKTAY⁷

Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Bölüm Başkanı
İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi

Çalışma hayatı sürekli olarak çalışandan bir şeyler alan, emeğinin kullanılması sonucu onu yaşlandıran, yaşlılığın tabii neticesi olarak güçsüzleştiren ve nihayetinde çalışamaz hale gelmesine yol açan fiziki sebeplerdendir. Hayatın tabii akışı içerisinde kaçınılmaz olan bu gelişme her halükarda bir risk olarak değerlendirilmelidir. Modern sosyal hayat artık riskleri tanımlamakta, risklere uygun koruma tedbirleri ve risklerin zararlı sonuçlarını asgariye indirme amaçlı tedbirler getirmektedir. Kıdem tazminatı aşağıda teferruatlı bir biçimde ifade edileceği üzere, başlı başına bir tazminat olmamakla birlikte, çalışırken ortaya çıkan yaşlanma riski, işini kaybetme riski, işyerine sadakatle bağlı çalışma halleri sonucu ödenen bir paradır. Bu sebepler ve çalışmanın sonucunda ödenen bir toplu para olan kıdem tazminatı ödenememe riskine karşı bazı tedbirlerle korunmaya çalışılmaktadır. Ancak korunma tedbirleri getirilirken, hakkın

⁷ Bu çalışma daha dar olarak Türk Metal Sendikasının yayın Organı olan Türk Metal Dergisinin Mayıs 2010 130.sayısında "Kıdem Tazminatı Fonu Üzerine Bir Deneme" adı altında yayınlanmıştır.

özüne dokunulması niyetleri de telaffuz edilmektedir. Bu yazının amacı, kıdem tazminatını ve Fon çalışmalarını irdelemektir.

Kıdem tazminatı kurumu 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile çalışma hayatımıza girdiğinden beri sürekli çatışma ve tartışma konusu olmuştur. Kıdem tazminatının hukuki muhtevası, hak kazanılma şartları, uluslar arası hukuk esas alınarak yapılan mukayeseler ve diğer unsurlar kıdem tazminatının tartışma zemininin dışında kalmasını engellemiştir. Hele hele işverenlerin sürekli olarak kıdem tazminatının getirdiği mali külfeti gündem konusu yapmaları ve kaldırılması ile ilgili görüş beyan etmeleri, siyasal iktidar sahiplerinin de net bir biçimde bu isteğe ne karşı gelmeleri, ne de evet demeleri söz konusu olması dolayısıyla kıdem tazminatı tartışma alanı dışına çıkamamıştır. Siyasal iktidarların genelde istihdamın artırılması amaçlı olarak başvuruda buldukları söylemlerde ilk sözler işveren maliyetlerinin azaltılması bağlamında kıdem tazminatı hakkının daraltılması, hatta ortadan kaldırılması telaffuzları olmaktadır. İşverenlerin de işçilik maliyetleri içerisinde kıdem tazminatını sürekli olarak ön planda tutmaları ve dillendirmeleri kıdem tazminatının çalışma hayatının temel maddesi olarak kalmasına sebep olmaktadır.

Bilindiği gibi 1936 yılından beri gündemi meşgul eden kıdem tazminatı 3008 sayılı İş Kanunundan sonra sırasıyla 931 ve 1475 ve sayılı İş Kanunlarında da yer almıştır. Son yapılan 4857 sayılı İş Kanunu ise kıdem tazminatına madde olarak yer vermemiş, eski 1475 sayılı İş Kanununu top yekun kaldırırken sadece kıdem tazminatı ile ilgili 14. maddenin geçerliliğini muhafaza edeceğine ilişkin 120. Madde getirilmiştir. Maddeye göre "25.8.1971 tarihli ve 1475 sayı-

lı İş Kanununun 14. Maddesi hariç diğer maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır". Bu haliyle kıdem tazminatı 1971 yılındaki kabul edildiği şekliyle varlığını muhafaza etmektedir. Ancak 4857 sayılı İş Kanununun geçici 6. Maddesi fon kurulması ile ilgili bir düzenleme yapmıştır. Buna göre de **"Kıdem tazminatı için bir kıdem tazminatı fonu kurulur. Kıdem tazminatı fonuna ilişkin Kanunun yürürlüğe gireceği tarihe kadar işçilerin kıdemleri için 1475 sayılı İş Kanununun 14. Maddesi hükümlerine göre kıdem tazminatı hakları saklıdır."** Görüldüğü gibi kıdem tazminatı kurumu mevcudiyetini devam ettirmekle birlikte kanun koyucu, kendinden sonraki kanun koyuculara yeni bir kanuni düzenleme yaparak kıdem tazminatına ilişkin bir fon düzenlemesi getirilmesini tavsiye etmektedir. Ancak bu sadece 4857 sayılı Kanunun getirdiği bir tavsiye olmayıp 1475 sayılı İş Kanununun 14.maddesinin son iki fıkrası da kıdem tazminatı fonu kurulmasına yönelik bir düzenleme ihtiva etmektedir. Buna göre de **"İşveren sorumluluğu altında ve sadece yaşlılık, emeklilik, malullük, ölüm ve toptan ödeme hallerine mahsus olmak kaydıyla Devlet veya kanunla kurulu kurumlarda veya % 50 hissedenden fazlası devlete ait bir bankada veya bir kurumda işveren tarafından kıdem tazminatı ile ilgili bir fon tesis edilir.**

Fon tesisi ile ilgili hususlar kanunla düzenlenir." (Md.14/XVII-XVIII) Burada da görüleceği üzere kanun koyucunun uzun zamandan beri maksadı kıdem tazminatını bir fon marifeti ile düzenlemek ve kıdem tazminatının ödenememe hallerinin –risklerinin- en azından fon marifetiyle engellenmesini sağlamaya çalışmaktır. Bu iyi niyetli bir tutum olarak takdire şayan bir düşüncedir. Ancak geçmiş dönemlerde siyasal iktidarların fon adı altında oluşturdukları

bazı düzenlemeler ve uygulamaları hem işçi tarafını, hem de işveren tarafını son derece rahatsız etmektedir. Geçmiş dönemde oluşturulan fonların büyük kısmı siyasal iktidarlar tarafından bazen keyfi, bazen de fonun amacı dışında kullanıldığı için kıdem tazminatının da bir fona bağlanması söz konusu edildiğinde bu kötü örnekler düşünülerek hep karşı çıkmıştır. Bunda da sosyal tarafların kesinlikle haklılıkları vardır.

Bir örnek vermek gerekirse; işsizlik sigortası 25.8.1999 gün ve 4447 sayılı Kanun ile kurulmuş olup işçi, işveren ve devletin katkıları olan prim esasına dayalı bir biçimde fon oluşturulmuştur. Bu fonda da yıllar içerisinde çok önemli miktarlarda primler toplanmış, paralar birikmiştir. Bu maaşın yazıldığı sıralarda Fonda biriken paranın miktarı 43 milyar Türk Lirasını aşmıştır. Bu çok önemli bir miktar olup herkesin, özellikle de siyasal iktidarın iştihasını kabartmaktadır. Nihayetinde 2009 yılında hükümet bir Kanun ile İşsizlik Sigortası Fonunda biriken paraların bir kısmının Güneydoğu Anadolu Projesinde kullanılmasının yolunu açmıştır. Hatta yaklaşık 3 milyar TL'nin bu Kanun ile kullanıldığı kayıtlardan anlaşılmıştır. İşte geçmiş hükümet dönemlerindeki uygulamaların son hükümetler döneminde de uygulanma ihtimalini düşünen işçi ve işveren kuruluşları bu son uygulamayı da gördükten sonra kıdem tazminatı fonu kurulması konusunda ciddi endişeler taşımaktadırlar.

Kıdem tazminatını birinci olarak yukarıdaki endişeler ve gelişmeler çerçevesinde inceledikten sonra, kıdem tazminatının hukuki niteliği üzerindeki görüşler ve TÜRK-İŞ'in yaklaşımı üzerinde durmak gerekmektedir.

Kıdem tazminatının hukuki niteliği hakkında çok farklı görüşler bulunmaktadır. İçinde tazminat ifadesinin geçmesine rağmen bir tazminat olmayıp, işçinin işyerine bağlılığı karşılığı ödenen bir ödeme olduğu görüşü öne sürüldüğü gibi, işsizlik sigortasının olmadığı dönemlerde kıdem tazminatının işsizlik sigortasının fonksiyonunu yerine getirdiği ifade edilmiştir. Bazıları ise kıdem tazminatının “iş sözleşmesinden doğan, kendine özgü bir müessese olduğu” görüşünü savunmuşlardır. Bazı yazarlar kıdem tazminatının kanunda belirtilen belirli koşulların gerçekleşmesi halinde işçinin talep edebileceği bir ödeme olduğunu kabul etmişlerdir. Bazılarına göre kıdem tazminatı kendine özgü bir ödeme iken yine bazılarına göre kıdem tazminatı işçinin işyerine bağlılığı göz önünde tutularak, çalıştığı yıllara göre, işveren tarafından işçiye kanuni şartları varsa ödemesi gereken, bir işten çıkış ya da ayrılış tazminatıdır. (Aktay, Nizamettin-Arıcı,Kadir-, Senyen-Kaplan, E.Tuncay, İş Hukuku, Genişletilmiş 3. Baskı, Ankara, 2009 s.227) Bazılarınca boşta kalma tazminatı ya da işçi ikramiyesi olarak da adlandırılan(Günay,İlhan Cevdet, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 2004, s.165,) kıdem tazminatı Yargıtay’ın bir kararıyla da (Yarg.İ.B.K. T.15.05.1957, E.1957/13, K.1957/10)“..kıdem tazminatı işçinin işine ve işyerine bağlılığının bir karşılığıdır” şeklinde değerlendirilmiştir (Güven, Ercan-Aydın, Ufuk, Bireysel İş Hukuku, Eskişehir, 2007, s.188 dn.518)

TÜRK-İŞ ise kurulduğu günden beri kıdem tazminatını “..ücretin ödenmesi sonraya bırakılmış bir parçası..” olarak görmüştür. Hatta buna ilişkin olarak 7-14 Mart 1966 tarihleri arasında Ankara da yapılan TÜRK-İŞ’in 6.Olağan Genel Kurulunda kıdem tazminatı şu şekilde tanımlanmış-

tır; **“İşçinin yıllarca birikmiş emeğinin karşılığı ve onun ücreti içinde yer alan ücret mahiyetinde bir gelirdir”**. Bundan başka 15-22 Nisan 1968 tarihleri arasında yine Ankara da yapılan 7. Olağan genel kurulda TÜRK-İŞ’in çalışma hayatına damgasını vuran 24 ilkesinden 23 ü kabul edilmiş, 24. ilke ise 11-16 Mayıs 1970 tarihinde Erzurum da yapılan 8.Olağan Genel Kurulda kabul edilmiştir. 24. İlke ise kıdem tazminatı ilkesi olmuştur (8 numaralı ilke olarak kabul edilmiştir). Buna göre; **“Mümkün olduğu kadar, bütün işçilerin İş Kanunu kapsamına alınmaları; kıdem tazminatı aynen korunmak ve işverenlerce ödenmeğe devam edilmek şartıyla, işsiz kalacak işçiler için İşsizlik Sigortası kurulması ve bu hususların süratle gerçekleştirilmesi TÜRK-İŞ’çe sağlanacaktır”** (Tuncel, Erhan, Kıdem Tazminatı, TÜRK-İŞ Yayını, 2007, s.7)

Kıdem tazminatı kurumunun özellikle son zamanlarda –bilhassa 4447 sayılı İşsizlik sigortası Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra- tekrar tartışma konusu yapılmasının bir sebebi de işsizlik sigortasının uygulanmaya başlanmasına rağmen –işsizlik sigortası fonksiyonu gören- kıdem tazminatının kaldırılmamış olduğu düşüncesidir. Bilindiği gibi 931 sayılı İş Kanununun 14. Maddesiyle kıdem tazminatı kabul edildiğinde madde gerekçesinde kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası arasında bir bağ kurulmuştu. İlgili madde gerekçesine göre; **“Yürürlükteki İş Kanununun 13.maddesindeki kıdem tazminatına ilişkin hükümler müktesep hakların korunması bakımından esas itibariyle aynen bırakılmıştır. Ancak bu tasarının hazırlanması sırasında kıdem tazminatı müessesesinin iş hayatına ilişkin sakıncaları yönünden yapan çeşitli itirazlar göz önünde tutulmakla beraber, bu hakkın kaldırılmasının**

kazanılmış haklar bakımından sakıncaları düşünülerek ve henüz işsizlik sigortasının da kurulmadığı göz önünde tutularak bu konunun sözü geçen sigortanın kuruluşu sırasında tekrar ele alınması uygun görülmüştür". Bu gerekçe vesilesi ile işveren kesimi 4447 sayılı Kanun yürürlüğe girdiğinden beri kıdem tazminatının İş Kanunundan çıkarılması gerektiğini savunmaktadır. Madde gerekçesindeki ifade esas alındığında da bu savunmanın yerinde olduğu düşünülebilir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi işçi kesimi kıdem tazminatının kaldırılmasına her zaman karşı çıkmış olup, böyle bir teşebbüsün genel grev konusu olabileceğini de belirtmişlerdir. İşveren kesiminin, "kıdem tazminatı kabul edildiği zaman işsizlik sigortası yoktu, şimdi ise hem kıdem tazminatı hem de işsizlik sigortası bir arada mevcuttur. Dolayısı ile işsizlik sigortası kabul edilip uygulandığına göre artık kıdem tazminatına gerek yoktur. Kıdem tazminatının '**işsizlik sigortası fonksiyonu**' 4447 sayılı Kanunla işsizlik sigortasınca karşılanmaktadır. Artık kıdem tazminatı ya kaldırılmalı ya da kapsamı daraltılmalıdır." görüşleri söz konusudur.

Her ne kadar 931 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girdiği 13.08.1967 tarihinden 3 yıl sonra Anayasa Mahkemesince 12.11.1970 tarihinde şekil yönünden iptal edilmişse de kıdem tazminatına ilişkin madde iki değişiklik dışında aynen kabul edilerek 1475 sayılı İş Kanununda yerini almıştır **(Tuncel, Erhan,s.16)**

Nihayetinde kıdem tazminatı mevcut haliyle iş hukukumuzda önemli bir yerleşik kurum olarak durmaktadır. 4857 sayılı İş Kanununun kanun koyucuya geçici 6.madde ile yüklediği mükellefiyet de yerinde durmaktadır. Buna göre kanun koyucunun bir kıdem tazminatı fonu oluştur-

ması beklenmektedir. Ancak 931 sayılı Kanun döneminden beri var olan fon oluşturulması isteği yukarıda belirttiğimiz nedenlerle bir türlü hayatiyete geçirilememektedir.

Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde kapanan, maddi sıkıntıya düşen işyerleri ve işletmelerde çalışan ve iş sözleşmeleri kıdem tazminatlarını hak edecek şekilde sona erenlerin mağduriyetlerinin önlenmesi için kıdem tazminatı fonu oluşturulması kanaatimizce de yerinde ve faydalı olacaktır. Ancak kıdem tazminatı fonu oluşturmaya yönelik her çalışmanın başlangıcında kıdem tazminatı hakkının kısıtlanması, hakkın kapsamının daraltılması, hatta tamamen ortadan kaldırılması sözleri ortada dolanmaya başlamaktadır. Çeşitli iktisadi kaygı ve iddialarla kıdem tazminatı hakkı üzerinde tasarruflarda bulunulmak istenmekte, bu husus da işçi kesimini son derece rahatsız etmektedir. Kıdem tazminatının işletmeler üzerinde ekonomik yük teşkil ettiği kabul edilebilir. Avrupa ülkelerinde bu ölçekte bir kıdem tazminatı olmadığı söylenebilir ancak, Avrupa ülkelerinde de Türkiye kadar düşük ücretle ve iş güvencesi son derece düşük bir işçi kesiminin mevcudiyeti iddia edilemez. Belki bazılarınca 4857 sayılı Kanunda iş güvencesine yönelik düzenlemelerin olduğu ifade edilse de (md.18-21) ilgili maddelerin kapsamına girerek iş güvencesinden faydalanabileceklerin oranı bütün çalışanlar içersinde son derece sınırlı kalmaktadır. Ayrıca kayıt dışı istihdam edilenlerin (**yaklaşık ülke genelinde çalışanların % 50 si**) bu haktan yararlanamadıkları, kayıtlı istihdam edilenlerin de ancak belki % 20 sinin bu güvencelerden yararlanabileceği düşünüldüğünde kıdem tazminatını halen yüksek ölçekte iş güvencesi fonksiyonu sağladığı aşikârdır.

Bu görüşler çerçevesinde kıdem tazminatı fonu oluşturulmasının faydalı ve gerekli olduğu kabul edilmekle birlikte, Türk iş piyasasında henüz iş güvencesinin tam sağlanmadığı, kıdem tazminatının bu güvencede sigorta katkısı yaptığı göz ardı edilmemelidir.

SOSYAL POLİTİKA EKSENİNDE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAŞANAN DEĞİŞİM VE MEVCUT REFORM KAPSAMINDA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMASI

Yrd.Doç.Dr.Mustafa Öztürk
Yrd.Doç.Dr.Orhan Adıgüzel
Okt. Hasan Yüksel⁸

ÖZET

Sosyal güvenlik ortaya çıkması muhtemel sosyal risklere karşı korunmak için yapılandırılmış sistemler bütünüdür ve sosyal politikanın da en önemli gereklerindedir. İnsanoğlu var olduğundan beri sosyal riskler ve tehlikelerle yüz yüze gelmiş ve onlarla mücadele etmek için çaba sarf etmiştir. Önceleri kurumsallaşmamış, aile içi ilişkilere ya da dinin öğretilerine göre bir uygulama mevcutken sonraları sosyal güvenlik uygulamaları daha da düzenli hale gelmiş ve belli bir sistematığe oturtulmuştur. Artan maliyetler, ekonomik dengelerdeki bozukluklar, aktif pasif oranındaki açık, enflasyon sorunu ve fonların erimesi gibi bir dizi problemler ülkeleri sosyal güvenlik noktasında yeni arayışlara itmiş ve sistemin özelleştirilmesi bu noktada gündeme gelmiştir. Türkiye’de 1999 ve 2003’lü yıllarda Dünya Bankası ve IMF’nin de önerileriyle uyumlu olarak üçayaklı dağıtım sistemi, özelleştirme ve gönüllü sosyal güvenlik şeklinde bir uygulama yürürlüğe konulmuştur.

8 Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Sosyal Refah, Sosyal Güvenlik, Özelleştirme

ABSTRACT

Social security is the accumulation of systems that are constructed in order to be protected against the possible social risks and it is the most significant requirements of the social policy. The humanbeings, since the beginning of the history, have faced to face a great many challenges in regards to social risks and have spent great efforts to deal with all these problems. Initially, the social security systems were not institutionalized, in the stark contrast, they mostly depended upon the interfamily relations and the dogmas of the religions, however, later, the systems became much more organized. A range of problems, such as increasing costs, the instability of the economy, the gap between the numbers of active and passive workers, inflation, the decrease in the fund activate the countries to search new solutions and the privatization process has come to the agenda. In Turkey, in accordance with the suggesstions of World Bank and IMF, in 1999 and in 2003 three dimensional programs including pay as you system, privatization, personal retirement put into practice.

Key Words: Social Policy, Social Welfare, Social Security, Privatization

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sosyal politikanın bir alt dalı olarak bireylerin geleceklerini toplumsal risklere karşı güvence altına alan ya da diğer bir ifadeyle "bir toplumda yaşayan kişilerin güvenliklerini sağlamak maksadı ile devlet tarafından veya yine devletin desteği ile özel girişimciler tarafında kurulan kurum ve kuruluşların tamamına Sosyal Güvenlik Sistemi denilmektedir.

Sosyal güvenlik sistemleri başta ABD ve Avrupa ülkeleri olmak üzere hem tüm dünyada hem de Türkiye’de 1990’lı yılların başından kronikleşen ekonomik krizler, istihdam sorunu, kayıt dışı ekonomi, artan rekabet ortamı, küreselleşme gibi olgulardan dolayı ciddi bir krizle karşı karşıyadır. Dolayısıyla sosyal güvenlikte oluşan bu kriz ülkeleri yeni arayışlara ve reformlara itmiştir.

Başta Dünya Bankası tarafından dağıtım sistemi, fonlu sistem ve gönüllü emeklilik hizmetleri olmak üzere önerilen üçayaklı model ve mevcut sistemlerin tamamen tasfiyesine dayalı özelleştirme modeli sosyal güvenliğin kurtarılması noktasında alternatif olarak göze çarpmaktadır.

Türkiye’de son dönemde ortaya atılan reformlar sosyal güvenlik sistemini Avrupa’daki birçok örneğinden uzaklaştırmış ve ABD sosyal güvenlik sistemine yaklaştırmıştır. Bu anlamda öncelikle Türk sosyal güvenlik sisteminin ve ABD sosyal güvenlik sisteminin son dönemde ortaya atılan reformlar ışığında, tarihi perspektif de göz önüne alınarak değerlendirilmesi, özelleştirmenin nedenleri ve sonuçlarının artışı ve eksisi ile beraber ele alınması tıkanan sisteme yeni bir bakış açısı kazandıracak ve olumlu anlamda bir katkısı olacaktır.

Çalışmada öncelikle sosyal politika ve sosyal güvenliğin tanımından hareketle Türk sosyal güvenlik sisteminin yapısı, tarihi süreci, reform arayışları, problemler ve çözüm önerileri, ikinci kısımda ise özelleştirme kavramı etraflıca ele alınmıştır.

1. SOSYAL POLİTİKA ve TANIMI

Sosyal politika halkın refahı ve mutluluğu için, toplumda sosyal koruma adına uygulanan politikaların tümüne sosyal politika denilmektedir. Sosyal politika konut ediminden, yoksulluğa istihdamdan eğitime, sağlıktan çevre düzenlemesine

ve kültüre varıncaya kadar geniş yelpazeli bir kavramdır. Sosyal politika toplumdaki sorunları inceleyen ve bu sorunlara çözüm üretmeye çalışan bir uygulama alanıdır.

İşçinin emeğinin kullanıldığı piyasa ortamında işçileri ve onların yanında işverenleri de sıkıntıya sokabilecek bazı sosyal risklerin ortaya çıkması muhtemeldir. Toplumun bu sosyal anlamdaki risklerden korunabilmesi için bazı sosyal politika uygulamalarını devreye sokmak gerekmektedir (Gül, 2006: 147). Bu açıdan ele alındığında sosyal politika muhtemel risklere karşı alınması gereken önlemler bütünü olarak da tanımlanabilir. Dolayısıyla sosyal politika nedir ve sosyal risklerin asgari düzeye indirilebilmesi için ne tür fonksiyonlar icra etmektedir sorularının cevaplarının bulunması gerekir.

Sosyal politika Hill (2002: 4) tarafından şöyle ifade edilmektedir:

1. Sosyal politikalar yalnızca halkın refah ve mutluluğu için uygulanan ve tasarlanan politikalar değildir.
2. Sosyal politikalar diğer politikalarla beraber düşünülmelidir.

Sosyal politikaların sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için ülke çapında yani makro düzeyde ekonomik politikaların da dengede seyretmesi gerekir. Ekonomik politikalar ile sosyal politikalar arasında sıkı bir bağlantının olduğu inkar edilemez bir gerçektir (Hill, 2002: 6). Sosyal politikaların uygulamaları da yine aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. Sosyal refahın en önemli parametresi ekonomik denge dir.
2. Hükümetin kaynakları sosyal politikalara kaydırırken dikkat etmesi gereken en önemli şey bu durumun ekonomi üzerinde bırakacağı etkilerdir.
3. Sosyal politikalar aynı zamanda uygulanan ekonomik anlamdaki politikalarla da özdeşleştirilmelidir. Dolayısıyla

bu bağlamda cevaplanması gereken sorular aşağıdaki gibidir (Hill, 2002: 7):

- a. Sosyal güvenlik politikaları yeniden dağıtım ilkesine uygun mu?
- b. Sosyal güvenliğin yeniden dağıtım ilkesinin minimum sigorta seviyesindeki etkileri nelerdir?
- c. Uygulanan yeniden dağıtım ilkesi ekonomik anlamda rekabet, işsizlik, ve ücret dağılımı ilkeleriyle uyumlu mu?
- d. Sosyal politikalar özellikle sosyal güvenlik politikaları işgücü pazarını ne kadar etkiler?

Yukarıdaki sorularda dikkate alındığında görülen odur ki sosyal politika tek boyutlu değil, buna karşın birçok boyutu olan bir stratejik sistemdir. Zaten sosyal sigortalarda bu anlamda ortaya çıkmıştır. Sosyal politikanın genel anlamıyla konuları arasında yoksulluk, gelir dağılımı, malullük, hastalık, cinsiyet, etnik ve farklılıkları (Hill, 2006) konular yer almaktadır. Hatta sosyal politikayı sosyal sigortanın daha üst şemsiyesi olarak tanımlamak mümkündür ya da Barusch (2009)'a göre dünyada uzun süredir tartışılan "sosyal çalışmanın" bir parçası ve misyonudur. Ayrıca Hill (2002: 182) sosyal politikayı şu şekilde ifade etmektedir:

"Sosyal politika birkaç açıdan kendi içerisinde farklılaşan toplumlarda ortaya çıkar. Toplum içerisinde belli başlı ayrışmalar sosyo-ekonomik sınıf, statü, cinsiyet, etnisiteyle alakalı olarak ortaya çıkan sosyal politikalar bu tip farklılıklardan etkilenir ve belki de onları etkiler. Sosyal politikanın genel sistematığı bu farklılıklar üzerine etkide bulunur ve eşitlik anlayışına katkıda bulunabilir."

Sosyal politika aynı zamanda sosyal eylem sayesinde vatandaşların sosyal refah düzeylerinin yükseltilmesi ola-

rak da tanımlanabilir (Alcock 2008:3). Sosyal politika konusu itibariyle sosyoloji, ekonomi ve politikadan da farklıdır. Fakat buna rağmen sosyal politika sosyal bilimlerde kullanılan diğer disiplinlerdeki metotlardan da faydalanır. Bu bağlamda disiplinler arası bir çalışma alanı olarak da tanımlanabilir.

Sosyal politika sadece akademik çalışma disiplini değil, aynı zamanda gerçek hayatta politika yapıcıları tarafından kullanılan sosyal eylemleri de ifade eder. Sosyal politika aynı zamanda araştırma merkezli bir disiplindir (Becker, 2008: 11). Bu bağlamda devletlerin en önemli öncelikleri ise sosyal politikalar geliştirmek, yoksulluk, işsizlik, istihdam, barınma gibi problemlere çözümler bulmaktır. Sosyal sigortalarda bu bağlamda değerlendirilebilir. Çünkü sosyal sigortalının da kapsamına yaşlılık, malullük, emeklilik, hastalık gibi bir dizi sosyal riskler girmektedir (Ulutürk ve Dane, 2009: 116). Aslında daha geniş kavramıyla ele alındığında bireylerin refahını, mutluluğunu sağlamakta ve geleceklerini garanti altına alma noktasında önemli bir işlem görmektedir (Stanko, 2004, 22-23).

Kişilerin refahını ve yaşam düzeylerini artırmaya yarayan politikalara sosyal politikalar denir (Livermore ve Midgley, 2009). Sosyal politikalar sağlık, barınma, beslenme, eğitim, gelir gibi birçok sosyal refah unsurunu konu alır. Aynı zamanda sosyal politikalar yardıma muhtaç çocuklar, maluller, düşük gelirli aileler, ve yaşlılara yönelik bir dizi politikalar bütünüdür.

Sosyal politikayla uğraşan bilim adamları genellikle sosyal politikayı yönlendiren siyasi görüşler ve değerlerle ilgilenirler. Bu açıdan ele alındığında sosyal politika sadece mantığa dayalı ve kendi başına verilen kararlar değil aynı zamanda ideolojik ve değerlerden etkilenen bir sistemdir.

Hükümetler vatandaşlarının refahını artırmak için daima politikalar geliştirirler. İşte sosyal refahı artırmak için geliştirilen bu tür politikalara sosyal politikalar denir. Sosyal politika tek yönlü değil aksine çok yönlü bir olgudur (Midgley, 2009: 3) ve farklı şekillerde uygulamaya konulabilir. Örneğin hükümetler özellikle bakıma muhtaç, psikolojik olarak rahatsız ve düşük gelirli ailelere bakmakla mükelleftirler. Siyasi otoriteler aynı zamanda nüfusu kontrol ederek ve eğitim fırsatlarını artırarak da sosyal politikayı uygulayabilirler.

1.1. Geniş Anlamıyla Sosyal Güvenlik Sistemi

Sosyal güvenlik sosyal politikanın en önemli aracıdır ve ortaya çıkması muhtemel sosyal risklere karşı temel bir koruma mekanizması olarak düşünülebilir. Geniş anlamda ele alındığında sosyal güvenlik bireylere gelir noktasında güvence sağlayan, tıp ve sağlık noktasında destek veren yükümlülükler bileşeni (ILO, 2006: 5) ya da bir ülke halkının bugünü ve yarını güven altına almayı hedefleyen ve aralarında sıkı bir birlik ve uyum olan sistemler bütünüdür (Talas, 1997). Dar anlamda ise sosyal güvenlik işsizlik, malullük, gibi bazı risklere karşı bir nevi korumadır.

1.2. Sosyal Güvenlik Sistemi ve Kuşaklararası Dayanışma

Sosyal güvenlik sistemi toplumun bugününün ve geleceğinin güvence altına alınması, toplumun tüm bireyleri için mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerin oluşumunu engelleyen, geliri geçici ya da sürekli sıkıntıya uğramış bireylere destek sağlayan sistemlere verilen addır (Bacak, t.y: 159). Özellikle dağıtım sistemi de denilen dağıtım modeline göre yaşlı nüfusun emeklilik maaşları çalışanlarınkinden karşılanmakta ve bu da hem nesiller arası hem de nesil içi dayanışmanın ortaya çıkmasına sebep olmaktadır (Alper, 1999: 2).

İnsanlık tarihinde hep riskler ve tehlikeler kendilerini hissettirmiştir. Bu insanlığın başlangıcından günümüze kadar da hep böyle olmuştur. Tarihin her devrinde sosyal riskler ön plana çıkmış ve bu anlamda sosyal politikalar geliştirilmiştir. Aslında sosyal politikalar ve sosyal güvenlik insanlığı başlarına gelebilecek tehlikelere karşı korumak ve mutlu bir yaşam sürmesini sağlamak için bir nevi dayanışma şekli olduğu da düşünülebilir (Bacak, t.y: 161). Özellikle 19. yy sonları ve 20.yy başlarından itibaren sanayileşme süreciyle birlikte işçi ve işveren kavramlarının da devreye girmesiyle sosyal güvenlik sistemleri daha da sistematik bir anlam kazanmıştır.

Türkiye’de ise önceleri aile içi dayanışma ve fertler arası yardım ya da Osmanlı döneminde teavün sandıkları şeklinde yürütülen uygulamalar Türkiye Cumhuriyeti’nin de kuruluşuyla 1935 yılında İşsizlik Yasasıyla beraber sistematik bir kimliğe bürünmüştür.

Küreselleşen dünyada tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de sosyal güvenlik sistemiyle ilgili tartışmalar son yıllarda giderek artmış sistemin bu haliyle gelir gider dengesini karşılayamayacağı ve yeniden yapılandırılması gerektiği ön plana çıkmıştır. 1990 yıllardan itibaren de sosyal güvenlik sistemi ciddi anlamda bütçe açığı ile karşılaşmış ve finansman sorunu ortaya çıkmıştır. Hatta günümüzde sosyal güvenlik sisteminin varlığı dahi sorgulanır hale gelmiştir (İzgi, 2008: 85). Yaşanan sorunlar sadece ülkemize has değil aynı zamanda dünya genelinde yaşanan problemlerdir.

1.3. Oluşumları Açısından Dünya Genelinde Sosyal Güvenlik Sistemleri

Dünyada uygulanan sosyal güvenlik modelleri incelendiğinde birbirinden farklı iki modelle karşılaşılmaktadır. Bu modellerden birincisi evrensel ya da ulusal modeldir (Güzel,

2005: 64 ve İzgi, 2008: 90). İkincisi ise mesleki faaliyet ölçütüne dayalı sosyal sigorta modelidir. Ayrıca her iki modelin özelliklerini de içeren modeller bulunmaktadır.

Ulusal ya da evrensel olarak nitelendirilen model kaynağını 1942 Beveridge Raporundan almaktadır. Ulusal modelde sistem ulusal bütçeden finanse edilmekte ve yönetimde teklik ilkesi geçerli olmaktadır. Daha açık bir ifadeyle bu model sosyal politika giderlerinin tek bir bütçe tarafından karşılanması ve tek bir kurum tarafından yönetilmesini ifade etmektedir. Prim usulü sosyal sigorta tekniği esas alınmaktadır.

Ülkemizde 1999'lu yıllarda 4447 sayılı yasayla ayak sesleri duyulan ve 59. hükümet döneminde ivme kazanan, daha önceleri de İngiltere ve Yeni-Zelanda gibi ülkelerde uygulamaya konulan ancak yeterli verim alınmadığı için terk edilen bu tek çatı modeli son dönemlerin en tartışmalı konularındandır. Yasa toplumun tüm kesimlerini "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" çerçevesinde sosyal güvenceye kavuşturmaktadır. Ancak tek çatı modeli finansman problemi, fonların denetimi ve yönetimi açısından bazı olumsuzluklara sahiptir.

Dünya genelinde yaygın olarak kullanılan sosyal güvenlik modeli Bismark modelidir. Bu model incelendiğinde sosyal güvenlik hakkının mesleki faaliyet ölçülerine bağlı olduğu anlaşılacaktır. Kişilerin bağımlı ya da bağımsız çalışma statüleri göz önünde bulundurularak sosyal güvenlik kapsamına alınmaktadır ve sistemin temel finansman kaynağı ise kazanç esasına dayalı sosyal primlerdir. Günümüzde sosyal güvenlik modeli olarak en yaygın kullanılan modeldir ve Avrupa ülkelerinin çoğunun kullandığı modellere örnek teşkil etmiştir. Türk sosyal güvenlik sistemi ise uygulama açısından mevcut yapısıyla bu modele benzemektedir.

Diğer taraftan Kuzey Amerika’da uygulanan sosyal güvenlik sisteminde birey kendi ayaklarının üzerinde durmak zorundadır ve her koyun kendi bacağından asılır anlayışı hâkimdir (Saunders, 1998: 16). Dolayısıyla bu sistemde özel sektör tarafından yönetilen fonlar, ve bireysel emeklilik gibi uygulamalar mevcuttur (Laurence vd. 1998: 137). Kolektif başarıdan ziyade bireysel başarı ön plandadır ve bu sistemde devlet sosyal güvenliğin desteğinden yavaş yavaş çekilmekte ve yerini özel sektöre bırakmaktadır (Güzel, 2005: 66). Bir toplumun geleceği devletin güvencesinden çıkarılmakta ve özel sektöre devredilmektedir (Geanakoplos, Mitchell ve Zeldes, 1998: 1-6).

1.4. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Değişim ve Dönüşüm Süreci

Türkiye merkezli sosyal güvenlik sisteminin geçmişine bakıldığında sistemi genel anlamıyla Osmanlı İmparatorluğu Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olmak üzere iki ana başlık çerçevesinde incelemek mümkündür.

Osmanlı İmparatorluğu Dönemine bakıldığında aile içi dayanışma şeklinde “doğal” ve “geleneksel” kurumlardan daha modern kurumsallaşmış bir sosyal güvenlik sistemine bir geçiş söz konusudur. Osmanlı Devleti’ndeki sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkışı Avrupa’daki gibi köklü bir Sanayi Devrimi sonrası ortaya çıkan işçi sınıfı ile gerçekleşmemiştir. Yani Osmanlıda bir sanayi devrimi gerçekleşmemiş, bir işçi sınıfı oluşmamış, aile temel olarak koruyucu görevini sürdürmüş, ve sosyal güvenlik noktasında köklü bir değişim yaşanmamıştır (Kitapçı, 2007: 80).

Osmanlı Devleti döneminde genel olarak sosyal koruma aracı olarak esnaflar arasında ‘Lonca’ adı verilen kuruluşlar

oluşturulmuş ve üyelerinin ihtiyaçları yine bu kurum tarafından karşılanmıştır. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine doğru ise 'Darülaceze, Darüleytam, ve Kızılay gibi sosyal yardım itibariyle önem arz eden kuruluşlar teşekkül etmiştir.

Cumhuriyet tarihinde ise sosyal güvenlik alanında ilk önemli gelişme 1936 tarihli kapsam ve uygulama açısından yetersiz İş Kanunu'nun çıkartılmasıydı. Diğer taraftan sosyal sigorta kollarıyla alakalı ilk yasa 1945 tarihinde çıkartılmış ve 1949 tarihinde çıkartılan emekli sandığı kanunu ile o güne kadar dağınık halde bulunan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiştir (Kitapçı, 2007: 81). 1961 anayasasında sosyal güvenlik bir hak olarak ele alınmış, 1964 yılında 506 sayılı sosyal sigortalar kanunu ile ve 1971'de yürürlüğe konulan Bağ-kur (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu) Kanunuyla sistem gelişimine devam etmiştir. Ayrıca 1974 yılında 'Sosyal Güvenlik Bakanlığı' kurulmuş, 1983'de 'Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu' yeniden yapılandırılmış ve 1992 yılında da 'Yeşil kart' uygulamasına geçilmiştir.

Türkiye'deki sosyal güvenliği kurumsal yapısına bakıldığında üç kurumun varlığı göze çarpmaktadır: Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Emekli Sandığı, Bağ-kur. Bu tarihi seyir içerisinde sosyal güvenliğin finansman sorunu ve bütçe açıkları sürekli tartışıla gelmiştir.

1.5. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları

Ülkemizde var olan ve inkâr edilemeyen sosyal güvenlik sisteminin sorunları 1990'lı yılların başından beri sistematik biçimde tartışılmaya başlanmıştır. Türkiye'de sosyal güvenlik noktasında temel sorun gelişmiş ülkelerin aksine yaşlanma ve aile yapısının değişmesi sorunu değildir (Bilman, 2007: 67). Türkiye'de sosyal güvenlik sorunlarının temelinde aktüeryal

dengelerin gözetilmemesi, uygulanan popülist politikalar ve devletin başlangıçtan itibaren sağlam temellere oturtulmuş bir sosyal güvenlik politikasına sahip olmaması yatmaktadır (Güzel, 2005: 68, İzgi, 2008: 95). Buna ek olarak sosyal güvenlik sistemi herkesi kapsayacak şekilde düzenlenememiş ve özerk bir yapı oluşturulamamıştır ve bu durum da fonların çok kısa sürede erimesine neden olmuştur. Ayrıca kaynakların yetersizliği, finansman sorunu, aktif pasif sayısındaki dengesizlik, yüksek enflasyon oranlarının biriken fonları eritmesi, istihdam sorunları ve al gülüm ver gülüm şeklindeki popülist politikalar da bu krizi tetiklemiş ve sistemi daha da tehlikeli bir hale getirmiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemi özellikle 1990'lı yıllardan sonra dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi kendine özgü fonksiyonları yerine getirmekte zorlanan bir yapı içerisine girmiştir. Türk sosyal güvenlik sisteminin temel sorunları aşağıdaki gibi özetlenebilir (Bilman, 2007: 73):

- Bağımlılık oranının yüksekliği
- Kayıt dışı istihdamın yüksekliği
- Prim tahsilât oranlarının düşüklüğü
- Erken yaşta emeklilik uygulamaları
- Prim alınmadan yapılan sigorta ödemeleri
- Uzayan ömür
- Ödenmeyen primlere uygulanan aflar
- Sistemin kurumsal ve idari yetersizliği

Tüm bunlara rağmen bilinmesi gereken şudur ki sosyal güvenlik sistemiyle alakalı sorunlar sadece Türkiye'ye özgü değildir. Diğer ülkelerde de aynı sorunların yaşandığı gözlenmektedir. Sosyal güvenlik sorunları 'kara delik' olarak ele alınmakta ve sistemin yeniden köklü bir şekilde yapılandırılması gerekmektedir. Ancak tüm bunlara rağmen kısa vadede

sorunların çözülemeyeceği uzun soluklu projeksiyonlara ihtiyaç duyulduğudur. Bu yüzden sorunun çözümüne yönelik olarak ele alınan yaklaşımların temellerinin sağlam bir zemine oturtulması gerekmektedir ve uygulanan politikaların artık hata yapma lüksü yoktur (İzgi, 2008: 99).

1.6. Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması

“Türk sosyal güvenlik sistemi, katımlı rejim olarak da bilinen sosyal sigortalar ile devlet ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal yardım ve hizmetler üzerine kurulmuştur” (Bilman, 2007: 80). Türk sosyal güvenlik sistemi hizmet akdiyle çalışanlar için sosyal sigortalar kurumu (SSK), esnaf ve bağımsız çalışanlar için Bağ-kur olarak da bilinen Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu ve memurların sosyal güvenliğini sağlayan Emekli Sandığı gibi üç temel bileşenden oluşmaktadır. Ancak sistem 1990’lı yıllardan beri ciddi anlamda finansal kriz ile karşı karşıya kalmış, genel bütçeden sosyal güvenlik bütçesine aktarılan para artmış ve sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılması ile alakalı reformlar tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de tartışılmaya başlanmıştır.

1.6.1. Mevcut Sosyal Güvenlik Modellerine Göre Gerçekleştirilen Reformlar

Şili haricinde özellikle Avrupa merkezli ülkeler eski sistemin tamamen tasfiyesine karşı çıkmışlar yürürlükteki sistemlerine bağlı kalarak reform arayışlarına yönelmişlerdir. Mevcut sistemler korunarak gerçekleştirilen reformlarda çözümlenmesi gereken üç temel problem finansman sorunu, emeklilik sigortaları alanının gerçekleştirilen yenilikler ve sağlık harcamalarının kısıtlanması yoluyla gerçekleştirilen yenilikler olarak sıralanabilir.

1.6.2. Mevcut Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tasfiyesine Yönelik Yapılanma

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin tasfiyesi yoluyla da sistemde reformlar yapılabileceğini savunan görüşler olmuştur. Bu reformları ortaya atanlar IMF ve Dünya Bankası'nın etki alanında kalmışlardır. Önerilen yeni yapıyı Güzel (2005: 70) şöyle açıklamaktadır:

“Gerçekten sözü edilen uluslar arası finans kuruluşlarının savunduğu neo-liberal ideolojide (bu ideolojiyi yansıtan stand by antlaşmaları), sosyal devlet ve sosyal güvenliğe yer bulunmamakta, her şey piyasa güçlerine ve esas olarak da çok uluslu şirketleri küresel pazardaki rekabet koşullarına terk edilmekte, bireyin geleceğini güvenceye kavuşturmada tek başına sorumluluk üstlenmesi istenilmektedir.”

Görüldüğü gibi son yıllarda ortaya konulan reform çalışmaları ile var olan dağıtım sisteminin emeklilik sistemlerini makroekonomik anlamda dengeleri bozucu etkisi olmuş ve tam anlamıyla sosyal korumayı sağlayamamıştır. Bu bağlamda önerilen reformlar arasında dağıtım sistemi yerine fon sisteminin dikkate alındığı gözlenmekte ve sosyal güvenlik sistemi özelleştirme uygulamasına bir adım daha yaklaştırılmaktadır. Bu sistem özel sigorta firmaları tarafından yürütülecektir (Alper, 2004: 3).

Dünya'da ilk defa Şili'de uygulamaya konulan bu modelde her sigortalının kendine ait bir fonu bulunuyor ve sadece işçinin ücretinden kesilen primler bu fona yatırılıyordu (Alper, 2004: 4). Fonda birikmiş olan primler özel sigorta şirketlerince hazine bonoları ya da hisse senetlerine yatırılıyor ve kişinin kendi hesabında birikmiş olan paralar emeklilik yaşı gelmiş olan kişinin bizzat kendisi tarafından gelir getiren bir taşınmazların satın alınmasında kullanılıyordu (Alper, 2004: 4). Bu modelin en belirgin özelliği bireysel tasarrufu artırma

kolaylığıdır. Ancak diğer taraftan bu sistem dağıtım sisteminin gerçekleştirdiği bir fonksiyonu yerine getirmekten de uzaktı. Bu da kuşaklar arası dayanışmanın sağlanması ve yeniden dağıtım ilkesidir (Alper, 2004: 4). Bu durum da dağıtım sisteminin tam anlamıyla terk edilmemesi ve korunması demektir. Dolayısıyla tek ayaklı bir sosyal güvenlik sisteminin varlığından söz edilemez çünkü hepsinin birbirine eksisi ve artışı söz konusudur. Sistemin birinci ayağını dağıtım sistemi oluşturmalı ve bireysel tasarruf fonları onun akabinde gelmelidir. Sosyal refahı sağlayacak olan dağıtım sistemi, kişisel anlamda refahı sağlayacak olan ise bireysel emeklilik fonlarıdır. Üçüncü ayak ise işleyişi ikinci ayak ile aynı ancak gönüllülük esasına dayalı ve zengin kesimin hedeflendiği emeklilik sistemleri olacaktır.

2. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Özelleştirme “yararların belirsiz” olduğu dağıtım sisteminin “katılımların belirli olduğu ve her işçinin kendisine ait özel emeklilik sistemlerinin bulunduğu fonlu sisteme verilen addır (Geanakoplos, Mitchell ve Zeldes, 1998: 3). Ayrıştırma ise fonların çeşitli hisse senedi ve tahvillere yatırılması demektir. Bu sistem özellikle ABD’de yaygın olarak kullanılmaktadır. Ayrıca özelleştirme her sigortalının kişisel hesabına kendisine ileride ödenmek üzere kendisi, işvereni veya devletçe ödenen primlerin yatırılması ve bu rakamların çeşitli finansal yatırım araçlarıyla değerlendirilip ileride kendisine ödenecek miktarı oluşturması sistemi olarak da tanımlanabilir (Güleç, 2003: 26). Mevcut sistemin tamamen tasfiye edilerek özelleştirme uygulamasına geçilmesinin ilk örneklerine Şili’de rastlanmaktadır. Şili’de özel emeklilik fonlarının oluşturulması ve bu fonların yönetiminin özel acente ya da şirketlere devredilmesi söz ko-

nusu olmuş ve bu bağlamda özellikle 1996 yılından itibaren özel emeklilik şirketleri kurulmuştur (Güleç, 2003: 58). Daha açık ifadesiyle özelleştirme sosyal güvenlik noktasında devlet destekli sosyal güvenlik fonlarının özel şirketler ya da kuruluşlara terk edilmesi ve fonların bu şirketler tarafında yönetilmesi söz konusu olmaktadır (Güleç, 2003: 58).

Sosyal güvenlik sistemine yönelik çözüm önerileri noktasında ciddi görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Kimileri sosyal güvenlik sisteminin radikal anlamda kökten değiştirilmesi gerektiğini savunurken kimileri de geçiş sürecinin neden olacağı ağır maliyetten dolayı var olan sistemde revizyon yapılarak devam edilmesini savunmaktadırlar.

Sosyal güvenlik sistemindeki bozukluklar en fazla emek piyasalarına zarar vermektedir (Ulutürk ve Dane, 2009: 128). Sosyal güvenlik sistemlerinin sunmuş olduğu yüksek gelir güvencesi ekonomik büyümeyi yavaşlatacak ve bireyin çalışma güdüsünü düşürecektir (ILO, 2006, 12). Bu anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin bozucu etkisini gidermek için dağıtım yöntemi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinden fonlu sisteme geçilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Sosyal sigorta sisteminin özelleştirilmesi sorunları gidermez. Şöyle ki özel sistemler katı bir devlet otoritesi düzenlemesi ve denetimi olmaksızın uygulamaya konulursa telafi edilmesi mümkün olmayan sonuçlar doğurabilir (Alper, 2004:7).

Özelleştirme sisteminde hesaplar yatırıma dönüşecek ve kişilerin refahının artması sağlanacaktır (Alper, 2004: 7). Fakat özelleştirme sadece kendi başına yetmemekte aynı zamanda işgücüne katılım, üretkenlik ve istihdam artmadığı müddetçe fonlu sistemli sosyal devlet ve sosyal refah anlayışını hayata geçirmek imkânsız hale gelecektir.

Oluşturulan sosyal güvenlik sisteminde, yani fonlu sistemde, riskin daha büyük topluluklar arasında dağıtılması ve bu anlamda ödenen primlerin aşağı çekilmesi amaç edinilmiştir (Güleç, 2003). Şili’de ortaya çıkarılan mecburi özel sigorta uygulaması kamu haricinde de özel sektör aracılığıyla sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulabileceğinin kanıtlamıştır.

Buna rağmen fonlu sisteme getirilecek diğer önemli eleştiri ise fonlu sistemin kuşaklararası dayanışmayı ortadan kaldırmış ve toplumsal risklerin paylaşılmasını engellemiştir (Alper, 2004: 9).

Dağıtım sisteminde yüksek gelire sahip olan işçilerden yüksek gelire sahip olan işçilerden düşük gelire sahip olan işçilere kaynak transferi sağlanır ve bu şekilde sistemde kolektif anlayış gerçekleştirilmiş olur. Özel gelir ya da fonlama sisteminde ise her bireyin kazancı kendi gelirine bağlı olduğundan dayanışma ve kolektif anlayıştan söz edilemez. Her koyunun kendi bacağından asılması ilkesi geçerlidir.

Başka bir açıdan değerlendirilecek olursa dağıtım sisteme sağlanan diğer en önemli katkı devlet bütçesinden sisteme kaynak transferi söz konusudur (Alper, 2004: 10) ve dağıtım sistemi tüm nüfusu kapsayacak şekilde devreye girmiştir. Ayrıca emeklilik yapısının yükseltilmesi de 2035 yılında Türkiye’de sistemin krize girmesini engellemek amacıyla ILO tarafından 1995 yılında ciddi bir rapor hazırlandı.

Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının çözümüyle alakalı olarak atılan ilk adım 1999 yılında 4447 sayılı yasadır. Fakat bu reform sadece Bağ-kur ve SSK’yla alakalı yapılması gereken düzenlemeleri kapsıyor ve emekli sandığını uygulama dışında bırakıyordu (Alper, 2004: 5). Yasayla beraber kayıt dışı ekonominin dikkate alınması, emeklilik yaşının kademe- li olarak erkeklerde 60, bayanlarda 58 olarak düzenlenmesi

öngörülüyor ve emeklilik için asgari prim ödeme sayıları da artırılıyordu. Ancak bu reformdan tam anlamıyla istenilen fayda sağlanamadı ve açıklar artmaya devam etti.

1999 yılı reformunu TÜSİAD'ın önerdiği (Alper, 2004: 17) reformu takip etti. Akabinde AKP hükümetinin 2003 yılında reform taslağı uygulamaya konulmuş ve genel itibariyle sistem Dünya Bankasının da önerileri doğrultusunda sistem dağıtım (PAYG), fonlu ve gönüllü emeklilik üzerine üçayaklı sisteme uyarlanmıştır. Fakat zamanla Türkiye'de uygulanan emeklilik sisteminin yaşadığı sıkıntılarla üç ayaklı sistemin özdeşleşmediği anlaşılmıştır. Diğer taraftan primlerin artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, kayıt dışı ekonominin dikkate alınması yönüyle AKP hükümetinin ortaya koyduğu reform taslağı 1999 yılında ortaya atılanlarla örtüştüğü söylenebilir.

Sosyal güvenliğin dönüşüm süreci 2003 ve 2004 yılları arasında da devam etmiştir. 2003 yılı başlarında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sosyal güvenlik alanında yeniden ve köklü değişimin işaretlerini gösteren bir sürece girilmiştir. Hemen ardından 2004 yılı Temmuz ayında Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından "Sosyal Güvenlikte Reform" adlı bir metin oluşturulmuş ve kamuoyunun görüşlerine sunulmuştur (Ulutürk vd, 2009: 135). Uzun bir yasama sürecinin ve muhalefetin ardından 2006 yılında sosyal güvenlik sistemini Dünya Bankası modeline ve ABD Sosyal Güvenlik Sistemi modeline yaklaştıran 5510 sayılı SSGSS (Sosyal Sigortalar Genel Sağlık Sigortası) yasası çıkarılmıştır. Bu yasanın genel itibariyle içeriği şöyledir:

- Sosyal Güvenlik Sistemi tek çatı altında toplanmaktadır.
- SSK kapsamındaki sigortalıların hastalık sigortası prim oranları % 11'den % 25'e çıkarılmıştır.

- Yasanın 28. maddesine göre emeklilik yaşının kademeli olarak arttırılması hedeflenmekte ve uzun dönemli projeksiyonlara yer verilmektedir. Bu anlamda 2036 ve 2037 yıllarında emekli olacaklar için emeklilik yaşı erkeklerde 61, bayanlarda 59; 2046 ve 2047 arasında emekli olacaklar için emeklilik yaşı kadınlarda 64, erkeklerde 65 olarak belirlenmiş, 2048 yılında emekli olacaklar için ise hem kadınlar hem de erkeklerde emeklilik yaşı 65'te sabitlenmiştir.
- Emeklilik için gereken prim ödeme gün sayısı 9000 güne çıkarılmış ancak daha sonra 7200 güne çekilmiştir.
- Emekli maaşlarının hesabında kullanılan katsayının hesaplanmasında ülke gelişme hızının % 100'ü değil, ancak % 30'u dikkate alınacaktır ve emekli maaşların hesaplanmasında ülkenin bir önceki yıla göre refah düzeyi değil, tam tersine enflasyon dikkate alınacaktır.
- Sağlık hizmetlerinden yaralanma ödenmesi gereken katılım payına bağlanmıştır.

Görüldüğü gibi yasanın genel hatlarından da anlaşıldığı üzere devlet sosyal güvenlik noktasında sahnedeki yavaş yavaş çekilmeyi planlamaktadır. Hükümet bu reformla sosyal güvenlik alanında mevcut sistemin tamamen tasfiyesinin yerine dünyada genel anlamıyla uygulanan bir formül ortaya koymuştur. Bu formülde en önemli kısım özek sektörün bireysel emeklilik gibi emeklilik alanındaki rolünün artması oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinden tamamen vazgeçilemeyeceğine göre çare sosyal güvenliğin iyileştirilmesi için alternatif seçeneklerin değerlendirilmesi gerektirir. Dünya genelindeki gelişmelere binaen ülkemizde de sosyal güvenlik noktasında sosyal sigortalara ilave olarak tamamlayıcı özel sigortalarında uygulamaya konulmasının son reformlarla birlikte önü açılmıştır (Bacak, t.y: 159).

2.1. Özelleştirmenin Nedenleri

Sosyal güvenlik sistemi uzun süredir gelirlerini enflasyon, parasal piyasalardaki dalgalanmalardan koruyan emeklilere gelecek garantisi olmuştur. Aynı zamanda sosyal güvenlik sistemi malullük, hastalık, yaşlılık ve ölüm gibi toplumsal risk ortamlarında da toplumsal güveni sağlamakta ve bireylerin geleceğe daha sağlıklı bakmalarına yardımcı olmaktadır. İstatistiklere göre yaşlıların 3/2'sinin gelirleri sosyal güvenlik sistemleri vasıtasıyla sağlanmaktadır (Diamond, Orszag, 2005: 11). Ancak gelecek 75 yıl boyunca kişi başına düşen gelir azalırken sosyal güvenliğin maliyeti gayri safi milli hasılanın % 2.5 oranında artacaktır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin ya küçük bir tedavi ya da büyük bir cerrahi operasyonla düzeltilmesi gerekmektedir (Diamond, Orszag, 2005: 11)

Sosyal güvenliğin ıslah edilmesi noktasında ortaya atılan temel görüşlerden bir tanesi fonlu sistemde denilen özelleştirme sistemidir. Bu sistem sayesinde sosyal güvenlik sistemleri üyelerine daha yüksek gelir sağlanmasını ve emeklilik gelirlerinin artırılmasını planlanmaktadır (Laurence vd, 1998: 138). Sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin nedenleri şöyle sıralanabilir (İzgi, 2008: 92):

- Siyasal Nedenler: Siyasetçilerin bugüne kadar sosyal güvenlik noktasında yaptığı hatalar, al gülüm ver gülüm gibi pragmatik politikalar, siyasi kazanç elde etmek adına erken emeklilik uygulamaları ve emeklilik yaşının günü kurtarma adına sürekli değiştirilmesi, sorunların temeline inilemeyerek sadece yüzeysel çözümlerin geliştirilmesi sosyal güvenlik sistemini olumsuz anlamda etkilemiştir.
- Mali Problemler: Aktif pasif oranındaki dengenin bozulması, ekonomik krizler nedeniyle artan enflasyon oranları, primlerin yüksek olması, bağımlılık oranının artması,

aktüeryal dengelerin bozulması ve fonların sağlıklı bir şekilde idare edilememesi fonları eritmiş ve bütçe açıkları meydana gelmiştir.

- Demografik Nedenler: Avrupa ülkeleri başta olmak üzere ABD’de de nüfusun hızla yaşlanması buna karşın çalışan nüfusun sayısının azalması ülkeleri uzun soluklu politikalar geliştirmeye yönlendirmiştir. Özellikle ABD de 1946 ve 64’li yıllarda bebek doğumlarındaki aşırı artış kademeli olarak yıllarda ABD’nin emeklilik yaşını şuandaki 62 yaşından 67 yaşına çıkarmayı hedeflemesine neden olmuştur (Acar ve Kitapçı, 2008: 84). Nüfusun yaşlanma sürecinin en hızlı olduğu ülkeler ise Japonya ve Batı Avrupa ülkeleridir (İzgi, 2008: 92).
- Artan Rekabet: Sosyal güvenlik sistemlerini dönüşüme iten diğer önemli sebep ise artan rekabet koşullarıdır. Günümüz ekonomilerinin en önemli bileşeni tam rekabet koşulları içerisinde en düşük maaşla en vasıflı elemanı çalıştırmaktır. Yükselen prim oranları da dikkate alındığında rekabet ortamının da sosyal güvenliği etkilediği söylenebilir.
- Küreselleşme: Dünyanın küçük bir köy haline geldiği günümüzde bilgiye kısa sürede ulaşılabilen ve dünyanın her köşesindeki gelişim ve değişim birbirini olumlu ya da olumsuz anlamda etkileyebilmektedir. Bu durum sosyal güvenlik noktasında da böyledir. Dünyadaki tüm sosyal güvenlik modelleri birbirlerini etkilemekte ve değişik alternatifler sunabilmektedir.

2.2. Alternatif Çözüm Önerileri

Sosyal güvenlik sistemiyle alakalı problemlere özelleştirmenin yanı sıra bir dizi önlemlerle de alternatif çözüm önerileri üretilebilir.

2.2.1. Sosyal Sigortaların İyileştirilmesi

Sosyal güvenlik sisteminin çözümlülüğünün sağlanabilmesi, emekli olanların yoksulluk ve sefalet içerisinde yaşamalarının önlenmesi için sosyal sigortaların finansmanında düzenleme yapılması gerekir. Zaten bu da sosyal devlet ilkesinin en önemli prensibidir.

2.2.2. Aktüeryal Dengelerin Sağlam Zeminlere Oturtulması

Sistemde etkinliği artırılması için aktif pasif oranı dengede tutulmalı, bağımlılık oranı azaltılmaya çalışılmalı, kayıt dışı ekonomi önlenmeli, sağlam mali denetim uygulamalarına gidilmeli ve 1994 yılında Dünya Bankası tarafından ortaya atılan “yaşlılık krizinin” olumsuz sonuçlarına yönelik adımlar atılmalıdır (Ulutürk ve Dane, 2009: 127).

2.2.3. İş Değerlendirmesi ve Ücretlerin Farklılaştırılması

Ücret işçi açısından gelir ve işveren açısından ise bir maliyet unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır (Çubuklu, 1993: 3). İş değerlendirme işletme organizasyonun birer parçasını oluşturan mikro iş sistemleri içerisinde cereyan eden bütün işlerin bir nevi tartılması ve izafi olarak değerlerinin belirlenmesi anlamına gelmektedir” (Karayalçın, 1998: 107-114). Tam rekabet koşulları içerisinde hak ettiği ücreti alan işçinin ve işverenin kayıt dışı ekonominin engellenmesi ve istihdamın arttırılması noktasında emek piyasalarına getirisi oldukça fazladır. Bu açıdan tam rekabet anlayışı çerçevesinde iş değerlendirme sistemlerinin uygulandığı ortamlarda ve farklılaşan ücret yapısından sosyal güvenlik sistemi de olumlu anlamda etkilenecektir.

2.2.4. Sosyal Güvenlik Sisteminin Açıklarının Kapatılması

Sosyal güvenlik sistemlerinin açıkları sadece günümüzle sınırlı değildir. Daha önceki nesillerle de alakalı bir problem söz konusudur. Dolayısıyla ekonomide dalgalanmaların olduğu dönemlerde daha da artan açık tarihten günümüze kadar kartopu gibi büyümüş ve sistemde reformu kaçınılmaz hale getirmiştir.

3. SONUÇ

Sosyal güvenlik sosyal devlet anlayışının en önemli özelliğidir ve sosyal politika uygulamalarının da vazgeçilmezi olarak göze çarpmaktadır. Sosyal güvenlik geniş anlamıyla bireylere gelir noktasında güvence sağlayan, tıp ve sağlık noktasında destek veren yükümlülükler bileşeni ya da bir ülke halkının bugününü ve yarını güven altına almayı hedefleyen ve aralarında sıkı bir birlik ve uyum olan bir sistemler bütünüdür şeklinde tanımlanabilir. Tanımlardan da anlaşıldığı üzere sosyal güvenlik ve sosyal politika uygulamaları birbirleriyle iç içedir.

Sosyal güvenlik sisteminin tarihsel seyrine bakıldığında II. Dünya Savaşı sonrası döneme bakıldığında hakim olan görüş sosyal politikanın devlet eliyle yürütülmesi gerektiğiydi. Ancak 1980'lerden bu yana bu görüş şekil değiştirmiştir. Günümüzde hakim olan görüş ise devletlerin uyguladıkları sosyal politikalar yetersiz, gereksiz ve hatta zararlı olduğudur (Friedman, 1962; Gilder, 1981; Mead, 1986, 1992; Murray, 1984, 2006; Olasky, 1992, 1996; Mingley, 2009). Devletin sosyal güvenlik uygulamalarından çekilip yerini özel sektöre bırakması gerektiği savunulmaktadır. Bu tip düşünceler sosyal politikanın siyasi ve sosyal ikliminde yeni gelişmelerin yolunu açmaktadır.

Sosyal politikaların seyrine bakıldığında başta İngiltere olmak üzere (Alcock, 2008: 4), ABD ve diğer Avrupa ülkelerinde yaygın biçimde rastlanmaktadır. İngiltere de 1601 yılında çıkarılan “ Yoksulluk Yasası” sosyal yardım olgusunun nasıl olması gerektiğini ana hatlarıyla ortaya koymuştur (Ulutürk ve Dane, 2009: 116).

Yine aynı şekilde modern sosyal politikanın ilk örneklerini 1883 ve 1889 yılları arasında çıkarılan iş kazaları, hastalık sigortaları, yaşlılık ve malullük sigorta yasalarıyla Bismark Almanya’sında görmek mümkündür. Fransa’da 1930 yılında diğer Avrupa devletlerinde ise özellikle İskandinav ülkeleri olan İsveç, Norveç, ve Danimarka’da da 1910’lardan başlanarak uygulamaya konulduğunu söylemek mümkündür. Kuzey Amerika’da sosyal güvenlik noktasında atılan ilk adım ise 1935 yılında yürürlüğe konulan Sosyal Güvenlik Yasası’dır (Güzel, 2005: 63). ABD’deki bu yasa 1880’li yıllarda Bismark Almanya’sından sonra yürürlüğe konulan ikinci yasa olarak ele alınabilir. Bu anlamda üçüncü kurumsalmış uygulama ise mimarı Beveridge olan İngiltere’de 1942 tarihinde ortaya çıkan rapordur.

Bu tarihsel gelişim sürecine rağmen günümüzde sosyal güvenlik sisteminin problemlerine bakıldığında gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfus problemi, gelişmekte olan ülkelerde ise finansal bozukluklar ve kaynak yetersizliklerinden dolayı ülkelerde yeterli ve sağlam zemine oturtulmuş bir sosyal güvenlik sistemlerinden söz etmek pek mümkün değildir.

Ülkemizde özellikle 1990’lı yıllardan sonra uygulanan popülist eksenli politikalar, al gülüm ver gülüm anlayışı, artan bağımlılık oranları, kayıt dışı istihdam, aktüeryal dengelerin değişmesi gibi problemler sosyal güvenlik sisteminin çıkmaza sokmuştur. Tüm bu problemlere yönelik üretilen çözüm önerileri Dünya Bankası tarafından ortaya atılan dağıtım sistemi, bireysel emeklilik fonları ve gönüllü sigortalar gibi

üçayaklı yapıyla özdeşleşmektedir. 2003 yılından sonra uygulanan reformlar da bu amaçları gerçekleştirmeye yöneliktir. Dolayısıyla Türk Sosyal Sistemi'nin dağıtım, bireysel emeklilik ve kısmi özelleştirme üzerine kurulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin var olan sorunlar arasında bugüne kadar yapılan siyasi hatalar, mali ve ekonomik problemler, nüfusta meydana gelen değişim, artan rekabet koşulları ve küreselleşme süreci sayılabilir. Buna karşın sosyal güvenlikte var olan bu köklü problemleri çözmek için sosyal sigortaların iyileştirilmesi, aktüeryal dengelerin sağlam zeminlere oturtulması, iş değerlendirmesi uygulaması ve son olarak da sosyal güvenlik açıklarının kapatılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ACAR A. İbrahim, KİTAPÇI İsmail, "Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim", Maliye Dergisi, Sayı 154, 2008, ss. 77-98.
- ACHUENBAUM, W. Andrew., Social Security: Visions and Revisions, Cambridge, Cambridge University Press, UK.
- A. DIAMOND Peter ve R. ORSZAG Peter, "Saving Social Security", Journal of Economic Perspectives, Baskı 19, Numara 2, Bahar 2005, ss. 11-32.
- ALCOCK Pete, MAY Margaret ve ROWLINGSON Karen, The Student's Companion to Social Policy, Blackwell Publishing, USA, 2009.
- ALPER Yusuf, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar (SSK-BAĞ-KUR), 2. Baskı, Bursa1999: "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik", Çimento İşveren Dergisi, Cilt: 16, S:2, Ankara, 2002.
- ALPER Emin, "Emeklilik Reformları, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye", Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, 2004.
- ARAP İbrahim, "Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişim Sürecinde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu" Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 8, Sayı: 3, 2006.

- BACAK Bünyamin, "Sosyal Güvenlik Yönüyle Bireysel Emeklilik", Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, İktisat Fakültesi Mecmuası, 49. Kitap, İstanbul 2005, ss 159-171.
- BARUSCH S. Amanda, Foundations of Social Policy Social Justice in Human Persepective, Cengage Learning, Belmont, USA, 2009.
- BİLMAN Gürkan, Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Yeniden Yapılandırılması Sorunu, Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa, 2007.
- GEANAKOPLOS John, MITCHELL S. Olivia, ZELDES P. Stephen, Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return?, 1998.
- GÜL S. Songül, Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa, Ebabil Yayınevi, Ankara, 2006.
- GÜLEÇ Birol, Dünyada Sosyal Güvenlik Reformları Işığında Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemi (Riskler ve Öneriler), Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2003.
- GÜZEL Ali, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?", Çalışma ve Toplum, 2005, ss. 61-76.
- HILL Michael, Understanding Social Policy, Blackwell Publishing, USA, 2002.
- ILO, "Social Security for All: Investing in Global Social and Economic Development", Issues in Social Protection Discussion Paper, No 16, Cenova 2006.
- İZGİ B. Berna, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler", Çalışma ve Toplum, 2008, ss. 85-107.
- KARAYALÇIN İ. İlhami, "İş Değerlendirme Sistemi, Başarı Şartları ve İş Değerlendirme Sistemine Dayalı Ücretleme" (Tebliğ), İş Değerlendirme ve Metal Sanayi İş Gruplandırma Sistemi, Erkmen Matbaası, 1983.
- KOTLIKOFF J. Laurance, SMETTERS A. Kent, WALLISER Jan, "Social Security and the Real Economy: Evidence and Policy Implications", AEA Papers and Proceedings, 1998, ss. 137-141.

- KOTLIKOFF J. Laurence, SMETTERS Kent, WALLISER Jan, Privatizing Social Security in the U.S: Comparing the Options, Technical Paper Series, Macroeconomic Analysis and Tax Analysis Divisions Congressional Budget Office, Washington D.C., 1998.
- KOVANCI Onur, "Hayır Anlayışından Sosyal Devlete: İngiliz Yoksul Yasaları", Mülkiye, C. XXVII. S.239, s. 255-278, 2003.
- MIDGLEY James, LIVERMORE Michelle, The Handbook of Social Policy, Sage Publishing, USA, 2009.
- ORAL İlhan, Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulamaları, T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları; No.1331, Eskişehir, 2002.
- SAUNDERS William, HALEY D. Joseph, "A Social Security Reform Proposal", Managerial Finance, Cilt 24, Numara 12, 1998.
- STANKO Dariusz, "Social Security in Theory and Practice: An Essay", EconWPA Public Economics Working Papers, no: 0401007, 2004.
- TALAS Cahit, Toplumsal Ekonomi, 7. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 1997.
- ULUTÜRK Süleyman, KUTLU Dane, "Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması, Akdeniz Üniversitesi Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 2009, ss. 115-142.

II. OTURUM

SOSYAL POLİTİKA

Oturum Başkanı : **Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR**
İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi

Konuşmacılar : **Yrd.Doç.Dr.Gürol ÖZCÜRE**
Ordu Üniversitesi, Ünye İktisadi ve
İdari Bilimler Fakültesi

Arş. Gör. Aykut SEZGİN

Arş. Gör Şerife DURMAZ

Arş. Gör. Onur DEMİREL

Arş. Gör. Esra SİNCER

Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi

Yrd. Doç.Dr. Umut OMAV

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Öğr. Gör. Dr. Gülay HIZ

Muğla Üniversitesi, MMYO,
İktisadi ve İdari Programlar Bölümü

Yrd. Doç.Dr Necmettin ÖZERKMEN

Ankara Üniversitesi
Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi, Sosyoloji

AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ HEDEFLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI SONUÇLARI VE TÜRKİYE’NİN UYUMU

Gürol ÖZCÜRE

Ordu Üniversitesi

Ünye İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

e-posta: gozcure@odu.edu.tr

ÖZET

AB’de son on yıldır uygulanan, istihdam yaratıcı ve işsizliği önleyici 19 kılavuz içeren, 1997 Avrupa İstihdam Stratejisi’nde (AİS), dört temel eksenden oluşan bir istihdam politikası belirlenmiştir. Bunlar; beceri ile çalışma isteğini artırmayı ve eğitimden ayrılanların sayısını % 50 azaltmayı amaçlayan “istihdam edilebilirlik”; bürokrasiyi azaltmayı ve işe başlamayı kolaylaştırmayı amaçlayan “girişimciliği geliştirmek”; işte yaşanan değişime karşı çalışanların uyumunu destekleyen “uyum yeteneği” ve “eşit fırsat politikalarını güçlendirme” hedefleridir. 2003’te yenilenen AİS’e “çalışma yaşamını uzatmak”, “yaşam-boyu öğrenme” ve “ekonomik yeniden yapılanmaya uyum”dan oluşan üç temel önceliklenmiştir. Bu kapsamda, 2010 yılı için belirlenen Lizbon hedeflerinde, genel istihdam oranının % 70, kadın istihdam oranının % 60 ve 2005 yılında istihdam oranının genelde % 67’ye, kadınlarda % 57’ye ve yaşlılarda % 50’ye çıkartılması gibi iki ara ve bir ilave hedef belirlenmiştir. Bu çalışmanın ana amacı, AİS hedeflerinin gerçekleşme durumunu ve Türkiye’nin bir AB tam üye adayı olarak çok uzağında bulunduğu AİS’e uyumunu karşılaştırmalı olarak değerlendirmektir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri, Avrupa İstihdam Stratejisi ve Karşılaştırmalı Sonuçları, AB İstihdam ve Sosyal Politikasına Türkiye’nin Uyumu.

Not: Bu tebliğde yazarın “Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikası ve Türkiye” adlı Nisan 2010’da yayımlanan kitabındaki bilgi ve verilerden yararlanılmıştır.

THE COMPARATIVE RESULTS OF THE EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY TARGETS AND TURKEY' S COMPLIANCE

ABSTRACT

European Employment Strategy (EES) of 1997 contains 19 guidelines aiming to create employment and prevent unemployment consisting of four basic axis as an employment policy and implemented within last ten years in the EU. These axis are consisting of "increasing employability" which is aimed to increase the level of occupational qualifications, desire to work and decrease the level of the students' of whom are left to the school in the early stages percentage to 50 percent; "developing entrepreneurship" which is aiming to decrease bureaucracy and to make employment easily; "encouraging adaptability of employees in businesses" and "strengthening the policies for equal opportunities". Renewal of the EES in 2003, added three basic priorities to the Strategy which consist of "making people remain longer in the labour market", "life-long learning" and "abaptabilty to restructuring". Within this scope, Lisbon targets are determined as 70 percent general employment rate and 60 percent women employment rate for the year 2010 and determined one added and two semi-target of increasing general rate of employment to 67 percent, women employment rate to 57 percent and 50 percent of older employment rate in the year 2005. The main aim of this study to eveluate comperatively the result of EES targets and Turkey's compliance with to the EES which seems to be far a way as an EU candidate state.

Key Words: The European Union and Turkey Relations, European Employment Strategy and The Comparative Results, The Compliance of Turkey to the EU Employment and Social Policy.

GİRİŞ

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Batı Avrupa'da ve dünyada diğer gelişmiş ekonomilere sahip ülkelerde izlenen Fordist üretim modelinde, standart istihdam ilişkisi içinde çalışanlar, işverenler ve devletin üçlü uzlaşmasına dayalı Keynesyen ekonomi politikalarına göre geliştirilen "refah devleti" kavramına dayalı politikalar izlenmiştir. Bu politikaların sonucunda, 1945-1975 döneminde, çalışanlara istihdam, sosyal koruma ve örgütlenme haklarının tanınmasıyla, özellikle, ekonomik büyümenin sağlanmasına paralel olarak, altın çağ olarak ifade edilen, tam istihdama yakın bir dönem söz konusu olmuştur. Ancak, bunu izleyen son otuz yıllık dönemde, istihdamın istikrarını ve iş güvencesini sağlayacak işgücü piyasası düzenlemeleri, kuralsızlaştırma politikaları ve esneklik uygulamalarıyla işgücü piyasasında katmanlaşmanın hızlandığı ve ücretlerin geriletildiği yeni bir döneme girilmiştir. Küreselleşme sürecinin hızlanmasıyla, özellikle, gelişmiş ülkelerde de rastlanmaya başlayan, kırılğan, istikrarsız, güvencesiz, geçici nitelikler taşıyan ve eğreti istihdam (precarious employment) olarak adlandırılan bu yeni işgücü piyasası yapılanması, gelişmekte olan ülkelerde daha da yaygın olarak görülmekte ve etkisini göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde kısmi süreli (part-time), belirli süreli, mevsimlik ya da dönemsel ve geçici çalışma şeklinde, a-tipik ya da standart-dışı çalışma biçimleri yaygınlaşırken, gelişmekte olan ülkelerde ise kayıt dışı (enformel) sektör yaygınlaşmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ/ILO) bu tür çalışmayı, iş sözleşmelerinin ana unsuru olan istihdam güvencesinin eksik olduğu çalışma ilişkileri, yani, geçici ve belirli süreli iş sözleşmelerini, evde çalışmayı ve taşeron ilişkisini ile çalışmayı kapsayan çalışma olarak tanımlamaktadır. İşte çıkarılma riskinin yüksek olduğu, istihdamda güvencesizlik, istikrarsızlık, belirsizlik ve düşük ücret düzeylerini bünyesinde barındıran bu tür istihdamda kötü çalışma koşulları söz konusu olmaktadır. Esnek çalışma

düzenlemeleri ile ilgili gerekçe olarak belirtilen, yüksek işsizliğin önlenmesi için gerekli olarak gösterilen katı işgücü piyasası ve işçiyi koruyucu düzenlemelerinin kaldırılması tezini güncel gelişmeler doğrulamamaktadır. Çünkü, bu düzenlemelere rağmen işsizlik bir türlü azaltılamamaktadır (Temiz, 2004:55-56). Avrupa Birliği'nde (AB) 1990'lı yılların en önemli sorunu işsizlik olmuştur. AB içinde daha fazla iş yaratılması, işsizliğin önlenmesi ve daha iyi istihdam fırsatları sunulması gündeme gelmiştir. Bu açıdan, AB istihdam ve sosyal politikasının ve dolayısıyla, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin (AİS) amacı, herkes için insanca bir yaşam kalitesi ve standardı sağlamaktır. (Ceylan-Ataman, 2005:17). Bu dönemde geliştirilen neo-liberal ekonomi politikalarının sonucunda, piyasa ekonomisinin dünya üzerinde yaygınlaşması ve bilgi teknolojileri alanında yaşanan gelişmelerin ülkelerin rekabet güçleri üzerinde önemli etkiler yaratması üzerine, AB'de ekonomik reforma gereksinim olduğu, bunun da sosyal hedefleri bulunmadan toplumsal huzursuzluklara yol açacağı görüldüğünden, "Avrupa Sosyal Modeli" kapsamında yeni istihdam hedefleri belirlenmiştir (İKV, 2006:7).

AB'DE KURUCU ANTLAŞMALAR VE İSTİHDAM POLİTİKASI

Lizbon Antlaşması'nın (LA), 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi ile Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma (ABİA) adını alan Kurucu Antlaşmalar'da, "İstihdam" başlığını taşıyan IX Bölümde, ABİA m. 145 ile m. 150 (eski ATA m. 125-130) arası maddelerde "AB istihdam politikası" düzenlemiştir.

ABİA m. 145'e göre (eski ATA m. 125): Üye Devletler ve Birlik, "tam istihdamı sağlamak üzere rekabetçi bir sosyal politika izleme" amacını gerçekleştirmek için eşgüdümlü (koordineli) bir istihdam stratejisi geliştirmek ve özellikle,

ekonomik değişikliklere duyarlı, beceri düzeyi yüksek (vasıflı), eğitilmiş ve uyum yeteneği bulunan işgücüne sahip bir AB işgücü piyasası geliştirmek için "eşitlik", "insan haklarına saygı", "dayanışma" ve "kadınlar ile erkekler arasında eşitlik" ilkelerine yer vererek çalışacaklardır. Birliğin, "sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edeceği", "sosyal adaleti ve korumayı", "kadın-erkek eşitliğini", "nesiller arası dayanışmayı", "çocuk haklarının korunmasını", "ekonomik, toplumsal ve bölgesel bütünleşmeyi" ve "Üye Devletler arasında dayanışmayı özendireceği" ilkeleri Kurucu Antlaşmalar'a eklenmiştir (ABA m. 2.3) (İKV, 2008a:16;Europa, 2010e).

ABİA m. 146.2 uyarınca Üye Devletler, yönetimin (management) ve çalışanların (labour) sorumluluklarına ilişkin ulusal uygulamaları dikkate alarak, istihdamı geliştirmeyi ortak bir amaç olarak değerlendirecek, ABİA m. 148 hükümleri uyarınca da Konsey, bu alandaki politikaların eşgüdümünü sağlayacaktır.

ABİA m. 147.1'e göre, Birlik, Üye Devletler arasındaki işbirliğini teşvik edecek ve destekleyerek, eğer gerekirse, eylemlerini tamamlayarak yüksek seviyeli bir istihdama katkıda bulunacaktır. Birlik, bunu yaparken, Üye Devletler'in yetkilerine saygı gösterecektir.

ABİA m. 148.2 uyarınca, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi ile İstihdam Komitesi'nin görüşünü aldıktan sonra, Üye Devletler'in istihdam politikalarında dikkate alacakları yıllık yönlendirici ilkeleri (employment guidelines) düzenleyecektir.

Konsey, Komisyon'un tavsiyesi üzerine Üye Devletler'e tavsiyelerde bulunabilecek ve ABİA m. 5 uyarınca da, Konsey ve Komisyon, Birlikteki istihdam durumu ve istihdam için yönlendirici ilkelerin uygulanması hakkında yıllık ortak bir rapor (joint annual report) hazırlayacaktır.

ABİA m. 149 uyarınca, Konsey, olağan yasal usul uyarınca hareket ederek, Üye Devletler arasındaki işbirliğini teşvik etmek ve bilgi değişimini ve en iyi uygulamaları geliştirmeyi, karşılaştırmalı analiz ve tavsiyelerde bulunmanın yanı sıra, pilot projelere başvurarak yenilikçi yaklaşımları teşvik etmek ve tecrübeleri değerlendirmeyi amaçlayan girişimler aracılığıyla, istihdam alanındaki eylemlerine destek olmaya yönelik teşvik önlemlerini kabul edecektir.

AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ VE LİZBON HEDEFLERİ

AB Komisyonu'nun 17-18 Kasım 1997'de Lüksemburg'da yapmış olduğu "İş/İstihdam Zirvesi" (The Jobs Summit) ile Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) kabul edilmiştir. Zirvede, üye ülkelerinin istihdam politikalarının eşgüdümü (koordinasyonu) için şu dört ayağı bulunan kılavuz ilkeler saptanmıştır; "istihdam edilebilirliği artırmak", "girişimciliği özendirmek", "uyum yeteneği" ve "fırsat eşitliği" (Barnard, 2000:48-49).

Mart 2000 Lizbon Zirvesi'nde de, 10 yıllık bir strateji belirlenmiş, 2010 yılına kadar AB'nin daha fazla ve daha kaliteli işler yaratması, daha fazla sosyal uyum yoluyla sürdürülebilir ve rekabetçi bir ekonomi stratejisi izlemesi kararlaştırılmıştır. Birliğin hedefi, "gelecek 10 yıl içinde dünyanın en rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı ekonomisi haline gelmek, tam istihdama ulaşmak, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi, daha fazla sosyal bütünleşmeyi ve çevreye saygıyı sağlamak" olacaktır. 2010 yılı için genel istihdam oranının % 70 ve kadın istihdam oranının % 60 olması iki somut istihdam hedefi olarak belirlenmiştir. AB, Mart 2000'de yapılan Lizbon Zirvesinde, yakın gelecekteki bilimsel ve teknolojik AR-GE felsefesini "Avrupa Araştırma Alanı" (ERA: European Research Area) başlıklı bir proje kapsamında planlama kararı almıştır. Avrupa'yı 2010'da dünyanın en dinamik ve rekabet gücü en

yüksek bilgi ekonomisi haline getirmeyi amaçlayan Avrupa Araştırma Alanı'nın (ERA) uygulama aracı olarak Altıncı Çerçeve Programı (FP6) ve daha sonra da Yedinci Çerçeve Programları (FP7) tasarlanmıştır. 2006 Yılında düzenlenen Avrupa Konseyi toplantısında, AB düzeyinde Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'nın (GSYİH) % 3'ünün 2010 yılına kadar bilgi ve yenilik (inovasyon) yatırımlarına harcanmasını Yeni Lizbon Stratejisi'nin dört önceliğinden birisi olarak belirlemiştir. Üye Devlet'ler kendi hedeflerini Ulusal Reform Programları kapsamında belirleyeceklerdir. Bütünleşmiş bir "Avrupa Araştırma Alanı" oluşturulması amacıyla da 2009 Yılı "Avrupa Yaratıcılık ve İnovasyon Yılı" olarak ilan edilmiştir. Yine, 2005 yılında istihdam oranının genelde % 67'ye, kadınlarda % 57'ye ve yaşlılarda % 50'ye çıkartılması gibi iki ara ve bir ilave hedef belirlenmiştir (Çelik, 2006:131). Bilgiye dayalı rekabetçi ekonomi hedefi, ancak, sosyal politikalarla bütünleştirildiği zaman, büyümenin sürdürülebilirliğinin ve daha çok ve daha iyi işler yaratılarak sağlanması, sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi, insana yatırım ve sosyal içermenin sağlanması halinde sorunsuz olarak başarılabilecektir (Erdoğan, 2005:42).

Lizbon Sonuç Bildirgesi'nde öngörülen ekonomik hedefler; 1-) İç pazarın tamamlanması; a. Birlik müktesebatının ulusal mevzuata hızla aktarılması, b. Hizmet sunumu serbestisinin önündeki engellerin kaldırılması, c. Şebeke hizmetleri (network) olarak tanımlanan elektrik, gaz, postacılık gibi hizmetlerin iç pazarının tamamlanması, d. Mali hizmetler iç pazarının tamamlanması ve e. Rekabet ve devlet yardımları kurallarının eşit ve adil uygulanmasının sağlanmasıdır. 2-) Girişimcilik ve özellikle KOBİ'ler için daha iyi bir ortamın yaratılması, bu kapsamda mevzuatın iyileştirilmesi ve girişimcilerin iş kurma maliyetinin azaltılması ve risk sermayesine erişimin kolaylaştırılması hedefi konulmuştur. 3-) Yeniliğe dayalı bir bilgi toplumunun oluşturulması ve AR-GE alanlarında yatırımların artırılmasıdır. Sosyal hedefler belirleme

yolu ile de AB'nin önündeki on yıl için kendisine yeni bir stratejik hedef koyduğu ve söz konusu hedefe ulaşmak için izlenecek genel stratejiyi oluşturduğu ve bu stratejinin şu hususları içerdiği görülmektedir; 1-) Bilgi toplumunda yaşamak ve çalışmak için eğitim ve mesleki eğitimin sağlanması, Bu kapsamda Lizbon Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde öngörülen temel hedefler; a. Yalnızca ortaöğretim düzeyinde öğrenim görmüş 18-24 yaş arası kişilerin sayısının 2010 yılına kadar yarıya indirilmesi, b. Hiçbir mesleki nitelik kazanmaksızın okulu erken bırakan kişilerinin oranının % 10'a çekilmesi ve c. Sosyal tarafların desteği alınarak, yaşam boyu öğrenme kültürünün güçlendirilmesidir. 2-) Herkes için daha fazla ve daha iyi iş ve aktif istihdam politikalarının geliştirilmesi. Bu kapsamda belirlenen hedefler; a. Ortalama % 61 düzeyinde olan istihdam oranını, 2005 yılına kadar % 67, 2010 yılına kadar ise % 70 oranına yükseltmek, b. Ortalama % 51 olan istihdam edilen kadın oranını 2005 yılına kadar % 57'ye ve 2010 yılına kadar ise % 60'ın üzerine çıkarmak, c. 55-64 yaş aralığındaki çalışanların istihdam oranının 2010 yılına kadar % 50 olmasını sağlamak ve d. Çalışanların işgücü piyasasından ayrılma yaşı ortalamasını 2010 yılına kadar beş yıl yukarıya çekmektir. 3-) Sosyal güvenliğin modernleştirilmesi amacıyla belirlenen hedefler ise; a. Kamu finansmanının uzun dönem sürdürülebilirliğinin sağlanması için emeklilik sistemlerinin gözden geçirilmesi, b. Emeklilik yaşının 2010 yılına kadar beş yıl artırılarak 65 yaşına yükseltilmesi öngörülmüştür. 4-) Sosyal uyumun güçlendirilmesi ve sosyal dışlanmayla mücadele edilmesi. Bu kapsamda; a. Şeffaf bir koordinasyon yöntemine dayanan sosyal dışlanmaya karşı mücadele politikaları oluşturulması, b. Sosyal uyumun güçlendirilmesi ve sosyal dışlanmayla mücadele edilmesi kapsamında bir Avrupa Sosyal gündemi meydana getirilmesi öngörülmüştür (İKV, 2006:12-14).

Bu süreçte, AİS çerçevesinde ulusal politikaların ülkelerin kendileri tarafından, oluşturulabilmesi için, başarılı en iyi uygulamaların geliştirilmesi ve paylaşılmasına yönelik bir öğrenme süreci olarak tanımlanabilecek olan Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY) (Open Method of Coordination-OMC) uygulanmaktadır. AB’de bu önlemler ile birlikte değerlendirilmesi gereken ve “güvenceli esneklik” (flexicurity) olarak nitelendirilen yeni bir yaklaşım geliştirilmiştir. İçi henüz tam anlamıyla doldurulamamış olan bu yaklaşımda, esneklik ile güvence arasında bir denge oluşturulmaya çalışılmaktadır. Güvenceli esneklik, AB kaynaklarında, “piyasanın değişen ihtiyaçlarına göre firmalara iş yaratmaları için gerekli esnekliği sağlarken aynı zamanda güvenliği de garanti etmek suretiyle hem verimliliği hem de işlerin kalitesini arttıracak şekilde emek piyasasında esneklik ve güvenliği birleştirmek” olarak tanımlanmaktadır. Böylece, AB ülkeleri AİS ile AKY ve güvenceli esneklik açıklamalarından yararlanarak istihdam stratejisini, kendi özgül koşullarına göre uyarlayabilmektedirler (Kesici, 2009:423).

2005 ve 2008 yıllarında yenilenerek kabul edilen bütünleştirilmiş yönlendirici (kılavuz) ilkelerinin üç ana başlık altında toplandıkları görülmektedir. Bunların; (i) İstihdamın çekiciliğini daha fazla insan için sağlamak suretiyle işgücü arzını arttırmak ve sosyal koruma sistemlerini modernleştirmek, (ii) Çalışanların ve işletmelerin uyum yeteneğini geliştirmek ve

(iii)Beşeri sermaye yatırımlarını daha iyi eğitim ve beceriler kazandırma yoluyla arttırmaktan oluştuğu görülmektedir. AB Lizbon Stratejisi hedefleri, sosyal politika ve istihdam politikasını altı öncelikli politika alanı belirlemek suretiyle modernleştirmektedir. Bunları da;

- Dezavantajlı gruplar için geliştirilen aktif işgücü piyasası politikaları,

- Gençlerin mesleki eğitimini ve işgücü piyasasına girişlerini artırma,
- Yaşam-boyu öğrenme ve yaşlı işçilerin konumları,
- Çalışma saatleri ve çalışma süresi esnekliği,
- Çalışma ve aile yaşamının dengesinin sağlanması ve çalışma koşulları başlıkları

altında toplayabiliriz (European Commission, 2009:45).

İstihdama ilişkin bütünleştirilmiş yönlendirici ilkeler ise;

- Tam istihdamın sağlanmasını amaçlayan istihdam politikalarının uygulanması, işte kalite ve verimliliğin artırılması, sosyal ve bölgesel uyumun güçlendirilmesi (Yönlendirici ilke 17),
- Yaşam boyu istihdama yönelik yaklaşımın teşvik edilmesi (Yönlendirici ilke 18). Bu amaçla, istihdamda cinsiyetler arasındaki farklılıkların kapatılması, genç ve kadın nüfusun istihdam fırsatlarını artıracak, özellikle, istihdam ve ücret konularında cinsiyet ayrımını kaldıracak, çalışma ve özel yaşam arasında daha iyi denge ve uyum sağlayacak, çocuk ve yaşlı bakımı hizmetlerinin yaygınlaştırılmasını ve kalitesini artıracak, yeterli ve mali açıdan sürdürülebilir ve değişen gereksinimlere duyarlı emeklilik ve sağlık sistemlerini geliştirecek, erken emeklilik eğilimini azaltacak ve aktif yaşlanmayı destekleyecek istihdam politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasıdır,
- İş arayanlar ile dezavantajlı grupları içine alan kapsamlı bir işgücü piyasası oluşturulması (Yönlendirici ilke 19 ve makro ekonomik ilke 2), Bu amaçla, aktif ve pasif önlemlerle dezavantajlı grupların işgücü piyasasına ilişkin gereksinimlerinin hızla belirlenmesi, iş arama sürecinde destek verilmesi, bireysel kariyer hedefleri açısından rehberlik ve mesleki eğitim hizmetlerinin sağlanması, kadınlar ve engelliler gibi dezavantajlı gruplar için işgücüne ka-

tılımı destekleyecek ve kolaylaştıracak sosyal hizmetlerin güçlendirilmesi,

Ayrıca, çalışmanın çekiciliğinin artırılması ve özendirilmesi ile yeterli düzeyde sosyal korumanın sağlanması koşuluyla, vergi ve sosyal yardım sistemlerinin değişen koşullara bağlı olarak, sürekli gözden geçirilmesi ve sosyal yardımlardan yararlanma koşullarının kolaylaştırılması, özellikle, düşük gelirli için yeterli sosyal koruma sağlanırken istihdam vergilerinin düşürülmesine çalışılması. Yine, yerel düzeyde istihdam fırsatları yaratılmasına önem verilmesi,

- İşgücü piyasası ihtiyaçlarının karşılanma düzeyinin geliştirilmesi (Yönlendirici ilke 20),

Bu kapsamda, işgücü piyasası kurumları ve özellikle, istihdam kurumlarının modernleştirilmesi ve güçlendirilmesi, AB ve ulusal düzeyde işgücü hareketliliğinin artırılması için istihdam ve mesleki eğitim fırsatları konusunda yaygın ve şeffaf bilgilendirme sağlanmalıdır. Ayrıca, serbest dolaşımın etkinliği artırılmalı ve ekonomik amaçlı iç göçün yönetimine önem verilmelidir.

- İstihdam güvencesi temelinde esnekliği güçlendirmek ve işgücü piyasasındaki parçalı yapının azaltılması (Yönlendirici ilke 21, makroekonomik ilke 4),
- İşle uyumlu ücret ve diğer işgücü maliyetlerinin istihdam artışını destekler nitelikte olmasının sağlanması (Yönlendirici ilke 22, makroekonomik ilke 5),
- Beşeri sermaye yatırımlarının artırılması (Yönlendirici ilke 23, mikro ekonomik ilke 12) ve
- Yeni rekabetçilik koşullarıyla başa çıkabilecek eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinin oluşturulmasıdır (Yönlendirici ilke 24) (İKV, 2006:34-42; Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006:122-125; Tekin, 2008:204-208).

2005 YILI ARA DÖNEM DEĞERLENDİRMESİ

Komisyon'un 2005 yılı ara değerlendirmesi sonucu, Lizbon Stratejisi hedeflerinin hayata geçirme yönünde başarılı olunamadığının kabul edildiği ve "büyüme" ile "istihdam" olmak üzere iki ana hedefe odaklanıldığı görülmektedir. Atıl olduğuna karar verilen eski strateji tamamen değiştirilmiştir. Komisyon'un Yenilenmiş Lizbon Stratejisi "Topluluk Lizbon Programı 2008-2010 İçin Uygulama Raporu," Aralık 2007'de onaylanmış ve 10 anahtar yükümlülüğe yer verilmiştir. Bunlar;

1. Halka (people) yatırım yapılması ve işgücü piyasasının modernleştirilmesi;

Yükümlülük 1: Komisyon, 2008 yılı ortasında Yenilenmiş Sosyal Gündem'i teklif ederek eğitim, göç ve demografik gelişmelerin değerlendirilmesi, geleceğin beceri (skills) gereksinimleri doğrultusunda tahminlerde bulunarak, beceri açığının kapatılmasının yönetimini sağlayacaktır. Komisyon, Temmuz 2008'de Yenilenmiş Sosyal Gündem'i uygulamaya sokarak, Avrupa Sosyal Fonu kaynaklarından 1,8 milyar Euro'luk bir kaynağın 2009 yılında korunmaya muhtaç kesimlerin beceri açığını kapatacak eğitim yatırımlarının yapılması ve bu amaçla, Avrupa Küreselleşme Uyum Fonu'nun harekete geçirilmesini kararlaştırmıştır.

Yükümlülük 2: Komisyon, göç (immigration) konusunda ortak bir politika hazırlayacaktır. Komisyon, 17 Haziran 2008'de COM/2008/359 "Avrupa İçin Ortak Bir Göç Politikası: İlkeler, Eylemler ve Araçlar" başlıklı teklifini hazırlamış ve yüksek vasıflı işgücü için çekiciliği artıran "mavi kart" (blue card) uygulaması önermiştir. Konsey'in, Mayıs 2009'a kadar bu teklifi yürürlüğe sokmak için çalışması kararlaştırılmıştır.

2. İş potansiyelinin özellikle, KOBİ'ler için, harekete geçirilmesi;

Yükümlülük 3: Komisyon, “Küçük İşler Antlaşması” için hazırlıklarını tamamlamış ve Haziran 2008’de sunmuştur. Böylece, KOBİ’lerin büyüme potansiyelinin harekete geçirilmesi amaçlanmaktadır. Avrupa Yatırım Bankası, bu amaçla 30 milyar Euro’luk bir kaynağı 2008-2011 yılları için kullanıma sunmuştur.

Yükümlülük 4: AB’nin yönetim alanında karşılaştığı eksiklik ve yetersizliklerin 2012 yılına kadar % 25 oranında azaltılması amacıyla yasal düzenlemelerin basitleştirilmesi, bu amaçla Komisyon’un 2005 yılından itibaren 119 yasal teklif hazırladığı ve bunların 48’inin halen onay sürecinde olduğu görülmektedir. Komisyon ayrıca, yeni yasal düzenlemeler konusunda 770 yasa önerisi üzerinde hazırlıkları sürdürmektedir.

Yükümlülük 5: Tek Pazar’ın güçlendirilmesi, hizmetlerde rekabetin artırılması, finansal piyasalarda entegrasyon için yeni adımlar atılması, “AB’de sınır ötesi finansal kriz yönetiminin” sağlanması için yönetsel düzenlemeler yapılması.

3. Bilgi ve yenilik için yatırım yapılması;

Yükümlülük 6: Birlik içinde beşinci serbestinin, “bilginin serbest dolaşımı” olması ve seçkin bir “Avrupa Araştırma Alanı” (ERA) yaratılmasının gerçekleştirilmesi. Bu amaçla, Nisan 2008’de “Yenilik ve Teknoloji Avrupa Enstitüsü” kurulmuş ve Komisyon, Mayıs 2008’de “Ljubljana Süreci”⁹ başlatmıştır.

Yükümlülük 7: Birlik, yenilikçilik (inovasyon) için çerçeve koşullarının, özellikle, risk sermayesi ve fikri ve sınai mülkiyet haklarının geliştirilmesini sağlayacaktır.¹⁰

9 Council conclusions May 2008 (9076/08).

10 Commission recommendation: on the management of intellectual property in knowledge transfer activities and Code of Practice for universities and other public research organisations – C(2008) 1329.

4. Enerji ve iklim değişikliği;

Yükümlülük 8: Birlik, enerji için iç pazarı tamamlayacak ve iklim değişikliği paketini yürürlüğe sokacaktır. Bu amaçla, gaz emisyonunun % 20 azaltılması, yeşil ve yenilenebilir enerji kullanımının 2020 yılına kadar % 20 oranında artırılmasının sağlanması hedeflenmiştir.

Yükümlülük 9: Birlik, endüstri politikasını sürdürülebilir üretim ve tüketimin sağlanması yönünde teşvik edecek, yenilenebilir enerjiler üzerinde, ürünlerde etkin kaynak ve düşük karbon kullanımı ile hizmet ve teknolojiye odaklanılacaktır. Komisyon bu amaçla, Temmuz 2008’de “sürdürülebilir tüketim, üretim ve endüstri eylem paketleri” hazırlamıştır. Yine “enerji etkinliği paketi” ile 2020 yılına kadar % 20 enerji tasarrufu hedeflenmektedir. Ayrıca, yeşil ürünlerde % 20 KDV indirimi sağlayan düzenleme yapılmıştır.

Yükümlülük 10: Dış ilişkiler konusunda, “DTÖ Doha Çok Tarafli Ticaret” görüşmelerinin tamamlanması için çalışılması. Uluslararası ticarete karşılıklı olarak önemli ticari ortaklar arasında yeni fırsatlar, yatırımlar, yeni ülkeler ve sektörlerde pazara giriş olanakları yaratılması konusunda engellerin kaldırılması ve uluslararası düzenlemeler konusunda işbirliği yapılmasının sağlanmasıdır (EUROPA, 2010a).

İşgücüne yeni beceriler (vasıflar) kazandırılması daha iyi ve daha fazla iş için anahtar öneme sahiptir. Komisyon’un Avrupa Ekonomik İyileşme Planı ¹¹, işgücünü aktif hale getirerek, yeniden eğitim ve becerilerini yenileme konusunda desteklemektedir. Çalışanların becerilerinin yenilenmesi, AB’nin kısa dönemli iyileşme ve uzun dönemli büyüme, verimlilik, yeni işler ve değişime uyum kapasitesi, eşitlik ve cinsiyet eşitliği

11 Commission Communication COM (2008)800, “A European Economic Recovery Plan”, 26.11.2008, Brussels,

ve sosyal uyumu sağlama hedefleri açısından kritik öneme sahiptir. İstihdamı artırmada ve tüm düzeylerde becerilerin güncellenmesi, özellikle, düşük becerilere sahip çalışanların korunmaya daha muhtaç ve ekonomik krizden ilk olumsuz etkilenenler oldukları görülmektedir. İşgücü piyasasının gelecekte gereksinim duyacağı işgücüne yüksek beceriler kazandırılması konusu, Üye Devletler'de, yenilikçilik odaklı bir üniversite ve mesleki eğitim sisteminin oluşturulmasına paralel olarak giderek artan bir önem kazanmaktadır. Beceri eksikliği, özellikle yönetim ve teknik işlerde cinsiyet eşitliğini sağlamak açısından önem kazanmaktadır. Yine, göçmenlerin istihdamı açısından da beceri eksikliklerinin giderilmesi gerekli görülmektedir (EUROPA, 2010b:3-5).

2010 YILI SONUÇ DEĞERLENDİRMESİ

2005'ten sonra izlenen AİS politikaları, belirli bir süre olumlu kazanımlar sağlamakla birlikte, özellikle, 2007'de ABD'de baş gösteren küresel ekonomik krizin de olumsuz etkileriyle bu hedeflere içinde bulunduğumuz 2010 yılı itibariyle varılmadığı görülmektedir. Küresel ekonomik krizin etkisine girilmeden önce, AİS kapsamında, 18 milyon yeni iş yaratılması ve dinamik bir iş ortamında daha az bürokrasi yoluyla, 40 milyar Euro'luk tasarruf sağlanmıştır. İstihdam artışı, yoksulluğun azaltılmasını ise yeterince sağlayamamıştır. Bazı özel nüfus kesimleri dönem boyunca, daha fazla güçlüklerle maruz kalmaya başlamıştır. Örneğin, düşük beceri düzeyine sahip olanların eğitime ve mesleki eğitime erişimleri zorlaşmıştır. İstihdam hizmetlerine ulaşım gittikçe zorlaşmakta, işgücü piyasasında tabakalaşma varlığını devam ettirmekte ve çocuk yoksulluğu artmaktadır. GSYİH'nın ortalama % 3 büyüme hedefi yıllar içinde sadece 2006 yılında tutturulmuş ve 2009 yılında AB-27 GSYİH'nın % 4 oranında küçüldüğü görülmektedir. İşsizlik oranı ise günümüzde % 10'a yaklaşmaktadır.

Bütçe açığı da GSYİH ortalamasının % 7'sine ulaşmaktadır. Dış borç oranlarında son iki yıl içinde % 20 artış olmuştur. İstihdam oranının % 70'e yükseltilmesi hedefi henüz tutturulamamış olmakla birlikte, 2000'de ki % 62'lik düzeyinden 2008'de % 66'ya yükseltilmiştir. Küresel ekonomik krizin bu hedeflerin tutturulmasını olumsuz etkilediği ve daha iyi durumdaki bazı göstergelerin kötüleştiği görülmektedir. AR-GE harcamaları ile ilgili endüstrileşmiş diğer ülkelerle AB arasındaki açığın kapatılmadığı görülmektedir. AR-GE alanında, AB 2000 yılı GSYİH'sinin % 1.82'si olan harcama oranının 2008'de % 1.9'a ulaştığı ve önemli bir gelişme sağlanamadığı görülmektedir. (EUROPA, 2010d:3-4).

Cedefop, 2008 yılında, gelecekte gereksinim duyulacak becerilerin değerlendirildiği ve tahmin edildiği bir rapor¹² yayınlamıştır. Buna göre;

1.Genişleyen işgücü piyasasında hizmet sektörü giderek artan bir oranda büyüyecektir. 2006 ile 2020 yılları arasında AB'de 100 milyon yeni iş olanağı açılacaktır. Bunların 19,6 milyonu yeni iş, 80,4 milyonu emeklilik ve işten ayrılmalar dolayısıyla yenileme işi (replacement) olacağı öngörülmektedir. İş yaratma açısından, inşaat sektörü 2,9 milyonluk bir potansiyel oluştururken, mühendislik işlerinde artış ve imalat sanayi işlerinde ise, 800 bin iş kaybı beklenmektedir. Ticari hizmetlerde, örneğin, bilişim teknolojisi, sigorta ve danışmanlık, sağlık, sosyal bakım, kişisel bakım, otel, catering ve eğitim alanlarında 2015 yılına kadar yeni işlerin yaratılması söz konusu olacaktır

2.İşgücü arzında azalma riski ve daha yüksek istihdam oranları gereksinimi açısından, Avrupa İstatistik Kurumu, Eurostat, 2012 yılına kadar AB'de çalışma çağındaki nüfusun

12 Cedefop, Skill Needs in Europe. Focus on 2020. Luxembourg, 2008.

(15-64 yaş arası) geçmişteki bebek patlaması (baby-boom) nedeniyle artacağı, ayrıca, kadınların ve yaşlıların işgücüne artan katılımı nedeniyle, İKO'nun yükseleceği, ancak, 2020'den sonra yaşlanma (ageing) sorununun etkisini göstereceğini tahmin etmektedir. Bu nüfus yaşlanması sorununun olumsuz etkilerinin ise AB'ye göç yoluyla giderileceği belirtilmektedir (EUROPA, 2010b:6-7).

3. Mesleki ve beceri gereksinimleri eğilimleri açısından, AB'nin tüm mesleklerde daha yüksek beceri gereksinimleri göstereceği, işgücünün kutuplaşmasının (polarizasyon) az beceri gerektiren el işleri, el becerisi gerektiren işler ve el becerisi gerektirmeyen yüksek becerili işler açısından artacağı ve el becerisi gerektirmeyen yüksek becerili işlerin sayısında 2020 yılına kadar 17.7 milyonluk artış yaşanacağı belirtilmektedir. Bu açıdan, istihdam hizmetlerini yürüten EURES'e özellikle PLOTEUS ve EURAXESS internet sitelerinden verilen hizmetlere büyük görev düştüğü belirtilmektedir¹³ (EUROPA, 2010b:12).

Komisyon Başkanı Borosso, 26 Kasım 2008'de Ekonomik İyileşme Planı'nın temel ilkesinin dayanışma ve sosyal adalet olduğunu açıklamıştır. Ayrıca, içinde bulunduğumuz zor zamanlarda, ihtiyaç sahiplerine ulaşma ve yardım yönünde davranılması, işin korunmasına odaklanması, işini kaybedenlere uzun vadeli iş gereklerine uyum sağlamları için ASF ve Avrupa Küreselleşmeye Uyum Fonu kaynaklarının kullanılmasının hızlandırılması gerektiğini belirtmiştir. Ekonomik İyileşme Planı, ilk olarak, birinci ayakta, satın alma gücünün artışı ve talep yaratılması üzerinde durmakta ve Komisyon

13 EURES internet portalında, yaklaşık 1.2 milyon açık işin, 300 bin özgeçmişin ve 17.7 bin kayıtlı işverenin bulunduğu, mesleki hareketlilik için gerekli bilgilerin yer aldığı PLOTEUS internet sitesinde her yıl 800 bin ziyaretçinin yer aldığı ve işverenlerin ve çalışanların araştırma profillerine yer veren EURAXESS portalında her yıl 5 bin açık iş bulunduğu belirtilmektedir.

AB GSYİH'sının % 1,5'üne denk gelen 200 milyar Euro'luk bir kaynağın Büyüme ve İstikrar Paketi kapsamında bütçeye eklenmesi, ikinci ayakta, kısa vadeli eylemlerle, AB'nin rekabet gücünü uzun dönemde arttırmaya odaklanılmaktadır. Özellikle, akılcı yatırımlar (smart investment) ile, geleceğin gereksinimlerini karşılayan doğru becerilere, enerji etkinliği ve tasarrufu sağlayan, temiz ve çevreci teknolojilere yatırım yapılması yoluyla, inşaat ve otomobil üretimi alanında geleceğin düşük-karbon pazarının büyütülmesi, altyapı yatırımları yoluyla yenilikçilik ve verimlilik artışının desteklenmesi amaçlanmaktadır. Sosyal ve ekonomik kaldıraçlar kullanarak, günümüzün öne çıkan gereksinimleri doğrultusunda KOBİ'lere yeni finansman olanakları yaratılması, yönetsel yetersizlik ve eksikliklerin giderilmesi ve altyapıyı modernize eden yatırımların artırılmasıyla, rekabetçi Avrupa'nın düşük-karbon ekonomisine dönüştürülmesi öngörülmektedir (EUROPA, 2010c:3).

AB'de kriz ortamında yaygınlaşan sorunlara karşı çözüm önerileri olarak, "mesleki yaşama giriş olanaklarının iyileştirilmesi", "girişimcilik ruhunun geliştirilmesi", "çalışanların ve işyerlerinin uyum kapasitelerinin geliştirilmesi" ve "gerçek anlamda fırsat eşitliğinin sağlanması" gösterilmektedir. AB'de çalışanların nitelik ve yetkinliklerini artırmak ve yeni istihdam olanakları yaratmak amacıyla bütün çalışanlar, özellikle de yeni iş olanakları arayanlar için nitelik farklarını azaltacak yönde eğitimin çağdaştırılması, öğrenim sisteminin geliştirilmesi ve çalışanların işyerleri ile bağlarının kuvvetlendirilmesi önerilmektedir. Günümüzde, AB içinde % 20 oranında gençlik kesimi bir eğitim-öğretim belgesi almadan eğitim kurumlarından ayrılmaktadır. Yalnızca, işsizler arasında %10 oranında yetişkin meslek eğitimi alabilmektedir. Bu ise şu anlama gelmektedir. Boş işler gerekli vasıfları taşımayan işsizler bulunduğu için boş kalmaktadır. Kişilerin

istihdam edilebilirlik olasılıklarını artırmak için, uzun dönemli ve genç işsizliğini önleyici mesleki eğitim programları düzenlemek zorunluluğu vardır. Üye Devletler, her işsiz için en erken olarak harekete geçecek şekilde aktif istihdam politikaları izlemelidirler. İşsiz kişilere yeni bir işte çalışma ve başlangıç yapma olanağı sağlamak için, 12 aylık bir işsizlik süresi sonuna kadar mesleki eğitime başlama ve yeniden öğrenim olanağını sağlayarak, iş bulma ölçütlerini yerine getirmeleri kolaylaştırılmalıdır. Tüm işsiz gençler için ise yeni bir başlangıç olanağı 6 aylık işsizlik süresi dolmadan sağlanmalıdır. Bu çalışmalar, işsizlerin işgücü piyasasında etkin bir şekilde uyum sağlaması anlayışıyla yürütülmelidir.

AİS'ni başarısız kılan etkenler arasında istihdam alanında tek tip (uniform) istihdam politikası izlemek henüz mümkün olmadığından, AB üyesi ülkeler kendilerine özgü farklı politikalar geliştirmektedirler. Örneğin, AB'de ücretlerden ortalama % 35,6 oranında gelir vergisi kesilmektedir. Bu kesinti oranı, G. Kıbrıs'ta % 23,1 iken, İsveç'te % 45,7'dir. Eğitim ve mesleki eğitim alanında üye ülkeler arasında kalite açısından farklılıklar bulunmaktadır. İstihdamda korumacılık açısından, özellikle, iş sözleşmesinin feshi, işsizlik ödenekleri, belirli süreli çalışma karşısında belirsiz süreli çalışma, kısmi süreli çalışma karşısında tam süreli çalışma alanlarında işçi hakları ve sosyal koruma düzenlemeleri açısından büyük farklılıklar vardır. AB'de istihdam hizmetleri, ön tavsiye, bilgi sunma, iş önerisi yapma ve iş bulma konusunda teşvikler kamu ve özel istihdam büroları aracılığıyla sunulmaktadır. Aktif işgücü piyasası düzenlemeleri istihdam olanaklarını artırmaya dönük olarak uygulanırken, pasif işgücü piyasası önlemleri ile işsizlere çeşitli yardımlar ve destekler sağlanmaktadır. İsveç'te bu tür harcamalara daha fazla kaynak ayrılırken, Yunanistan ve İspanya'da ise çok daha az önem verilmektedir. Asgari ücret uygulamasının bazı üye ülkelerde ortalama ücretin çok altın-

da belirlenebilmektedir. Örneğin, bu oran Fransa'da ortalama ücretin % 60'ına ulaşırken Portekiz'de % 30 düzeyinde kalabilmektedir. Yine, endüstri ilişkileri sistemlerinin gelişmişliği de ücretler ve diğer çalışma koşulları üzerinde önemli etkiler yapmaktadır (Ardy and El-Agraa, 2007, 447-448).

Sonuçta, AB düzeyinde ve Üye ülkeler düzeyinde politikaların eşgüdümü (koordinasyonu) etkin şekilde sağlanamamış, yurttaşlarının katılımının ve kamu desteğinin zayıf kalması nedeniyle de, Lizbon hedeflerinin gerçekleştirilmesinde istenen ölçüde başarı sağlanamamıştır. Lizbon hedeflerinin Birlik düzeyinde 2005-2008 dönemi sonunda, 2008 yılı rakamlarıyla, istihdam artışı sağlanması ve % 65.9 düzeyine ulaşması, kadın istihdam oranının % 59.1 ve yaşlı istihdam oranının % 45.6'ya ulaşması sağlanmıştır. İşsizlik bu dönemde % 7'ye düşmüştür. Ancak, küresel ekonomik krizin etkileriyle, son dönemde yeniden yükselerek, 2009-2010 yıllarında, 7 milyon iş kaybının yaşandığı ve işsizliğin yeniden yükselerek % 10 düzeyine ulaştığı görülmektedir. Güvenceli-esneklik ya da esnek-güvence (flexicurity) konusu doğru bir reform gündem maddesi olarak, beceri ve uyum yeteneği yüksek çalışanlar ve Lizbon hedeflerine üye devletlerin hükümetleri ve AB düzeyinde işbirliği ve sahipliğin artırılarak ulaştırılması politikaları üzerinde odaklanılmaktadır (EUROPA, 2010d, 7-17).

AB, diğer küresel ve bölgesel rakipleriyle başa çıkabilmek için çalışma yaşamında gerekli esnekliği sağlamak zorunda olmasına rağmen, toplumsal dinamikler sonucu, Avrupa'daki geleneksel sosyal politika kazanımlarını da bir anda terk edebilecek durumda değildir. AB bu nedenle, güvenceli esneklik (flexicurity) ile Avrupa Sosyal Modeli (ASM) arasındaki ikilemi "çözmeye" çabalamaktadır. Güvenceli esneklik, AB istihdam politikasının temel kavramlarından birisini oluşturmakta ve Avrupa işgücü piyasasının geleceği ve sosyal politikaların gelişiminde lokomotif bir kavram olmaya aday du-

rumdadır. AB, güvenceli esneklik ile dinamik ve başarılı bir bilgi ekonomisine ulaşmayı, hem işvereni hem de işi korumayı, çalışanların yeni ihtiyaçlarına uygun esnek işgücü piyasası ve güvenlik düzeyine ulaşabilmeyi, işletmelerin çalışanların yaşadıkları hızlı değişime uyum sağlayabilmesini, iş güvencesini değil istihdam güvencesini oluşturabilmeyi, çalışanların vasıf düzeyini arttırabilmeyi, daha çok ve daha iyi işler yaratabilmeyi, daha az katmanlı emek piyasası oluşturabilmeyi, kadınların, göçmenlerin ve gençlerin uyum sağlayabileceği bir çalışma yaşamı gerçekleştirebilmeyi, değişimlerin ve yeni sosyal risklerin iyi yönetişimini sağlayabilmeyi ve ekonomik şoklara uyumu yakalayabilmeyi hedeflemektedir (Yücesan-Özdemir, 2008, 69).

Ödünç iş ilişkisine dayalı olarak çalışma, AB’de yaygındır. Güvenceli esnekliği desteklemeyi amaçlayan ve ödünç iş ilişkisine dayalı olarak çalışanların, işe başladıklarından itibaren kullanıcı işletmelerdeki emsal işçilere göre eşit işlem görmelerini sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. Düzgün iş (decent work) ya da insan onuruna yakışır iş kavramı, günümüzde, AB İstihdam Stratejisi, ASM ve ETUC üyesi sendikaların temel gündem maddesini oluşturmaktadır. AB’nin, AB 2010 Yılı Lizbon Ajandası’ndaki “daha iyi işler yaratılması” hedefinin oldukça uzağında bulunulması, eğitim, yeniden eğitim ve mesleki eğitimin bu hedefe ulaşılmasında anahtar rolünün bulunduğu bilinmesi artan çabalara rağmen alınan önlemlerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Kurumsal olarak ücret pazarlıkları analizinde görüleceği üzere, güçlü durumdaki aktörler ile karakterize edilen işbirliğine dayalı ve yüksek kapsama oranları ile yürütülen endüstri ilişkileri sistemi ile ücret eşitsizlikleri, cinsiyet ücret açığı azaltılmakta ve bu da yoksulluğu önlemeye yardımcı olmakta ve AB gündeminde yer almaktadır. Toplu pazarlık ve güçlü işçi ve işveren örgütlerinin varlığının büyüme, rekabet ve istihdam üzerinde

olumsuz bir rolü bulunduğunu gösteren bir kanıt ta bulunmamaktadır. Kanıtlar daha çok, uygun yasal düzenlemelerin ve ücret belirleme sistemlerinin esnekliğinin ve geniş bir kapsama ulaşmasının sağlanması halinde daha olumlu bir etki sağlanacağını ve Dünya’da ve AB’de yaşanan ciddi ekonomik krizin, tüm aktörlerin ve kaynakların harekete geçirilmesini gerektirdiği yönündedir. Bu da yapıcı ve karşılıklı güvene dayalı ilişkiler içindeki sosyal ortakların varlığını ve sosyal diyalogun gündeme geldiğini göstermektedir. Yüksek kalitede bir endüstri ilişkileri sistemi, işçilere ve işletme yönetimine daha fazla uyum olanağı ve şoklara karşı daha fazla koruma sağlamaktadır. Endüstri ilişkileri sisteminin değişime uyumu ve bunun sosyal maliyetini azaltma konusunda anahtar rolü bulunmaktadır (Spidla, 2009).

Günümüzde Avrupalıların %16’sı veya 79 milyon kişinin kişisel gelirinin yoksulluk riski ile karşı karşıya oldukları, özellikle, yaşlıların ve çocukların arasında bu oranın daha da yüksek olduğu görülmektedir. Avrupa Komisyonu’nun, “Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme 2009 Yılı Bütünleştirilmiş Raporu”nda bu yönde bilgiler yer almaktadır. AB ülkelerinde yoksulluğun, farklı etkenler sonucu, konut yoksulluğu, beceri (vasıf) yetersizliği, yaşamsal önemdeki hizmetlere ve sağlık hizmetlerine yetersiz erişim şeklinde kendisini belli ettiği görülmektedir (European Commission, 2009, 6).

Lizbon Konseyi tarafından ortaya konulan, Sosyal İçerme Stratejisi, yoksulluğun giderilmesi için, 2010 yılına kadar ciddi adımların atılmasını ve üye ülkelerin kendi Ulusal Eylem Planlarını (National Action Plans) oluşturmasını öngörmüştür. Bu süreç, üye ülkelerin, Birliğin ortaya koyduğu ortak hedeflerin ülke politikalarına yansımaları değerlendiren ulusal eylem raporları hazırlamaya başlamasıyla sonuçlanmıştır. Sosyal içerme süreci ve Ulusal Eylem Planları Avrupa Yoksulluk ile Mücadele Ağı’nın (EAPN) AB politikalarını etkileme

yönünde önemli sosyal politika araçları haline gelmiştir. Ağ, bir yandan bu süreci şekillendirmeye çalışırken, bir yandan da ülke politikalarını dönüştürmek için uğraş vermektedir. Ülkelerin siyasi kültüründen kaynaklanan farklılıklar olmakla birlikte, EAPN'nin ülke ağları, Ulusal Eylem Planlarını etkileyebilecekleri politika metinleri olarak görülmekte ve sosyal içerme politikalarının Avrupa Sosyal Modeli'nin ruhuna uygun bir şekilde oluşturulması için çaba gösterilmektedir.

LİZBON HEDEFLERİ DOĞRULTUSUNDA TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASI İLE AB KARŞILAŞTIRMASI

İstihdam oranları ve sektörel dağılımı açısından, istihdam göstergeleri, AB ve Türkiye'de yıllar itibariyle farklılık göstermektedir. Aşağıdaki Tablo 1'de, 2000 yılından 2008 yılına kadar, AB ile Türkiye'nin istihdam oranları karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

Tablo 1: AB'de ve Türkiye' de İstihdam Oranı (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2008
Türkiye	48.9	47.8	46.7	45.5	46.1	41.7
EU - 15	63.7	64.4	64.5	64.6	64.4	66.0

Kaynak: Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006, s. 204; 2008 yılı rakamları tarafımızdan eklenmiştir.

Bu verilere göre, AB, AİS hedefine 4 puan yaklaşmışken, Türkiye'nin 28 puan geride kaldığı, kadın istihdamı açısından ise bu farkın 37,7'ye ulaşmakta olduğu görülmektedir. Yaşlı istihdamı açısından da ülkemizin durumu pek parlak değildir. 2010 Yılı hedefine AB % 7,5 oranında yaklaşmışken, Türkiye'nin 16 puan geride bulunmaktadır (Tekin, 2008:220-226).

İşgücü piyasası açısından Türkiye'nin gelişmiş ülkelerden farklılığı, istihdamın sektörel dağılımına da yansımaktadır. Günümüzde, gelişmiş ülkelerde tarımda çalışanların istihdam içindeki payı %3-4'e inmiştir. Sanayide çalışanların payı ise ortalama %25'ler civarındadır. Bu ülkelerde hizmet sektörünün payı ise % 65-70 civarındadır. Gelişmiş ülkelerdeki durumu aşağıdaki Tablo 2'de daha ayrıntılı olarak görmek mümkündür.

Tablo 2: Türkiye'de İstihdamın Sektörel Dağılımının Yıllar İtibariyle Gelişimi (%)

Sektörler	1965	1975	1985	1990	1996	1997	1998	1999	2004	2008
Tarım	71.9	65.9	58.8	49.3	45.8	42.4	43.3	42.0	33	23,2
Sanayi	7.9	11.5	12.9	15.5	21.7	23.3	22.7	22.6	18	21,4
Hizmet	20.2	23.4	28.3	35.2	32.6	34.3	34.3	35.4	47	50,3

Kaynak: DİE HİA 1999, s. 16-17, Koray, s. 99, Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006, s. 195; 2008 rakamları tarafımızdan eklenmiştir.

2008 yılı için tarımsal istihdam oranı Aşağıdaki Tablo 3'te de görüleceği üzere, AB'de ise % 6.3'tür. Aynı oranın ülkemizde ise % 23,2 düzeyinde olduğu görülmektedir. Yine, diğer sektörlerde de AB ile ülkemiz arasında, önemli farklılıklar bulunmaktadır. Öte yandan, genç işsizliğinin yaygınlığı hem AB'de hem de Türkiye'de önemli bir sorun oluşturmaktadır. Türkiye'de genç işsizliği, 2009 yılında, % 24, 9'luk oranla, % 16,6 oranına sahip AB'ye göre çok daha yüksek bir düzeydedir. Türkiye, uzun süreli işsizlerin oranı açısından % 2,2'lik oranla % 3,4 oranına sahip AB'ye göre daha iyi durumda gözükmeyle birlikte istatistiklerin güvenilirliği açısından sorunlar bulunmaktadır. Türkiye'de genel olarak işgücüne katılma oranları gerek AB ortalamasından gerekse 12 yeni üyeden oldukça düşük düzeydedir. Türkiye'de işgücüne katılma oranı

2006 yılında toplamda % 48 (AB ortalaması % 57), erkeklerde % 71.5 (AB ortalaması % 65.3), kadınlarda ise % 24.9 (AB ortalaması % 49.5) olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3: AB’de ve Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı (%)

	2000	2003	2005	2006	1996	1997	1998	1999	2004	2008		
	T	S	H	T	S	H	T	S	H	T	S	H
Bulgaristan	24.4	27.6	48.1	23.1	26.6	50.3	21.	27.0	51.6	20.6	27.6	51.8
Çek Cum.	4.8	39.1	56.0	4.2	38.3	57.5	3.8	38.3	57.9	3.7	37.8	58.5
Estonya	7.1	33.2	59.7	6.1	32.3	61.6	5.3	33.7	61.0	4.9	33.1	62.0
Kıbrıs	6.0	20.7	73.3	5.5	20.3	74.2	5.0	20.3	74.7	4.2	20.5	75.2
Letonya	14.3	25.8	59.9	13.3	25.9	60.8	11.2	26.5	62.3	11.4	26.8	61.8
Litvanya	18.7	26.7	54.7	17.8	28.0	54.2	14.0	28.9	57.1	12.4	29.5	58.1
Macaristan	6.4	33.9	59.8	5.4	33.4	61.3	4.9	32.4	62.7	4.8	32.3	63.0
Malta	1.9	34.3	63.7	-	-	-	3.0	22.0	75.0	-	-	-
Polonya	19.2	26.9	53.9	19.2	26.9	53.9	19.2	26.9	53.9	19.2	26.9	53.9
Romanya	37.6	28.2	34.2	31.6	30.7	37.7	-	-	-	-	-	-
Slovakya	5.6	5.1	59.4	4.5	34.4	61.1	3.7	33.7	62.6	3.6	33.8	62.7
Slovenya	11.9	38.1	50.0	10.7	36.2	53.1	10.1	35.4	54.5	9.7	35.1	55.3
Türkiye	36.0	17.6	46.3	33.9	18.2	47.9	28.0	19.8	52.2	29.0	19.0	52.0
AB-27	7.9	26.5	65.6	6.8	25.6	67.5	6.4	25.2	68.4	6.3	25.0	68.6

T: Tarım S: Sanayi H: Hizmetler

Kaynak: EUROSTAT;European Comission (2007), European Employment Observatory–2006, Brussels.

Türkiye’de işgücüne katılma oranının düşmesinin gerisinde kültürel, kurumsal faktörler ile değişen mesleki yapı özellikle kadınlar açısından rollerin değişmesine, yani evde kalma ile işgücüne katılma arasında bir karar vermesini et-

kilemektedir. Diğer bir ifadeyle tarımsal istihdamın azalma eğiliminde olması ve kente göç sonucu kadınların işgücünden çekilmesi, yüksek işsizlik ortamında özellikle kadınların iş bulmaktan ümidini kesmesi ve iş aramaması, sosyal ve kültürel nedenlerle kadınların çalışmasının engellenmesi, kadınların eğitim seviyesinin düşük olması nedeniyle elde edebilecekleri ücretin düşük olması ve bir işte çalışmanın fırsat maliyetinin yüksek olması, Türkiye’de kısmi süreli (part-time) çalışma türünün gelişmemiş olması, kadınların işgücüne katılım oranını etkilemektedir. Diğer yandan erkekler açısından, okullaşma oranlarındaki artışın ve erken emeklilik olgusunun da işgücüne katılma oranlarındaki düşüşü açıkladığı belirtilmektedir.

Cinsiyete göre istihdam oranlarına bakıldığında da yeni üye ülkelerin tamamında erkek istihdam oranlarının kadın istihdam oranlarından çok daha yüksek seviyelerde seyrettiği görülmektedir. 2006 yılı itibarıyla en yüksek kadın istihdamı Estonya’da (% 65.3), en düşük kadın istihdamı oranı ise Türkiye’dedir (% 23.9). Eski AB üyelerinde (AB-15) kadın istihdam oranı % 58.6’iken AB genelinde (AB-27) bu oran % 57.2 olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılı verilerine göre Estonya % 54.8’lik kadın istihdam oranı ile AB genelinde en iyi kadın istihdam oranlarına sahip ülke konumundadır.

Türkiye-AB işgücü piyasası verileri karşılaştırması açısından vurgulanması gereken gerçek, Türkiye’de işsizliğin farklı yapısal sorunlarının bulunmasıdır. Bu yapıda, Türkiye genç bir nüfusa sahip olduğundan, emek piyasasına yeni girenlerin sayısı oldukça yüksektir. Bu kadar yüksek bir işgücüne iş yaratılması için bütüncül bir istihdam stratejisi izlemek gerekmektedir. Ancak, bu henüz gerçekleşmemiştir. İstihdam hizmeti sunan kamu ve özel kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi, işgücünün eğitim düzeyinin yeni eğitim teşvikleri ile yükseltilmesi, tarım sektöründe istihdamın ağırlıklı payı-

nın azaltılması ve verimliliğin sağlanması, çalıştığı olduğu halde sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmayanların oranının azaltılması ve vergi oranlarını düşürülmesi, istihdamda özel olarak korunması ve iş olanaklarının artırılması gereken, kadın, engelli, eski mahkum ve genç işçiler için geliştirilmesi gereken AİS kapsamında bir ulusal istihdam politikasının uygulamaya geçirilmesine acil olarak gereksinim duyulmaktadır (Ceylan-Ataman, 2003:3-4).

TÜRKİYE'NİN UYUMU

Avrupa Birliği'nde yoksulluğu ölçmek için kullanılan temel göstergeye, yani ülkenin ortanca gelirinin % 60'ından daha az bir gelirle yaşayan insanların toplam nüfusa oranına baktığımız zaman, Türkiye'de bu oranın 2003 yılı itibariyle, % 26'ya ulaştığını ve bütün AB üye ülkelerinden ve aday ülkelerden daha yüksek olduğunu ve 15 yaş altı çocukların % 34'ünün yoksullukla karşı karşıya olduğunu görüyoruz. Aynı yıl itibariyle yoksulluğun AB-15'de ise % 15 oranında gerçekleştiği görülmektedir (Buğra, 2009:230-231). AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında görüleceği üzere, yoksulluk oranlarında Birlik ülkeleri arasında en yüksek orana sahip olan aday ülke durumundaki Türkiye'de, yoksulluk riski ile en çok karşı karşıya kalan grubun çocuklar olduğu görülmektedir. Yaşlı yoksulluğu ise yaşlanan nüfus baskısı ile karşı karşıya olan AB ülkelerine kıyasla Türkiye'de daha düşük düzeydedir. Ancak, nüfus projeksiyonlarına bakıldığında, Türkiye'de de nüfusun hızla yaşlanmakta olduğu görülmektedir. Ayrıca kentleşmenin etkisi ile birden fazla kuşağın bir arada yaşadığı, geleneksel geniş aile yapısının yerini çekirdek ailenin almasıyla bu sorun önümüzdeki yıllarda ülkemizde varlığını daha fazla hissettirecektir. Buradan hareketle, yaşlı nüfusun daha fazla bir oranının yakın gelecekte yoksulluk riski ile karşı karşıya kalacağını öne sürmek mümkündür (Çakar, 2007:92-93).

Lizbon Konseyi tarafından ortaya konulan, Sosyal İçerme Stratejisi, yoksulluğun giderilmesi için, 2010 yılına kadar ciddi adımların atılmasını ve üye ülkelerin kendi Ulusal Eylem Planlarını (National Action Plans) oluşturmasını öngörmüştür. Bu süreç, üye ülkelerin, Birliğin ortaya koyduğu ortak hedeflerin ülke politikalarına yansımalarını değerlendiren ulusal eylem raporları hazırlamaya başlamasıyla sonuçlanmıştır. Sosyal içerme süreci ve Ulusal Eylem Planları EAPN'nin AB politikalarını etkileme yönünde önemli sosyal politika araçları haline gelmiştir. Türkiye'nin de bir aday ülke olarak, sosyal içerme sürecine dahil olma yolunda, Ulusal Eylem Planlarına zemin hazırlayan Ortak İçerme Belgesi (JIM) taslağını, Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlayarak AB Komisyonu'na sunmuştur.

AB sosyal politikasında iş sağlığı güvenliği konusu sürekli ve hızlı bir gelişme göstererek, tüm kurucu antlaşmalarda ve son dönemlerde ki istihdam zirve toplantılarında önemli bir konu başlığı oluşturmuştur. AB ülkeleri aldıkları yasal önlemler, toplumsal eğitim ve bilinçlendirme yoluyla sorunun çözümü yönünde oldukça yol almışken, bizim gibi sanayileşmesini tamamlayamamış, sanayi ve demokrasi kültürü gelişmemiş, eleştiri, öneri ve denetim sistematığının gelişmediği ülkelerde ise yara kanamaya devam etmektedir. 4857 sayılı İş Yasası ile birlikte ülkemizde İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı değişmiş, bu yasayla birlikte 50'ye yakın yönetmelik ve tebliğ yayınlanmış ve bunların bir kısmı yürürlüğe girmiştir. Ancak, küreselleşme sürecine paralel olarak özelleştirme, sendikasızlaştırma ve taşeronlaştırma, kısaca örgütsüzleştirme politikalarıyla her türlü güvenlik ve güvenceden yoksun kayıt dışı işçilik ve çocuk çalıştırılmasıyla katmerlenen iş kazaları ve meslek hastalıklarının boyutu resmi istatistiklerde yayımlanandan çok daha büyük olarak gerçekleşmektedir. Bu kapsamda, Birlik hukukunda "cinsiyetlerarası eşitlik" ve "fırsat

eşitliği" ilkeleri önemli bir hak olarak tanınmaktadır. Avrupa Sosyal Modeli'nin (ASM) yasal çerçevesini oluşturan haklar durumundaki bu üç hakkın tarihsel gelişimi incelendiğinde, 1957'de Roma Antlaşması'nda, "eşit işe eşit ücret" ilkesine yer verildiği görülmektedir.

AB üyeliğini Cumhuriyetin kurucu felsefesi doğrultusunda bir çağdaşlık projesi olarak kabul eden ülkemizin, bu sürecin yarattığı ivme ile her alanda çağdaş standartlara ulaşılması ve ekonominin ve sosyal hakların daha da geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Ankara Antlaşması (AA) ile başlayan AB-Türkiye ilişkileri açısından, 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi ile ülkemizin oybirliği ile aday ülke olarak kabul edilmesi ve 17 Aralık 2004 tarihinde aldığı kararla, ülkemizin 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile katılım müzakerelerinin başlatılmasının kabul edilmesi ve "Müzakere Çerçeve Belgesi'nde müktesebatın 19. faslı sosyal politika ve istihdama ayrılmış ve izleyen dönemde başlatılan karşılıklı mevzuatı tarama süreci, ilk toplantının 20.10.2005'te "Bilim ve Araştırma ve son toplantının 13.10.2006'da "Yargı ve Temel Haklar" faslı ile yapıldığı ve müzakere edilecek 33 fasılda tarama sürecinin tamamlandığı görülmüştür. Tam üyelik amacıyla 2006 ortalarından itibaren sürdürülen müzakerelerde, "AB istihdam ve sosyal politikasına uyum" için müzakereler henüz başlatılmamıştır. AB yetkililerinin bu alanın müzakere edilebilmesi için belirli koşullar ileri sürdüğü açıklamaları medyada yer almaktadır (T.C.Başbakanlık ABGS, 2010:1).

AB, 8 Mart 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ile 19 Mayıs 2003 tarihli Türkiye için Gözden Geçirilmiş KOB'da de istihdam ve sosyal işler başlığı altında kısa ve orta vadeli öncelikleri listelemiştir. Kısa vadeli öncelikler olarak ilk KOB'da şunlar sayılmıştır; 1. AB müktesebatı ile uyum için, bir strateji ve ayrıntılı bir program benimsenmesi, 2. Çocuk işgücü sorunu ile mücadele için yapılan çabaların daha da

güçlendirilmesi, 3. Diğerlerinin yanı sıra, sendikal haklara saygı duyulması ve sendikal eylemler üzerindeki kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılarak etkin ve özerk sosyal diyalog için gerekli koşulların güvenceye alınması ve 4. AB müktesebatının geliştirilmesi ve uygulanmasına yönelik sosyal ortakların kapasite oluşturma çalışmalarının desteklenmesi. Orta vadeli öncelikler ise; 1. Kadınlara karşı ayrımcılığın var olan tüm biçimleri ile cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, sakatlık, yaş veya cinsi yönelim temelindeki her türlü ayrımcılığın kaldırılması, 2. İş hukuku, kadın ve erkeklere eşit muamele, iş sağlığı ve güvenliği ve halk sağlığı alanlarındaki AB mevzuatının iç hukuka aktarılması, ilgili idari yapılar ve sosyal güvenliğin eşgüdümü (koordinasyonu) için gerekli olan yapıların güçlendirilmesi, 3. Sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkin biçimde yürürlüğe konması ve uygulanmasının sağlanması, 4. Ortak istihdam incelemesinin başlatılması da dahil olmak üzere, ileride AİS'e katılım perspektifini hedef alan ulusal istihdam stratejisinin hazırlanması ve bu bağlamda, özellikle, devam eden ve hızlanan yapısal değişimin etkisi başta olmak üzere, işgücü piyasası ve sosyal gelişmeleri izleme kapasitesinin geliştirilmesi ve 5. Özellikle, sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan sürdürülebilir hale getirilmesi gözetilerek, yeniden yapılandırılması yoluyla sosyal korumanın daha da geliştirilmesi ve sosyal güvenlik ağının güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir (Tekin, 2008:212-213).

Ülkemiz de, 19 Mart 2001 tarihli Ulusal Program (UP) ve 24 Temmuz 2003 tarihli ve 31 Aralık 2008 tarihli UP'da, "AİS ile uyumlu bir Ulusal İstihdam Planı'nın oluşturulması" başlığı altında aşağıdaki hususlara değinmiştir; 1. AİS ile uyumlu bir ulusal istihdam stratejisi oluşturulmasının, Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu işsizlik sorununun çözümünde ciddi açılımlar sağlayacağı görüşü UP'da belirtilmiş, 2. İstihdam alanında teşvik önlemleri ve AİS'in geliştirilmesi için

başlatılan istihdam alanında teşvik önlemleri konulu, Birlik Programına Dair Mutabakat Zaptı'nın 25 Kasım 2002 tarihinde imzalandığı ve 21 Şubat 2003 tarih ve 25027 sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe girdiği belirtilmiş ve 3. Türkiye İş Kurumu'nun 5 Temmuz 2003 tarihinde kurulmasıyla, insan gücü planlamasının etkin bir şekilde yapılması ve insan gücünün niteliğinin artırılması için kısa süreli eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin etkin olarak sürdürüldüğü, kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesine yönelik önlemler alındığı belirtilmiştir.

Türkiye, AİS'e dahil olma çalışmalarını başlatmış ve ilk olarak 2003 yılında "İstihdam Durum Raporu" hazırlayarak Komisyon'a sunmuştur. Bu rapor ışığında, çözüm bekleyen öncelikli konular arasında; düşük seviyedeki istihdam ve işgücüne katılım oranlarının yükseltilmesi, genç işsizliği, kayıt dışı ekonomi, kent ve kırsal kesimdeki işgücü piyasaları arasındaki bölünmüşlük, engelli kişiler ve dezavantajlı grupları da içine alan bir işgücü piyasası oluşturulması yer almaktadır.

Başbakanlığa sevk edilmiş olan "Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kurulu" ve "Türkiye Ulusal İnsan Hakları Kurumu" Kanun taslakları kapsamında kurulacak bu iki kurumun ivedilikle oluşturulması ve faaliyete geçmesi AB'ye uyum için önemli gelişmeler sağlayacaktır. T.C. Başbakanlık ABGS başkanlığında hazırlıkları devam eden, "Temel Haklar Ulusal Eylem Planı" hazırlıkları devam etmektedir. Türk vatandaşlarına yönelik vize muafiyeti sağlanmasına dönük çalışmalar sürdürülmekte, Geri Kabul Antlaşması'nın müzakereleri tamamlanarak, AB Komisyonu'nun şimdi bu konuda çalışmaları başlatmak üzere Üye Devletler'den yetki alması gerekmektedir (İKV Bülten, 2010a:6-7).

Öte yandan 2009 yılı İlerleme Raporu'nda kadın hakları alanında son durum şöyledir; Parlamento'da Kadın Erkek

Fırsat Eşitliği Komisyonu yayımlanan Kanun ile Mart 2009'da kurulmuştur. Komisyon cinsiyet eşitliği konusundaki gelişmeleri izlemekte, yasa tasarıları hakkında görüşlerini bildirmekte, Türk mevzuat ve uygulamalarının uluslararası anlaşmalarla uyumlulaştırılmasına ilişkin atılacak adımları tespit etmektedir. Komisyon ayrıca kadın erkek eşitliğinin ihlaline ve cinsiyete dair ayrımcılık vakalarına ilişkin iddiaları da araştırmaktadır. Yapılan bir yasa değişikliği ile iş akdiyle çalışan kamu çalışanlarına, memurlarla aynı düzeyde 16 haftalık ücretli analık izni ve ilaveten analık izni sonunda başvuruları halinde aynı göreve dönebilme hakkı verilmiştir. 2008 Türkiye Nüfus Sayımı ve Sağlık Araştırması'nın ilk sonuçları; son beş yılda anne ve çocuk sağlığı göstergelerinde bazı bölgesel farklılıklara rağmen iyileşme kaydedildiğini ortaya koymaktadır. Kamu hizmetinde çalışanlara ve sağlık personeline dönük bilinçlendirme kampanyaları ve cinsiyet hassasiyeti eğitim programları devam etmiştir. Nisan 2009'da T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü ve Adalet Bakanlığı arasında kadınlara dönük şiddet konusunda yargı mensuplarının eğitilmesine ilişkin protokol imzalanmıştır. Kadın Sivil Toplum Örgütleri yerel seçimlere kadınların katılımının artırılması hedefiyle, Avrupa Kadın Lobisi'nin yürüttüğü "50/50 Cinsiyet Eşitliği Yoksa Modern Avrupa Demokrasisi de Yok" kampanyası ile eşzamanlı olarak "50/50 Eşitlik" kampanyasını uygulamıştır. Bununla birlikte; cinsiyet eşitliği Türkiye'de önemli bir sorun olmaya devam etmektedir ve AB müktesebatına uygun bir "Cinsiyet Eşitliği Kurulu" henüz kurulmamıştır. Kadınların işgücü piyasasına katılım oranı düşük seviyelerdedir. İşgücü piyasalarına katılan kadınların, kayıt dışı sektörde istihdam edildiği düşünülmektedir, bu da, onların konumunu hassas hale getirmektedir. Kadınlar, eşit değerde işler için erkeklerden daha az ücret almaktadır. Kadınların eğitime erişimi AB Üye Devletleri ve OECD ülkeleri arasında en düşük düzeydedir. İlköğretimde cinsiyet eşitsiz-

liğini azaltmada elde edilen iyi sonuçların devam ettirilmesi ve geliştirilmesi ve özellikle de kızların okula devamlılığının sağlanması, aynı zamanda okuldan ayrılma nedenlerinin tespit edilerek ele alınması gereklidir. Genel olarak, kadın hakları ve cinsiyet eşitliğini sağlayan yasal çerçeve yürürlüktedir. Ancak, yasal çerçevenin uygulamaya yansıtılması ve ekonomik katılım ve fırsatlarda, politik yetkilendirmede ve eğitime erişimde kadın-erkek arasındaki farkı kapatmak için önemli adımların atılması gerekmektedir. Aile içi şiddet, töre cinayetleri ve erken ve zorla evlendirmeler ülkenin bazı bölgelerinde ciddi problemler teşkil etmektedir. Kadın-erkek eşitliği ve kadın hakları alanlarında yaygın eğitimler yoluyla bilinçlendirilmenin artırılması gerekmektedir.

2009 Yılı İlerleme Raporu'na göre, kadınların, gençlerin ve kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi ile yaşam boyu öğrenme faaliyetleri, yoksullukla mücadele, çocuk işçiliğinin önlenmesi, sosyal korumanın yaygınlaştırılması, çocukların okullaşma oranlarının artırılması sosyal taraflarla sosyal diyalog gibi faaliyetleri içeren; "Sosyal politika ve istihdam alanında, Türkiye, sınırlı ilerleme kaydetmiştir. İş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği ve ayrımcılıkla mücadele konularındaki mevzuat AB standartlarına uygun değildir. Sendikal hakların, AB standartları ve ILO sözleşmelerine uygun şekilde tam olarak tesis edilmesine yönelik bir ilerleme kaydedilmemiştir. Kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik çabalara hız verilmesi gerekmektedir. Nüfusun önemli bir kısmı, özellikle çocuklar, yoksulluk riski altındadır. Ortak Sosyal Koruma ve İçerme Belgesinin (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesi'nin (JAP) tamamlanmasına gereken önem verilmelidir. Sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkili bir şekilde uygulanabilmesi için idari kapasitenin geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Sosyal diyalog konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiş-

tir. Genel bir istihdam stratejisinin bulunmaması nedeniyle eylem planında ölçülebilir hedef ve göstergeler eksiktir. İşsizlik oranı 2009'un ikinci yarısında hızla % 13,6'ya yükselmiştir. Özellikle genç işsizliği, 2009'un ikinci yarısında % 24,9'a yükselmiştir. Bunun sonucunda, Türkiye İş Kurumunun (İŞKUR) hizmetlerine olan talep hızla artmıştır. Türkiye nüfusunun % 18,56'sı, yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Sosyal koruma konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Sosyal güvenlik koruması altında olan nüfus % 80'in biraz altındadır ve bu oran düşme eğilimindedir. Hala yasalaşmamış olan sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler Kanunu Taslağının bu konuları düzenlemesi beklenmektedir. Çocuk işçiliği ile mücadele konusunda bir miktar çaba sarf edilmiştir, ancak, uzun süredir devam eden bu problemin çözümü için daha fazla kaynağın seferber edilmesi gerekmektedir. Sosyal diyalog konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir." değerlendirilmesi yapılmıştır.

Hazırlıkları sürdürülen, Ulusal İstihdam Stratejisi'nin temel unsurlarının genel olarak AİS ilkelerine dayanması gerekirken birlikte, aşağıda belirtilen sorunlara dönük özel hedefler de içermeli ve şu konulara çözüm getiren ilkelerden de oluşmalıdır; işsizliğin azaltılması ve tam istihdamın sağlanması, beşeri sermayenin ve işgücü nitelik düzeyinin geliştirilmesi, işte kalite ve verimliliğin artırılması, girişimciliğin ve ekonominin rekabet gücünün geliştirilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel gelişme farklarının azaltılması, kayıt dışı ekonominin küçültülmesi ve "düzgün iş"lerin çoğaltılması. Ulusal İstihdam Politikaları, aşağıda belirtilen önlemleri içermelidir; üretim üzerindeki vergi yükü mutlaka makul düzeye indirilmeli, istihdam vergileri OECD ortalamasına indirilmelidir. SGK primi işçi ve işveren payı yanında kurum kaynaklarından da sisteme katkıda bulunulmalı ve makul bir geçiş dönemi içinde katkı oranları düşürülmeli, yaratılan

her ek istihdamı, vergi, sigorta primi, enerji bedeli vs. açısından destekleyen etkin bir teşvik sistemi uygulanmalıdır. Ücret üzerinden alınan gelir vergisine ilişkin “özel indirim” yeniden yürürlüğe konularak ücretler üzerindeki vergi yükü hafifletilmelidir. İşletmeler üzerindeki sosyal yükler, rekabet etme ve istihdam yaratma hedeflerini gerçekleştirmeye imkan tanıyacak bir düzeye çekilmeli ve teşvik edici yönü ağır basan bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadelede AB ülkeleri gibi, hem kayıt dışılığın önlenmesine, hem de kayıtlı ekonomiye geçişin özendirilmesine yönelik tedbirler bir arada uygulanmalıdır. Ücret sistemi, verimlilik, rekabet gücü ve istihdamı esas almalı; ücret-verimlilik ilişkisi kurulmalıdır. İşçi çalıştırmaya ilişkin olanlar da dahil işletmelerin tabi olduğu tüm formaliteler tek bir hizmet biriminde tamamlanmalı; resmi makamlara verilen muhtelif bildirimler tekleştirilerek kolaylaştırılmalı; özellikle SGK ve vergi hizmetleri yerel bürolar açılarak işyerleri açısından kolay ulaşılabile hale getirilmelidir. İşyerlerinin üretim ihtiyaçlarına duyarlı bir genel ve mesleki eğitim sistemi oluşturulmalı; Mesleki Yeterlilik Kurumu etkin olarak faaliyetlerini sürdürmelidir. İşsizlik Sigortası Fonu kaynakları amaçları doğrultusunda ve etkin olarak kullanılmalıdır.

Türk işgücü piyasasının AB istihdam politikasına uyumunun sağlanmasında en büyük engel, yapısal sorunlardan kaynaklanmaktadır. Türkiye ekonomisi son yıllarda AB’ye oranla daha yüksek oranlarda büyümesine rağmen istihdam yaratamamış ve işsizlik oranları yükselmiştir. Bu durumun başlıca nedenleri; 1. Yüksek nüfus artışına bağlı olarak işgücü arzının artması, 2. Kadınların işgücü piyasasına girişlerinin artması, 3. Tarım sektöründeki çözülmeye bağlı olarak kentlerde işgücü piyasalarının olumsuz yönde etkilenmesi, 4. İş arayan birçok kişinin düşük beceri düzeyine sahip olması, 5. İstihdam üzerindeki vergi yüklerinin yüksekliği ve 6. Gerçekleşen büyü-

menin büyük oranda verimlilik artışından kaynaklanması ve istihdama yansımaması olarak belirtilebilir (Tekin, 2008:22).

Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu'nun (TUBİTAK) 2 Kasım 2004 tarihinde belirlediği "Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları, 2003-2023 Strateji Belgesi", Türkiye'nin 2023 yılına kadar 20 yıllık sürede, başta AB ile ve diğer gelişmiş ülkeler ile arasındaki farkın kapatılması ve bilimsel ve teknolojik gelişmelerin yakalanması için bir yol haritası sunmaktadır. Strateji belgesinin önerdiği yol haritası ve 2023 Vizyon'u, bölgesinde ve dünyada adil ve kalıcı bir barışın tesisi için çaba gösteren, demokratik ve adil bir hukuk sistemine sahip, yurttışları ülkelerinin geleceğinde söz ve karar sahibi, sağlık, eğitim ve kültür gereksinimlerinin karşılanması devlet tarafından güvence altına alınmış, sürdürülebilir gelişmeyi gözetken, gelir dağılımı dengeli, bilim, teknoloji ve yenilikte yetkinleşmiş, üreten, net katma değerini kendi beyin gücüne dayanarak arttırabilen bir Türkiye öngörüsüne dayanmaktadır. Ülkemizin, 2023 Vizyonu'nda bunu gerçekleştirmek için eğitim, sağlık, tarım ve gıda, inşaat ve altyapı, ulaştırma, enerji, bilgi ve iletişim, makine imalatı ve malzeme, kimya, savunma, havacılık ve uzay sanayi, tekstil, turizm, doğal kaynaklar ve çevre alanlarında Türkiye'nin rekabet üstünlüğünü sağlayarak, uluslararası ticaretten ciddi bir pay alması, insanımızın yaşam kalitesinin yükseltilmesi, sürdürülebilirliğin sağlanarak kalkınma ve bilgiyi üretebilme, ekonomik ve toplumsal faydaya dönüştürebilme yeteneğinin ulusal ekonomileri ve toplum yaşamını yeniden şekillendirdiği bir dünyada bizim de bu dönüşüme ayak uydurabilmemiz için bilgi ve iletişim teknolojileri altyapımızın güçlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir (TUBİTAK, 2004:7-11).

Türkiye bu kapsamda, uyguladığı istihdam politikaları çerçevesinde, AB bütçesinden mali yardımlar almakta, buna bağlı olarak istihdam politikalarının geliştirilmesine ilişkin

bir dizi uyum programları uygulamaktadır. AİS programlarının ilki Ekim 2003'te başlamış ve 25 ayda tamamlanmıştır. Bu programlar genel olarak aktif işgücü piyasasını ve mesleki eğitim olanaklarını geliştirmeye, kadın girişimcileri desteklemeye, KOBİ ve küçük ölçekli işletmeler için finansal olanakları sağlamaya yönelik politikalar olarak sınıflandırılmaktadır. Bu programların finansmanı, AB tarafından sağlanmaktadır. Türkiye ise sadece koordinatör kurum olarak destek vermektedir. Programlar dışında ülkemiz, Birlik ajanslarına da katılmaktadır (Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006:193).

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

AB Kurucu Antlaşmaları, istihdam politikasının genel bir Birlik politikası olduğunu kabul etmekle birlikte, bunun ortak bir istihdam politikası olduğunu söylememiz mümkün değildir. AB üye ülkelerin istihdam politikalarının eşgüdümünü (koordinasyonunu) sağlamakta ve bu alanı üye devletlerin yetki alanına bırakmaktadır. İstihdam sorununu çözmek için, ortak bir istihdam politikası belirlenmesi ve Birlik organlarının bu konuda düzenleme yapmasına ve bağlayıcı karar almasında izin verilmelidir. AB, diğer küresel ve bölgesel rakipleriyle başa çıkabilmek için çalışma yaşamında gerekli esnekliği sağlamak zorunda olmasına rağmen, toplumsal dinamikler sonucu, Avrupa'daki geleneksel sosyal politika kazanımlarını da bir anda terk edebilecek durumda değildir. AB bu nedenle, güvenceli esneklik (flexicurity) ile Avrupa Sosyal Modeli (ASM) arasındaki ikilemi "çözmeye" çabalamaktadır. Dünya'da ve AB'de yaşanan ciddi ekonomik krizden çıkılması için, tüm aktörlerin ve kaynakların harekete geçirilmesini gerektirdiği yönündedir. Bu da yapıcı ve karşılıklı güvene dayalı ilişkiler içindeki sosyal ortakların varlığını ve sosyal diyalogun gündeme geldiğini göstermektedir.

Lizbon Stratejisi sonuçlarının, AB'nin gelişme süreci göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu süreçte, AB, 1999'da 15 üyeli iken günümüzde 27 üyeli hale gelmiştir. Euro, güçlü ve istikrarlı bir şekilde dolaşıma çıkartılmış ve para birliğine katılan ülke sayısı 1999'da 12 iken günümüzde 16 ülkeye ulaşmıştır. Euro'nun ekonomik kriz ortamında bir makro ekonomik istikrarın sağlanması açısından güven kaynağı oluşturan bir demirleme aracı olduğu görülmektedir.

Türkiye kendisinden daha fazla gelişmiş "sosyal politika ve istihdam" düzenlemeleri bulunan Üye Devletlerin bulunduğu bir Birliğe tam üye olmak istemektedir. Birçok sektörde, düşük ücretler ve sosyal açıdan gelişmemiş bir mevzuat ve uygulamalar ile adeta sosyal damping yapılarak rekabet edilmektedir. Ülkemizde de AB ülkelerinde olduğu gibi gelişmiş sosyal politika ve istihdam düzenlemeleri isteniyorsa, AB tam üyeliğinin kendiliğinden bunu sağlamaya yetmeyeceği ve bunu Türkiye'nin kendisinin başaracağı bilinmelidir. Çünkü, AB'nin mevcut politikaları bu alanda üye ülkelerdeki mevcut politikaların eşgüdümünü (koordinasyonunu) sağlamayı amaçlamaktadır. AB ayrıca gerektiğinde "destek ve tamamlama" konusunda sorumluluk üstlenmektedir. Dolayısıyla, ülkemiz sosyal açıdan, AB'ye uyumunu daha çok kendi iç dinamiklerini kullanarak, sosyal politikasını ve istihdamı geliştirerek kendi izleyeceği politikalar ve mali olanaklarıyla gerçekleştirecektir. Bu süreçte, AB ile işbirliği ve çeşitli mali yardım ve destek programlarından da yararlanabilecektir.

Kuşkusuz, ülkemizde AB Uyum sürecinde birçok yasal değişiklik yapılması gerekmektedir. Bu uyum, tam üyeliğe kadar geçen sürede sağlanacaktır. Ancak, o güne kadar geçen sürede AB hukukunun temel düzenlemelerini benimsemek, onlara aykırı hükümleri giderek artan oranda mevzuatımızdan ayıklamak en uygun yöntem olacaktır.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), içinde bulunduğumuz küresel ekonomik ve mali krizde, 2009 yılı başına kadar yaşanan 2008 yılı son çeyreğinde yaşanan yüzde 6,2 ve 2009 yılı birinci çeyreğinde yaşanan yüzde - 13.8'lik küçülmeler yılsonu itibariyle % -4'e ulaşmış ve bu olumsuz gelişme sonucu 75.000 sendikalı 475.000 sendikasız 550.000 civarında işçinin işini kaybettiğini belirlemiştir. Bu süreçte işyeri kapanmaları ve işten çıkarmalar konusunda hükümetimizin aldığı ve 55 milyar TL'ye ulaştığı hesaplanan önlemlerin Türkiye gibi büyük bir ülke için çok yetersiz kaldığı görülmektedir. Günümüzde, küresel ekonomik ve mali krizin etkileri, işsizlik ve yoksulluk olarak geniş kitlelere yansımaktadır. Bu nedenle istihdam alanında çözüm konusunda daha fazla çabaya, yeni önlemler alınmasına ve devlet öncülüğünde krizin olumsuz etkilerini azaltıcı ve yol açtığı sosyal sorunları çözmeye yönelik çalışmalar yapılmasına gereksinim duymaktayız. Ülkemiz yöneticilerinin geniş kitlelerin temsilcilerinin katılımıyla yaygın bir krizle mücadele programı ve önlemler paketi hazırlanmasıyla kriz ile etkili bir mücadele mümkün hale gelecektir.

KAYNAKÇA

- AKAY Tekin (2008), Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No:291, Ankara.
- ARDY Brian and Ali M. EL-AGRAA, (2007), "Social policies: the employment dimension", The European Union Economics and Policies, Edited by Ali M. El-Agraa, Eighth Edition, Cambridge University Press, Cambridge.
- BARNARD, Catherine (2000), EC Employment Law, Oxford University Press, Second Edition, Oxford, London.

- BAYDAROL, Can (2002), "Avrupa Birliği'nde İstihdam Sorunu", Merkez, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası (MESS) 3 Aylık Yayın Organı, İstanbul, ss. 22-33.
- Belen, Esra, (2009), "AB İstihdam Zirvesi ve İşsizlikle Mücadele İçin 10 Somut Önlem", TİSK İşveren, Haziran 2009, Ankara.
- BLANPAIN, Roger (2000), European Labour Law, Seventh and revised edition, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston.
- CEYLAN-ATAMAN, Berrin (2005), Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası, Derleyen:Doç.Dr. Berrin CEYLAN-ATAMAN, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Jean Monnet Sosyal Politika Modülü Proje Yayını:1, Ankara.
- CEYLAN-ATAMAN, Berrin (2003), "İşsizlik sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu", TİSK İşveren, Ekim 2003, Ankara.
- ÇAKAR, Burcu Yakut (2007), "Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Genel Bakış: Leaken Göstergeleri ile Avrupa Birliği'nde Durum", Tes-İş Dergisi, Haziran 2007, http://www.tesis.org.tr/TR/tesis_dergi/2007_haziran/pdf/, 10.15.2009, ss. 90-94.
- ERDOĞDU, Seyhan (2005), "Avrupa Birliğinde Sosyal Korumanın Modernleştirilmesi ve Geliştirilmesi ve Sosyal İçerme", Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası, Derleyen:Doç.Dr. Berrin CEYLAN-ATAMAN, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Jean Monnet Sosyal Politika Modülü Proje Yayını:1, Ankara.
- EUROFOUND (2010), "Commission issues Communication on Social Action Programme 1998-2000", <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/05/feature/eu9805104f.htm>, 26.02.2010.
- EUROPA (2010a), "Implementation Report for the Community Lisbon Programme 2008 – 2010", 16.12.2008, COM(2008) 881 final, Brussels, http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progressreport/COM2008881_EN.pdf, 20.02.2010.

- EUROPA (2010b), "New Skills for New Jobs Anticipating and matching labour market and skills needs", Brussels, 16.12.2008, COM(2008)868 final, http://ec.europa.eu/archives/growthand-jobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progressreport/COM_2008868EN.pdf, 20.02.2010.
- EUROPA (2010c), "A European Economic Recovery Plan", Commission Communication COM (2008) 800 final, 26.11.2008, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:EN:PDF>, 28.02.2010.
- EUROPA (2010d), "Lisbon strategy evaluation document", http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs2009/pdf/lisbon_strategy-evaluation_en.pdf, 20.02.2010.
- EUROPA (2010e), Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 83 of 30.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>, erişim: 9.4.2010.
- European Commission (2009), Industrial Relations in Europe 2008, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit F.1, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. EUROSTAT (2006), European Employment Observatory, Brussels.
- İKV Bülten (2010a), "Reform İzleme Grubu'nun 22'nci Toplantısı Gerçekleştirildi", Haftalık E-Bülten 16-26 Eylül 2010, İstanbul.
- İKV (2008a), Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'yı Tadil eden Lizbon Antlaşması, Çeviri: Uzman Zeynep Özler, Uzman Cenk Mindek ve Yrd.Doç.Dr.Fulya Batur, İKV Yayınları No:217, İstanbul.
- İKV (2006), Avrupa Birliği'nin Lizbon Stratejisi, Hazırlayan: Zeynep Usal ve Mahir Ilgaz, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları No:197, İstanbul.

- İKV (2000), Amsterdam Antlaşması Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları, Yayına Hazırlayan: Yrd.Uzman Cenk Bolayır, İKV Yayın No:162, 2. Baskı, İstanbul.
- İREN, Ertan (2008), Avrupa Birliği İş Hukuku Yönergeleri Karşısında 4857 Sayılı İş Kanununun Durumu, Çimento Endüstrisi İş Verenleri Sendikası Yayını, Ankara.
- KESİCİ, Mehmet Rauf (2009), "Geçiş Ekonomilerinin Dönüşüm Sürecinde Avrupa Birliği Üyeliği ve İstihdam", İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları, 57 Kitap,
- İstanbul Üniversitesi Yayın No: 4836, İktisat Fakültesi Yayın No:604, ISSN: 1304-0103, İstanbul, ss. 407-448.
- PROMBERGER, M., and Thomas Rhein (2004), "Avrupa İstihdam Stratejisinin Perspektifleri", AB – Türkiye & Endüstri İlişkileri, Çev. Dr. Alpay Hekimler (Editör), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- SELA MOĞLU, Ahmet ve Kuvvet Lordoğlu, (2006), Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü, Belediye-İş Yayınları, AB'ye Sosyal Uyum Dizisi, Ankara.
- T.C.Başbakanlık ABGS (2010), Türkiye'nin Katılım Süreci İçin Avrupa Birliği Stratejisi, Ankara.
- TEMİZ, Hasan Ejder, (2004), "Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması", Çalışma ve Toplum, Ekonomi ve Hukuk Dergisi, DİSK/Birleşik Metal-İş, 2004/2, İstanbul, s. 55-80.
- TİSK (2010), "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye'nin Durumu", <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1956>, 10.03.2010.
- TİSK (2007), "AB'nin Geleceği", http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1884&id=91, 26.08.2010.

TİSK (2006), Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No:272, ISBN:975-6728-20-50, Ankara.

TUBİTAK (2004), Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları 2003-2023 Strateji Belgesi, www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/vizyon2023_Strateji_Belgesi.pdf, 02.10.2010.

ÜCRET DÜZEYLERİ VE VERİMLİLİĞİN İSTİHDAM ETKİSİ

THE EMPLOYMENT EFFECTS OF THE LEVEL OF WAGES AND THE PRODUCTIVITY

Arş. Gör. Aykut Sezgin

Süleyman Demirel Üniversitesi – İİBF
asezgin@iibf.sdu.edu.tr

Arş. Gör. Şerife Durmaz

Süleyman Demirel Üniversitesi – İİBF
sdurmaz@iibf.sdu.edu.tr

Arş. Gör. Onur Demirel

Süleyman Demirel Üniversitesi – İİBF
odemirel@iibf.sdu.edu.tr

Arş. Gör. Esra Sincer

Süleyman Demirel Üniversitesi – İİBF
esincer@iibf.sdu.edu.tr

ÖZET

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ve uyguladıkları ücret politikaları, çalışanların istihdam düzeyleri ve çalışma koşulları üzerinde ciddi etkiler yaratmaktadır. Dünyada ve Türkiye’de gerek konjonktürel durum değişimi gerekse dönemsel olarak gerçekleştirilen politika değişikliklerinin etkisiyle istihdam düzeylerinde de dalgalanmalar görülmektedir. İstihdam yalnızca ekonomik boyutu olan bir kavram olmakla kalmayıp aynı zamanda geniş sosyal etkileri bulunan bir kavramdır. Dolayısıyla istihdamı etkileyecek etkenler üzerinde çalışılması emek piyasası açısından ciddi bir öneme sahiptir. İstihdamı etkileyen kavramlardan en önemlilerinden biride ücret düzeyidir. Ayrıca verimlilik düzeylerinin ücret seviyeleri ve istihdam oranları arasındaki ilişkide oldukça etkili olduğu ortadadır. Nitekim ücret politikalarına yönelik çalışmalarda ücret düze-

yinin istihdam üzerindeki etkileri ve dolaylı yoldan verimliliğin istihdam etkileri ortaya koyulmaktadır. Bu çalışmada gerçekleştirilecek olan, ücretler ile istihdam arasındaki ilişkinin ampirik çalışmayla desteklenerek değerlendirilmesidir.

Anahtar Kelimeler: Ücret, İstihdam, Verimlilik, Sosyal Güvenlik

ABSTRACT

National levels of development and wage policies they apply have significant effects on the level of employment and working conditions. Both in Turkey and in the world variations in the level of employment occur because of the effects of either the conjuncture or the periodical policy changes. The concept of employment has not only economic dimension but also wide social effects. Thus, studying the effects of factors that will affect the employment is crucial in terms of labour market. One of the most important concepts effecting the employment is the level of wages. Besides, it is certain that the level of productivity is considerably effective on the relationship between the levels of wages and employment. In fact, in those studies on the policies of wages, the effect of the level of wages on employment, and indirectly, the effects of productivity on employment are revealed. In this paper, the relationship between wages and employment is examined with empirical evidence.

Keywords: Wage, Employment, Productivity, Social Security

1. GİRİŞ

Ücret, çalışan kesimin büyük bir bölümünde tek gelir kaynağı olduğu için her dönem bir alt sınırının olması, ne karşılığında ve hangi şartlar altında ödeneceği vb. gibi konular

tartışma konusu olmaktadır. Pek çok bilim dalının da ilgi alanına giren ücretin tanımında dahi ortak bir görüş hâkim olmamakta, her bilim dalı kendi görüşü ve alakası doğrultusunda değerlendirilmektedir.

Ücret sisteminin toplumlarda ekonomik ve sosyal hayatta ve üretim sisteminde egemen olması kapitalist sistemle başlamaktadır. Kapitalist sistemin bir durumu olarak ortaya çıkan sanayi devrimi ve onun sonucu olan sanayileşme, ücret sisteminin doğmasındaki temel etkenlerden biridir. Bu nedenle ücretli çalışmanın yaygınlığı kapitalist gelişmenin bir ölçütü kabul edilmektedir (Işıklı, 1975: 16).

Kapitalist gelişmeye paralel, sermayenin belirli ellerde toplanmasının bir sonucu olarak, geçinmek için emeğinden başka satacak bir şeyi olmayanların sayısı faal nüfus içinde oldukça artmıştır. Ekonomik güç sahibi olanların dışında kalanlar ile esnaflar, zanaatkârlar ve küçük çiftçilerinde ücretlilere karışması, hızlı nüfus artışı ve tekelleşme sonucu bu dönüştürme hızlanmış ve üretim araçlarını kullanarak geçinenler kaybolmuştur (Işıklı, 1975: 22).

Osmanlı döneminden bu yana ülkemize baktığımızda ise kapitalist gelişmenin yani ücretlilik düzeninin yıldan yıla artmasına rağmen ileri derecede kapitalistleşmiş A.B.D ve İngiltere gibi ülkelere kıyasla hayli düşük olduğu görülmektedir. Ücretlilik düzeninin en az yaygınlaştığı kesimin tarım kesimi olduğu görülmekle birlikte, faal nüfusta ücretle geçinenlerin geçmişten beri diğer ülkelere göre zayıf bir oranı teşkil ettiği gözlemlenebilir (Işıklı, 1975: 23–25).

Ücret kavramı bu tarihi perspektif içerisinde klasik ve modern ücret teorileri çerçevesinde gelişimini sürdürmektedir. Klasik teoriler daha ziyade ücret ve emek kavramını tanımlamaya çalışmakta, modern teoriler ise ücretin verimlilik ile tespit edebileceğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla verimlilik, ücret teorilerine modern teoriler ile dahil edilmektedir.

Ücret olgusunun istihdam ve verimlilik üzerindeki etkileri uygulamada politika çıktıları üzerinden incelenmektedir. Ülkelerin bir ücret politikasının olup olmadığı, eğer bir ücret politikası olacaksa bunun hangi araçlarla nasıl gerçekleştirileceği ülkelerin ekonomik durumlarına ve içinde buldukları döneme bağlı olarak değişmiştir. Bu bağlamda ücret politikası kavramı ve çeşitleri üzerinde durulacak ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan politikalar incelenecektir.

Ücret olgusu kalkınma planlarında incelendikten sonra toplanan veriler kullanılarak bir değerlendirme yapılacak vesonuçları incelenecektir. Analizin son kısmında Türkiye’de uygulanan ücret ve maaş politikaları son yirmi yılın rakamları eşliğinde, verimlilik bağlamında analiz edilecektir.

2. ÜCRETİN BELİRLENMESİ VE KLASİK ÜCRET TEORİLERİ

Ücret kavramı için net ve genel kabul gören tek bir tanıma ulaşmak oldukça zor olmakla birlikte farklılık gösterse de ekonomik ve sosyal kavramların tanımlanmaya ihtiyacı vardır (Talas, 1997: 34). Ücret, günümüz sosyal devlet düzeninde bir sosyal hak olarak kabul edilmektedir (Çubuk, 1970: 43). Sosyal ve iktisadi hayatta emeğin karşılığı olarak kabul edilmektedir (Kurdaş, 1975: 1). Ücretle ilgili kavramların bilinmesi ücret politikası uygulamalarında, bilimsel tartışmalarda konunun aydınlanması ve karşılaştırılması açısından faydalı olmaktadır (Zaim, 1974: 84).

4857 sayılı İş Kanununun 32. Maddesinde ücret bir kimseye, bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan para ile ödenen tutar olarak tanımlanmaktadır. Ücret günümüzde en genel manasıyla “insan emeğinin bedeli” şeklinde kabul edilmektedir. Bununla birlikte “işçiye yaptığı iş dolayısı ile yapılan her türlü ödeme” veya “üretime emeği ile

katılanların üretimden aldıkları pay” gibi objektif kriterlere dayalı tanımları olabileceği gibi “bir emek geliri”, “bağlı emeğin bedeli” veya işverenler açısından bakıldığında bir “masraf faktörü” gibi tanımlar da yapılabilmektedir.

Ücret kavramı için farklı amaçlara yönelik birçok sınıflandırma yapılmaktadır. Belirli bir üretim ya da zaman birimi başına emeğe ödenen ücret anlamında ücret haddi; nakdi yada nominal ücret olarak adlandırılan parasal ücret; çalışanlara insan haysiyetine yaraşır ve yaşadığı toplum içinde ailesi ile birlikte uygun bir yaşam standardını sağlayacak bir ücret türü olarak asgari ücret; müddet itibariyle aylık ve yıllık dönemlerle ödenen daha uzun vadeli ödemeleri temsil eden yardımcı çalışan ve büro memuru ücretlerini gösteren maaş, ücret için yapılan bazı sınıflandırmalardır.

Ücretlerin nasıl oluştuğu ve düzeylerine ilişkin ortaya atılan görüşlere “Ücret Teorileri” denir. Ücretin çok yönlü bir kavram olması, ücreti etkileyen pek çok unsurun olması ve bu unsurların ekonomik, sosyal ve endüstriyel yapıyla doğrudan ilişkisi, her dönem, herkes tarafından kabul edilebilen bir tek ücret teorisinin oluşmasını imkânsız kılmış, bu nedenle de çeşitli teoriler ortaya çıkmıştır. Farklı ülkeler ve dönemlerde ki ekonomik ve sosyal koşullar göz önünde bulundurulduğunda, her bir ücret teorisinin ücret sorununun farklı bir yönüne ışık tutarak fayda sağlayabileceği görülmektedir. Bunun yanında, durgun ekonomiler için uygulanan bir ücret politikası dinamik, sanayileşmiş ekonomiler için geçerli olmayabilmektedir (Talas, 1976: 10; Gündoğan ve Biçerli, 2004: 84; Işığışık, 2007: 37–38). Çeşitli dönemlerde ortaya atılan ücret teorilerini Klasik ve Modern ücret teorileri şeklinde iki sınıfa ayırmak mümkündür.

19. yüzyıl teorilerini ifade eden Klasik ücret teorileri; “doğal ücret teorisi”, “ücret fonu teorisi” ve “artık değer teorisi” olmak üzere üç grup altında incelenmektedir (Gündoğan ve Biçerli, 2004: 84; Işığışık, 2007: 38).

18. yüzyıl sonunda İngiltere’de ortaya atılan doğal ücret teorisi; klasik teori, klasik doğal ücret teorisi ve tunç yasası olarak adlandırılmaktadır. Liberal düşünürlerden Cantillion, Turgot ve Adam Smith tarafından ortaya atılan teori David Ricardo tarafından geliştirilmiştir. Bu kurama göre ücret, bir işçinin yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan tüketim mallarını sağlamaya yeterli düzeyde oluşan ve işçiye emeği karşılığında verilen para ya da maldır. Yani, ücretin miktarını belirleyen temel etken, işçinin bedensel ihtiyaçlarıdır. A.Smith’e göre ücret öyle bir düzeyde oluşmalıdır ki işçi yaşamını sürdürürken soyunu da devam ettirebilmelidir. Ücretin bu düzeyin altında kalması durumunda işçi soyunu devam ettiremeyecek ve yok olacaktır. Turgot, A.Smith’in bu görüşünü biraz daha aydınlatmaya çalışarak, işçinin aldığı ücretin sadece hayatta kalmasını sağlamanın dışında, azda olsa diğer zevk ve ihtiyaçlarını da karşılayabilecek, hastalandığında ya da işsiz kaldığında bir süre geçimini sağlamasını mümkün kılacak bir birikime sahip olmasına imkan verecek bir düzeyde olması gerektiğini belirtmiştir. David Ricardo’da ücretin işçinin fizyolojik gereksinimlerini karşılamasının yanında işçinin ailesine de bazı zevkler sağlaması gerektiğinin savunmuştur. Ricardo da ücreti bir para olarak değil mal olarak düşünmüştür (Talas, 1976: 10-11; Gündoğan ve Biçerli, 2004: 84; Işığışık, 2007: 38-39; Akyıldız, 2010: 125). Bunun sonucu olarak da malların fiyatları yükseldikçe ücretlerde artacaktır (Talas, 1976: 11).

Doğal ücret kuramı bugün ki yeni liberal okul tarafından da tamamıyla benimsenmemektedir. Eğer doğal ücret dar anlamda ele alınacak olursa, sadece en az bedensel ihtiyacı karşıladığı kabul edilirse, gerçeklerden uzaklaşmış olur. Çünkü Sanayi Devriminin, emeğin sömürülmesinde sınır tanımadığı zamanlarda bile ücret, en az bedensel gereksinimi karşılayacak düzeyin üzerinde kalabilmiştir. Sosyal politikaların geli-

tiği, toplu pazarlık yoluyla işçilerin örgütlenip eşit müzakere haklarını elde ettiği göz önünde bulundurulduğunda doğal ücret kuramının gerçeklerle uyuşmadığı görülmektedir. Daha geniş anlamda ele alındığında ise, doğal ücret belirsiz bir anlam taşımaktadır. Çünkü herhangi bir ücrete doğal ücret olarak bakılabilir. Ayrıca, doğal ücretin ülkeden ülkeye, meslekten mesleğe ve devirden devire değişmesini açıklayabilmek mümkün değildir. Çünkü doğal ücret gerçekten işçinin bedensel gereksinimleri tarafından belirlenmiş olsaydı, zaman, yer ve de mesleğe göre değişiklik göstermemesi gerektirir (Talas, 1976: 12)

Klasik ücret teorilerinden ikincisi olan ücret fonu teorisinin temelinde Malthus'un nüfus teorisi ve azalan verimler kanunu bulunmaktadır (Akyıldız, 2010: 126). Kısa dönemde herhangi bir ülkede ücret düzeyini, işgücü hacmi ve ücret ödemelerine ayrılan ve değişmeyen fon arasındaki ilişki belirlemektedir. Emek talebi ve ücret, üretim biçimi içinde önceden var olan belirli bir fon miktarına bağlıdır (Gündoğan ve Biçerli, 2004: 85; Işığışok, 2007: 43). Belirli bir dönemde ücretlerin ödenmesi için ayrılan sermaye bir önceki dönemde üretilen malların satışından doğmakta ve emek talebi, üretimden önceki ücretler tarafından belirlenmektedir. Yani, işçinin ücreti belli bir zamanda var olan sermayenin hacmine bağlıdır (Talas, 1976: 12–13). Başka bir deyişle, ülkedeki girişimciler tarafından, ücretlerin ödenmesi için bir fon kurulmakta ve ücret düzeyi, bu fonun çalışan işçi sayısına bölünmesi ile belirlenmektedir. İşçi sayısı N , fon da F ile gösterecek olursak ücret $(W)=F/N$ şeklinde hesaplanmakta ve toplam ücretler hiçbir zaman fon miktarını aşmamaktadır. Bu fonun fazla sayıda istihdam edilen işçi arasında paylaşılması durumunda ücretler düşük, az sayıda işçi arasında paylaşılması durumunda ise ücretler yüksek olacaktır (Talas, 1976: 13; Gündoğan ve Biçerli, 2004: 85; Işığışok, 2007: 43; Akyıldız, 2010: 126).

Üçüncü klasik ücret teorisi olan artık değer teorisi, emeğin işveren tarafından istismar edildiği ve kar ile faizin ücretten alınmış haksız gelirlere olduğu düşüncesi üzerine kuruludur (Işığışok, 2007: 45). Marx'a göre değerlerin kaynağı olan emeğin bir kullanım değeri bir de mübadele değeri vardır. Emeğin kullanım değeri ürettiği malın kendisine eşitken emeğin mübadele değeri (emeğin fiyatı) ise emeğin kendisini yeniden üretmesi için gerekli olan mal miktarına eşittir (Akyıldız, 2010: 126–127). Emeğin kullanım değeri ile mübadele değeri arasındaki fark emeğin ürettiği değerden işverenin alıkoyduğu artık değerdir (Işığışok, 2007: 45; Akyıldız, 2010: 127). Yani Marx'a göre ücret, emeğe değil, insandaki tüm bedensel ve düşünsel gücü ifade eden emek gücüne ödenen fiyattır. Ancak, kapitalist düzen gereği işçiler, çalışacakları zaman miktarını belirleme gücünden yoksun olmakla birlikte kendilerinin ve ailelerinin geçimine ancak yetecek düzeyde ücret almaktadırlar (Gündoğan ve Biçerli, 2004: 86). Kısaca, mevcut düzen çerçevesinde işçilere yarattıkları toplam değer oranında ücret verilmemektedir. Bu nedenle, işçilerin işverenleri tarafından sömürüldüğü, ürettikleri değerlerin karşılığı olan ücretin kendilerine tam olarak verilmediği, bir kısmının alıkonulduğu ve alıkonulan bu kısmında “artık değer” olduğu savunulmaktadır (Işığışok, 2007: 45). Değerin tek kaynağı emek kabul edildiği için kar, faiz ve rant gelirleri emeğin ürettiği değerden alıkonulan haksız kazanç yani emek sömürüsüdür (Akyıldız, 2010: 127).

3. MODERN ÜCRET TEORİLERİ VE VERİMLİLİK İLİŞKİSİ

20. yüzyılda ortaya atılması nedeniyle 20.Yüzyıl Ücret Teorileri de denilen modern ücret teorileri; marjinal verimlilik teorisi, pazarlık teorisi, satın alma gücü teorisi ve etkin ücret teorileri başlıkları altında incelenmektedir.

Marjinal verimlilik teorisi ve kuramı özünde işçinin çalışması sonucu ortaya çıkan ürünle ilgilenmekte ve işveren işçinin çalışması karşılığında ödeyeceği ücreti sermayesinden ödeyerek işçinin üretimi sonucunda bunu geri almayı istemektedir. Sonuç olarak işçinin ücretini yine işçinin üretimi belirlemektedir (Talas, 1976: 17; 1997: 49). Bu varsayımlara göre işveren, üretime eklenen her üretim faktörünün kendisine yüklediği maliyet ile verimliliği göz önünde bulundurarak ödeme yapmaktadır. Ayrıca, işveren, işe aldığı son işçinin yarattığı değer, bu işçinin işverene maliyetini karşıladığı sürece işçi almaya devam edecektir ancak tersi durumda işçi alımını durduracaktır (Işığışık, 2007: 51–52). Kısaca ücret, üretime katılan en son işçinin toplam çıktıda yarattığı değişikliğe yani “marjinal verim”e eşit olmaktadır. Teori, belirli istihdam düzeyinde ücretin en üst düzeyi olan “tavan”ı belirlemektedir ve bu tavan verimlilik artışıyla artmadığı sürece ücret düzeyi artışı olanaksızdır (Gündoğan ve Biçerli, 2004: 87; Işığışık, 2007: 52). Ancak aynı işyerindeki farklı işçilerin üretimleri aynı değerde değildir. Bu durumda akla her işçiye yaptığı üretim değerine göre mi ücret ödenecek sorusu gelmektedir. fakat fiyatların birliği kuralı gereğince aynı nitelikteki işçilere en az üretici işçinin verimliliğine uyan ücret olan tek bir ücret yani marjinal verimlilik ücreti ödenebilmektedir. Ayrıca hiçbir işveren, işçinin verimliliğinin üzerinde bir ücret ödemek istememektedir (Talas, 1976: 18–19; 1997: 50).

Marjinal verimlilik teorisinde ücreti belirleyen temel faktör olan marjinal verimlilikten ücrete doğru bir geçiş söz konusuysen etkin ücret teorisinde sistem tersi yönde işlemektedir. İşçilere farklı nedenlerle piyasa ücretinin üzerinde bir ödeme yapıldığında ücreti artan işçinin marjinal veriminin artacağı kabul edilmektedir. Ücret artışıyla gelen bu fazla ödemeler başlangıçta emek maliyetini yükseltmiş gibi görünse de bu sayede sağlanacak olan verimlilik artışı, karları arttıracak ve bu verimlilik artışı neden olduğu maliyet artışını kolaylıkla

telafi etmektedir (Gündoğan ve Biçerli, 2004: 88–89). Ücret düzeyini düşürmeye çalışan işverenler açısından bakıldığında ise kısa dönemde kazanç sağlanmış gibi görünse de uzun dönemde çalışanların bozulan moralleri, yaptığı işte kullandığı araç ve gereçleri dikkatsiz ve hor kullanması, değişen koşullara direnç gösterme ya da uyum sorunu gibi bazı gizli maliyetlere neden olacaktır. Üstelik işçilerin bu tür olumsuz davranışlarını tespit etmek ve cezalandırmak oldukça güç olmakla birlikte her zaman mümkün olamamaktadır. Teori, bu nedenle yaşanabilecek bu olumsuzlukları önlemenin en etkin yolu olarak çalışanların iyi niyetine güvenmeyi ve piyasa denge ücretinin üzerinde bir ücret ödemeyi savunmaktadır. Piyasa denge fiyatının üzerinde yapılan bu ödemelerin faydalarının yanında tabii ki de bazı maliyetleri arttırması kaçınılmazdır. Ücret düzeyindeki artışın marjinal getirisi ile marjinal maliyetinin karşılaştırılması ve ücret düzeyinin buna göre belirlenmesi gerekir. Marjinal getirinin, marjinal maliyete eşit olduğu noktada kar maksimizasyonu sağlanacak ve “etkin ücret düzeyi” ortaya çıkacaktır (Işığışok, 2007: 59–60).

Ücretlerin emek verimliliği üzerindeki etkisini açıklama da çeşitli teoriler ortaya atılmıştır.

a) Bunlardan ilki olan beslenme teorisine göre, iyi ücret alan işçi daha iyi beslenebilmekte ve daha sağlıklı olması nedeniyle daha verimli olabilmektedir. Daha çok az gelişmiş ülkelerde geçerli olan bu teori, gelişmiş ülkeler açısından pek etkin değildir. Çünkü bu ülkelerdeki denge ücret düzeyi zaten işçilerin sağlıklı beslenebilmelerini sağlayacak düzeydedir.

b) İkinci etkin ücret teorisi ise, işçi devri teorisidir. Daha çok gelişmiş ülkelerde görülen bu teoriye göre yüksek ücretler işçi devrini düşürmektedir. İşçiler genelde daha yüksek ücret almak ya da daha iyi bir pozisyona geçmek için işlerinden ayrılırlar. Teoriye göre, işverenler, işçilerine piyasa denge ücretinin üzerinde bir ücret öderlerse hem işçilerinin işten ay-

rılmalarına engel olurlar hem de işten ayrılan işçilerinin yerine işçi alma, eğitime vb. gibi maliyetlerden kurtulurlar.

c) Etkin ücret teorisinin üçüncüsü ise, seçim teorisidir. Firmaların sahip oldukları işgücünün niteliği işçilerine ödediği ücrete bağlıdır. Eğer işveren ücretleri düşürürse nitelikli işçiler daha iyi olanaklar sunan başka firmalara gidebilir ama çalışanlarının ücretlerini denge fiyatının üzerinde tutarsa, daha nitelikli işçiler istihdam edebilir, dışarıdaki nitelikli işçiyi daha kolaylıkla kendi firmasına çekebilir ve işyerindeki verimliliği arttırabilir.

d) Son etkin ücret teorisi ise, motivasyon teorisidir. Bu teoriye göre de daha yüksek ücretler işçileri daha etkin ve üretken kılarak, çalışma motivasyonlarını arttırmaktadır. Ücret arttıkça işçi için işinden olmanın maliyeti artacak, kaytarma önlenerek verimlilik artışı sağlanacaktır (Gündoğan ve Biçerli, 2004: 88–89; Işığışok, 2007: 60–64).

Üçüncü modern ücret teorisi pazarlık teorisidir. İşçi ve işverenin farklı iki taraf olduğu gerçeğinden yola çıkan bu teoriye göre özellikle kısa dönemde ücretler işçiler ve işverenler arasındaki pazarlık sonucu belirlenmektedir. En yüksek ve en alt limitleri olan ücrette, işçi en yüksek ücreti talep ederken işveren en düşük ücreti ödemek istemektedir (Talas, 1976: 20; 1997: 52; Gündoğan ve Biçerli, 2004: 87; Işığışok, 2007: 53–54).

Satın alma gücü teorisine göre ise işçilerin ücretleri ne kadar yüksekse, üretilen mal ve hizmete talep o kadar fazla olmakta, işçilerin ücretlerinin özellikle düşük olması durumunda ise üretim azalmakta ve işsizlik artmaktadır. Çünkü teoriye göre üretilen mal ve hizmetlerin tüketilmesi ve üretimin devamlılığının sağlanması satın alma gücüne sahip toplum üyelerinin talebine bağlıdır. Nitekim üretilen mal ve hizmetlerin en büyük tüketicileri, yine o mal ve hizmetleri üreten işgücü ve aileleridir (Akyıldız, 2010:131–132).

4. ÜCRET POLİTİKALARI VE VERİMLİLİK İLİŞKİSİ

Ülkelerin benimsedikleri ekonomik sistemlere göre uyguladıkları ücret politikaları değişiklik gösterse de birçok ülkenin uyguladığı ücret politikalarının temel bazı amaçları şunlardır:

- (a) Adaletili bir ücret düzeyi sağlamak,
- (b) Ekonomik istikrarı sürdürmek,
- (c) Yüksek bir istihdam düzeyine ulaşmak (Korkmaz vd., 1985: 16).

Bu amaçların yanında A.Arndt gibi bazı iktisatçılara göre ise ücret politikasının amaçları gelir dağılımı ve diğer amaçlar olarak genellenmektedir.

Uygun bir meslek yapısının sağlanması, verimlilik artışını sağlamak ve satın alma gücünü arttırmak ve korumak ise diğer amaçların kapsamı içindedir (Işığışık, 2007: 86). Verimlilik ile ücret politikaları arasında bağ kuran yüksek ücret politikasına göre, ücretin verimlilikten biraz daha fazla artması durumunda bunun neden olduğu ücret artışları zayıf ve yavaş olacağı için bir tehlike yaratmayacak hatta tam istihdamın sağlanmasına kolaylık sağlayacaktır (Korkmaz vd., 1985: 19). Hatta bu artışın tam istihdamın devamlılığını sağlayacağını bile savunanlar olmuştur (Işığışık, 2007: 92).

Keynesyen görüşe dayanan satın alma gücü politikası, sorununa toplam talebin artırılması açısından bakmaktadır. Keynesyen görüşte, kapitalist ekonomide ulusal gelir adil dağıtılmadığı için büyük tüketici kitlesi olan işçilerin satın alma gücü yetersiz kalmakta ve üretilen mallara yeterli talep oluşmamakta bunun sonucunda da ekonomik bunalımlar oluşmaktadır. Bu yüzden bu politika savunucularına göre ekonomik bunalımı önlemek için girişimcinin kar marjını ücretler

lehine sınırlandırması, ücretlerin arttırılarak işçilerin satın alma güçlerinin yükseltilmesi gerekmektedir. Ancak verimlilik artışlarının ücret artışlarını beraberinde getirmesi gibi bir beklentileri yoktur. Ücret artışı yoluyla satın alma gücü artan işçilerin verimliliğinin de kendiliğinden artacağına inanmaktadır (Işığışık, 2007: 94).

Günümüzde hem ekonomik hem de sosyal politikaların en öncelikli aracı olarak görülen verimliliğe dayalı ücret politikası; ücret politikalarının iki temel amacı olan gelir dağılımı ve verimlilik amaçlarının her ikisini de hedef almakta ve hizmet etmektedir. Ücret artışlarını verimlilik gibi objektif, ölçülebilir bilimsel ölçütlere dayandırmaktadır (Işığışık, 2007: 95).

Verimliliğe dayalı ücret politikasında ücretler verimlilik düzeyine bağlı olarak atılmakta yani emek verimliliği temel alınmaktadır. Ücretlerin verimlilik ölçüsünde arttığı, tam istihdamın olduğu ekonomilerde; ücret artışlarının üst sınırı verimlilik artışlarıyla belirlenecektir. Ancak üretilen maldan daha fazlasının dağıtılması imkânsız olduğu için verimliliğin belirlediği üst sınırın aşılması gerekmektedir. Ücretlerin verimlilik artışı olmadan arttığı durumlarda ise enflasyonun oluşması kaçınılmazdır (Işığışık, 2007: 96). Tam rekabet piyasasında işletmenin bir birim emeğe ödeyeceği ücret, istihdam ettiği son birimin marjinal verimine eşit olacaktır (Akyıldız ve Karabıçak, 2002: 63).

Verimlilik, taraflar arasında ortaya çıkan ücret uyumsuzluklarının çözümünde ise objektif bir ölçüttür. Almanya'da verimliliğe dayalı ücret politikasıyla eş anlamlı olan "ücret politikasının objektifleştirilmesi" deyimini kullanılırken, ABD'de C. Keer, L. Keil ve A. Hansen gibi iktisatçı ve sosyal politikacılar; toplu iş sözleşmelerinde verimlilik artışının ücret artışları için bir ölçüt olmasını önermiştir (Işığışık, 2007: 96-97).

Gelişmekte olan ülkelerde verimlilik bazlı ücret politikaları için genel görüş, gelişmenin sürdürülebilmesi için yaşam

standartlarının verimlilikten daha yavaş artmasıyla sağlanması yönündedir. Diğer taraftan, ücretli nüfusun artmasıyla yaşam standartları gerilemeden hatta bir nebze iyileştirilerek yatırımlarında artmasını gerektirmektedir. Yoksulluk düzeyindeki ekonomiler için “yüksek ücret politikası” uygulaması verimlilik üzerinde olumlu etki yapmaktadır. Ancak doğrudan parasal ücret artışları toplumun tümüne yararlı olacaktır denilemez. Yaşam standardını yükseltmek için yapılan selektif fiyat indirimleri, sosyal yardım ve hizmetler daha etken ve adildir (Korkmaz vd., 1985: 27).

5. TÜRKİYE’DE VERİMLİLİK BAZLI ÜCRET POLİTİKALARI, İSTİHDAMA ETKİSİ VE UYGULAMA SONUÇLARI

Birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye’de de ücret politikaları ve sonuçları, kalkınma programları çerçevesinde ele alınmaya başlanmıştır. 1963–1967 dönemini kapsayan birinci kalkınma planına bakıldığında, asgari ücretin yeterli bir yaşam düzeyi sağlayacak şekilde artırılması gerektiği üzerinde durulmuş ve diğer ücretlerin ise verimlilik artış oranları ölçüsünde artırılması gerektiği belirtilmiştir (Korkmaz v.d., 1985: 48). Planda bu, bölge ve iş kolları için sosyal adalet ilkelerine göre tespit edilmesi gereken asgari ücretin üzerindeki artışlar, verimlilik artışına bağlanmaktadır. Planda bu durum, “İşçilerin verimlilik çabalarını teşvik edici ücret sistemlerinin benimsenmesi desteklenecek, sanayi kollarının şartlarına göre değişmesi tabii olan ücret sistemlerinin seçimi toplu pazarlık konusu olacaktır.” şeklinde açıklanmaktadır (DPT, 1963: 108).

Ancak verimliliğin saptanmasında en büyük problem tek tek işçilerin toplam çıktıya ne oranda katkı sağladığını belirlemektir. Tek tek işçilerin verimlilik artışlarının ölçülmesinin zorluğu nedeniyle uygulanabilirliği oldukça zor bir ölçüttür.

Bu nedenle verimliliğin ölçülebilirliğini ve uygulanabilirliğini kolaylaştırmak için verimliliği kaba ulusal gelirin toplam istihdama oranı biçiminde kabul etmek gerekmektedir. “W/P” nin gerçek ücret olduğu durumda “v” verimlilik artış oranı kabul edilirse plana göre; W/P v olmalıdır. Bu planla ücretler konusunda belirli bir ilke getirildiği görülmektedir. Ayrıca bu planda ücretler gelir dağılımını düzenlemede bir araç olarak değerlendirilmemiştir.

1968–1972 yıllarını kapsayan ikinci kalkınma planında da yine verimlilik ilkesi görülmektedir (DPT, 1968: 135,144). Ancak bu planda ücretler gelir dağılımını düzeltmek için bir araç olarak görülmekte, işsizlik sorununun çözümü içinse emek-yoğun yatırımların özendirilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Yurt dışına olan emek göçü, bu planda umut bağlanan bir olanak olarak görülmektedir (Korkmaz v.d., 1985: 50).

1973–1977 dönemini kapsayan üçüncü kalkınma planında diğer planlardan farklı olarak gelir dağılımını düzenleme amacı öngörülmediği gibi gelir dağılımının düzenlenmesinin kaynak dağılımını bozacağı iddia edilmektedir (DPT, 1973: 80). Ayrıca emek- yoğun yatırımların desteklenmesi eleştirilerken işsizlik sorununun bu şekilde çözülmesinin çağdaşlıktan uzaklaşmak olduğu belirtilmektedir. Ayrıca verimlilik ilkesi yine bu planda da gündemdeki yerini korumaktadır (Korkmaz v.d., 1985: 50).

1979–1983 döneminde verimlilik ilkesine atıf bulunmazken, 1985-1989 döneminde, toplu iş sözleşmelerinde yer alan ücret sistemlerinin, verimlilik, iş ve liyakat değerlendirmesi teknikleri üzerine kurulmasının temini için gerekli tedbirler alınarak, bu maksatla «Eşit işe eşit ücret» ilkesi, verimlilik ve liyakat değerlendirmelerini de kapsayan «eşit üretken emeğe eşit ücret» ilkesi ile birlikte uygulanması gibi ilkeler belirtilmiştir. Üzerinde durulan önemli bir nokta ise önceki plan-

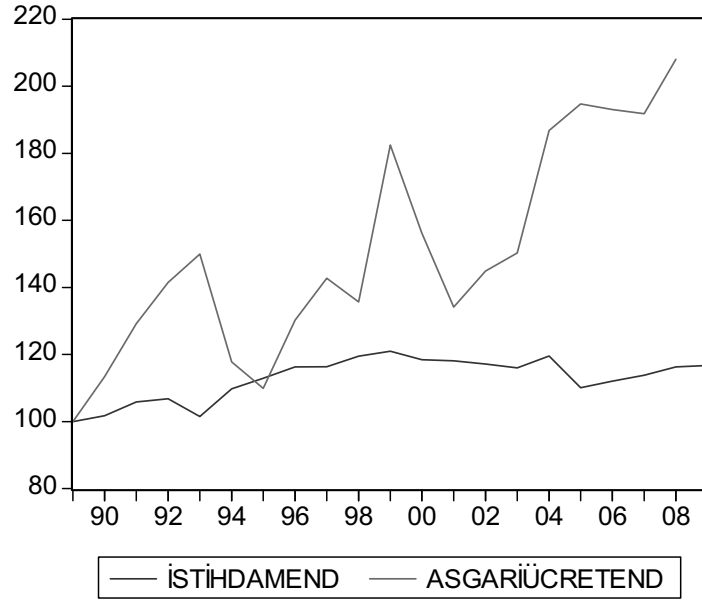
larda belirtilen verimlilik ilkesinin sıhhatli bir şekilde takip edilemediğinin tespit edilmiş olması üzerinedir. Bu konuda sorumlu kurum olan Milli Prodüktivite Merkezinin üzerinde çalışmalar yapacağı belirtilmiştir (Korkmaz v.d., 1985: 50).

1990-1994 ve 1996-2000 dönemlerinde yine benzer tespitlerde bulunulmuş ve kamu kesimi ile memur kesimi arasındaki ücret-verimlilik makasının kamu kesimi işçileri lehine geliştiği üzerinde durulmuştur. 2001-2005 dönemini kapsayan sekizinci kalkınma planı ise, esas ücret/yan ödeme paritesini esas ücret ağırlıklı kılma politikalarının sürdürülerek, verimliliğe dayalı ücret sistemlerine geçişin sağlanacağı üzerinde durmuştur. 2007-2013 dönemini kapsayan dokuzuncu kalkınma planında, ücret- verimlilik ilişkisini güçlendiren, ekonomide rekabet gücünü dikkate alan, işgücü piyasalarının esnekliğine katkı sağlayan ve üretken istihdamı destekleyen esas ücret ağırlıklı bir ücret politikasının izleneceği üzerinde durulmaktadır (DPT, 1990: 301; 1996: 54; 2006: 46; 2006: 91, 116).

Yapılan çalışmada Türkiye için 1988-2010 yılları arası kamu kesimi işçi ücretleri, özel sektör çalışan ücretleri, kamu kesimi memur ücretleri ve asgari ücret düzeyleri 1988=100 endeksi halinde düzenlenmiştir. Veri toplamada yaşanan sıkıntılardan dolayı bazı yılların reel ücret değerleri uç uca ekleme yöntemi ile belirlenmiştir. İstihdam rakamları ise Türkiye geneli, özel sektör ve kamu kesimi olmak üzere üç ayrı kısımda incelenmiştir. Yapılan bu ayırmada kamu kesimi hem işçi hem de memur istihdamını içine almaktadır. Verimlilik için eldeki verilerle kamu, memur ve özel ayırımı 22 yıllık periyodun tamamı için elde edilemediği için yalnızca Türkiye geneli verimlilik rakamları analize dahil edilmiştir. (Analizler e-views programı ve en küçük kareler yöntemi regresyon modeli kullanılarak gerçekleştirilmiştir.)

Yapılan analiz sonucu %5 hata payı (%95 güvenle) asgari ücret endeksi ile istihdam endeksi arasında pozitif bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Yani asgari ücret endeksinde ortaya çıkan bir artış istihdam endeksinin de artmasına neden olmaktadır. Yapılan analiz sonucu ise; asgari ücret endeksinde ortaya çıkan %1'lik bir artış, istihdam endeksinin %0.087 oranında artırmaktadır. Yine analizimizde R kare değerimiz 0.182 olarak çıkmıştır. Buda göstermektedir ki modele dahil edilen asgari ücret endeksi, istihdam endeksinde meydana gelen değişimin %18'ini açıklamaktadır. Bunun yanında düzeltilmiş R kare değeri ise 0.13 olarak gerçekleşmiştir.

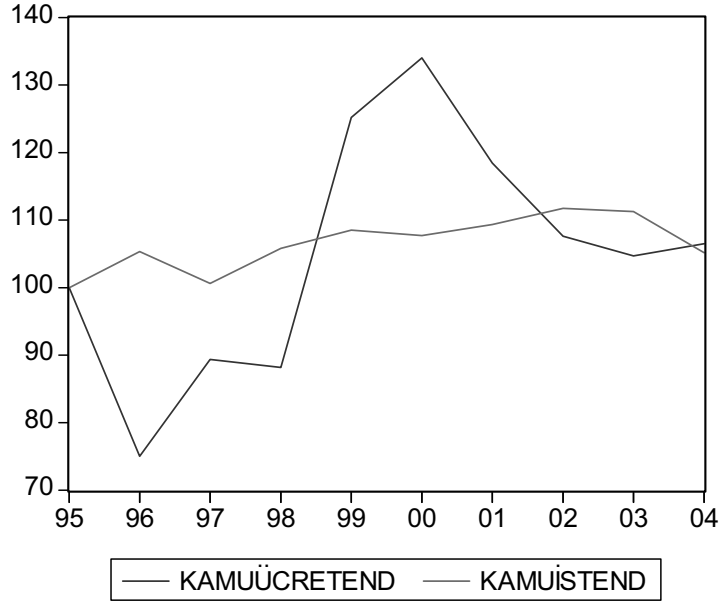
**Grafik 1. Asgari ücret endeksi –
İstihdam endeksi ilişkisi**



Belirtilen yıllar arasında kamu sektörü işçi ücret endeksi ile kamu sektörü istihdam endeksi arasında pozitif bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Yani kamu sektörü işçi ücret endeksinde ortaya çıkan bir artış kamu sektörü istihdam endeksinin de artmasına neden olmaktadır.

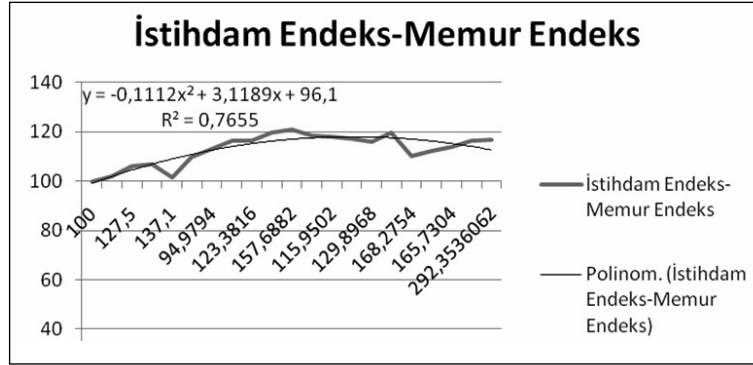
Yapılan analiz sonucu ise; kamu sektörü işçi ücret endeksinde ortaya çıkan %1'lik bir artış, kamu sektörü istihdam endeksinde %0.101 oranında artırmaktadır. Yine analizde R kare değerimiz 0.208 olarak çıkmıştır.

**Grafik 2. Kamu sektörü işçi ücret endeksi –
Kamu sektörü istihdam endeksi ilişkisi**



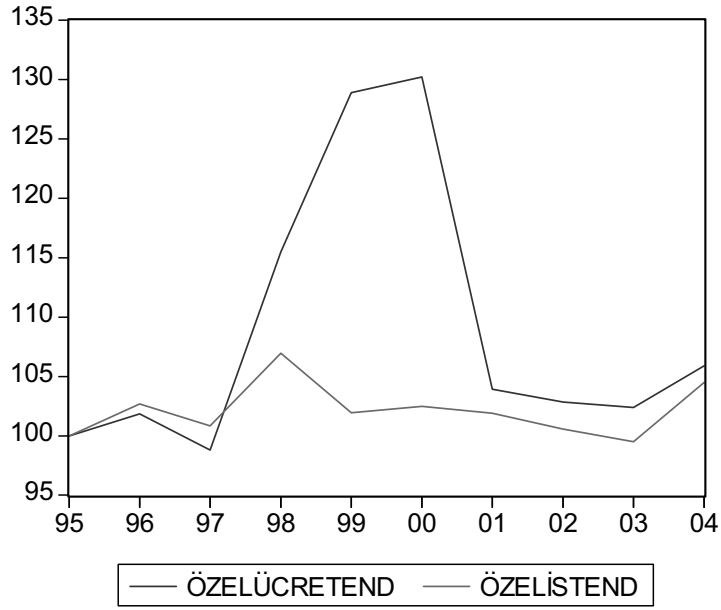
Yapılan analiz sonucu % 5 hata payı ile (% 95 güvenle) memur ücret endeksi ile istihdam endeksi arasında da pozitif bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Yani memur ücret endeksinde ortaya çıkan bir artış istihdam endeksinin de artmasına neden olmaktadır. Yapılan analiz sonucu ise; memur ücret endeksinde ortaya çıkan %1'lik bir artış, istihdam endeksini %0.03 oranında artırmaktadır. Yine analizde R kare değeri 0.7655 olarak çıkmıştır. Buda göstermektedir ki modele dahil edilen istihdam endeksi, memur ücret endeksinde meydana gelen değişimin % 76'sını açıklamaktadır.

Grafik 3. Memur ücret endeksi – İstihdam endeksi ilişkisi



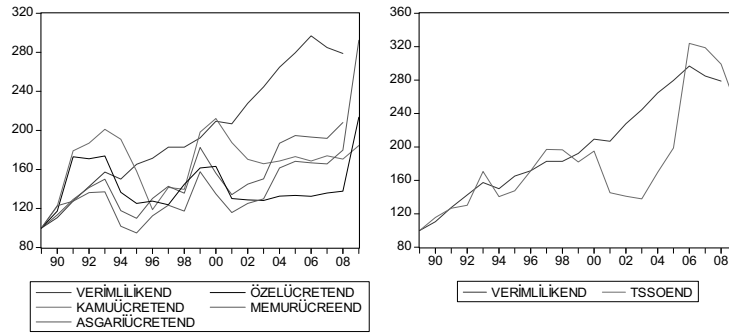
Yapılan analiz sonucu %5 hata payı ile (%95 güvenle) özel sektör işçi ücret endeksi ile özel sektör istihdam endeksi arasında pozitif bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Yani özel sektör işçi ücret endeksinde ortaya çıkan bir artış, özel sektör istihdam endeksinin de artmasına neden olmaktadır.

**Grafik 4. Özel sektör istihdam endeksi –
Özel sektör isci ücret endeksi ilişkisi**



Verimlilik endeksi ile ücret endeksleri arasındaki ilişkiye bakıldığında verimlilik artışının uzun dönemde ücretlerdeki artışa paralellik gösterdiği söylenebilir. 1994 ve 2001 ekonomik krizlerinin hemen öncesinde ücretlerdeki artışlar verimlilikteki artış hızını yakalamış, bazen de üzerine çıkmıştır. Ancak kriz sonrası özellikle imalat sanayinde yaşanan hızlı verimlilik artışları ücretlere aynı oranda yansımamaktadır. Bunda verimlilik artışlarının sabit sermaye oluşumu ile tekrar yatırıma dönüşmesinin payı olabilir. Nitekim toplam sabit sermaye oluşumunda 2001 krizi sonrası sıçrama bunu doğrulamaktadır.

Grafik 5. Verimlilik endeksi – Özel sektör işçi ücret endeksi, Kamu sektörü işçi ücreti endeksi, Asgari ücret endeksi, Memur ücret endeksi ilişkisi



Dickey Fuller testi kullanılarak durağanlıktan arındırılmış zaman serileri Granger nedensellik analizine tabi tutulmuş ve tespitler Tablo 1'deki gibi aktarılmıştır. Tabloda yalnızca % 95 güven aralığında, reddedilen boş hipotezler yer almaktadır. Sonuçlara bakıldığında toplam sabit sermaye oluşumu ile verimlilik arasında iki yönlü nedensellik ilişkisi olduğu görülmektedir. Ücretler ile istihdam arasındaki ilişkide ise özel sektör hariç diğer ücret türlerinin istihdamı etkilediği tespit edilmiştir.

Dickey Fuller testi kullanılarak durağanlıktan arındırılmış zaman serileri Granger nedensellik analizine tabi tutulmuş ve tespitler Tablo 1'deki gibi aktarılmıştır. Tabloda yalnızca % 95 güven aralığında, ücretler, istihdam ve verimlilik arasındaki ilişkiyi gösteren ve reddedilen boş hipotezler yer almaktadır. Sonuçlara bakıldığında toplam sabit sermaye oluşumu ile verimlilik arasında iki yönlü nedensellik ilişkisi olduğu görülmektedir. Ücretler ile istihdam arasındaki ilişkide ise özel sektör ve memur ücretleri hariç diğer ücret türlerinin istihdamı etkilediği tespit edilmiştir.

Tablo 1. Granger Nedensellik Analizi

Boş Hipotezler	Gözlem sayısı	F değeri	Olasılık
DTSSO VERİMLİLİKEND'i etkilemez	16	4.12265	0.04612
VERİMLİLİKEND DTSSO'i etkilemez	16	7.81924	0.00772
DASGARIUCRETREEL VERİMLİLİKEND'i etkilemez	12	11.6965	0.00586
D2TSSOKUM VERİMLİLİKEND'i etkilemez	15	7.73494	0.00933
VERİMLİLİKEND D2TSSOKUM'i etkilemez	15	9.35786	0.00512
DTSSOEND OZELUCRETEND'i etkilemez	17	8.56911	0.00488
KAMUUCRETEND DKSSOEND'i etkilemez	17	3.05008	0.08492

6. SONUÇ

Günümüzde en genel manada ' insan emeğinin bedeli 'olarak tanımlanan ücrete yönelik klasik ücret teorileri ve modern ücret teorileri olmak üzere iki temel ücret teorisi bulunmaktadır. Çalışmamızda üzerinde durulan ücret –verimlilik ilişkisi modern ücret teorilerinin kapsamı altında bulunmaktadır. Modern ücret teorilerinden özellikle marjinal ücret teorisi ve etkin ücret teorisinde ücret düzeyinin verimlilik düzeyini arttırdığı açıkça ortaya koyulmaktadır. Etkin ücret teorisinin alt kollarını oluşturan; beslenme teorisi, işçi devri teorisi, seçim teorisi ve motivasyon teorisi ücret ile verimlilik arasında doğru orantılı bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır.

Çalışmada ayrıca ülkelerin uyguladıkları ücret politikaları ile verimlilik ve istihdam arasındaki ilişki değerlendirilmektedir. Buna göre burada bahsedilen; yüksek ücret politikası, satın alma gücü politikası ve verimliliğe dayalı ücret politikalarının tamamında ücret verimlilik düzeyini arttırmaktadır. Ücret ve verimlilikteki artışa bağlı olarak ülkelerin istihdam düzeyleri de artmaktadır.

Nitekim Türkiye'nin 1988-2010 yılları arasındaki asgari ücret, kamu kesimi işçi ücreti, özel sektör çalışan ücreti, kamu sektörü memur ücreti rakamları ile Türkiye geneli, kamu kesimi ve özel sektör kesimi istihdam rakamları kullanılarak yapılan ampirik çalışma da ücret artışlarının istihdamı olumlu yönde etkilediği sonucunu desteklemektedir. Verimlilik endeksi ile kamu sektörü işçi ücreti endeksi, asgari ücret endeksi, özel sektör işçi ücreti ve memur ücret endeksi rakamları kullanılarak; verimlilik ile ücretler arasındaki ilişki değerlendirildiğinde elde edilen sonuç, ücret ile verimlilik arasındaki ilişkiyi ele alan teorilerin ortaya koymuş olduğu sonuca paraleldir. Buna göre gerçekleştirilen ampirik çalışmada da ücretlerdeki artış verimlilik düzeyini arttırmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri, Avrupa İstihdam Stratejisi ve Karşılaştırmalı Sonuçları, AB İstihdam ve Sosyal Politikasına Türkiye'nin Uyumu.

KAYNAKÇA

AKYILDIZ, Hüseyin, Çalışma Ekonomisi, Alter Yayıncılık, Ankara, 2010.

AKYILDIZ, Hüseyin ve Mevlüt KARABIÇAK, "Verimlilik – Ücret İlişkisinin Analizi", Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Yıl: 2002, Cilt: 7, Sayı: 2.

ÇUBUK, Ali, Ücret ve Ücret Hakkının Korunması, Ayyıldız Matbaası A.Ş., Ankara, 1970.

- Devlet Planlama Teşkilatı, I. Kalkınma Planı, 1963.
- Devlet Planlama Teşkilatı, II. Kalkınma Planı, 1968.
- Devlet Planlama Teşkilatı, III. Kalkınma Planı, 1973.
- Devlet Planlama Teşkilatı, VI. Kalkınma Planı, 1990.
- Devlet Planlama Teşkilatı, VII. Kalkınma Planı, 1996.
- Devlet Planlama Teşkilatı, IX. Kalkınma Planı, 2007.
- GÜNDOĞAN, Naci ve M. Kemal BİÇERLİ, Çalışma Ekonomisi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 1461, Eskişehir, 2004.
- İŞİĞİÇOK, Özlem, Ücret Teorisi, politikası, Yönetimi, sistemleri, Marmara Yayınları, Bursa, 2007.
- İŞIKLI, Alpaslan, Ücret, Değer Yayınları, Ankara, 1975.
- KORKMAZ, Adil; Ayşegül TURAN ve Ahmet TURUNÇ, Ücret ve İstihdam, Başlıca Yaklaşımlar ve Planlı Dönemdeki Gelişmeler, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Yayın No: 334, Ankara, 1985.
- KURDAŞ, S. Yüksek, Ücret Oluşumu ve Türkiye’de Ücret Düzeni, Sermat Matbaası Yayını, İstanbul, 1975.
- TALAS, Cahit, Sosyal Ekonomi, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.
- TALAS, Cahit, Toplumsal Ekonomi – Çalışma Ekonomisi, 7. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 1997.
- ZAIM, Sabahattin, Türkiye’de Ücret ve Gelirler Siyaseti, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, İstanbul, 1974.

KADINLAR VE YEDEK İŞGÜCÜ ORDUSU: PERÇİNCİ ROSİE ÖRNEĞİ

Yard. Doç. Dr. Umut Omay

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
umutomay@hotmail.com

ÖZET

Çalışma yaşamında kadınların ve kadın işgücünün durumu erkeklere ve erkek işgücüne göre farklılık göstermektedir. Bu farklılık dezavantajlı bir durum olarak tanımlanmaktadır. Bu farklılığın ve dezavantajlı durumun kaynağı için literatürde farklı açıklamalar getirilmektedir. Bazı açıklamalar, sorunun kaynağının ataerkil toplumsal yapı olduğunu, bazı görüşler ise sorunun kapitalist üretim ilişkilerinden kaynaklandığını ileri sürmektedir. Bu çalışmanın amacı, kadınların kapitalist sistem içerisinde bir yedek işgücü ordusu olarak konumlandırılıp konumlandırılmadığını, II. Dünya Savaşı sırasında ABD’de ortaya çıkan Perçinci Rosie (Rosie the Riveter) örneği üzerinden tartışmaya açmaktır.

Anahtar Kelimeler: Kadın İşgücü, Cinsiyete Bağlı İşgücü Eşitsizliği, Perçinci Rosie, Yedek İşgücü Ordusu.

WOMEN AND THE RESERVED ARMY OF LABOUR: THE EXAMPLE OF ROSIE THE RIVETER

ABSTRACT

The situation of women and women labour force in the working life has been subjected to disparities compared to men and men labour force. Those disparities are described as

disadvantageous. There are various arguments in the literature to explain those disparities and disadvantageous situation. Some argue that this is because of the patriarchal structure in the society while some other argue that this is because of the capitalist production relations in the economy. The aim of this paper is to bring into debate by giving the example of Rosie the Riveter, which was appeared in the USA during the World War II, whether the women labour force has been defined in the capitalist system as a reserved army of labour or not.

Keywords: Women Labour Force, Inequality Depended on Gender Disparity, Rosie the Riveter, Reserved Army of Labour.

GİRİŞ

Çalışma yaşamında kadınlar erkeklere göre dezavantajlı bir durumda bulunmaktadır. Kadınların bu durumu, cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinden kaynaklanmaktadır. Bazı işlerin geleneksel olarak kadınlara uygun olmadığı görüşünün yanı sıra kadınların geleneksel olarak sahip oldukları roller nedeniyle erkek işgücüne göre dezavantajlı oldukları ileri sürülmektedir. Cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin kaynağı tartışmalı olmakla birlikte genel kanı, ataerkil toplumsal yapısına bağlı olarak ortaya çıkan bu eşitsizliğin kapitalizmin güçlenmesiyle birlikte şiddetlendiği yönündedir. Cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinde esas olan süreç, emeğin kapitalist sistem nedeniyle piyasa fiyatı olan bir unsur olarak ele alınması, kadınların evde sürdürdükleri fonksiyonların değersizleştirilmesine neden olmaktadır. Benzer biçimde ücretli çalışma imkanını bulmuş kadınların da erkeklere göre, kendi emek güçleri üzerinde daha az söz sahibi olabildikleri, çalışacakları işlerin daha çok hakim sistem tarafından belirlendiği ileri sürülebilir. Kadın işgücünün bu durumu beraberinde birçok tartışmayı da getirmektedir. Bu tartışmalardan biri de kadın işgücünün Marx'ın ileri sürdüğü yedek işgücü ordusu olup olmadığı yönündedir.

Yedek İş Gücü Ordusu

Yedek İşgücü Ordusu¹⁴, Marx tarafından kullanılmış bir terimdir. Marx'a göre yedek işgücü ordusunu gerçekleştirerek kapitalizm, mevcut işçilere her an işlerini kaybedebilecekleri korkusunu yaşatıp ücretleri baskılamayı amaçlamaktadır. Marx'ın ücret teorisi iki unsura dayanmaktadır: Bunlar, tam rekabet ve yedek işgücü ordusudur (Akyüz, 1980: 85). Yedek işgücü ordusu, Marx tarafından, kapitalist birikim sürecinin vazgeçilmez unsurlarından biri olarak nitelendirilmektedir çünkü "[b]ütünü ile alındığında, genel ücret hareketleri, tamamıyla, yedek [işgücü] ordusunun genişleme ve daralmasıyla düzenlenir..." (Marx, 2003: 549). Uygulamada sürekli olarak bir miktar işsizliğin bulunması halen çalışmakta olan işçilere iş garantilerinin olmadığını ve işverenin en ufak hoşnutsuzluğu durumunda yerlerine kolaylıkla başka işçilerin işe alınabileceklerini hatırlatmaktadır:

"Yedek sanayi ordusu, işçilere, sistemli bir şekilde kompresör silindiri gibi baskı yapabilmesi bakımından kapitalizm için gereklidir; kovma tehdidi altında, kapitaliste, işçi ücretlerini düşürme, emeği yeğleştirme, yani işçi sınıfının sömürülmesini pekiştirme olanağı verir. İşsizliği, belirli sınırlar içerisinde kapitalistlerin desteklemekte gösterdikleri ilginin nedeni, tamamen buradan gelir" (Nikitin, 2006: 98).

Yedek işgücü ordusu, işveren açısından bir korku aracı olarak kullanıldığından, işverene sadece uysal bir işgücü sağlamakla kalmaz aynı zamanda işverene, önemli bir direnç olmaksızın, ücretleri düşürme olanağını sağlar.

14 Yedek işgücü ordusu terimi için Türkçe literatürde yedek sanayi ordusu, rezerv emek gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Bu çalışmada daha kapsayıcı olduğu düşüncesiyle "yedek işgücü ordusu" teriminin kullanılması tercih edilmiştir.

Marx'a göre üç tip yedek işgücü ordusu bulunmaktadır: Gizli, gezgin ve durgun. Marx'a göre gizli yedek iş gücü ordusu bir kere kullanılan ve ihtiyaç kalmayınca kullanımından vazgeçilen işgücüdür¹⁵. Gezgin yedek işgücü, mevsimlik çalışanlar ya da demiryolu, inşaat gibi işlerde iş bulduklarında çalışanlardır¹⁶. Durgun yedek işgücü ise sürekli işsizliği tanımlamaktadır (German, 2006: 116-117).

Bu bilgiler ışığında yedek işgücü ordusunun kapitalizmin artı değer üretmesinde ve emek sömürsünü sürdürmesinde yararlı bir araç olarak kullanıldığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Yedek işgücü ordusunun nasıl üretildiğinin anlaşılması da en az yedek işgücü ordusunun kapitalizm için gerekliliği kadar önemlidir. Marx'a göre yedek işgücü ordusu, emeğin artı-değer vermesi, dolayısıyla emeğin sömürülmesiyle yakından ilişkidir. Bu fikri esas aldığımızda, yedek işgücü ordusunun, liberalizm ve dolayısıyla kapitalizm savunucularının iddia ettikleri gibi yeni iş olanakları yarattıkları, dolayısıyla da topluma büyük bir hizmette buldukları savının tam da tersi olarak, yeni istihdam olanaklarının yaratılmadığı ve yeni iş olanakları yaratılsa bile yeni işgücünü istihdam etmek için kullanılmadığını görmemizi kolaylaştırır. Aksi halde, üretim hacminin artmasına rağmen işsizliğin bir sorun olarak devam etmemesi gerekirdi. Oysa, üretim hacminin artmasına rağmen işsizlik sorunu da buna paralel olarak devam etmektedir. Öyleyse, yedek iş gücü ordusunun bilinçli olarak üretilen bir unsur

15 Marx'ın gizli olan yedek işgücü ordusu tanımında sözü edilen gizli işgücünün bir özelliği de bir kez eski düzeninden sökülüp alındıktan sonra eski yaşamına dönememesidir. Marx'ın gizli olan yedek işgücü tanımı, kendi döneminde topraktan koparılıp imalat sanayine yönlendirilen tarım işgücünü kapsamaktadır (German, 2006:116).

16 Dolayısıyla gizli işgücü bugünkü anlamıyla esnek çalışma biçimlerine daha uygun bir tanımlamadır.

olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu çalışmada, yedek işgücü ordusuna örnek olarak kadınlar ve kadın işgücü verilmektedir. Dolayısıyla, bu çalışmada yer alan yedek işgücü ordusu tanımı, cinsiyete bağlı eşitsizliğe dayanan yedek iş gücü ordusudur.

Cinsiyete Bağlı İşgücü Eşitsizliği

Cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliği, diğer eşitsizlik biçimleri gibi sistem tarafından bir sömürü ve baskı aracı olarak kullanılmaktadır. Cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin sadece kapitalizmden kaynaklanan bir eşitsizlik biçimi olmadığını, köklerinin çok eskilere dayandığını ileri sürmek mümkündür. Eldeki veriler; bilinen tarih içerisinde uzun bir dönemden beri cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin varlığını göstermektedir. Örneğin, günümüz Batı Kültürü'nün önemli ölçüde kaynakları arasında yer alan Kutsal Kitap'ın (Kitab-ı Mukaddes) ilk bölümlerinde kadın ve erkek için adak adandığında biçilecek can değerleri için ödenecek değerler şu şekilde belirtilmiştir:

“Ve RAB Musaya söylüyüp dedi: İsrail oğullarına söyle, ve onlara de: Bir kimse adak ödiyeceği zaman, canlar senin biçtiğin kıymete göre RABBİN olacaktır. Ve senin biçtiğin kıymet, erkek için yirmi yaşından altmış yaşına kadar olacak, seçtiğin kıymet makdis şekeline göre, elli şekel gümüş olacak. Ve eğer kadınsa, o zaman biçtiğin kıymet otuz şekel olacak. Ve eğer beş yaşından yirmi yaşına kadarsa, o zaman erkek için biçtiğin kıymet yirmi şekel, ve kız için on şekel olacak. Ve eğer bir aylıktan beş yaşına kadarsa, o zaman biçtiğin kıymet erkek için beş şekel gümüş, ve kız için biçtiğin kıymet üç şekel gümüş olacak. Ve eğer altmış yaşında ve ondan yukarı ise, erkek için biçtiğin kıymet on beş şekel, ve kadın için on şekel olacak.” (Kitab-ı Mukaddes, Levililer 27: 1-7)

Yukarıdaki ayetlere dikkatlice bakıldığında, kadınlar aleyhine oranlanmış olan değer biçmenin temelde işgücü ve üretimi esas alan bir ayırım olduğu ileri sürülebilir. Ayetlere göre, değer biçmenin en yüksek miktarları olan erkekler için

50 şekel ve kadınlar 30 şekel hükmü, “yirmi yaşından altmış yaşına kadar” olan erkek ve kadınları içermektedir. Bu yaş aralığının, günümüzdeki çalışma çağı yaşı (15 yaş – 64 yaş) ayırımına paralellik göstermesi, vurgunun üretkenlikle ilişkilendirildiğine ilişkin bir kanıt olarak kabul edilebilir. Verilen değerlerin ikinci derecede beş yaş ve yirmi yaş aralığı için yirmi şekel ve on şekel olarak belirlenmiş olması, üçüncü derece altmış yaşında ya da daha yaşlı olanlar için verilen onbeş ve on şekel değerleri ile son olarak 1 aylıkla beş yaş arasındakiler için verilen beş şekel ve üç şekel değeri vurgunun gerçekten üretim gücü ile ilişkili olduğunu kanıtlaması açısından önemlidir.

**Tablo 1. Erkek ve Kadın İçin Kitab-ı Mukaddes’te
Ön Görülen Can Değerleri**

YAŞ GRUBU	ERKEK İÇİN (ŞEKEL)	KADIN İÇİN (ŞEKEL)
1 AY – 5 YAŞ	5	3
5 YAŞ – 20 YAŞ	20	10
20 YAŞ – 60 YAŞ	50	30
60 YAŞ VE ÜZERİ	15	10

Kaynak: Kitab-ı Mukaddes, Levililer 27: 1-7’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıdaki ayetlerde de görüleceği gibi eski dönemlerde kadının canı erkeğin canına göre daha değersiz kabul edilmiş ve deyim yerindeyse değersizliğin oranı da saptanmıştır. Bununla birlikte, bazı yazarlar yine Batı tarihinden örnekler vererek bilinen Avrupa tarihi içerisinde her zaman böyle kesin bir ayırımın olmadığını, kadınların dezavantajlı bir konuma geçmesinin feodalizmin yıkılarak yerine burjuva kapitalizmin geçmesi ile başladığını ileri sürmektedir. Örneğin,

güçlenen burjuvazi “ev kadınlığı”nı yüceltmesine rağmen kadınları yeni ulus devletin birey-yurttaş tanımlamasının dışında tutmuştur (Kayhan, 1999: 21). Ancak, kadınların toplumsal konumunun anlaşılmasında sadece kapitalizm ya da sadece toplumsal yapının tarihi tek başına incelenmemelidir. Çünkü,

“kapitalist üretim tarzının ve bunun hakim olduğu toplumsal oluşumların bilimsel çözümlemesi, kapitalizmi bu oluşumlardaki diğer üretim biçimlerinden açık bir şekilde ayırt etmeyi gerektirir. Eğer kapitalizmin ev işlerini ve devlet işletmelerini nasıl şekillendirdiğini anlamak istiyor isek bunları kapitalist üretim tarzından ayırt etmek gerekir.” (Smith’den akt. Pelizzon, 2009: 19)

Başlangıcı ister ataerkil toplumsal yapıya dayandırılmış olsun ister kapitalist sistemin bir sonucu olsun, cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin bugün bütün gücüyle kadınların yaşamını etkilediği görülmektedir. Bu etki sadece toplumsal rollerde ortaya çıkmamakta, çalışma yaşamında da kendisini açık bir biçimde göstermektedir. Bunun sonucunda bir kısır döngü gibi kadının toplum içindeki rolü giderek erkek egemen bir toplumda eşitsizliği en fazla yaşayanlar olarak tescillenmiş olmaktadır. Ancak, kadın-erkek eşitsizliğin bilinen tarihin başlangıcından beri var olan bir eşitsizlik olduğunu ileri sürmek doğru olmayacaktır. Bilinen tarih içerisinde kadın-erkek eşitsizliğinin dönem dönem şiddetlendiği, bazı dönemlerde de bu eşitsizliğin azaldığı ve bazı dönemlerde de böyle bir eşitsizlikten söz edilemeyeceği ileri sürülmektedir (Ayrıntılı açıklamalar için bkz. Pelizzon, 2009: 9-40; Kayhan, 1999: 11-28). Örneğin, Herlihy’nin ifadesiyle, “[k]adının çalışmasını ev işleri ile sınırlamak ... kadim bir düzen değildi. Tersine, kadının çalışmasının aşırı ölçüde ev içine kısıtlanması Orta Çağın son dönemlerinden bugüne miras kalan bir özelliğidir.” (Pelizzon, 2009: 29). Bu nedenle, özellikle Marxist literatür cinsiyet temelli eşitsizlik konusu daha çok kapitalizm ile ilişkilendirmek eğilimindedir. Örneğin, “[k]adınların konumu üzerine yapı-

lan çoğu Marksist analizde, sorun olarak kadınların erkeklerle ilişkisinden ziyade, kadınların ekonomik sistemle ilişkisi alınır” (Hartmann, 2006: 4). Ancak, kadın sorunlarına eğilen feminist akımda da herhangi bir görüş birliğinin olduğu ileri sürülemez (Detaylı görüşler için bkz. Hartmann, 2006; Scott, 2007: 14- 34). Diğer yandan kadınlar ile ilgili yapılan akademik çalışmalarda “kadın” kavramı yerine çoğunlukla “toplumsal cinsiyet”¹⁷ kavramının ön plana çıkarıldığı görülmektedir ancak bu tercih sorunun asıl öznesi olan kadınlar yerine daha nötr bir anlatımın ön plana çıkmasına neden olmaktadır (Bkz. Scott, 2007: 9-14). Bu çalışmada ise, “toplumsal cinsiyet” kavramı, yerine sorunun asıl öznesi olan “kadın” kavramı ön plana alınmıştır. Kadınların cinsiyet temelli işgücü eşitsizliği sorununa eğilen diğer kuramlar da inceleme konusu olarak ele alınmamış ve üretim ilişkilerinin tek taraflı olarak belirlendiği varsayımından hareketle, kadın işgücünün baskı altında tutularak eşitsizliğe uğradığı görüşü savunulmuştur. Dolayısıyla, temel düşünce kadınların çalışma hayatında nasıl ve hangi koşullar altında yer alacaklarının (tıpkı erkeklerde olduğu gibi) kadınların kendisi tarafından değil, başkaları tarafından belirlendiği görüşü çerçevesinde açıklamalarla sürdürülmektedir.

Kadın İşi –Erkek İşi ve Cinsiyete Bağlı İşgücü Eşitsizliği

Cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliği hem olumlu hem de olumsuz anlamda toplum yapısı içinde doğal bir olgu olarak kabul edilir hale gelmiştir. Bazı durumlarda kadınların koruma altına alınması ve çeşitli özel hakların verilmesi kadınlar aç-

17 Toplumsal cinsiyet kavramı, toplumda kadın ve erkek rollerinin dağıtılmış olduğunu ve her iki cinsiyetin de kendine özgü görev ve sorumluluklarının bulunduğunu esas alır. Rubin’e göre, “[b]ir ‘cinsiyet/ toplumsal cinsiyet’ sistemi, bir toplumun biyolojik cinselliği insan faaliyetinin ürünlerine dönüştürmesini sağlayan ve bu dönüştürülmüş cinsel ihtiyaçların tatmin edildiği bir düzenlemeler dizisidir.” (Hartmann, 2006 : 33).

sından olumlu bir eşitsizlik olarak nitelendirilebilirken bazı durumlarda, ve çoğunlukla, kadınların bazı işlerde çalışmasının fiilen yasaklanması ya da çeşitli gerekçelerle kadınların sadece belirli işlerde çalışmasına yönelik fiili düzenlemelerin yapılması ve kadınların çeşitli nedenler gerekçe gösterilip çoğunlukla işverenler tarafından tercih edilmemesi olumsuz bir eşitsizlik olarak düşünülebilir. Bütün bu olgular toplumun kültürü ile toplumsal yapının içine yerleşmiş bulunmakta ve toplumsal roller de bu şekilde dağıtılmış bulunmaktadır. Bu sürece cinsel ideoloji adı verilmektedir. "Cinsel ideolojinin temel mekanizması toplumsal cinsiyetin doğallaştırılmasıdır. Kasvetli bir yazgı işbölümünü kuşatır: "kadın işi", "erkek sorumlulukları". Cinsel karakter öğretisinde, psikolojik bir toplumsal cinsiyet yazgısı ifade edilmektedir." (Kesiriklioğlu, t.y. : 5) Cinsel ideolojiye bağlı olarak işbölümü ile görev ve sorumlulukların da kadın ve erkek olmak üzere ikili bir ayrıma konu olduğu ileri sürülebilir. Ücretli ya da ücretsiz olsun, işbölümünde sürekli olarak cinsel ideolojiye uygun bir biçimde eşitsizlik örnekleri kendini göstermektedir. Kadın emeğinin yaygın bir kullanım alanı olan ücretsiz aile işçiliği en bilinen ve en belirgin örnektir. Ücretlerin belirlenmesinde ise yararlanılan eğitim, kıdem gibi nitelikle ilgili unsurlar dikkate alınmasa bile cinsel ideolojinin sonucu olarak ortaya çıkan eşitsizlik açık bir biçimde görülmektedir. Emeğin, işveren tarafından takdir edilmiş değeri olan ücrete esas alınmaması değer biçmede uygulanan oransal eşitsizlik daha önce bahsedilen ayetlerde yer alan değer biçme oranlarından çoğunlukla daha kötüdür (Grint, 1998: 233-234). Cinsel ideolojinin hakimiyeti sonucunda kültürel ve tarihsel olarak ev işleri olarak tanımlanan işler ile çocuk yetiştirmek kadınlar için uygun görülmüştür. Bunun gerekçesi için bu tip işlerin kadına daha çok yakıştığı yönünde bir açıklama getirilmektedir. Örneğin Grint, ev işleri ve çocuk bakımı gibi işlerin kadınlarla özdeşleşmesinin nedenini hem kadınların doğasına uygun olarak nitelendirilmesine hem de

özel ve soyutlanmış bir ortamda bulunulmasından dolayı ahlaki açıdan uygun olmasına bağlamaktadır (Grint, 1998: 39); çünkü, ev “sevimsizlik, namus ve iffetin bulunduğu yer” olarak tanımlanmaktadır (Bora, 2005: 60). Dolayısıyla, kadınların ev işleri ve çocuk bakımı ile özdeşleşmesinin kültürel bir arka planının olduğu ve bu kültürel arka planın da erkek egemen bir ideolojiye, cinsel ideolojiye bağlı kılındığı ortaya çıkmaktadır. Benzer şekilde, Lamphere ve Rolsaldo, *Woman, Culture and Society* (Kadın, Kültür ve Toplum) isimli derlemelerinde kadınların bu eşitsiz durumunun kamusal alan – özel alan zıtlığından kaynaklandığını ve psikolojik, kültürel ve toplumsal nedenlerden ötürü erkeklerin kamusal alana daha kolay ulaşabildiklerini ileri sürerlerken, Pateman da kamusal alan – özel alan ayırımından hareketle kadınların vatandaşlıklarının da erkeklerden farklı olarak kazanıldığı görüşü üzerinde durmaktadır (Bora, 2005: 63).

Kadınların ücretsiz işgücü olarak çalıştıkları ev işleri geniş bir kapsama sahiptir ve alışverişten bahçe bakımına, bebek bakımından yemek pişirmeye kadar geniş bir alanı oluşturmaktadır. Kuşkusuz piyasada bu işler belirli bir bedel karşılığında yaptırılabilirken, ailenin bir bireyi olan kadınlar bu işleri herhangi bir ücret karşılığı yapmamakta, dolayısıyla kadın işgücünden tam anlamıyla ücretsiz işgücü olarak yararlanılmaktadır. Bu durum bile tek başına cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin ne denli önemli boyutlara ulaşmış olduğunu göstermektedir (Grint, 1998: 38-39). Bu şekilde ücretsiz aile işçiliği rolü toplumsal kültür ve yapı tarafından kadın işgücü için uygun görülmektedir. Ayrıca, bazı yazarlara göre bu gibi bir işleyiş işgücünün yeniden üretimi ile ilişkilendirilebilmekte ve kapitalist piyasa ekonomisinin mantığı yüzünden kadınların bu faaliyetleri “çalışma” olarak adlandırılmamaktadır. Kadınlar, erkeklerin ev sorumluluklarının tamamını üzerlerine alıp, erkeklerin ertesi gün dinlenmiş ve yeniden çalışma

gücünü kazanmış bir biçimde işlerine gitmelerini sağlamak-
ta böylelikle ekonomik sisteme yine ücretsiz aile işçisi olarak
hizmet etmiş olmaktadır. Ecevit'in ifadesiyle,

"Kadın emeğinin kullanımına yönelik bütün analizler, 'çalışma'
kavramına dikkatle yaklaşmak zorundadır. Çünkü bu kavram, ka-
pitalist üretim ilişkileri çerçevesinde, ... neredeyse sadece piyasa
için yapılan etkinlikleri anlatmak için kullanılır olmuştur. Kadın-
ların kendilerinin ve ailelerinin yeniden üretimi için yaptıkları ve
yarattıkları, kullanım değeri olduğu halde piyasaya girmeyen, do-
layısıyla değişim değeri ve bunun sonucu parasal karşılığı olmayan
her türlü iş, 'çalışma'dan sayılmayıp başka adlarla nitelendirilmiştir.
Böylece 'çalışma', hemen her zaman evin dışında gerçekleştirilen,
parasal karşılık bulan, 'görünen', 'değerli' ve 'yararlı' eylemleri ifa-
de eden bir anlama bürünmüştür. Çalışma böyle tanımlandığında,
kadınların evde yaptıkları veya ev dışında yapılmakla beraber karşı-
lığı ödenmeyen her türlü iş, 'çalışma' sayılmamakta, dolayısıyla 'gö-
rünmemekte', 'değersizleştirilmekte' ve 'önemsizleştirilmektedir'."
(Ecevit, 2000: 119).

Benzer bir durumun ücretli çalışma boyutunda da görül-
düğü ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Tarihsel olarak, cinsel
ideoloji nedeniyle, erkeğinkiyle karşılaştırıldığında kadınların
bedensel olarak daha zayıf olduğu ileri sürüldüğünden, kadın
emeğinin değerinin daha az kabul edildiği görülmektedir; an-
cak kadın emeğinin tanımlanması için gerekli olan belirgin bir
kadın kimliği ve kadın işgücü sınırının çizilmesi daha yakın
döneme ait bir durumdur. Giddens, kapitalizmin ve sanayi
devriminin öncesinde ortak bir aile üretimi söz konusu oldu-
ğunu ve işyeri ile ev ayrımının keskinleşmesinin kadın ile ev
arasındaki birlik anlayışının ortaya çıkmasına neden olduğu-
nu ileri sürmektedir (Giddens, 2005: 116; ayrıca bkz. German,
2006: 46-51; Bora, 2005: 59-70). Yine de, cinsiyete bağlı işgücü
eşitsizliğine ve dayandığı varsayımlara şüphe ile bakmamızı
gerektirecek bazı ipuçları da bulunmaktadır. Eğer cinsiyete
bağlı işgücü eşitsizliğini savunanlar kadınların erkekler ka-
dar beden gücüne sahip olmadığı iddiasında bulunulacaksa

bu iddiayı çürütecek yakın tarihe ait önemli örnekler bulunduğu hemen belirtmek gerekmektedir. Gerçekten, cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliği toplum açısından kaçınılmaz değildir. Örneğin, Sovyetler Birliği'nin güçlü olduğu dönemlerde devlet ideolojisi olarak kadın ve erkek işgücünün eşitliği ideolojisi geçerli olmuştur. Ancak bu ideoloji de, diğer bir çokları gibi hakim ideolojilere ve kültürel yapıya yenik düşmüştür. Dolayısıyla, kadın ve erkek işgücünün eşitliği anlayışı cinsel ideolojinin baskınlığı karşısında başarılı olamamıştır. Zira, kadınlar "erkek işlerini" itirazsız kabul ederlerken, erkekler "kadın işlerini" kabullenmekte gönülsüz davranmışlardır (Grint, 1998: 45). Cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin uygulamadaki sonuçlarını gösteren iyi bir örnek olarak gösterilebilecek İngiltere'de yapılan bir araştırmaya göre, mülakatçıların sadece kadınlara çocuklarının olup olmadığını sordukları tespit edilmiştir. Nedeni sorulduğunda alınan yanıtlardan iki sonuç ortaya çıkmıştır: Birincisi, çocuklu kadınların çocuklarının okulları ya da hastalanması nedeniyle daha fazla işe devamsızlık gösterdiklerine ve ikincisi de, çocuk bakımının annenin özellikle annenin sorumluluğunda olduğuna inanılmaktadır. (Giddens, 1997: 321). Buradan şu sonuca varılabilir: Her ne kadar ideolojinin kendisinin de kültür olarak ele alınabilmesi mümkün görünse de, toplum içerisindeki baskın erkek kültürünün ve dolayısıyla cinsel ideolojinin zaman zaman siyasal ideolojinin de ötesine geçtiğini göstermektedir.

Cinsel ideolojiye bağlı olarak etkisini sürdüren cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin bir başka boyutu da ücretli işgücü içerisinde bazı mesleklerin belirli bazı cinslere tanımlanmış olmasıdır. Diğer bir deyişle, erkeklerin de rahatlıkla yapabilecekleri bazı meslekler kadın işgücü için uygun görülmuş ve cinsiyet temelli bir ayrıma tabi tutulmuştur. Giddens'ın da ifade ettiği gibi bazı mesleklerin kadın mesleği haline dönüşmesi gözden kaçmamalıdır. Giddens, özellikle bazı mesleklerle

rin kadın işgücün bu alanlarda yoğunlaştırılmasıyla birlikte kazanç değerinin düşürüldüğünü ya da değeri düşürülen bazı mesleklerin kadın mesleği haline getirildiğini ileri sürmektedir. Giddens'ın ifadesiyle,

“... kadın işçiler bürolarda ve mağazalarda, yetki hiyerarşisinin en altında, rutin ve erkeklere açık kariyer fırsatlarının çok azına sahip iş ortamlarında bulunmak durumundadırlar. “Sekreterin” yaptığı işin kaderi, bu fenomenin nasıl geliştiğine dair güzel bir örnek sunar. Britanya’da ondokuzuncu yüzyılın ortalarında, sekreterlerin yüzde 1’inden azı kadındı. Fakat ... “sekreter” olmak, kayıt tutma ve diğer becerilerin kullanımını içeren sorumlu bir pozisyona sahip olmak demektir. Yirminci yüzyıl, ondokuzuncu yüzyılın sonlarında daktilonun kullanımıyla başlayan, “yazı işleri ile uğraşan” işçinin işinin yarı-vasıflı işlemler dizisine dönüşümünün eşlik ettiği, büro işinin makineleşmesi sürecine şahit olmuştur. Bugün sekreterlerin çoğu, tezgahların çoğu gibi kadındır.” (Giddens, 2005: 118).

Sekreterliğin değerinin düşmesi ile birlikte kadın işi haline dönüşmesine konusuna German da değinmektedir. German’a göre, “sekreterlik işleri çok sayıda ücreti düşük, derecesi düşük kadının çalıştığı ve gittikçe sadece kadınların çalıştığı bir sektör oldu. Bugün sekreterlik emek gücünün dörtte üçü, kadın işçilerden oluşuyor... Birinci Dünya Savaşı sırasında az sayıda genellikle erkeklerin çalıştığı bir sektör [olan sekreterlik], zamanla toplumsal olarak değeri azalan, yeni teknolojilerle kitlesel işçi çalıştırılan bir sektöre dönüştü.” (German, 2006: 105-106). Burada, dikkat edilmesi gereken diğer bir önemli nokta da mesleklerin itibarının ve meslek içerisindeki çalışan işgücünün niteliklerinin belirlenmesinde kapitalist ekonomik sistemin hakim bir rol oynadığıdır.

Giddens’ın da belirttiği gibi (2005: 117-118), kadın iş gücünün özellikle hizmet sektöründe, beyaz yakalılarının sayısının artışına paralel olarak artması bir yanılsama olarak kabul edilmelidir. Çünkü, kadın işgücünün niceliğinin artması ancak niteliğin sorgulanabilir durumu nedeniyle cinsiyet temelli

eşitsizlik bütün çıplaklığı ile ortaya çıkmaktadır. Kadın işgücünün sadece sayı itibarıyla artması, mesleklerin kapitalizmin üretim ilişkilerindeki hakimiyetine paralel olarak gerçekleşen bir durumu göstermektedir. Endüstrileşmenin ilk yıllarında yedek işgücü ordusu olarak kullanılan kadın emeği, günümüzde de aynı amaca hizmet edecek biçimde ele alınmaktadır. Ondokuzuncu yüzyıla kadar toplumda saygın ve prestijli bir meslek olan sekreterliğin, kapitalizmin dokunduğu her şey gibi içinin boşlatıp yine kendi çıkarlarını gerçekleştirecek şekilde müdahalesi ile sıradan ve basit bir işe dönüştürülerek kadın işi haline getirilmekte oluşu, nicelik nitelik yanılısamasını vurgular niteliktedir.

Çalışan kadınların kaderinin de yine geleneksel aile yükümlülükleri ile çepeçevre kuşatıldığı ileri sürülebilir (Giddens, 2005: 119). Kısaca, bugün cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin kaynağının toplumda hakim olan erkek egemen kültür olduğunu ve kadınların çalışıp çalışmayacağını ve eğer çalışacaksa hangi işlerde çalışacağını yanıtını öncelikle bu hakim kültürün verdiğini ileri sürmek mümkündür. Ancak, gözden kaçırılmaması gereken bir diğer nokta, cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin eşitsizliğin ekonomik sistem tarafından etkin bir şekilde kullanıldığı ve kadın işi-erkek işi olarak tanımlanabilen yapay ayrımlarla bu sürecin pekiştirildiğidir. Dolayısıyla, toplumsal temelden ayrı olarak bir de kapitalist ekonomik sistemin kadın işgücü üzerinde etkili olduğunu ayrıca belirtmek gerekmektedir. Cinsiyete bağlı ayrımın ilk olarak kapitalizmden kaynaklanan bir süreç olduğunu ileri sürmek doğru olmayacaktır. Tarihsel olarak cinsiyet farklılığının kültürel bir arka planı vardır. Ancak, kapitalizm böyle bir ayrımı kendi çıkarları doğrultusunda kontrol edilebilir ve verimli bir biçimde kullanılabilir hale getirmiştir. German, bugünkü durumun anlaşılabilmesi için kapitalist üretim ilişkilerinin esaslı bir biçimde değiştiği sanayi devriminin ilk dö-

nemlerine bakılması gerektiğini ileri sürmektedir (German, 2006: 25-26). Dolayısıyla, kapitalizm cinsiyete dayalı ayrımı ilk kullanan olmamış olsa da, bugünkü anlamdaki ayrımın baş sorumlusu olarak gösterilebilir. Gerçekten, kapitalist sistem yeri geldiğinde kadın işgücünü “yedek işgücü ordusu”¹⁸ olarak kullanabilmekte ya da değerini düşürdüğü işlerde kadın emeğinden yararlanabilmektedir.

Benzer bir biçimde Hartmann da kadın sorununun anlaşılabilmesi için ikili sistem yaklaşımının gerekli olduğunu savunmaktadır. Hartmann’a göre,

“İkili sistem çözümü (kapitalizm ve [ataerkilliğin] birbiriyle etkileşim içinde olan ayrı alanlar olarak önerilmesi) veya daha çok üretim biçimlerinin Ortodoks Marksist tartışmalarına dayalı bir analiz, toplumsal cinsiyet sistemlerinin kökeni ve bu sistemlerde meydana gelen değişiklikler ile ilgili açıklamalar cinsiyete dayalı işbölümünü[n] dışında aranmaktadır. Aile, hane yapısı ve cinsellik, bunların tamamı değişen üretim biçimlerinin ürünleridir ... Hartmann, kapitalizm ve [ataerkilliği] birbiriyle etkileşim içinde olan ayrı alanlar olarak ele almanın önemini ısrarla vurgular.” (Scott, 2007: 18-19)

Tüm bu bilgiler ışığında, kadınların çalışma yaşamında yer almasının ya da al(a)mamasının sadece kadın olmaları ile ilişkilendirilmesi son derece sığ bir yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır. O halde, cinsiyetler arasındaki eşitsizliğin temelini fiziksel değil, daha çok kültürel ve ideolojik olduğunu ve kapitalizmin bu olumsuz yargıyı kendi çıkarları konusunda etkin bir biçimde kullandığını kabul etmek gerekir. Çünkü, ihtiyaç duyulduğunda kadınlardan da erkeklerden beklenen işgücü verimini göstermesi talep edilebilmektedir.

Cinsiyete bağlı eşitsizliğin kaçınılmaz olduğu öğretile gelen bir toplumsal düstur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu

18 Ancak bazı yazarlar kadınların yedek işgücü olarak nitelendirilmesine karşı çıkmaktadır. Ayrıntılı bir görüş için (bkz. German, 2006: 116-120).

düstura göre kadınlar kendileri için uygun olan işleri yapmalıdır ve aksi de düşünülemez. Oysa, bir işin hangi gerekçelerle kadın işi olarak nitelendirildiğinin gerekçelerini kuşkuya yer bırakmayacak bir biçimde ortaya koymak gerekmektedir. Cinsel ideoloji kadınların bedensel olarak güçsüz oldukları gerekçesini yüzyıllardan beri öne sürmektedir; ne var ki, tarihi olaylar bunun aksini kanıtlayacak deliller sunmaktadır. Bu delillerden belki de en önemlisi, yakın tarihli bir olay olan Perçinci Rosie (Rosie the Riveter) örneğidir. Bu çalışmada, cinsiyete dayalı eşitsizliği temelsizliğini ileri sürmek ve kadınların en büyük yedek işgücü ordusunu oluşturduğu kanıtlamak için Perçinci Rosie (Rosie the Riveter) örneği verilmektedir.

Perçinci Rosie (Rosie the Riveter)

Cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğini besleyen ideolojinin en temel gerekçesi kadınların bedensel olarak güçsüz olduğu ve bu nedenle özellikle beden gücünün harcanması gereken ağır işlerde çalışamayacakları ve asıl işlerinin ev işleri olduğudur. Ancak, yeri geldiğinde cinsiyete bağlı işbölümüne karşı takınılan tutum ve inanışlar dönemin ihtiyaçlarına göre değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin, savaş dönemlerinde, erkek işgücündeki yetersizlik nedeniyle, kadınların ev dışında çalışmalarının vatanseverlik görevi olduğu fikri desteklenmiştir. Gerçekten, yeri geldiğinde kadınların da fiziksel olarak ağır iş olarak kabul edilen işlerde çalışabileceği II. Dünya Savaşı sırasında görülmüştür. II. Dünya Savaşı boyunca, ABD ve İngiltere’de, erkek işgücünün önemli bir kısmının savaşa katılmış olması nedeniyle, kadınlar bu boşluğu doldurmak için göreve çağrılmışlardır. Cinsel ideolojinin, kadınların fiziksel olarak ağır işlere uygun olmadığı yönündeki görüşüne karşın, kadınları işgücüne çekmek için bir kampanya başlatılmış ve bu kampanyada kullanılmak üzere erkeksi tavırlara ve hatta erkeksi bir vücuda sahip “Rosie the Riveter” (Perçinci Rosie)

poster tiplemesi yaratılmıştır (Kottak, 2000: 295) (Bkz. Resim 1 ve Resim 2). Bu poster tiplemesinin yanı sıra, dönemin ünlü söz yazarları tarafından sözleri yazılmış ve bir erkek dörtlüsü tarafından seslendirilen bir şarkı da kampanyanın başarılı olması amacıyla etkin bir biçimde kullanılmıştır.¹⁹

19 **Şarkının tam sözleri şu şekildedir:** "While other girls attend their fav'rite cocktail bar/ Sipping Martinis, munching caviar/ There's a girl who's really putting them to shame / Rosie is her name / All the day long whether rain or shine / She's a part of the assembly line / She's making history, working for victory / Rosie the Riveter/ Keeps a sharp lookout for sabotage/ Sitting up there on the fuselage/ That little frail can do more than a male will do/ Rosie the Riveter/ Rosie's got a boyfriend, Charlie/ Charlie, he's a Marine/ Rosie is protecting Charlie/ Working overtime on the riveting machine/ When they gave her a production "E"/ She was as proud as a girl could be/ There's something true about/ Red, white, and blue about/ Rosie the Riveter / Everyone stops to admire the scene/ Rosie at work on the B-Nineteen/ She's never twittery, nervous or jittery/ Rosie the Riveter/ What if she's smeared full of oil and grease/ Doing her bit for the old Lendlease/ She keeps the gang around/ They love to hang around/ Rosie the Riveter/ Rosie buys a lot of war bonds/That girl really has sense/ Wishes she could purchase more bonds/ Putting all her cash into national defense/ Senator Jones who is "in the know"/ Shouted these words on the radio/ Berlin will hear about/ Moscow will cheer about/ Rosie the Riveter!" (Doyle, 2009)

Şarkı sözlerinin çevirisi: "Diğer kızlar popüler bir kokteyl bara takılıp, martinilerini yudumlar, havyarlarını çiğnerken; onları gerçekten utandıran bir kız var, Rosie'dir adı. Yağmur yağsa da, güneş açsa da gün boyu montaj hattının bir parçasıdır Perçinci Rosie, zafer için çalışır, tarih yazar. Sabotaj olmasın diye tetiktedir, uçak gövdesinde oturan bu küçük narin şey. Bir erkeğin yapacaklarından daha fazlasını yapar. Perçinci Rosie. Rosie'nin bir erkek arkadaşı var, ismi Charlie, Charlie bir denizci. Rosie perçin makinesinde fazla mesai yapıp Charlie'yi korur. Bir üretim ödülü aldığı anda bir kızın olabildiğince gururlanır. Kırmızı, beyaz ve mavi 'de [Amerikan Bayrağının Renkleri] doğru bir şeyler var, o da Perçinci Rosie'dir. Rosie B-19'da [Ağır Bombardıman Uçağı] çalışır, herkes bu manzarayı durup yüceltir, petrole ve makine yağına tamamen bulansa da Perçinci Rosie asla söylenmez, sinirlenmez ya da gerilmez, Müttefik silah programı için görevini yapıp, Takımını toplar, onlarla takılmayı sever, Perçinci Rosie. Rosie savaş tahvilleri alır, Bu kız gerçekten akıllı, parasını Ulusal Savunmaya yatırır, Daha çok tahvil almak ister, Meşhur Senator Jones bu sözleri radyoda haykırır, Berlin bunları duyar, Moskova bunlarla neşelenir, Perçinci Rosie."

Resim 1: Perçinci Rosie²⁰
(Kampanya başladığında)



Kaynak: (Doyle, 2009)

Resim 2: Perçinci Rosie²¹
(Kampanya Devam Ederken)



Kaynak: (Doyle, 2009)

Bu örnekte de görülebileceği gibi, kapitalist sistem kendi çıkarları doğrultusunda kadın emeğini görmezden gelebilme ve yine kendi çıkarları doğrultusunda çeşitli propaganda araçlarıyla kadın emeğini göreve çağırabilmek konusunda son derece başarılıdır. Gerçekten, Hegarty'nin de ifade ettiği gibi İkinci Dünya Savaşı süresinde devlet aygıtı, kadınlara yönelik karmaşık ve hatta toplumsal ahlaka zıt bir kampan-

20 Kampanyanın başında bu poster ilk kez Westinhouse fabrikasında kullanılmak için J. Howard Miller tarafından hazırlanmıştır (Doyle, 2009).

21 Bu resim Norman Rockwell tarafından hazırlanıp, The Saturday Evening Post dergisinin 29 Mayıs 1943 tarihli sayısının kapağında yer almıştır. Bu resmin özelliği, Rosie isminin bir kampanya resminde ilk kez doğrudan kullanılmasıdır (Doyle, 2009).

yayı başarıyla yürütmüştür²² (Hegarty, 2008: 2). Çünkü, kadın emeğini işgücü piyasasından “yedek işgücü ordusunu” oluşturmak için uzak tutan sistem, kadın emeğini yeri geldiğinde kendisiyle çelişir bir biçimde sisteme dahil etmektedir.

Perçinci Rosie örneği özellikle üzerinde durulması gereken bir örnektir çünkü bu süreç içerisinde kadınlar sadece o zamana kadar “erkek işi” olarak tanımlanan gemi inşaatı ve uçak montajı gibi ağır sanayi işlerinde herhangi bir tereddüt yaşanmadan çalışabilmişler, daha doğru bir ifade ile çalıştırılmışlardır. Örneğin, 1943 yılında 2 milyon kadın İngiltere’de savaş araçları sanayinde çalıştırılmışlardır (German, 2006: 111). Bu süreç içerisinde dikkat çeken diğer bir nokta gerektiğinde kadınların yaşamını kolaylaştırılabilir düzenlemelerin de yapılabildiğidir. Daha önce de ifade edildiği gibi ev işleri ve çocuk bakımı gibi işler kadınlarla özdeşleştirilmiş ve buna bağlı olarak da kadın emeğinden ücretsiz aile işçisi olarak yararlanılmaktadırlar. Ancak, bu ideolojinin hakimiyetinin kırılması gerekmektedir ve bu hakimiyeti kırma görevi yine ideoloji yapıcılara düşmüş ve özellikle toplumsal yapı devlet eliyle duruma uygun bir dönüşüme uğratılmıştır. Örneğin II. Dünya Savaşı arifesinde (İngiltere’de), “evli kadınlar öncelikle gönüllü olarak çalışma hayatına atılmaya teşvik edildiler. Devlet tarihinde ilk kez evli kadınların nerede ve ne işte çalışacakları düzenleniyordu. Devlet kadınların çalışabilmesi için alışveriş saatlerini düzenledi, işyerlerinde kadınlar için sağlık olanaklarında ve çocuk bakımında destek sağladı. Kadın Gücü Dayanışma Komitesi adında bir komite bu işlerle ilgilenmek için kuruldu.” (German, 2006: 110-111. Ayrıca bkz. Grint, 1998: 98). O halde, kadınların ev işleri, çocuk bakımı gibi ücretsiz işgücü olarak ya da sekreterlik gibi değeri düşü-

22 Hegarty, kadınlardan sadece savaş sanayi üretiminde değil aynı zamanda “Zafer Kızları” gibi çeşitli adlar altında askerlerin hoşça vakit geçirmesi için yararlanıldığını da anlatmaktadır (Hegarty, 2008).

rülmüş ücretli işlerde çalışan işgücü olarak çalışmalarının bir tasarımı sonucu olduğunu ve bu tasarımı yapanın yine değişen koşullar nedeniyle yeni bir tasarımla kadınları çalışma yaşamına dahil etmek için her türlü toplumsal yapıyı yeniden düzenleme becerisine sahip olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Başka bir deyişle, kadın işgücünün iş piyasasına dahil olup olmayacağına ilişkin düzenlemelerin bilinçli bir biçimde hakim güçler tarafından tasarlandığı ve belirli bir ideolojik olgu olduğunu ileri sürmek mümkün görülmektedir. II. Dünya Savaşı'nda yaşanan örnekler de göstermektedir ki, kadın işgücünün iş hayatında yer alması, sosyal yaşamda ve aile yaşamı içerisinde kendiliğinden sorun yaratmamaktadır. Kadın emeğinin iş yaşamında yer alması için yeri geldiğinde teşvik edici ve düzenleyici önlemler alınabilmektedir. Örneğin, "savaş sırasında kadınların vakitlerinin çoğunu ev işleriyle geçirmeleri beklenmiyordu. Aksine evde fazla iş yapmamaları için teşvik ediliyorlardı. Devlet tarafından işletilen restoranlar, ucuz fiyatlarla sıcak yemek servisi yapıyordu. En azından bir grup kadın işçi için çocuk bakım olanakları sağlanıyordu. Birkaç fabrika, savaş malzemeleri üreten işçilerinin çok zamanını alan sıraya girip, alışveriş yapma işlerini yapması için birkaç eleman işe almışlardı." (German, 2006: 112). O halde, diğer zamanlarda kadın emeğinin özellikle iş piyasasında yer almaması ya da belirli bazı işlerde yer alması için özellikle engelleyici ve zorlaştırıcı önlemler alındığı ya da algıların bu amaçla manipüle edildiğini ileri sürmemek için hiçbir neden bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kadınların iş piyasasındaki aktif rolünün aslında, Marx'ın söz ettiği "yedek işgücü ordusunu" oluşturmak olduğunu düşünmek gerekir. Gerçekten, kadın işgücünün savaş döneminde fabrikalara çekilmesi ve savaş sonrasında evlerine gönderilecek olmasının ya da hizmet sektöründe çalıştırılmalarının planlı bir hareket olduğu görülmektedir. Üstelik sendika yöneticileri dahi bu planlı hareketin bir parçası haline gelmişlerdir. Örneğin,

“...savaş yılları, sendika liderlerinin kadın konularında hala eski kafalı olduğunu gösterdi. 1942’deki TUC’un [İngiliz İşçi Sendikaları Federasyonu] Kadın Danışma Kurulu savaş sonrası planlarında, evli kadınların savaştan sonra işlerini bırakmalarını ve kadınların hizmet sektöründeki çalışmalarının artırılması gerektiği yer aldı” (German, 2006: 143).

Perçinci Rosie örneğinde de görülebileceği gibi cinsiyete bağlı işbölümü ve buna bağlı olarak cinsiyete bağlı işgücü talebi gerektiğinde sistem tarafından ortaya çıkarılabilmekte ve yine sistem tarafından ortadan kaldırılmaktadır. Burada esas üzerinde durulması gereken nokta cinsiyete bağlı işbölümünün sağlanması için ideolojik aygıtlar tarafından kültürün ve kültürel aktarım mekanizmalarının kullanılmakta olduğudur.

II. Dünya Savaşının kazanılmasıyla birlikte Perçinci Rosie’nin (Rosie the Riveter) de yıldızı sönmüş ve cepheden dönen erkek işgücünün işe geri dönmesi gündeme gelmiştir. Bunun için “kadınların yeniden yuvaya geri dönmesi için geniş bir kampanya başlatıldı. Yeniden güçlü bir şekilde diriltilen ev kadını [efsanesi] zevcelik, analık ve tüketicilik rollerini yüceltmeyi getirdi. Kadınların çalışmasını kolaylaştırmak üzere kurulan kreş ve çocuk yuvaları da ... ABD’de bu yıllarda kapatıldı” (Kayhan, 1999: 28). Bu süreç içerisinde Perçinci Rosie’lerin büyük bir çoğunluğunun zorla işten çıkarıldıkları görülmektedir. Bu gelişme şaşırtıcı değildir, çünkü savaş işgücü olarak kullanılan kadınların neredeyse % 95’inin zafer kesinleşince işten çıkartılması savaşın başında planlanmıştı. Ancak, ilginç olan Amerikan toplumun büyük bir çoğunluğunun yanı sıra kadınların da büyük bir çoğunluğu erkeklerin geri dönüp işlerini geri almalarını hem ahlaki hem de yasal bir hak olarak görmesidir. Bununla birlikte, savaş döneminde işe alınan 5 milyon kadın istekleri dışında işten çıkarılmışlar (Weatherford, 2010: 263) ve Perçinci Rosie’ler 1947 yılından sonra Pembe Yakalı Hizmet Sektörü İşçisi Pamela’lara dönüşmeye başlamışlardır (Weatherford, 2010: 256).

Yukarıda yer alan örnekte de görüleceği gibi ağır sanayi işçisi olarak kullanılmalarında sakınca görülmeyen kadınlar, kendilerine olan ihtiyaç bittiğinde medeni durumlarına göre ya tipik bir gizli yedek işgücü ordusu olarak (bir kerelik kullanılıp atılan) evlerine gönderilmekte ya da gezgin işgücü ordusu olarak (sistemin kendilerine layık gördüğü) hizmet sektörüne yönlendirilmektedirler. Dolayısıyla kadın işgücü, yedek bir işgücü olarak kullanılmıştır. Gerçekten, kadının üretim sürecinde ve buna bağlı olarak ekonomik yaşamda kısıtlı bir biçimde yer alması gerektiği yönündeki görüş sistem tarafından empoze edilirken, ihtiyaç duyulması halinde yine kadınların üretim sürecinde ve ekonomik yaşamda yer alması söz konusu olabilmektedir. Aynı şekilde, mesleklerin de kadın kimliği ile özdeşleşmekte olduğu görülmektedir. Oysa, Perçinci Rosie örneğinde de görülebileceği gibi, bu ayırım tamamen hakim sistemin ideolojik aygıtlarının ortaya çıkardığı yapay bir ayırımdır. Fiziksel zayıflığı bulunduğu ileri sürülen kadın işgücünden yeri geldiğinde erkek işgücü ile aynı şartlarda yararlanılması ve sosyal yaşamın buna uygun düzenlenmesi mümkün olabilmektedir. Bu nedenle, cinsiyet temelli işbölümünün doğal olmadığını, yapay bir arka planının bulunduğu kabul etmek gerekir.

Sonuç

Kadınların çalışma yaşamında erkeklere göre eşit olmayan koşullar altında oldukları, kadınların bu dezavantajlı konumları ataerkil toplumsal yapı kadar kapitalist üretim sürecinden de kaynaklandığı çalışmada tespit edilen konulardandır. Kadın işgücünün bu olumsuz koşullar altında cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliği yaşadığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Kadın işgücünün yaşadığı bu cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliği, kapitalist hakim ideolojinin aygıtlarının işleyişinin bir sonucu olarak kabul edilebilir. II. Dünya Savaşı'nda ABD'nin imalat

sanayinde cepheye giden erkek işgücünün yarattığı boşluğun, Perçinci Rosie tiplmesiyle sürdürülen bir kampanya ile kadın işgücü tarafından doldurulması ve geleneksel olarak kadınların çalışamayacağı işler arasında sayılan ağır ve tehlikeli işlerde bu süreç içerisinde milyonlarca kadının istihdam edilmiş olması, kadınların cinsiyete bağlı işgücü eşitsizliğinin bir sonucu olarak çalışma haklarının ve koşullarının kapitalist hakim ideolojik aygıtlar tarafından kontrol edilmesine iyi bir örnektir.

II. Dünya Savaşı'nın olağanüstü bir dönem olması nedeniyle bu dönemde savaşı kazanmak için yapılanların genelleştirilmesinin ne kadar doğru olduğu sorgulanabilir. Gerçekten Perçinci Rosie'lerin, bir ülkenin var olma ve savaşı kazanma mücadelesinin meşru sonucu olup olmadığı sorusu tartışmaya açık olarak kabul edilebilir. Ancak, II. Dünya Savaşı'nın diğer önemli aktörü olan Almanya'da Perçinci Rosie gibi bir olayın yaşanmadığı görülmektedir. Tam tersine Nazi İdeolojisinin 3 K (Kinder, Küche, Kirche) (Çocuk, Mutfak, Kilise) anlayışıyla kadınları özellikle üretim sanayinden uzaklaştırdıkları, kadınları gelecek nesillerin güvencesi olarak konumlandırdığı ve kadınlardan beklediği en büyük görevin, savaşın kazanılmasından sonra sağlıklı nesillerin yetiştirilmesi olduğu görülmektedir (Ayrıntılı görüşler için Bkz. Bundraß vd. 2005: 12; Gupta, 1991). Bu konudaki tartışmalar kuşkusuz ileride yapılacak karşılaştırmalı çalışmalar için verimli bir kaynak olacaktır.

Diğer yandan, bazı görüşler, kadın işgücünün yedek işgücü olarak değerlendirilmesinin doğru olmadığını ileri sürse de, bu tebliğde verilen Perçinci Rosie örneğinde de görülebileceği gibi kadın işgücü gerektiğinde kapitalist sistem tarafından yedek işgücü ordusu olarak kullanılabilir. Perçinci Rosie örneğinde kadınların Marx'ın söz ettiği üç tip yedek işgücü ordusuna da uygun görülmektedir. Bu örnekteki kadın işgücü gizli bir yedek işgücü ordusu olarak tanım-

lanabilir, çünkü daha önce işgücü piyasasında yer almayan milyonlarca kadın ev işlerinden çekilerek savaş dönemlerinde çalıştırılmış ve daha sonra bu işgücünün bir kısmını geri döndürmek mümkün olmamıştır. Bunun bir sonucu olarak da kadın işgücü, gezgin yedek işgücü ordusuna doğru bir değişim göstermiştir. Kadınların çoğunlukla hizmet sektöründe ve esnek çalışma biçimlerinde istihdam ediliyor olması buna bir örnektir. Kendisinde, erkekler kadar çalışma gücünün olduğunu anlayan, ancak bir daha iş bulamayan kadın işgücü ise Marx'ın tarif ettiği üçüncü yedek işgücü ordusu olan durgun yedek işgücü ordusunu oluşturmuştur. Dolayısıyla, kadın işgücünün dezavantajlı durumunun sadece ataerkil toplumsal yapıdan kaynaklanmadığını, temelde hakim ekonomik sistem tarafından etkin bir biçimde kullanılan ideolojik aygıtların etkisiyle ortaya çıktığını ileri sürmek mümkündür. Gerçekten, kadının, zayıf ve korunmaya muhtaç doğasının yanı sıra eve ait olduğu düşüncesinin altını ısrarla çizen kapitalizm, ihtiyaç duyduğunda, kadın işgücünü iş piyasasına çekecek ideolojik düşünce ve mekanizmaları devreye sokmaktadır.

KAYNAKÇA

- AKYÜZ, Yılmaz (1980), Emek Değer Teorisi ve Nitelikli İşgücü Sorunu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 441, Ankara.
- BORA, Aksu (2005), Kadınların Sınıfı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- BUNDRAß, L., J. Scherner, ve J. Streb (2005), "Demystifying the German "Armament Miracle" During World War II. New Insights from the Annual Audits of German Aircraft Producers", Economic Growth Center, Center Discussion Paper No. 905, Yale University, <http://www.econ.yale.edu/~egcenter>, 25.08.2010.
- DOYLE, Jack, (2009), "Rosie the Riveter, 1942-1945", PopHistoryDig.com, February 28, 2009, <http://www.pophistorydig.com>, 27.08.2010.
- ECEVİT, Yıldız (2000), "Çalışma Yaşamında Kadın Emeginin Kullanımı ve Kadın-Erkek Eşitliği", Kadın-Erkek Eşitliğine Doğru Yürüyüş: Eğitim, Çalışma Yaşamı ve Siyaset, TÜSİAD Yayın No: T/2000-12/290.

- GERMAN, Lindsey (2006), Cinsiyet Sınıf ve Sosyalizm, Çev. Yıldız Önen, Babil Yayınları, İstanbul.
- GIDDENS, Anthony (2005), Sosyoloji: Kısa Fakat Eleştirel Bir Giriş, Çev. Ülgen Yıldız Battal, Phoenix Yayınevi, Ankara.
- GRINT, Keith (1998), Çalışma Sosyolojisi, Çev. Ve Ed. Veysel Bozkurt, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- GUPTA, Charu (1991), "Politics of Gender: Women in Nazi Germany", Economic and Political Weekly, Vol. 26, No. 17, pp. WS40-WS48.
- HARTMANN, Heidi (2006), Marksizm'le Feminizm'in Mutsuz Evliliği, Çev. Gülşad Aygen, Agora Kitaplığı, İstanbul.
- HEGARTY, Marilyn E.(2008), Victory Girls, Khaki-Wackies and Patriotutes: The Regulation of Female Sexuality During World War II, New York University Press.
- KAYHAN, Fatma (1999), Feminizm, BDS Yayınları, İstanbul.
- KESİRİKLİOĞLU, Fatma, "Küreselleşme Bağlamında Değişen Cinsiyet Kavramı", Paradox Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 2, ss. 1-17, <http://www.paradoks.org>, 10.03.2009.
- Kitab-ı Mukaddes
- KOTTAK, Conrad Philip (2000), Cultural Anthropology, McGraw Hill.
- MARX, Karl (2003), Kapital, Cilt: 1, 3. Basım, Eriş Yayınları, Ankara.
- NİKİTİN, P. (2006), Ekonomi Politik, 8. Basım, Eriş Yayınları, Ankara.
- PELIZZON, Sheila Margaret (2009), Kadının Konumu Nasıl Değişti? Feodalizmden Kapitalizme, Çev. İhsan Ercan Sadi ve Cem Somel, İmge Kitabevi, Ankara.
- SCOTT, Joan W. (2007), Toplumsal Cinsiyet: Faydalı Bir Tarihsel Analiz Kategorisi, Çev. Aykut Tunç Kılıç, Agora Kitaplığı, İstanbul.
- WEATHERFORD, Doris (2010), American Women During World War II: An Encyclopedia, Routledge, New York.
- Edition, Cambridge University Pres, Cambridge.
- BARNARD, Catherine (2000), EC Employment Law, Oxford University Press, Second Edition, Oxford, London.

2000'Lİ YILLARDA YOKSULLUK VE YOKSULLUKLA MÜCADELE'DE TÜRKİYE

Öğr. Gör. Dr. Gülay HIZ

Muğla Üniversitesi, MMYO,
İktisadi ve İdari Programlar Bölümü
hgulay@mu.edu.tr

ÖZET

Yoksulluk, kişinin yaşam düzeyinin toplumda genel kabul görmüş bir standardın altında olması durumunda ortaya çıkan bir statüdür. Yoksulluk, 20.yüzyılın sonlarında insanlığın yüz yüze kaldığı en önemli beşeri ve toplumsal bir olgu olarak varlığını korumaktadır. Dünya nüfusunun büyük çoğunluğunun hızla yoksullaştığı, dünya gelirin her geçen gün daha da adaletsiz dağıldığı günümüzde pek çok ülke az ya da çok bu sorun ile karşı karşıya kalmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan, yeryüzünde oldukça geniş bir coğrafya üzerinde görülen, henüz bütün boyutları ile tam olarak incelenemeyen yoksulluk sorunu uzun bir zaman daha dünya gündeminde kalmaya da devam edecek gibi görünmektedir.

Bu çalışmada yoksulluğun kavramsal olarak tanımlanmasının yanı sıra, yoksulluk ile ilgili mücadelede ekonomik ve sosyal kalkınma programlarının önemini yanında yoksulluğa yol açan faktörler de vurgulanmaya çalışılmıştır. Bunun yanı sıra yoksulluğu gidermeye yönelik uygulanabilecek politikaların ve önerilerin ortaya konularak Türkiye'de yoksulluğun bugünkü boyutlarına yönelik bir durum tespiti yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yoksulluk, Türkiye'de yoksulluk, Sosyo-ekonomik gelişme.

ABSTRACT

Poverty is a status emerged in the case of levels of people living standards drops under the generally accepted levels in the community. Poverty is still remains as the most significant human and social phenomenon that mankind is facing in late 20th century. Today, the majority of the world's population rapidly becomes poor every day due to the unequal distribution of the world income and many countries more or less are faced with this problem. The issue of poverty emerging from socio-economic developments occurring in a wide geography on earth and, not yet being examined with all dimensions seems to continue remaining in global agenda for a long time.

In this study, conceptual identification of poverty and the importance of economic and social development programs in the fight against poverty in addition to the factors causing poverty were also emphasized. Moreover, the present size of the poverty and situation in Turkey were presented and some proposals and policies to alleviate poverty were put forward.

Key words: Poverty, poverty in Turkey, socio-economic development.

1. YOKSULLUK KAVRAMI

Yoksulluk, genellikle maddi kaynaklardan; bazen de kültürel kaynaklardan yoksun kalındığını ifade eden bir durumdur. Yoksulluk kavramının bir şeyin insanın elinden alınması ya da mülksüz bırakılmayı ifade eden yoksunluk terimi ile birlikte düşünülmesi gereklidir. Yoksulluk, asgari ihtiyaçları karşılamaya yetecek bir gelire sahip olmamak ve normal kabul edilebilecek bir yaşam standardının altında bulunmak durumudur. Bireyin ve hane halkının yaşadığı toplum göz önüne alınarak yapılan bir başka tanımlama

ise şöyledir; yoksulluk, toplumsal refah düzeyi, toplumun yaşam standardının mutlak ve görel olarak minimum bir düzeyin altında kalan bireyin ve hane halkının statüsüdür (TÜSİAD, 2000:96).

Dünya Bankası ise yoksulluğun tanımını şöyle yapmaktadır: Yoksulluk asgari yaşam standardına erişememe durumudur. Başka bir ifade ile yoksulluk maddi nitelikteki mahrumiyetler nedeniyle kaynaklara ve üretim faktörlerine erişememe ve asgari bir yaşam düzeyini sürdürecekt gelirden yoksun olma halidir (WORLDBANK, 1990:26).

Yoksulluk kavramı genellikle birçok başlık altında açıklanabilmektedir. Literatürde kabul gören yoksulluk kavramları; mutlak yoksulluk, görel yoksulluk, öznel yoksulluk, gelir yoksulluğu, insani yoksulluk ve yoksulluk sınırıdır.

a) Mutlak Yoksulluk

Mutlak yoksulluk, hane halkı ya da fertlerin biyolojik olarak, kendilerini üretebilmeleri için ihtiyaç duydukları asgari gelir ve harcama düzeyine sahip olamama durumudur. Tanımın yaşamı sürdürebilmek için gerekli olan asgari besin bileşenlerini veya kaloriyi esas alması ona mutlaklık niteliği kazandırmaktadır (Aktan, 2002:4). Yani kısaca mutlak yoksulluk, bir kişinin sağlıklı ve sosyal bir yaşamdan dışlanmadan hayatını sürdürebilmek için gerekli olan minimum harcama düzeyini de ifade etmektedir.

Mutlak yoksulluk sınırı²³, spesifik bir refah düzeyi ile bağlantılıdır. Belirli bir yaşam standardının altında kalan kesim yoksul olarak adlandırılır. Bu yolla yoksulluk sınırının belir-

23 Mutlak yoksulluk sınırı günde 1 dolar olarak kabul edilirken, bu sınır kişinin günlük gereksinimlerini karşılamak için belirlenen alt sınır olarak tanımlanmaktadır.

lenmesi, farklı zaman ve gruplar itibariyle karşılaştırmaların yapılmasını olanaklı kılar (Aktan, 2002:4-5). Mutlak yoksullukta yoksulluk çizgisi iki farklı yöntemle hesaplanır. Bunlardan birincisi, sadece minimum gıda harcaması maliyetini esas alır. Bunun için bir kişinin yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan minimum kalori ihtiyacı hesaplanır. Daha sonra bu kalori ihtiyacını karşılayacak gıda harcaması maliyeti çıkarılır. İkinci yöntem, bireyin sadece minimum gıda harcamasını değil onun yanında diğer temel ihtiyaçlarını (giyinme, barınma, ısınma gibi) da dikkate alır. Dolayısıyla birinci yöntemle göre daha yüksek bir yoksulluk çizgisini tanımlar (TÜSİAD, 2000:96).

Dünya Bankası'nın 1990 yılındaki raporunda mutlak yoksulluk kavramını, "insanın hayatta kalabilmesi için gerekli olan günlük kalori 2400 k/cal besini almaya geliri yetmeyen insanlar mutlak yoksuldur" şeklinde tanımlamıştır. Buradaki 2400 k/cal kentsel alanlar için belirlenmiştir. Kırsal alanlar için ise 2100 k/cal'dir. Mutlak yoksulluk sınırı az gelişmiş ülkeler (AGÜ) için kişi başına günde 1\$, Latin Amerika ve Karayipler için 2\$, Türkiye'nin de dahil olduğu Doğu Avrupa Ülkeleri için 4\$ ve gelişmiş ülkeler (GÜ) için ise 14,4\$ olarak belirlenmiştir (WORLDBANK,1990:27-36).

FAO (Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı) ve WHO (Birleşmiş milletler Dünya Sağlık Teşkilatı), mutlak yoksulluk kriterini esas alarak, günlük kalori miktarının yalnızca %80'ini karşılayabilenleri "ultra yoksul" olarak tanımlamaktadır. Dünya Bankası da, ultra yoksulluğun bir benzeri olarak "olağanüstü yoksulluk" tanımını yapmaktadır.

b) Göreli Yoksulluk

Görelî yoksulluk kavramı, insanın toplumsal bir varlık olmasından yola çıkmaktadır. Görelî yoksulluk kavramına

göre, yoksulluk sadece kaynaklara erişememe ve yaşamı sürdürme meselesi değildir. Yoksulluk, kişi ya da hane halkının içinde yaşadığı toplum tarafından kabul edilen asgari bir yaşam düzeyine sahip olup olmadığı ile ilgili bir konudur (Dumanlı, 1995:211-229). Yani, toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranının altında olması durumudur. Diğer bir ifade ile bir kişinin veya grubun yaşam düzeyinin, kendisinden daha yüksek gelire sahip bir referans grubunun geliri ile karşılaştırması sonucunda ortaya çıkan bir olgu olarak tanımlanmaktadır.

Görelî yoksulluk, daha yaygın olarak maddî kaynakların, toplumda adet haline gelmiş veya en azından özendirilen ve onaylanan normal etkinliklere katılımın ve belli bir konfor ve yaşam koşullarına sahip olmanın olanaksız veya son derece kısıtlı hale gelecek kadar yetersiz kalması olarak tanımlanmaktadır (Şenses, 2001:91). Burada birey, gereksinimlerini karşılama derecesi yönüyle, toplumun diğer bireyleri karşısındaki durumuna göre nitelendirilmektedir. Yoksulluğun görelî olarak tanımlanmasında ya nüfusun düşük gelirli bir oranı yoksul olarak kabul edilmekte ya da ortalama gelir düzeyinde bir sınır saptanarak, bu sınırın altında gelire sahip olanlar yoksul olarak ifade edilmektedir (Dağdemir, 1994:1). Bu nedenle görelî yoksulluk, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri yansıtan yoksulluk olarak da tanımlanabilmektedir. Görelî yoksulluk kavramı gelişmiş ülkeler için, mutlak yoksulluk kavramı ise az gelişmiş ülkeler için kullanılmaktadır.

c) Öznel Yoksulluk

Yoksulluk yaklaşımlarından üçüncüsü olan öznel yoksulluk tanımında, yoksulluk çizgisinin kesin olarak belirlenmesi için yapılması gereken çalışmalardan bahsedilir. Bu yaklaşımda temel düşünce şudur: Mademki yoksulluk toplumun ka-

bul edeceği minimum bir yaşam standardı düzeyiyle ilgilidir. Öyleyse yoksulluk çizgisini belirlemenin bir yolu, büyük ölçekli anketler yaparak toplumun bu konudaki görüşünü belirlemektir (Goodman, Johnson ve Webb, 1997:230).

Öznel yoksulluğu belirleyebilmek amacıyla yapılan anketlerde farklı yöntemler kullanılır. Deneklere yoksul olmamak, iyi bir gelire sahip olmak gibi bazı özel hedeflere ulaşabilmek için yeterli olduğunu düşündükleri gelir miktarı sorulur. Bu yöntem "Leyden Yaklaşımı" olarak bilinir. Öznel yoksullukta, anket sonuçlarından refah düzeyleri ile gelirler arasında bağlantı kurularak, kritik bir refah düzeyi seçilip ona karşılık gelen gelir düzeyi yoksulluk çizgisi olarak kabul edilir (Atkinson, 1991:23). Yoksulluk sınırı hesaplanırken kişilere ne kadar gelir elde ederlerse geçinme düzeylerinin; çok kötü, kötü, yetersiz, yeterli, iyi, çok iyi olacağı konusunda sorular yöneltilmektedir. Kişiler kendi yaşam düzeylerine göre bu soruya yanıt vermektedirler. Sonuçlar değerlendirilerek daha çok fertlerin kendileri için belirledikleri sınırlar ortaya çıkarılmaktadır.

Kısaca öznel yoksulluk, insanların kendileri için yeterli kabul edebilecekleri, maksimum düzeyi sağlamaya yetecek bir gelire sahip olup olmadıklarına ilişkin beyanlara bağlı olarak yapılan bir tanımdır.

d) Gelir Yoksulluğu

Gelir yoksulluğu yaşamın idame ettirilmesi için asgari düzeyde gerekli gelir düzeyi ile ölçülmektedir. Bu anlamda, gelir yoksulluğu, satın alma gücünden yoksun olma, yani "parasızlık" anlamına gelmektedir (Aktan, 2002). Gelir yoksulluğu hesaplamalarında genellikle bir ülkede, belirli miktarda yiyecek satın almak için gerekli gelir, "yoksulluk sınırı" olarak belirlenmektedir.

e) İnsani Yoksulluk

İnsani yoksulluk, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından geliştirilmiş yeni bir yoksulluk ölçütüdür. İnsani yoksulluk bazı bireylerin insanca yaşam imkanlarına sahip olamaması anlamına gelmektedir (Aktan, 2002).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak, insani yoksulluğu üç kriterden yola çıkarak hesaplamaktadır. Bu kriterler; yaşam süresi, eğitim ve ekonomik ve sosyal imkanlardır.

f) Yoksulluk Sınırı

Yoksulluk sınırı, bir toplumda yoksul olanlarla olmayanları birbirinden ayırmakta kullanılan izafi bir çizgidir (Dumanlı, 1996:8). Yoksulluk çizgisinin tanımlanması ile ilgili ortak bir payda henüz oluşturulamamıştır. Yoksulluk sınırı ile ilgili olarak gıda harcamalarına göre, temel ihtiyaçların maliyetlerine göre, gıda kalori alımına göre, Leyden yaklaşımına göre ve ortalama gelirin yarısı yaklaşımına göre çeşitli yönlerden hesaplama yapılabilmektedir. Göreli, mutlak ve sübjektif olmak üzere üç çeşit yoksulluk sınırı bulunmaktadır. Yoksulluk sınırının belirlenmesi, yoksulluk düzeyi hakkında yorum yapabilmek için bir önkoşuldur.

2. YOKSULLUĞA YOL AÇAN FAKTÖRLER

Yoksulluk tanımlamalarında farklı yaklaşımlar olduğu gibi, yoksulluğa yol açan faktörlerde de farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Yoksulluğun genel olarak neden kaynaklandığı sorusuna net bir cevap bulabilmek mümkün değildir. Genel çerçeve itibari ile yoksulluk sorununa neden olan faktörler gruplanacak olunursa, üç farklı faktör grubundan söz edilebilir. Bunlar; yapısal faktörler, dinamik faktörler ve küreselleşmedir.

a) Yapısal Faktörler

Yoksulluğa neden olan faktörler arasında, toplumsal işleyişin yapısal özellikleri göz ardı edildiği sürece yoksulluk analizleri tam anlamıyla açıklanamamaktadır (Ercan, 2001:11). Yoksulluğa yapısal yaklaşımda bulunanlar, ekonomik güç eşitsizlikleri düzeltilmeden, yönetimdeki iyileştirmelerin fazla bir anlamı olmayacağı görüşündedirler (Akdan, 2003). Yapısal faktörler içinde demokratik ve katılımcı mekanizmalar bir bütün içerisinde değerlendirilerek, ekonomik, siyasal ve toplumsal bir çerçevede ele alınabilir.

Toplumsal yapının değişimi ve bu değişim ile birlikte, egemen faktör olan sermaye birikim rejiminin kendini yeniden üreten dinamiği de yoksulluğun yapısal problemlerinden biri olarak kendini göstermektedir (Temelli, 2003).

Yoksulluğun ekonomik boyutunda gelir dağılımı eksenli bir yaklaşım ön plana çıkmaktadır (Erdoğan, 2002:13-26). Ekonomik kaynakların kullanım ve dağılımı ile ilgili bir soruna bağlı olarak, gelir dağılımı eşitsizliği yoksulluğun en önemli yapısal problemlerinden birini oluşturmaktadır.

b) Dinamik Faktörler

Yoksulluk tanımlamasının alanı her geçen gün genişlerken bu alanın içine giren unsurların dar bir tanımlama ile ifade edilmeleri güçtür. Yoksulluk, toplumsal unsurların birçoğunda yaşanan bir yoksullaşma süreci olarak kendini yeniden tanımladığı için dinamiktir. Dünya sistemine bir bütün olarak bakıldığında, yoksul alanların kaba çizgilerle ayrıldığı görülmektedir. Genellikle, güney kuzeye, çevre merkeze, kırsal kente göre daha yoksuldur (Chossudovsky, 1999:47). Alışıl gelmiş gelir dağılımı kategorileri içinde de alt sınıflar doğal olarak üst sınıflara göre daha yoksuldur (Sönmez, 2002:15). Piyasa

dinamiklerinin eşitsizlik yaratıcı öğelerinin giderek toplumsal alanda daha fazla hissedilir olması, yoksulluk sorununu toplumsal tartışma konularının ilk sırasına taşımıştır.

Dönemin popüler konusunu oluşturan yoksulluk, çeşitli endeksleme yöntemleriyle²⁴ ölçümlemeye tabi tutulurken, mutlak ve nispi yoksulluk sınırlarının belirlenimi önem kazanmıştır (İnsel, 1989:62). Bütün bu çalışmalar bireysel yoksulluk üzerinden hareket etmekte, yoksullukla mücadele yeni bir sosyal alan içinde çözümlenmeye çalışılmaktadır. Bu sosyal alan piyasa – devlet ilişkisini kesintiye uğratmaksızın, toplumsal alanın kendi iç yapısının yeniden düzenlenmesine yönelik olarak tasarlanmaktadır. Sosyal işlevli devlet bütçelerinin etkinsizliği vurgusu terk edilmeksizin, devletin mali disiplini konusu sürekli yinelenmekte, bu alanın dışında kalan paylaşım süreçleriyle yoksulluğa çözüm üretme üzerinde açılımlar sağlanmaya çalışılmaktadır (Adda, 2002:163). Piyasanın sürekli toplumsal alanın kaynaklarına yönelik aleyhte gelişimi ve bu gelişim sonucu yaratmış olduğu sosyal alandaki tahribat engellenmeksizin bir çözümün ortaya çıkması oldukça güç gözükürken, devletin sosyal alanı boşaltması küreselleşmenin yaratmış olduğu yoksullaşma sürecini daha da hızlandırmaktadır.

c) Küreselleşme ve Yoksulluk

Yoksulluğun ulusal olduğu kadar uluslar arası boyutları da vardır. Günümüzün “küreselleşen” dünyasında artık yoksulluk kavramı yalnız ulusal sınırlar içerisinde değerlendirilme-

24 Yoksulluk ölçütlerine baktığımızda, yoksulluk oranı, yoksulluk açığı endeksi, Sen endeksi, Foster-Greer-Thorbecke ölçütü, türünden tüm hesaplama yöntemlerinde ortaklaşa alanına yönelik yoksullukla ilintili değişkenlerin kullanılmadığını, yeniden dağılım sürecinde bireysel gelir kategorilerinden hareket edildiği görülmektedir.

mektedir. Yoksul/varsıl ayrımı yaşam alanları üzerinden yapılabilir olmaktan giderek uzaklaşmakta, yoksulluk, kamusal alan içinde bir çokluk olarak ortaklaşa alanın ortak paydasını oluşturan ve her yerde oluşan bir gelişimin adı olmaktadır. Bu gelişim küreselleşme dediğimiz birikim rejiminin toplumsal izdüşümünden kaynaklanmaktadır. Küreselleşme süreci en yalın haliyle sermayenin uluslararası dolaşım sürecindeki serbestlik ile açıklamasını bulurken, bu süreç kamusal alan ilişkilerini piyasa egemen belirlenimi düzeyine çekmiş, toplumsal alan ve devlet piyasa dinamiklerine giderek daha fazla bağımlı hale gelmiştir (Şenses, 2001:204-320).

Küresel yoksulluğu belirlemede kullanılan Human Development Index-İnsani Gelişme Endeksleri (HDI), verilerin yetersizliği, yanlış parametrelerin seçimi, parametrelerin birbirlerini etkilemesiyle ortaya çıkan korelasyonun göz ardı edilmesinin neden olduğu hesaplama yanlışlıkları, KBMG miktarını belirlemede yanlış formüllerin kullanılması ve bazı değişkenlerin hesaplara alınmaması gibi (Stanton, 2007: 16-22) nedenlerle eleştirilse de günümüzde en çok kullanılan karşılaştırmalı yoksulluk endeksidir.

Küreselleşme öncesi dönemin yoksulluk tanımlarının bu dönemin tanımlarından farklı bir kategorik belirlenime sahip olduğu görülmektedir. Sosyal devlet sürecinde piyasa – toplum ilişkisinin dayandığı uzlaşma zemininde, devletin sermaye birikim rejimiyle olan ilişkisi, yoksulluk azaltıcı bir iktisadi politika şeklinde yerini bulur. Bu dönemin yeniden üretim koşullarına uygun bir yapılanmadır. Burada yoksul ve yoksulluk türü kavramlarının dayandığı profil, toplumsal alanda mağdur olandır (Rodrik, 2003). Ama bu mağduriyet sistem dışı etkenlere bağlı olarak ortaya çıkan bir ilişkiyle açıklanmakta, toplum tarafından da böyle algılanmaktadır.

3. 2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE YOKSULLUK

Yoksulluk dünyaya paralel olarak Türkiye'de de önemini ve etkilerini devam ettiren bir sorundur. Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu Türkiye 2010'un birinci amacı mutlak yoksulluk ve açlığı ortadan kaldırmaktır. Birinci sırada yer alan bu amaç, Türkiye'de yoksulluk gerçeğinin kamu otoritelerince kabulünün çok önemli bir göstergesidir. Yoksulluk sorunu ile mücadele etmenin yolu ise sorunun büyüklüğünün ortaya konulması ve kimlerin yoksul olduğunun belirlenmesinden geçmektedir. Hane halkı düzeyinde yapılacak anket ve analizler günümüzde yoksulların tespit edilmesinde tercih edilen etkili yöntemlerdir. Bu analizlerde bireylerin sosyo-ekonomik durumları, yaş, cinsiyet, meslek ve çalışma koşulları gibi etkenler yoksulluk düzeyini belirlemede önemli değişkenlerdir.

Özellikle Türkiye'de 1990'lar sonrası yaşanan toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmeler sonunda gelir dağılımı eşitsizliği artmıştır. Belirli periyotlarla açıklanan yoksulluk sınırı ile açlık sınırı rakamları dikkat çekici hale gelmeye başlamıştır. Asgari ücretin, açıklanan bu sınırların çok altında olduğu ise her zaman kabul edilmekte ve yoksulluğun her geçen gün artıyor oluşu vurgulanmıştır. Önceki yıllarda kırsalın bir sorunu olarak görülen yoksulluk, artık kentlerin de çok önemli bir sorunu haline gelmeye başlamıştır. Gelir dağılımı hızla bozulmakta, işsizlik artmakta, göç rakamları yükselmekte, yeni kent yoksulluğu dönemin en belirgin öznesi olmaktadır. Sokak çocukları, sokakta çalışan çocuklar, ucuz ve kaçak emek, esnek çalışma, taşeronlaştırma, özelleştirme gibi birçok kavram incelendiğinde yoksulluğun tahribatı daha iyi gözlemlenmektedir (Alada vd. 2002:235).

2001 finansal kriz sonrasında ülkede ekonomik alanda birçok şey hem olumlu hem de olumsuz anlamda değişim göstermiştir. Örneğin büyümede 2002-2007 yılları arasında pozitif göstergeleri yakalayan ülke, insani gelişmişlik açısından dünya ülkeleri arasında ekonomik gelişmişliği ile denk düşmeyen bir konumda kalmıştır. Ayrıca, okuma-yazma ve okullaşma oranları bakımından kendisinden daha düşük gelir düzeyindeki ülkelere göre dahi 'başarısız' bir durumdadır. Bu tablonun değişmesi 'insani bir kalkınma anlayışının' benimsenmesi ve uygulanmasını gerektirmektedir (Gürses, 2009). Sosyalleşme dinamiği düşük olan Türkiye gibi ülkelerde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanlarında gözlenen bu gelişmeler doğal olarak yoksulluğu ve yoksunluğu artırmaktadır.

Gerek yoksulluğun tespiti, gerekse artış göstergeleri ile ilgili son yıllarda, farklı kurum ve kuruluşların da "yoksulluk sınırı araştırması" yapmaya başlaması ve her bir araştırmanın farklı sonuçlar içermesi, araştırmaların doğruluğunu ve güvenilirliğini tartışılır hale getirmiştir. Oysa araştırma sonuçlarının birbirinden farklı rakamlar içermesi, kullanılan gıda fiyatlarına temel teşkil eden kalori miktarlarının farklı olmasından ve yapılan araştırmaların temel mantığının, uygulanan yöntemlerle uyuşmamasından kaynaklanmaktadır (KAMU-SEN, 2009). Türkiye Kamu-Sen Araştırma Geliştirme Merkezi, her ay hesaplanan enflasyonun, yoksulluk ve açlık sınırına temel teşkil eden gider kalemlerinde farklı oranlarda oluşabileceğinden yola çıkarak, asgari geçim için gerekli görüldüğü her bir harcama kalemi için ayrı bir hesap yapmakta ve TÜİK'den almış olduğu fiyatları kullanmaktadır. Buna bağlı olarak da her bir harcama diliminin toplam tüketim harcaması içindeki payı, enflasyondaki aylık değişime göre farklılıklar gösterebilmektedir.

Oysa Devlet İstatistik Enstitüsü de dahil pek çok kuruluşun yapmış olduğu yoksulluk sınırı araştırmasında temel kriter gıda fiyatlarıdır. Yapılan bu araştırmalar, gıda harcamalarının toplam tüketim harcamaları içinde sabit bir orana sahip olduğundan yola çıkmaktadır. Dolayısıyla gıda harcaması tespit edildikten sonra, diğer harcama kalemleri hesap edilmeden varsayım dayalı olarak tahmin edilmektedir. Yani her ay gıda fiyatlarında görülen enflasyon, doğrudan yoksulluk ve açlık sınırına yansıtılmaktadır. Ayrıca, pek çok kuruluş gıda fiyatlarında ortaya çıkan aylık değişimi Devlet İstatistik Enstitüsü'ne bağlı olmayan, kendi yaptırdığı sınırlı fiyat araştırmasına dayandırmaktadır.

Tüm farklılıklara rağmen, ülkemizde Türkiye İstatistik Kurumunun (TUIK) ve Türkiye Kamu-Sen Araştırma Geliştirme Merkezi'nin çalışmaları yoksulluk ile ilgili veri tabanı oluşturma açısından oldukça önemlidir. Örneğin, TUIK'in yaptığı 2005 yoksulluk çalışması sonuçlarına göre, Türkiye'de yoksulluk oranı % 20.5'tir. 2005 yılında Türkiye'de fertlerin yaklaşık % 0.87'si yani 623 bin kişi sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, % 20.5'i yani 14,681 bin kişi ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Kişi başı günlük harcaması satın alma gücü paritesine göre 1 doların altında kalarak yaşamlarını sürdürenlerin oranı %0.01 yani yaklaşık 10 bin kişi olarak hesaplanmıştır.

Yine TUIK'in, 2007 yılı analizlerine göre ise; 381 bin kişi sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, 13 milyon 108 bin kişinin ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. 2008 yılı yoksulluk çalışmaları içerisinde yer alan "yoksulluk sınırı yöntemlerine göre yoksul fert sayıları" Tablo 1'de görülebilmektedir.

Tablo 1. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Yoksul Fert Sayısı, Türkiye

Yöntemler	Yoksul fert sayısı (bin kişi)	
	2007(*)	2008
Gıda yoksulluğu (açlık)	328	374
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	12.261	11.933
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı ⁽¹⁾	0	0
Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı ⁽¹⁾	356	330
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı ⁽¹⁾	5.796	4.759
Harcama esaslı görelî yoksulluk ⁽²⁾	10.127	10.497

(1) 1 \$'ın satınalma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı olarak 2007 yılı için 0.926 YTL ve 2008 yılı için ise 0.983 YTL kullanılmıştır.

(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır

(*) Yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiştir

Kaynak : 2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TÜİK.

Tablo 1'e göre, 2008 yılında açlık sınırında olan kişiler 374 bin kişi iken, yoksulların sayısı 12 milyona yakındır. Yoksulluk sınırı yöntemlerine göre fertlerin yoksulluk oranları ise Tablo 2'de verilmiştir. Bu Tabloya göre, 2002 yılında Türkiye'de gıda yoksulu nüfus bir milyon kişinin altında bulunmaktadır.

Tablo 2. Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fertlerin Yoksulluk Oranları, Türkiye

Yöntemler	Fert yoksulluk oranı (%)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007(*)	2008
Gıda yoksulluğu (açlık) -	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı ⁽¹⁾	0,20	0,01	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00
Kişi başı günlük 2.15 \$'ın altı ⁽¹⁾	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı ⁽¹⁾	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83
Harcama esaslı görelî yoksulluk ⁽²⁾	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06

(1) 1 \$'ın satınalma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı olarak 2002 yılı için 618 281 TL; 2003 yılı için 732 480 TL; 2004 yılı için 780 121 TL, 2005 yılı için 0.830 YTL, 2006 yılı için 0.921 YTL; 2007 yılı için 0.926 YTL ve 2008 yılı için ise 0.983 YTL kullanılmıştır.

(2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

(*) Yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiştir.

Kaynak: TÜİK

Ancak, Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) eski başkanlarından Ensari'nin "TÜİK'in yoksulluk analizleri üzerine" adlı çalışmasında "Gıda Yoksulluğu (AÇLIK) sınırı" altında kalanların oranının Tablo 2'de belirtilen oranların çok üzerinde olduğu ifade edilmiştir. Çalışmada ayrıca şu önemli sonuçlara varılmıştır (Ensari 2010);

1. Türkiye genelinde yıllara göre Ailelerin yüzde 9,5-12,5'u açlık, yüzde 29-36'sı yoksulluk sınırının altında bulunmaktadır.

2. Kırsal Kesimde yaşayan Ailelerin yüzde 15'e yakını açlık, yüzde 40'dan fazlası yoksulluk sınırının altında bulunmaktadır.
3. Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yaşayan Ailelerin yüzde 18 e yakını açlık, yüzde 60'a yakını da yoksulluk sınırının altında bulunmaktadır.

Türkiye Kamu-Sen Araştırma Geliştirme Merkezi'nin yapmış olduğu 2010 Haziran ayına ait asgari geçim endeksi sonuçlarına göre ise, Türkiye'de çalışan tek kişinin yoksulluk sınırı 1.467,60 TL olarak hesaplanmıştır (Tablo 3). Dört kişilik bir ailenin asgari geçim haddi ise 2.931,81 TL olarak belirlenmiştir. Sonuçlar dört kişilik bir ailenin asgari geçim haddinin bir önceki aya göre % 0,79 oranında azaldığını göstermektedir. Çalışan tek kişinin açlık sınırı ise bir önceki aya göre % 0,29 oranında azalarak, 1.120 TL 65 Kuruş olmuştur. Türkiye'de 4 kişilik bir ailenin ortalama gıda ve barınma harcamaları toplamı 2010 yılı Haziran ayında 1.146,20 TL olarak tahmin edilmiştir.

Tablo 3. Dört Kişilik Bir Ailenin Asgari Geçim Haddi (Yoksulluk Sınırı)

	Mayıs 2010 (TL)	Haziran 2010 (TL)	Fark	Değişim %
Tek Kişi (Çalışan)	1.472,94	1.467,60	-5,34	-0,36
Çalışmayan Eş	559,71	554,22	-5,49	-0,98
Çocuk (Okula Gitmeyen)	315,27	309,18	-6,09	-1,93
Çocuk (İlköğretime Giden)	607,29	600,81	-6,48	-1,07
Asgari Geçim Haddi	2.955,21	2.931,81	-23,40	-0,79

Kaynak : www.kamusen.org.tr (17 Temmuz 2010)

Yapılan araştırmada, 4 kişilik bir ailenin, (sağlık kuruluşlarının belirlediği gibi) sağlıklı bir biçimde beslenebilmesi için gerekli harcamanın Haziran 2010 verilerine göre günlük 22,20 TL olduğu belirlenmiştir. Ailenin aylık gıda harcaması toplamı ise 665,94 TL olmuştur. Haziran 2010 itibarı ile ortalama 1.355,9 TL ücret alan bir memurun ailesi için yaptığı gıda harcaması, maaşının % 49,11'ini oluşturmuştur.

TÜİK verilerinde bulunan konut gideri ise Haziran 2010 ortalama maaşının %35,42'sine denk gelmiştir. Buna göre bir memur, ortalama maaşının % 84,53'ünü yalnızca gıda ve barınma harcamalarına ayırmak zorunda kalmıştır.

Diğer ihtiyaçlarını karşılamak için ise maaşının % 15,47'si ile yetinmiştir. Ortalama ücretle geçinen bir memur ailesinin ulaşım, sağlık, eğitim, haberleşme, giyim gibi diğer zorunlu ihtiyaçlarını karşılaması için Haziran 2010 maaşından geriye yalnızca 210 TL kalmıştır. Kasım 2002=100 olarak kabul edildiğinde Türkiye Kamu-Sen AR-GE Merkezi tarafından hazırlanan açlık sınırı endeksi 235,83 olurken; yine Kasım 2002=100 olarak hesaplanan TÜFE endeksi 204,47 olarak hesaplanmıştır. Buna göre anılan dönemde açlık sınırındaki artış TÜFE'den % 31,36 daha fazla olmuştur.

Çalışan tek kişinin açlık sınırı ile ilgili veriler ise Tablo 4'de görülmektedir. Buna göre, çalışan tek kişinin bir aylık harcamalarının toplamı 1.120,65 TL olmaktadır. Asgari ücretin (16 yaşını doldurmuş olanlarda) Haziran 2010'da brüt 729 TL ve net 522 TL olduğu hatırlanacak olursa durumun pek de iç açıcı olmadığı söylenebilir.

Tablo 4. Çalışan Tek Kişinin Açlık Sınırı

Tek Kişi (Çalışan)	Giderler	Mayıs 2010 Günlük/ TL	Haziran 2010 Günlük/ TL	Fark (TL)	Değişim %
	Gıda Harcaması (1800 Kalori)	3,825	3,700	-0,125	-3,27
	Isınma	7,805	7,789	-0,016	-0,20
	Aydınlanma	1,800	1,800	0	0
	Barınma ½	7,997	8,005	0,008	0,10
	Sağlık (Sağlık Giderleri Kamu Tarafından Sağlandığından Dahil Edilmedi)	0,820	0,820	0	0
	Ulaşım	6,160	6,208	0,048	0,78
	Haberleşme	1,138	1,138	0	0
	Giyim ½	0,621	0,614	-0,007	-1,13
	Temizlik	3,348	3,325	-0,023	-0,69
	Eğitim-Kültür	0,791	0,791	0	0
	Spor	1,086	1,076	-0,010	-0,92
	Tatil	0	0	0	0
	Çevre ve Su	1,175	1,196	0,021	1,79
	Ev Eşyası ½	0,896	0,893	-0,003	-0,33
1 Günlük Harcama	Toplam	37,462	37,355	-0,107	-0,29
1 Aylık Harcama	Toplam	1.123,86	1.120,65	-3,21	-0,29

Kaynak : www.kamusen.org.tr (17 Temmuz 2010)

Yine 2010 Haziran ayına ait asgari geçim endeksi sonuçlarında yer aldığı gibi, bireylerin çalışma durumlarına göre yoksulluk riski de değişiyor. 2008 yılında ücretli-maaşlı çalışanlarda yoksulluk oranı % 5,93 iken, yevmiyeli çalışanlarda bu oran % 28,56, işverenlerde % 1,87, kendi hesabına çalışanlarda % 24,10 ve ücretsiz aile işçisi olanlarda ise % 32,03 olmuştur. En yüksek yoksulluk riskine sahip olan tarım sektöründe çalışanlarda yoksulluk oranı 2007 yılında % 32,05 iken, 2008 yılında % 37,97 olarak tahmin edilmiştir. Sanayi sektöründe çalışanlarda 2008 yılında yoksulluk oranı % 9,71 olarak hesaplanırken, bu oran hizmet sektöründe çalışanlarda % 6,82 olmuştur. 2008 yılında ekonomik olarak aktif olmayan fertlerin yoksulluk oranı % 13,73 iken, iş arayan fertlerin yoksulluk oranı % 17,78'dir. Ayrıca eğitim durumu yükseldikçe yoksul olma riski de azalmaktadır. 2008 yılında okur-yazar olmayanlarda yoksulluk oranı % 39,59 olurken, ilkokul mezunlarında bu oran % 13,44, lise ve dengi meslek okulları mezunlarında % 5,64, yüksekokul, fakülte ve üstü mezuniyete sahip fertlerde % 0,71 olmuştur. İlköğretime başlamamış olan 6 yaşından küçük çocukların yoksulluk riski ise % 22,53'tür.

Türkiye'de TÜRK-İŞ tarafından da yirmi üç yıldan bu yana aralıksız olarak her ay hesaplanan "açlık ve yoksulluk sınırı" çalışması bulunmaktadır. Ağustos 2010 ayı sonucuna göre açlık ve yoksulluk sınırı Tablo 5'de görüldüğü gibi; dört kişilik bir ailenin sağlıklı, dengeli ve yeterli beslenebilmesi için yapılması gereken gıda harcaması tutarı (açlık sınırı) 815,99 TL olarak hesaplanmıştır. Gıda harcaması yanı sıra giyim, konut (kira, elektrik, su, yakıt), ulaşım, eğitim, sağlık ve benzeri ihtiyaçlar için yapılması zorunlu diğer harcamalarla birlikte toplam harcama tutarı (yoksulluk sınırı) ise 2.657,95 TL olmuştur.

Tablo 5. Dört Kişilik Ailenin Açlık ve Yoksulluk Sınırı (TL/Ay)

	Ağustos 2009	Ağustos 2010
Yetişkin İşçi	205,98	225,01
Yetişkin Kadın	171,09	189,00
15-19 Yaş Grubu Çocuk	216,97	239,72
4-6 Yaş Grubu Çocuk	146,86	162,26
Açlık Sınırı	740,90	815,99
Yoksulluk Sınırı	2.413,35	2.657,95

Kaynak: TÜRK-İŞ, www.turkis.org.tr.

TÜRK-İŞ tarafından yapılan hesaplama sonucu ulaşılan “yoksulluk sınırı” tutarı haneye girmesi gereken gelir toplamını ifade etmektedir. Ancak çoğu ücretli çalışan hanede tek gelir getiren konumdadır. Kabul edilmesi gereken önemli bir husus da, genel olarak ele geçen ücret-maaş-aylık düzeyinin düşüklüğü olmaktadır. Elde edilen gelirin insan onuruna yaraşır geçim koşullarını sağlayacak harcama tutarı karşısındaki yetersizliği, açlık ve yoksulluğu daha görünür kılmaktadır. Burada yapılan hesaplamada temel olan gıda maddelerinin fiyatları TÜRK-İŞ tarafından piyasa, market ve semt pazarları düzenli olarak dolaşarak tespit edilmektedir. Çalışma bu niteliğiyle bağımsız ve tüketici fiyatlarındaki artış eğilimini yansıtan “öncü gösterge” olarak kabul edilmektedir (TÜRK-İŞ).

4. YOKSULLUĞUN ORTADAN KALDIRILMASINA YÖNELİK POLİTİKA ÖNERİLERİ

Yoksulluk, çok boyutlu bir kavram olduğu için, yoksulluğun ortadan kaldırılmasına yönelik politikalar da çok boyutlu olmak durumundadır. Hatta yoksulluğun giderilmesine yö-

nelik yapılan çalışmalar ve planlamalar da ülkeden ülkeye ve bu ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre değişebilmektedir.

2005 ve daha önceki birçok Dünya Kalkınma Raporu'nda insanları yoksulluktan kurtarmanın en etkili yolunun, yeni iş olanakları oluşturmaktan geçtiği ifade edilmektedir. İşsizliğin var oluşu, bireylerin aktif olarak iş aradıklarını ancak bulamadıklarını göstermektedir. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde çok küçük bir azınlık gönüllü olarak emek piyasası dışında kalmanın maliyetini karşılayabilmektedir. 2007 raporuna ise, genç işsizliğine değinilmiş, yoksullukla mücadelede gençlere yatırım yapılmasının önemi vurgulanmıştır. 2008 raporunda, kırsal kesimdeki kalkınma çabalarından bahsedilmiş, kırsal kesimde uygulanabilecek projeler dile getirilmiştir. 2009 raporunda ise, dünyanın en yoksul ve kırılgan gruplarının yararlanabilmesi için ekonomik faaliyetlerin coğrafi olarak dağıtılması gerektiği varsayımı sorgulanmıştır (Öztürk ve Çetin, 2009).

Yoksulluk, insanlar için çaresi olan, kabul edilemez bir durumdur. Bir ülkede kalkınmanın temel amacı yoksulluğun ortadan kaldırılması ve sosyal dengesizliklerin azaltılmasıdır. Sürdürülebilir iktisadi büyüme ve uygun sosyal politikaların uygulanması, yoksullukla mücadelenin temel anahtarlarıdır. Yoksulluğun azaltılması, aynı zamanda, yoksulların ekonominin verimliliğine katkıda bulunmalarını sağlayarak büyümeye de yardım eder. Ancak iktisadi büyüme, tek başına yoksulluğun azaltılmasından başarı elde etmeyi garanti etmez. Yaşam kalitesi ve karar alma mekanizmasına katılım gibi yoksulluğun diğer önemli boyutlarının da dikkate alınması gerekir (Global Poverty Report, 2000) ve buna uygun yöntemlerle de azaltılmaya çalışılması gerekir. Yoksulluğu azaltma stratejisi öncelikle aşağıdaki şu beş aşamayı içermektedir (Aktan, 2002:22):

- Her şeyden önce yoksulluğun tüm boyutları ile tanımlanması,
- Yoksulların, yoksulluk sınırının ve sosyal kategorilerin tanımlanması,
- Yoksulluğun ölçümünde kullanılan metot ve yöntemlerin seçilmesi,
- Yoksulluğa yol açan yapısal ve dinamik faktörlerin analiz edilmesi,
- Uygulanacak politika ve programların formüle edilmesi ve seçimi.

Yoksullukla mücadelede, hükümetlerden, genel ekonomik ve toplumsal politika ve planlamalarında, yerel, ulusal ve gereken durumlarda, bölgesel düzeylerde saptanan amaç ve hedefler arasında uyum sağlamaları ısrarla istenmektedir. Bunun için şunların yapılması önerilmektedir (Aktan, 2003):

- Makroekonomik kararlılık, yapısal düzenleme programları, vergilendirme, yatırımlar, istihdam, pazarlar da dahil olmak üzere ekonominin bütün ilgili sektörlerine ilişkin politika ve programların yoksulluk ve eşitsizlik üzerindeki etkileri dikkate alınarak incelenmesi gerekmektedir. Bu incelemede, bu politika ve programların, ailelerin refahı ve yaşam koşulları ile ilgili özellikler dikkate alınmalıdır. Ayrıca, bu politika ve programların, gereken durumlarda, üretken varlıkların, refahın, olanakların, gelir ve hizmetlerin daha eşitlikçi bir şekilde paylaşımını sağlamaya yönelik olmasına özen gösterilmelidir.
- Yoksulluk içinde yaşayan insanların yararlanmaları ve yoksulların uzun dönemde yaşam standartlarının geliştirilebilmesi için, altyapı gelişmeleri, doğal kaynakların yönetimi, insan kaynaklarının geliştirilmesi ile ilgili devlet yatırımlarına ilişkin politikalar yeniden oluşturulmalıdır.

- Kalkınma politikalarından, düşük gelirli toplulukların, kırsal ve tarımsal kesimde yaşayanların yararlanmasını sağlamak gerekmektedir.
- Mümkün olan yerlerde, yerel nüfusu dışlamayan kalkınma şemalarının seçilerek, yurtlarından ayrılmak zorunda bırakılmış insanların uğradıkları kayıpların tazmini için uygun politika ve yasalar oluşturmaktır.
- Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın sonuçlarının denetlenmesi belgesinde kabul edilmiş olan mutabakat anlaşmaları, sözleşmeler ve programlar ile Gündem 21'e uygun olarak yoksulların ve korunaksız grupların gereksinmelerini dikkate alan kaynak yönetimi önlemleri ve çevre koruma önlemlerinin belirlenmesi ve bu önlemlerin uygulanmasıdır.
- Özel sektör de dahil olmak üzere sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapılarak, yoksullukla mücadeleye dönük çabaların eşgüdümü için elverişli mekanizmalar oluşturularak, sektörler arası birbiriyle bağlantılı ve birbirini destekleyen yanıtların geliştirilmesi gerekmektedir.

Yoksulluğu etkin ve sürdürülebilir bir şekilde azaltmayı hedefleyen politikalar hem ekonomik politikaları hem de sosyal politikaları içerebilmelidir. Bu politikaların yoksullukla mücadele programları ile desteklenmesi gereklidir.

a) Yoksullukla Mücadelede Ekonomik Kalkınma Politika Önerileri

Yoksullukla mücadelede ekonomik kalkınma politikaları birinci derecede öneme sahiptir. Bu politikalarda ekonomik refaha yönelik hedefler önceliklidir. Ekonomik kalkınma politikaları birçok ülkede uygulanabileceği gibi en çok az gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelere tercih edilmektedir.

b) Yoksullukla Mücadelede Sosyal Kalkınma Politika Önerileri

Yoksullukla mücadelede sosyal kalkınma politikaları oldukça kapsamlı bir konudur. Sosyal kalkınma politikaları genel çerçeve itibariyle; eğitim, sağlık, kadınlar, çocuklar, kırsal ve kentsel ortamda yoksullukla mücadele programlarının gündemindedir.

Yoksullukla mücadelede sosyal kalkınma politikaları kapsamında başta yoksullar olmak üzere, herkesin sosyal hizmetlerden yararlanmaları sağlanabilmelidir. Etkin bir nüfus politikası yürürlüğe konmalıdır. Sosyal koruma politikaları devreye sokulmalı ve yoksulluğun dezavantajları minimuma indirilmeye çalışılmalıdır.

SONUÇ

Yoksullukla mücadele devletin aktif katılımı ve politik kararlılığı ile yürütülüp sürdürülmesi gereken ekonomik, sosyal, politik kültürel ve teknik boyutları olan zorlu ve çok yönlü bir süreçtir. Türkiye gelir dağılımı eşitsizliği ve bölgesel farklılıkları azaltacak politikalar benimsediği oranda ülkedeki yoksulluk sorununu da çözme konusunda önemli adımlar atacaktır. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında da belirtildiği gibi (2001-2005); "Yoksullukla mücadele amacıyla uygulanan sosyal koruma programlarında etkinlik sağlanamamıştır. Uzun süredir devam eden yüksek enflasyon ve faiz ödemelerinin bütçe üzerindeki yükü devletin genelde sosyal refahı, özelde ise gelir dağılımını düzeltici ve yoksulluğu azaltıcı politikalar uygulama imkanlarını daraltmıştır. Gelir dağılımında gözlenen dengesiz yapı, ekonomik büyümenin yoksulluğu azaltıcı etkilerinin ortaya çıkmasını güçleştirmektedir. Yoksulluğun ortadan kaldırılmasında, makroekonomik istikrarın sağlanması, üretken yatırımların artırılarak istihdamın geliş-

tirilmesi çok önemlidir. Sosyal koruma programlarının etkinleştirilmesi, eğitim, sağlık, beslenme ve barınma sorunlarının çözümlenmesi, ekonomik politikalar ile sosyal politikaların ahenk içinde uygulanması, gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi, bilgi ekonomisinin gerektirdiği becerilerin aktarılması ve kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- ...<http://www.kamusen.org.tr/haberler/turkiye-kamu-senden/2870-haziran-ayi-asgari-gecim-endeksi-aciklandi>
- ...“Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu (Taslak)”, Coşkun Can AKTAN(Ed.), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, İnsani Yoksullukla Mücadele, <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/besinci-bol/undp-insani-yoksulluk.htm> (28.10.2003)
- ..., G8 Okinawa Summit, Global Poverty Report, July 2000, <http://canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/besinci-bol/okinava.htm>, (28.10.2003)
- ..., “Birleşmiş Milletler Kopenhag Toplumsal Kalkınma Deklarasyonu ve Eylem Programı”, <http://canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/besinci-bol/bm-kopenhag.htm>, (28.10.2003)
- ADDA, J., (2002), Ekonominin Küreselleşmesi, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Stanton, Elizabeth A. (2007), The Human Development Index: A History, Political Economy Research Institute (PERI).
- AKTAN Coşkun Can (Ed.), (2002), Kavramlar Sözlüğü, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara.
- AKTAN, Coşkun Can, VURAL, İstiklal Yaşar, (2002), Yoksullukla Mücadeleye Yönelik Öneriler, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2002.
- ALADA A., SAYITA S., ve TEMELLİ S., (2002) Küreselleşme, Yoksulluk ve Şiddet Bağlamında Sokak Çocukları, Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları, Ed: Özdek, Y., TODAİE Yayınları., Ankara.

- ATKINSON, A.B. (1991), "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons From Recent Studies in Developed Countries", The World Bank Economic Review, Vol:5, No:1.
- CHOSSUDOVSKY, M, (1999), Yoksulluğun Küreselleşmesi, Çivi Yazıları Yayınları, İstanbul.
- DAĞDEMİR, Özcan, (1994), "Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluğun Analizi 1987-1994", Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:17, Sayı:1, Ankara.
- DUMANLI, Recep, (1995) "Yoksulluk Kavramı, Ölçülmesi ve Gelir Dağılımı İlişkileri", Yeni Türkiye, Yıl 6. Ankara.
- DUMANLI, Recep, (1996), Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Ensari, Sıddık, (2010) TÜİK'in Yoksulluk Analizleri Üzerine, Finans Kulüp, Türkiye Finans Yöneticileri Vakfı, Yıl: 24 Sayı:87 Nisan 2010 ss.9-15 <http://www.finanskulup.org.tr/html/maliyefinans.html>
- ERCAN, Fuat, (2001), "Gelir Dağılımı Yoksulluk ve Popülizm", İktisat Dergisi, İktisat Fakültesi Mezunlar Cemiyeti Yayını, İstanbul, Ekim-Kasım, s.11.
- ERDOĞAN, Necmi, (2002) "Yoksulları Dinlemek", Editör:ERDOĞAN, N., Yoksulluk Halleri, De: ki Yayınları, İstanbul, 2002, s.9.
- GOODMAN, A., JOHNSON, P. ve WEBB, S., (1997) Inequality in the UK, Oxford University Press, Oxford.
- GÜRSES, Didem, (2009), "İnsani Gelişme ve Türkiye" Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 12 Sayı 21, ss.339-350.
- İNSEL, Ahmet, (1989), "İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri", Toplum ve Bilim, Yaz, İstanbul, s.62.
- KAMU-SEN, (2009) Yoksulluk Çalışmaları Üzerine Mukayese, <http://www.kamusen.org.tr/blog-mainmenu-9/yaynlarmz/200-yoksulluk-calismalari-uzerine-mukayese->
- ÖZTÜRK, Mustafa, ÇETİN Başak Işıl, (2009), "Dünyada ve Türkiye'de Yoksulluk ve Kadınlar", JOY, Journal of Yaşar University, Vol 4, No 16 (Ekim2009). ss.2661-2698

- RODRİK, Dani., (2003), "Kim İçin Küreselleşme", <http://www.turkish-time.org/eylul/106-tr.htm> (19.11.2003)
- SÖNMEZ, Mustafa, (2002), Kriz ve Yoksullaşma, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ŞENSES, Fikret, (2001), Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk, İletişim Yayınevi, İstanbul.
- TEMELLİ, Sezai, (2003), "Türkiye'de Borçlanma- Yoksulluk Dinamikleri:1990-2002", <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/7-1.doc> (12.11.2003)
- TÜSİAD (2000) Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Avrupa Birliği ile Karşılaştırma, Yayın No. Tüsiad-T/ 2000-12/295, İstanbul, Aralık.
- WORLDBANK (1990), World Development Report, Oxford University Pres, New York.
- www.kamusen.org.tr
- www.turkis.org.tr/
- www.dpt.org.tr
- www.tuik.org.tr

KAYIT DIŞI EKONOMİN TOPLUMSAL MALİYETİ

Necmettin ÖZERKMEN

Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi
Cumhuriyet Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi
Sosyoloji Bölümü Araştırma Görevlisi

ÖZET

Bu araştırma kaynak taramasına dayalı bir araştırmadır. Araştırma esas olarak üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde araştırmanın problemi, amaç ve önemi ele alınmıştır. Araştırmanın anahtar kavramları ise ekonomi, kayıt dışı ekonomi ve toplumsal maliyet kavramlarıdır.

İkinci bölümde kayıt dışı ekonominin temel özellikleri, kayıt dışı ekonominin tanımı ve nitelikleri hakkında yedi alt başlık olarak bilgi verilmiştir. Üçüncü bölümde kayıt dışı ekonominin toplumsal maliyeti on üç alt başlık halinde ele alınıp incelenmiş ve tartışılmıştır. Son olarak genel bir sonuç ve değerlendirme yapılmıştır.

ABSTRACT

This research is a research-based literature. Research mainly consists of three parts. In the first part of the research problem, purpose and significance have been addressed. The key concepts of the research economy, the concept of the informal economy and social costs are.

In the second part of the main features of the informal economy, the definition of the informal economy and quality of the information about the seven sub-headings are given. In

the third section of the social costs on the informal economy into three sub-topics discussed and examined and discussed. Finally, conclusions and an overall assessment is made.

KAYIT DIŞI EKONOMİNİN TOPLUMSAL MALİYETİ

1. Giriş, Problem, Amaç, Önem, Anahtar Kavramlar; Ekonomi, Kayıt Dışı Ekonomi

Bu araştırmanın problemi, modern ulus devletlerin ekonomik yapılarında ve ekonomik ilişkilerinde kayıt altına alınamayan çok önemli bir kesimin hem ekonomik bir değer olarak ekonomik yapı içinde varlığını sürdürmesidir. Yani kayıt dışı ekonomi resmi kayıtlarda görülmeyen geleneksel istatistikî yöntemlerle milli gelir hesaplarına dâhil edilemeyen faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle kayıt dışı ekonomi belgelendirilemeyen, gizlenen bir ekonomidir. Fakat aslında var olan ya da işleyen bu ekonominin bir kısmı vergi, sosyal güvenlik, kamusal düzenleme vb... gibi ek maliyet unsuru oluşumlarından kaçma amacıyla gerçekleşen, bir diğer kısmı ise faaliyetin esasen yasalara aykırı olmasıdır. (Özerkmen, 2007: 2).

Kayıt dışı ekonomi, resmi-kamusal denetimin dışındaki ekonomik faaliyetler olarak ta tanımlanabilir. Gelişmiş batı ülkelerinde kayıt dışı ekonomiden daha çok uyuşturucu ve silah kaçakçılığı gibi yasa dışı faaliyetler akla gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise bunlar da dâhil olmak üzere kayıt dışı ekonomi daha çok mal ve hizmet alımlarının değerlendirilmesi olarak görülmektedir.

Gelişmiş ülke ekonomilerinde 1950'li yılların ikinci yarısından sonra, ülkemizde 1990'lı yılların temel ekonomik tartışma ve araştırma konularından olan 'kayıt dışı ekonomi' ; ortaya çıkış nedenleri; kayıt dışı ekonominin temel özelliklerinden

kalkarak bu ekonominin toplumsal yapı üzerine olumsuz etkilerinin neler oldukları ve topluma neye mal olduğu bu araştırmanın problemidir. Bu bağlamda araştırmanın amacı ise kayıt dışı ekonominin ne olduğu temel özelliklerinin ve niteliklerinin nelerden ibaret olduğunda hareketle kayıt dışı ekonominin toplum üzerine olumsuz etkileri ya da toplumsal maliyetinin ne olduğunu açıklamaktır.

Bu araştırmanın anahtar kavramları ekonomi, kayıt dışı ekonomi ve toplumsal maliyet kavramlarıdır.

2. Kayıt Dışı Ekonominin Temel Özellikleri

Kayıt dışı ekonomi kapsamında değerlendirilen ekonomik faaliyetler, genel ekonomi içerisinde piyasa kurallarına göre yürütülen ekonomik faaliyetlerden farklı özellikler gösterir. Kayıt dışı ekonomi büyüklüğü ve sahip olduğu çok yönlülük nedeniyle genel olarak karakteristik özelliklere sahiptir. Bunları yedi ana madde altında inceleyebiliriz:

Yasalara Aykırı Olması, İstatistikî Olarak Ölçülememe, Gelir ve Fayda Elde Etme, Ahlaki Değerlere Aykırı Olması. Ekonomik Faaliyetlerinin Düzensiz Olması, Vergilendirilmemiş Olması, Ekonomik Sisteme Uygun Olması gibi şeyler.

Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı ve Nitelikleri

Kayıt dışı ekonominin çok boyutlu, değişik faaliyetleri kapsayan oldukça karmaşık bir olgu olması nedeniyle' kayıt dışı ekonomi ile ilgili olarak ortaya çıkan ilk zorluk, bu kavramın tanımlanmasında ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle tanımı kadar adlandırılmasında da değişik görüşler ortaya çıkmıştır (Gelir İdaresi Başkanlığı, [GİB], 2009).

(Kayıt dışı ekonomi illegal ekonomi, kara ekonomi, resmi olmayan ekonomi, gizli ekonomi, düzensiz ekonomi, marjinal ekonomi, kayıp ekonomi, karaborsa ekonomisi, nakit ekonomisi, gözlenemeyen ekonomi, nakit ekonomisi, paralel ekonomi, enformel ekonomi, vergi dışı ekonomi gibi vb. adlarla et (Aydemir, 1995:5) Buna göre; bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve Gayri Safı Milli Hasıla hesaplarını elde etmede kullanılmayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür (Derdiyok, 1993: 54). Başka bir ifade ile kayıt dışı ekonomi, belgeye hiç bağlanmamış ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin devletin bilgisi dışına taşınmasıdır.

Bu ekonomik faaliyetler; faturasız alış-veriş, indirim ya da sübvansiyonlardan faydalanma, vergi kaçakçılığı, sigortasız çalışma, ikinci bir işte çalışma, kaçakçılık, uyuşturucu ticareti gibi gayri kanuni işler olabileceği gibi; karşılığında ücret ve para alınan buna mukabil herhangi bir belge verilmeyen her türlü yardım vb. işleri de kapsamaktadır (Selman, 2007:4). Kayıt dışı ekonomi kısaca kamunun denetimi dışındaki ekonomik faaliyetler olarak tanımlanabilir. Bireylerin ya da işletmelerin ekonomik faaliyet ve işlemlerini kamunun denetimi dışında tutmasının en önemli nedeni ise vergi kaçırma arzusudur.

Yabancı literatürde kayıt dışı ekonomiyi ifade etmek üzere ortaya konulan; Black economy (Kara Ekonomi), Cash Economy (Nakit Para Ekonomisi), Second Economy (İkinci Ekonomi), Shadow Economy (Gölge Ekonomi), Dual Economy (İkili Ekonomi), Gray Economy (Gri Ekonomi), Subterranean Economy (Yeraltı ekonomisi), Hidden Economy (Gizli Ekonomi), Subeconomy (Alt Ekonomi) gibi çok sayıdaki kavrama bakmak bile tanım güçlüğü konusunda bir fikir vermektedir (İlgin, 1999: 8).

2.2. Kayıt Dışı Ekonominin Temel Özellikleri

2.2.1. Yasalara Aykırı Olması

Yasadışı faaliyetler, konusu suç olan ve dolayısıyla yasalarla cezalandırılan faaliyetleri kapsamaktadır. Bu bağlamda yasadışı faaliyetler sonucu oluşan ekonomik değerler, elde edildikleri kaynak nedeniyle suç ekonomisini oluşturmaktadırlar.

Yasadışı mal ve hizmet üretimi sonucunda oluşan kayıt dışı ekonomi, bir başka ifadeyle suç ekonomisi, kayıt dışı ekonominin önemli bir alt ayrımıdır. Suç ekonomisinde belirleyici unsur faaliyetlerin yasaların öngördüğü şekilde yapılmaması değil, faaliyetin kendisinin yasaklanmış olmasıdır. Kayıt dışı ekonominin diğer bölümlerde “gelir”in yasalara aykırı bir şekilde kayıt dışına çıkarılması söz konusu iken, suç ekonomisinde “üretim” yasalara aykırı olarak gerçekleşir. Faaliyet yasadışı olduğundan, yasadışı üretim sonucunda elde edilen gelir de doğası gereği gizlenme eğiliminde olması nedeniyle kayıt dışıdır (Devlet Planlama Teşkilatı, [DPT], 2001)

2.2.2. Gelir Veya Fayda Elde Etme Amacı

Bu kritere göre kayıt dışı ekonomik faaliyet karşılığında bir gelir ya da fayda elde edilmesi gerekmektedir. Komşuya yardım, evde çocuk bakımı, temizlik ve bahçe işleri yapılması gibi faaliyetler karşılığında gelir elde edilmemekle beraber, fayda sağlanmaktadır. Ancak ev hanımının çalışmaya başlamasıyla, evde bakıcı istihdam edildiğinde veya çocuk’ kreşe verildiğinde, ailenin ev giderleri artmaktadır. Böylece faaliyet piyasa kavramı çerçevesinde parasal bir hüviyet kazanmaktadır (Yetim, 1999: 10).

2.2.3. İstatiksel Olarak Ölçülememe

Bu tür faaliyetler, hükümete bildirilmediği için ekonomiyle ilgili resmi istatistiklere direkt olarak yansımaz. Vergi mükellefiyetine itaatteki düşüş nedeniyle devlet, üretim faaliyetlerinin hacmini doğru olarak hesaplamada yetersiz kalır (Altuğ, 1999: 10).

Eğer bir faaliyet milli gelir hesaplamalarına yansıtılmak üzere tam ve doğru olarak ölçülemiyor ise, bu kıstasa göre yasal olup olmadığına bakılmaksızın söz konusu faaliyet kayıt dışı ekonomi içine dâhil edilecektir. Geçimlik tarımsal üretim, ev isleri, çocuk bakıcılığı ve komşuya yardım gibi faaliyetler istatistiksel olarak ölçülemeyen kayıt dışı ekonomik faaliyetlere örnek olarak verilebilir. Zira bu Faaliyetler ölçülemediğinden kayıtlı ekonomi içerisinde gösterilememektedir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin hiç veya yeterince ölçülememesinin nedenleri ise; faaliyetlerin parasal değerinin olmaması, faaliyetlerin • gizli tutularak beyan edilmemesi, hesaplamalarının fiilen imkânsız veya çok zor olmaları ve bu faaliyetlerin esasında milli gelir hesaplamalarına dâhil edilmesinin rasyonel, etik ve normatif kabul edilmemesi olarak sayılabilir (Özsoylu, 1996:11).

2.2.4. Ekonomik Sisteme Uygunluk

Bu kıstas serbest piyasa ekonomisinin geçerli olmadığı 1990 öncesi Doğu Bloğu ülkelerindeki durumu açıklamada kullanılmıştır. Bu ülkelerde üretim araçlarının mülkiyeti devlete ait olduğu ve dolayısıyla özel sektöre izin verilmediği için, ekonomik faaliyetlerin tamamı kayıt dışı ekonomi olarak kabul edilmiştir. Bu kritere göre, Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararları öncesi yapılan birçok faaliyet örneğinin ithal sigara alım ve satımı, döviz edinmek ya da dövizle alış-veriş gizli ekonomiye dâhil edilirken, günümüzde bu faaliyetler sisteme

uygun olduklarından gizli ekonomik faaliyet kabul edilmez. Başka bir örnek, daha önce ülkemizde kumarhanelerin yasal işletmeler olması, su anda ise bu faaliyetin kayıt dışı ekonomi içerisinde yer almasıdır.

2.2.5. Ekonomik Faaliyetlerin Düzensiz Olması

Kayıt dışı ekonominin nizamsız yani düzensiz ve kurallara uymaz oluşunun en temel göstergesi faaliyetlerin devletten gizleniyor olmasıdır. Bu gizlemenin sebepleri arasında asgari ücret sınırları altında işçi çalıştırabilmek, iş güvenliği, işçi sağlığı, işçi çalıştırmada yaş sınırı, tüketici hakları ve standartlara uygun, kaliteli üretim gibi işverene mali anlamda ciddi külfetler getiren işlemlerden kurtulma arzusu yatmaktadır (Özer, 1998:7).

2.2.6. Vergilendirilmemiş Olması

Kayıt dışı ekonomi zaten ekonominin kayıt altına alınmayan kısmını ifade etmektedir. Dolayısıyla kayıt altına alınmayan gelirlerin vergilendirilmesi mümkün olmayacaktır. Devletlerin yasadışı faaliyetlerden gelir (vergi) elde etmek gibi bir yaklaşımı ve amacı olacağı düşünülemeyeceğinden bu sektörü kayıt altına almaktan da söz edilemez (GİB, 2009).

Kayıt dışı ekonomi genel olarak, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıktığımızda, bazı kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yasalarla yasaklanmış faaliyetler olduğu halde, bazılarının da yasalarla yasaklanmamış bir faaliyetin bilinçli olarak kayıtlara geçirilmemesi, belgelendirilmemesi, dolayısıyla vergilendirilmemesi şeklinde ortaya çıktığını görürüz (DPT, 2001).

Kayıt dışı sektörün en bilinen özelliği, bu sektördeki faaliyetlerin vergilendirilmemiş olmasında yatmaktadır. Bu

özellik kayıt dışı sektörle o kadar özdeşleşmiştir ki, kayıt dışı ekonomiyi tanımlarken, vergilendirilmemiş sektör olarak nitelendirmek bazı akademisyenler için yeterli olmuştur. Aslında, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin en temel özelliğinin vergilendirilmeme veya vergiden kasıtlı kaçınma olduğunu düşünürsek, bu tanımlamanın da çok yanıltıcı olmadığını anlayabiliriz. (Aktürk, 2003: 5-6)

2.2.7. Ahlaksal Normlara Aykırılık

Toplumun zararlı ve ahlak dışı olarak gördüğü, kötü olarak nitelendirdiği fuhuş ve kumar ile çeşitli kaçakçılık ve uyuşturucu satışı ve kullanımı gibi yasadışı ve kayıt dışı faaliyetlerin artması toplumda ahlak çöküntüsüne neden olmaktadır. Toplumun hızla değiştiği dönemlerde ahlak kuralları da bu değişimin sonucu olarak sarsılmaya başlamakta, eğer bir toplumda hızlı bir yapı değişimi yaşanıyor, toplumda kaynaklar ve fırsatlar eşit olarak dağıtılmıyor ise, yasadışı faaliyetleri önleyeceği düşünülen ahlaki normlar etkinliğini yitirebilmektedir. Topluma hâkim olacak iş bitirici bir ahlak anlayışı, ahlak sisteminin bozulmasına ve hukuk sistemini zaafa uğratan yapıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. (Aktürk, 2003: 5-6).

3. Kayıt Dışı Ekonominin Toplumsal Maliyeti

Devletlerin ekonomik gelişmişlik düzeyi, vergi yapılarını çok yönlü etkilemektedir. Gerek sosyologlar ve gerekse ekonomistler, insanlık tarihinin başından bugüne değin toplumsal yapıyı; geleneksel, geçiş dönemi ve modern toplum olarak değerlendirmişler ve ekonomik gelişmeyle toplumsal gelişme arasında bir paralellik görmüşlerdir. Kayıt dışı ekonomi, her zaman için en önemli ekonomik ve toplumsal sorunlarımız arasında ilk sıralarda gelmektedir. Şimdiye kadar yapılan dü-

zenlemelerin de istenen sonucu vermediği görülmektedir. Bu durum, kayıt dışılık oranlarının, gelişmiş ülkelerin hayli üzerinde seyretmesinden de anlaşılmaktadır.

Toplumlarda değer yargıları uzun zaman zarfında sürekli tekrarlayan deneyimlerin sonucunda oluşmaktadır. Türkiye’de ise ahlaki değerlerin kayıt dışını dışladığı ve bu dışlamanın toplumsal bir norm haline geldiği bir sürecin yaşandığı söylenemez. Toplumsal değer yargılarının Türkiye’de kayıt dışılığın büyümesini engelleyecek bir şekilde gelişmesinin, kayıt dışının büyümesine neden olan faaliyetlerin toplum tarafından dışlanmamasının ve hatta dışlanmaktan da öte bazı durumlarda meşru görülmesinin açıklaması, farklı sosyal dinamikler sonucu oluşan sosyal bilincin ne şekilde geliştiği incelenerek yapılabilir.

Türkiye’de sosyal bilincin doğru bir şekilde gelişmemesinin en önemli nedenlerinden biri kronikleşmiş bir sorun olan kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanamaması ve takibin vatandaşlarla devlet arasında bir güven eksikliğinin var olmasıdır. Kamunun verdiği hizmetlerden alınan memnuniyet değerleri de genelde düşüktür. Trafik polisi, vergi daireleri/ maliyeciler ve gümrük kurumlarının hizmetlerinden memnun olmayanlar, toplam görüşmecilerin yarısından fazlasına karşılık gelmektedir. Vatandaş ile devlet arasında var olan güven eksikliğinin sosyal bilince ve dolayısıyla da kayıt dışı ekonominin büyüklüğüne olan etkisini gösterebilecek en iyi örnek Türkiye’deki vergi kaçağı ve bu kaçağın nedenleridir.

Devletlerin ekonomik gelişmişlik düzeyi, vergi yapılarını çok yönlü etkilemektedir. Gerek sosyologlar ve gerekse ekonomistler, insanlık tarihinin başından bugüne değin toplumsal yapıyı; geleneksel, geçiş dönemi ve modern toplum olarak değerlendirmişler ve ekonomik gelişmeyle toplumsal gelişme arasında bir paralellik görmüşlerdir.

Kayıt dışı ekonominin en önemli olumsuzluğu, devletin saygınlığına gölge düşürmesidir. Devletin, vatandaşlarının refahını yükseltmeye ve onları korumaya yönelik uygulamaya koyduğu kurallar ihlal edilmekte ya da yok sayılmaktadır. Bu durum, toplumsal huzurun sağlanması karşısında önemli bir tehlikedir. (http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1028&id=58).

Kayıt dışılığın yaygın olması ve gerekli önlemlerin alınmaması, yarattığı bütün dezavantajları nedeniyle vatandaş ile kamu kurumları arasındaki güven ilişkisini zedelemekte, kayıt dışı ekonomi ile mücadelede toplumsal mutabakatı zayıflattığı için daha fazla kayıt dışılık için zemin oluşturmaktadır. Kayıt dışı faaliyetlerin artması, toplumun ahlaki değerlerinin bozulmasına ve yasa dışı faaliyetlerin yaygınlaşmasına neden olmaktadır (G.İ.B, 2009)

Aşağıda sıralamaya çalıştığımız maddeler incelendiğinde aslında kayıt dışı olgusunun hiçte küçümsenecek yanlarının olmağı görülecektir.

- Moral ve ahlaki değerlerinin bozulmasına ve anti-sosyal davranışların yayılmasına sebep olmaktadır.
- Yasadışı faaliyetler, toplumun zararlı ve ahlakdışı olarak gördüğü, kötü olarak nitelendirdiği fuhuş ve kumar ile çeşitli kaçakçılık ve uyuşturucu satışı ve kullanımı gibi faaliyetlerdir.
- Bu tür faaliyetler anlamındaki kayıt dışılığın toplumda yaygınlaşması ve vergi kaçırmanın adeta kanıksanması toplumun yapısının bozulmasına ve sağlıksız nesillerin ortaya çıkmasına yol açar. Sonuçta toplum, telafisi mümkün olmayan sosyal maliyetlere katlanmak zorunda kalır.

Kayıt dışı faaliyette bulunanların geniş bir kesim oluşturması, idare edenler ile edilenler arasında bir kopukluk yaratır ve güvensizlik ortamı oluşturur.

- Kayıtlı faaliyette bulunanlar, yaygın kayıt dışılığı gördükçe devlet otoritesine olan güvenlerini kaybederler.
- Kayıt dışı faaliyetlerde bulunanlar da, kayıt dışılığın tabiatı gereği ilişkilerini yasal düzenlemeler ve genel ve açık kurallar dışında yürütürler.
- Sorunlarını da bazen yasadışı yollarla çözmeye yoluna giderler. Rüşvet ve suiistimal yaygınlaşır ve “mafya” olarak tabir edilen yasadışı örgütler oluşabilir.
- Kayıt dışı ekonomik faaliyetler çoğu zaman çevre ile ilgili düzenlemelere uyulmadan gerçekleştirildiğinden kayıt dışı ekonomik faaliyetlerden dolayı doğal kaynakların tahribi ve sürdürülebilir kalkınma amacının gerçekleştirilememesi söz konusu olmaktadır.
- Gecekondu ve kaçak yapılaşma da çarpık şehirleşme sorununun ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Kayıt dışı üretimler, belgesiz ve kayıtsız üretilmeleri sebebiyle standart dışı ve garantisiz olduğundan, söz konusu ürünleri tüketen tüketici kesimin de kayıt dışılıktan dolayı mağdur olması ve kayıtlı sektör tüketicilerini korumaya yönelik yasalardan ve satış sonrası hizmetlerden yararlanamaması söz konusudur.

Güvenlikten de yoksun olan kayıt dışı sektörün ürünleri, bazen hayati tehlike bile yaratabilir. Özellikle gıda ve sağlık sektörlerindeki kayıt dışılık tüketiciler açısından risklidir. Ruhsatsız ve standartlara uyulmadan üretilen gıda maddeleri ile ilaçlar, temizlik ve kozmetik ürünleri ve ruhsatsız muayenehaneler ile buralarda diplomasız kişilerce verilen sağlık hizmetleri tüketiciler açısından riskli kayıt dışı faaliyetlere örnektir. Kayıt dışı ekonominin toplumsal maliyetini, kayıt dışı ekonomiyi oluşturan sosyolojik etkenlere bakılarak ortaya çıkarılabilir. Bunların önemli olanları aşağıda

sıralanmıştır. Kayıt dışı ekonomiye, ekonomik ve sosyal sistemlerin işleyişi üzerindeki etkileri ve bu sistemlerin geleceğinde oynayacağı rol açısından da önem verilmelidir (İlgın, 1999: 41-42-43).

3.1. Kırdan Kente Göçün Getirdiği Maliyetler

Kırsaldan kente göçün nedenleri arasında tarım sektöründe çalışanların elde etmiş olduğu gelirlerin yapmış oldukları giderleri karşılamaması ve geçimlik gelirin üzerinde bir gelir elde edememeleridir. Kentlerde daha iyi koşullarda iş bulma umudu ve geleceğini garanti altına alma gibi saiklerle kente göç gerçekleşir. Ayrıca terör baskısı yüzünden yaşanan sıkıntılarda önemli bir etkidir. Bunun yanında kan davaları kente göç nedenleri arasındadır. Bu etkenlerin ağırlığının artması maliyetlerinin de artacağı gerçeğini daha belirgin hale getirecektir. Kente göç ile meydana gelen işsizlik sonucu çarpık kentleşme, mevcut işgücü piyasalarında olumsuzluklara ve kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

Göçlerden nasibini almış kişiler, hayat standartlarını düzeltmek ve iş bulabilmek için bir umutla geldikleri büyük şehirlerde, talep edilen işgücü tanımına uymadıkları için istihdam edilememiş ve bu nedenle işsiz yığınları oluşmaya başlamıştır. Açlık tehlikesiyle karşı karşıya kalan bu kişiler kayıt dışı istihdam edilmeyi kabul edip, elverişsiz çalışma şartlarında hayatları pahasına çalışmak zorunda kalmışlardır. Göç eden kadınlar arasında işgücüne katılım oranı düşüktür. Sadece genç olanları ya okula gitmiş ya da evleninceye kadar güvencesiz olarak tekstil sektöründe çalışmıştır. Eğitimsiz genç erkekler ise, eğer burada iş bulabilirlerse inşaat sektöründe çalışmaktadırlar. Bunun anlamı, kayıt dışı istihdamın en kırılgan bölümünü göç eden eğitimsiz kişiler oluşturmaktadır (Şen, 2008: 79).

3.2. Kadın İşçiliği

Göç sonucu kente gelen bireyler ayakta kalabilmek için daha özverili çalışmak zorundalar. Çünkü köyde yüksek gelirler elde edemese de bireyler tarım ve hayvancılık faaliyetleri sonucu hayatlarını idame edebilecek temel ihtiyaçlarını karşılayabilmekteydiler. Kent yaşamında böyle imkânlara sahip olmadıklarından gelir elde etmek için geleneksel anlayışa zıt bir olgu olan kadının ev geçiminde rol alması gerçekleşmiş olur.

Sigortasız, güvencesiz, örgütsüz, düşük ücretli, çalışma zamanı çoğu zaman belirsiz ve uzun, çalışma koşulları kötü olan kayıt dışı sektörde, kadınların yığıldığı alanlar; eve sanayiden iş alma, temizliğe gitme, çocuk ve hasta bakma, konfeksiyonda çalışma; evde yemek, örgü, dantel, dikiş yapma gibi kadının kadınlık rollerinin devamı niteliğinde kabul edilen işlerden oluşmaktadır. Kayıt dışı çalışma düzeni, kadın emeğinin ücretini düşürürken, sosyal güvencesiz çalışma koşulları nedeniyle, emeklilik ve sağlık hakları da gasp edilmektedir (http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=110).

3.3. Çocuk İşçiliği

Türkiye'nin de imzalamış olduğu Birleşmiş Milletler' in Çocuk Hakları Sözleşmesi' nin 1. maddesine göre 18 yaşma kadar olan herkes çocuk kabul edilmektedir. Çocuk işçi çalıştırmak, sigortasız çalışma ve düşük ücret nedeniyle sosyal açıdan yaratabileceği problemlere bakılmaksızın talep edilmektedir.

Sağlıksız ve tehlikeli çalışma koşullarında bazen bir bodrumda bazen de bir çalışma atölyesinde bir çocuk işçinin var olması gelişmekte ve az gelişmiş ülkelerde sıkça karşılaşılan bir manzardır. Henüz birer erişkin olamamaları nedeniyle

kolayca sömürülebilmektedirler. Yapılan tahminlere göre bugün tüm dünyada 250 milyon kadar çocuk, yeterli eğitimden, sağlık hizmetlerinden ve temel özgürlüklerden yoksun biçimde çalışmaktadır. Kişisel açıdan bunun faturasını kuşkusuz çocuklar ödemektedir; ancak durumdan zarar görenler aynı zamanda az gelişmiş ülkelerdir. (<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/cocukis.htm>)

3.4. İşsiz Kalma Korkusu

Belki de kayıt dışı çalışanlar arasında, en kötü durumda bulunanlar işsiz olan kimselerdir. İşsizlik ödemesi bulunan ülkelerde, kayıt dışı çalışıldığı anlaşıldığı zaman ödeneklerin kesilmesi tehlikesi ile karşı karşıyadırlar.

İstihdamın artırılmadığı veya istihdamın yavaş büyüdüğü ülkelerde, yaşamın devamı için gereken para kayıt dışı ekonomiden sağlanmaya çalışılır. Öyle ki çoğu ülkede kayıt dışı istihdamın nedeni yavaş istihdam büyümesidir. Kazanılan para ek gelir olmaktan öte, daha çok hayati öneme sahip bir ihtiyaçtır. Türkiye’de işsiz olmak, açlık tehlikesi ile karşı karşıya olmak demektir. Bu nedenle kişiler yaşamlarını devamı için eğitim durumları ne olursa olsun, kayıtlı bir iş buluncaya kadar mecburen kayıt dışı sektör içinde yer alırlar. İşsizler arasında eğitilmiş gençlerin olduğu gibi herhangi bir beceriye sahip olmadığı için işsiz olan kişiler de mevcuttur. (Şen, 2008: 14).

3.5. Çarpık Kentleşme

Kentlerdeki mevcut işsizlere dahi istihdam imkânları yaratılamazken, köyden kente göç eden ve herhangi bir üretim tecrübesi ve yeterli eğitimi olmayan kişilerin kayıtlı sektörde istihdam edilebilme olasılıkları çok düşüktür. Bu insanların kente uyum sağlaması ve işçileşme sürecim tamamlaması

uzun süre alacağından işsiz kalacağı bu süre içinde gelir sağlayacak, kendi oluşturduğu, sermaye ve beceri gerektirmeyen basit işleri yürütmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Kente eklenen yeni yaşam birimleri için altyapı ve diğer hizmetler yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu durumda işinin görülmesini isteyen kişiler, özel ve hatta resmi kuruluşlar, kendi çevreleri ve güçleri doğrultusunda adil olmayan yollarla işlerinin görülmesinin sağlamaya çalışmaktadırlar. Doğal olarak, hızlı ve çarpık kentleşmenin en çarpıcı örneği gecekondu olarak verilebilir. Bu şekilde ekonomik yetersizlikler içinde kentlere gelenler, hiçbir yasal dayanağa dayanmadan devlet arazilerine izinsiz konutlar inşa etmektedirler. Bu gecekondulaşmanın çok yoğun olması gecekondu semtlerinin doğmasına neden olur ki bu da siyasi hedefleri olan partiler için bir oy potansiyeli demektir.

En son aşamada, kamu otoritesi de kendi koyduğu yasakları ihlal ederek, bu binalara seçim öncelerinde tapu veya tapu tahsis belgesi dağıtmak suretiyle bu alandaki yozlaşma çerçevesini yasal bir kılıfla tamamlamaktadırlar.

4. Rüşvet ve Yolsuzluk

Günümüzde, küreselleşen dünyanın ortak sorunu niteliğini kazanan yolsuzluk, ortaya çıktığından bu yana kamu kesimini ilgilendiren bir olgu olarak ele alınmıştır. Genellikle, yozlaşma, iltimas veya rüşvet kavramları ile eş anlamlı olarak kullanılır (Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, 1996). Diğer bir tanımlamaya göre ise, maddi kazanç için örneğin rüşvet ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak örneğin kayırma kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemleri kapsamaktadır. Maddi çıkar içeren yolsuzluk türünün en yaygın ve bilineni rüşvettir. Kamu görevlilerinin bir takım maddi çıkarlar (para, mal, he-

diye gibi) karşılığı bunları sağlayan kişi ya da gruplara ayrıcalıklı bir kamu işlemi ile çıkar sağlamaları rüşvet olarak tanımlanmaktadır.

5. Organize Suç Örgütlerinin Ortaya Çıkması

Kayıtlı ekonomi içerisinde, konusu suç olan faaliyetler sonucunda elde edilen iktisadi değerlerin söz konusu olabileceği de bir gerçektir. Bu anlamda kayıtlı ekonomi ile bir geçişkenlik söz konusu olabilmektedir. Ancak nihai, amaç bu ekonomiyi kayıt altına almak değil, ortadan kaldırmak olduğundan, mücadeleye yönelik önlemler kaçınılmaz olarak bu hususları da içerecektir. Suç ekonomisinin üretim, dağıtım, tüketim ve diğer her tür faaliyetlerinin kapsadığı sürecin yasadışı olması, bu kapsamdaki faaliyetlerin genellikle konusu uzmanlaşmış suç örgütlerince organize edilmesi ve yürütülmesi sonucunu doğurmaktadır (DPT, 2001).

Organize Suç Örgütleri Tarafından Yoğun Olarak İşlenen Suçlar (Aykın, 2008): Yasal olmayan uyuşturucu ticareti, Yasal olmayan silah ticareti, İnsan ticareti, Göçmen kaçakçılığı, Fidyeye için adam kaçırmaya, Fuhuş Organ ticareti, Çek-senet tahsilatı, Kredi kartı ve internet dolandırıcılığı, Kimlik hırsızlığı, Kara para aklama, Hırsızlık, (Araç Hırsızlığı), Çalıntı mal ticareti, Sahtecilik ve dolandırıcılık, Rüşvet ve yolsuzluk, Hileli iflas, Fikri mülkiyet haklarının ihlali, Kalpazanlık, Haraç, Şanta j, Tefecilik, Bilişim suçları, İhaleye fesat karıştırma şeklinde sıralanabilir.

Aykın'a (2008) göre organize suç örgütlerini faaliyetlerinin sonucunda oluşan etkileri şöyle sıralamak mümkündür.

Ekonomik Yaşamda olumsuz etkileri, Rekabet eşitsizliği, Ekonomi politika kararlarının etkinsizliği, Ekonomide istikrarsızlık, İtibar kaybı riski, Ülke, Mali kurumlar, Gelir dağılımının bozulması, Yabancı sermaye için olumsuz ortam,

Sağlıksız özelleştirme uygulamaları, Toplumsal yozlaşma, Demokratik hukuk sistemini etkisiz hale getirme, Terörün finansmanı riski, Ülke güvenliği için tehdit.

6. Toplumda Psikolojik ve Kültürel Değişim

Kayıt dışında olmanın bir suç olduğu günümüzde, makro bazda ülke ekonomisi, mikro bazda vatandaş menfaatleri üzerindeki etkisi oldukça büyük ölçektir. Etkileri bireyden toplumun geneli üzerinde yaygınlaşan bir yapıya sahip olan kayıt dışı ekonomiyi bir kanser gibi bütün toplumu etki eden bir hastalık gibi görmemiz gerekir

6.1. Yurttaşlık Bilincinin ve Ahlakın Yitirilmesi (Yozlaşma)

Geleneksel toplumlara has olan “ devlet her şeyin üstündedir “. Vatandaş (Tebaa) olanlar devletin bekası için her şeyi yapmak zorundadır anlayışı hakimdi. Gelişen ekonomi ve karmaşık hal alan ekonomik ilişkiler, rekabetin daha acımasız bir şekilde ortaya çıkmasına neden olmuştur. Devlete bağlılık azalması ile kişisel çıkarların ön plana çıktığı bir yapı ortaya çıkarmıştır. Tüm bunlar sonucunda bir açıdan sosyal yapıyı da doğrudan etki eden toplumsal ahlak anlayışı erozyona uğramıştır.

Toplumbilimciler ve psikologlar toplumda meydana gelen yozlaşmanın değer anlayışında meydana gelen erozyonla ifade etmektedir. Buna göre Toplumda “beytülmale el sürülmez”, “devlet malı yetimin hakkıdır buna dokunulmaz.”, “yolsuzluk usulsüzlük haramdır” gibi ahlaki yaklaşımların yerine; “devlet malı deniz yemeyen domuz” gibi ahlaki yaklaşımlar kullanılmaya başlanmıştır. “Vergi ödemek kutsaldır ve bir vatandaşlık görevi ve sorumluluğudur” anlayışının ye-

rine “vergi ödemek enayiliktir” düşüncesi geçmeye başlamıştır. “Komşusu aç iken tok yatmamak”, “çuvaldızı kendine işneyi başkasına batırmak”, “kendine yapılmasını istemediğini başkasına yapmamak” gibi temel ahlaki değerlendirmelerin yerini “sana mı kalmış”, “sen mi düzelteceksin başına dert mi almak istiyorsun”, “böyle gelmiş böyle gider”, “bir daha bu dünyaya geri mi geleceksin bak keyfine” gibi kinik ahlak anlayışına ait yaklaşımlar toplumda kullanılmaya başlanmıştır.

Sonuç olarak bu tür birbirine tezat teşkil eden ahlaki yaklaşımların yanında tüm toplumsal ilişkilere yön veren davranışlarda da kaos yaşanmaktadır. Rüşvet alan devlet görevlisi, uykusuz trafiğe çıkan şoför, yaptığı binanın demirini çimentosunu çalan müteahhit, serbest piyasayı fahiş fiyatla mal satmayı kar zanneden tüccar, kopya çekmeyi uyanıklık gören öğrenci, delikanlılık raconuyla “Robin Hood Efsanesi” benzeri kendine meşruluk arayan mafya toplumdaki ahlaki kaos ortamında ortaya çıkmıştır.

Toplumun bir kesimi çok çalışmasına rağmen açlık sınırında yaşarken, toplumun diğer kesimi çalışmadan, emek vermeden, alın teri dökmeden para kazanmaktadır. Bu durum toplumda “para kazan da nasıl kazanırsan kazan” mantığını yerleştirmektedir. “Başkası yapıyor yanına kar kalıyor, mis gibi yaşıyor ben neden namuslu kalayım” anlayışı insanların bilincine yerleşmeye başlamakta, enflasyon ortamında ülkemizde olduğu gibi köşe dönmeçilik, havadan para kazanma, dolandırıcılık toplumda yaygınlaşmaktadır. Uzun yıllar yüksek enflasyonun yaşandığı ülkemizde, enflasyon ortamının “vur kaç, kap kaç ahlakını” doğurduğu ileri sürülmüştür. Çalışmadan, üretmeden, tasarruf etmeden, kurnazlıkla adamını bularak, fırsatını yakalayarak, zenginleşmenin toplumda kabul görmenin mümkün olacağı görülmüştür (http://www.wvrvw.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=443).

6.2. Anti - Sosyal Davranışların Artması ve Yayılması

Anti - Sosyal davranışlar genelde fizyolojik ve psikolojik etkiler başta olmak üzere bir çok nedenden dolayı ortaya çıkabilmektedir. Ancak normal bir toplumda anti - sosyal davranışların artış göstermesi, toplumsal boyutta problemlerin olduğuna işaret eder. Savaş, terör ve ekonomik krizler insan psikolojisini etkileyen en önemli dışsal faktörlerdir. Ekonomik krizler toplumsal dayanışması düşük olan ülkelerde ciddi sıkıntılara yol açmaktadır. Çeteleşme, yağma, kap-kaç gibi olaylarda artış görülmekte olup 2001 Ekonomik krizde Arjantin'de görülen yağma olaylarını örnek olarak gösterebiliriz.

İşini kaybedenler üzerinde yapılan çeşitli araştırmalar, işsizlikle beraber stres hormonlarının faaliyetlerinde artma olduğunu, gerilim, uykusuzluk ve sinirlilik durumları görüldüğünü, psikosomatik hastalıklarda artış olduğunu ortaya koymaktadır.

Sorunun çok daha önemli bir boyutunu ise, işsiz kalan kişilerde yarattığı korku, fiziksel ve ruhsal sağlığın bozulması, toplumun değer yargılarının yitirilerek ortaya çıkardığı ümitsizlik, yoksulluk ve toplumsal dayanışmanın bozulması oluşturmaktadır. İşsizlik salt ekonomik bir sorun olmanın ötesinde, toplumsal ve kişisel içerimleri de olan çok yönlü bir olgudur. Emegün öteki üretim etmenlerinden farklı özellikler taşıması, insanın üretici gücünü simgelemesi, sermaye karşısındaki zayıf yönleri ve onun işsiz kalmasının beraberinde getireceği toplumsal sonuçlar işsizliğin önemli bir toplumsal sorun oluşturmasına yol açmaktadır.

İşsizlik, bireye ve bireyin yakın çevresine verdiği zararlar kadar sonuçta herkes tarafından yüklenen sosyal maliyetleri de olan bir konudur. İşsizliğin özellikle gençlerde başıboşluk, alkol, uyuşturucu gibi kötü alışkanlıklar ile suç işleme eğilim-

lerini arttırdığı sıkça görülmektedir. İşsizler topluma ve mevcut sosyo-ekonomik düzeye olan güvenlerini kolayca kaybedebilmektedirler. İşsizlik sorunu sosyal çatışmalarda artışa ve ahlaki çöküntüye neden olarak toplumsal dengeleri derinden sarstığı için toplumdaki herkes tarafından büyük bir ciddiyetle ele alınmalıdır.(<http://www.psikoloji.gen.tr/modules.php?name=News&file=print&sid=251>).

6.3. Aile Birliğini Tehdit

“Ailenin rızkını sağlayan kişi” rolünün sona ermesi ve işsiz kalma, hem işyerindeki arkadaşlardan ayrılma, hem de ailede sahip olunan belirleyici rolün dayanaklarından yoksun olma anlamına gelmektedir. İş arkadaşlarından kopuş toplumsal bağlardan uzaklaşmanın başlangıcı olabilmekte, işsiz kalma süresi uzadıkça aileyi de içine alan bir dizi soruna neden olabilmektedir. Mali sıkıntıların ve işsiz olmanın verdiği ezikliğinin etkisiyle sosyal ilişkilerden kaçınmakta, bu kaçınma sosyal izolasyonu daha da güçlendirmektedir. İşsizlik, ailedeki dengeleri dolayısıyla toplumdaki dengeleri bozan en önemli unsurdur. İşsiz kalmamak ve ailenin geçimini sağlamak için bütün bireyler kayıtlı olmayan ve hiçbir sosyal ve sağlık güvencesi olmayan iş kollarında çalışacaklardır. Köyden kente mevsimlik olarak çalışmaya giden aile fertleri zor şartlar altında elde edecekleri gelir ile aileye katkı sağlamaya çalışacaklardır. Böyle bir durumda aile fertleri arasındaki ilişkiler boyut değiştirecek aile olmanın önemi kaybolacaktır.

7. Demokratik Kültürün Yozlaşması

Demokrasi, özgürlükleri genişlettiğinden dolayı, başlı başına arzu edilen ve ulaşılması gereken bir hedeftir. Fakat demokratik kurumlar ve süreçler ekonomik gelişmeye de katkı sağlamaktadır. Otokrasilerle kıyaslandığında, demokrasilerin

gelişmeye katkısı daha fazladır. Birinci olarak, demokrasiler toplumsal çatışmaların yönetilmesi ve siyasal istikrarın sağlanması konusunda otoriter rejimlerden daha üstündürler. İkinci olarak, demokrasiler kıtlık gibi toplumsal felaketlerden kaçınmada otokrasilerden daha başarılıdırlar. Demokrasi ekonomik gelişme/ büyüme için en temel kurumdur.

- İfade ve dernekleşme özgürlüğü,
- Çok partili seçimlerin varlığı,
- İnsan haklarının korunması
- Erkek ayrımının varlığı gibi demokratik değerler ekonomik gelişmenin yer alacağı kurumsal çerçeveyi ve süreci oluşturur.

Demokrasi;

- Ekonomik yetki devrini kolaylaştırır,
- İstikrarlı bir yatırım ortamı sağlar
- Ulusal enerjinin ve kaynakların ekonomik gelişme / büyüme doğrultusunda mobilizasyonunu hızlandırır.
- Beşeri sermaye birikimini yükselterek ve gelir eşitsizliğini azaltarak büyüme hızının yükselmesine yol açar.

Demokrasilerin olmadığı toplumlarda temel hak ve özgürlüklerin yanında ekonomik özgürlüklerin olması düşünülemez. Mafya gibi yasa dışı organize suç örgütlerinin ortaya çıkması ekonomik anlamda negatif etkileri büyük boyutlardadır. Çıkar grupları kendi menfaatleri için toplumsal kaos oluşturacak ve oluşan ortam içerisinde kendilerine hayat verecek gücün seçimler yoluyla iş başına geçmesi için çalışacaktır. İktidara gelen siyasi parti temsil ettiği ve kendisini iktidara taşıyan oluşumun menfaati için toplumun menfaatini göz ardı edecektir. Kamusal hizmetleri yerine getirmek için topladığı vergileri verimsiz kullanarak devletin borçlanma

içine girmesine neden olacaktır. Borçlanma nedeni ile iyice eli kolu bağlanan devletin ayakta kalabilmesi için tekrar borçlanacak, borcu borç ile kapatma yoluna gidecektir. Böylelikle oluşan sarmal içinde ülke ekonomisi zayıf kalacaktır. Kamu otoritesinin olmadığı yerde de yasal olmayan güçlü gruplar ülke yönetiminde cirit atacaktırlar. Ekonomik anlamda geri kalmış ülkelerin coğrafik anlamda olmasa da yönetsel olarak boyunduruk altına girmeleri kaçınılmazdır.

Politik süreçte, iktidara gelme ve iktidarın nimetlerini paylaşmak için iktidarda kalma uğruna uygulanan ekonomi politikalarının ürünü olan enflasyon ile ahlak arasında ters orantı olduğu ileri sürülmüştür. Çünkü enflasyon ortamı toplumda mutlak eşitsizliği doğurmaktadır. Toplumun bir kesimi çok çalışmasına rağmen açlık sınırında yaşarken, toplumun diğer kesimi çalışmadan, emek vermeden, alın teri dökmeden para kazanmaktadır. Bu durum toplumda “para kazan da nasıl kazanırsan kazan” mantığını yerleştirmektedir. “Başkası yapıyor yanına kar kalıyor mis gibi yaşıyor ben neden namuslu kalayım” anlayışı insanların bilincine yerleşmeye başlamakta, enflasyon ortamında ülkemizde olduğu gibi köşe dönmeçilik, havadan para kazanma, dolandırıcılık toplumda yaygınlaşmaktadır. Uzun yıllar yüksek enflasyonun yaşandığı ülkemizde, enflasyon ortamının “vur kaç, kap kaç ahlakım” doğurduğu ileri sürülmüştür. Çalışmadan, üretmeden, tasarruf etmeden, kurnazlıkla adamını bularak, fırsatım yakalayarak, zenginleşmenin toplumda kabul görmesinin mümkün olacağı görülmüştür.

Ülkemizde siyasal ahlakın ilkesizliğini simgeleştiren sözlerde sık sık kullanılmaktadır. “Dün dündür bugün bugündür”, “gemisini kurtaran kaptan.” “canım iş yapsın da ne yaparsa yapsın”, “benim memurum işini bilir” “verdimse ben verdim ne olacak yani?” gibi cümleler yakın geçmişimizde etkili siyasetçiler tarafından kullanılmıştır.

Bunun sonucunda toplumda sadece kendi mutluluğunu çıkarını ve faydasını düşünen, haz veren şey iyi, acı veren şey kötü anlayışında, “suya sabuna dokunmaktan korkan”, ilgisiz, duyarsız, kayıtsız, görmedim, duymadım, konuşmadım karakterinde olan birçok birey toplumda yaşamaya başlamıştır.

İnsan davranışlarını belirleyen, insan davranışlarına yön veren ahlak sistemi politik yozlaşmanın sonucu olarak bozulmakta ve farklılaşmaktadır. Toplumumuzda sahip olduğumuz iyi ahlak anlayışına sahip birçok insan olmasına rağmen, toplum genelinin müşterekte buluşabileceği ahlak anlayışından sapmaların olduğunu söylemek mümkündür.(http://www.stratejikboyut.com/article_print.php?id=443)

Demokrasi geliştirmekte olan ülkeler için bir lüks olarak görülmemelidir. Aksine, demokrasi ekonomik gelişme için esas değer olarak kabul edilmelidir. Çünkü demokrasi hem politik ve sivil özgürlüklerle kuvvetli bağlara sahiptir, hem de sosyal ve ekonomik gelişmeye katkı sağlamaktadır. Dünyanın en gelişmiş ülkelerinin en demokratik ülkeler olması bir rastlantı değildir.

8. Terör

Terör örgütleri halkı korkutmak ya da bir hükümeti veya uluslararası örgütü herhangi bir eylemi gerçekleştirmeye veya gerçekleştirmekten kaçınmaya zorlamak amacıyla güde rek şiddet eylemleri gerçekleştirmektedirler. Terör örgütleri teorik olarak politik bir ajandaya sahiptir. Bu nedenle asıl amaçları gelir elde etmek değildir. Ancak bu örgütler faaliyetlerini devam ettirmek için önemli miktarda fona ihtiyaç duyarlar. Terör örgütlerinin faaliyetlerinin finansmanı için fon sağlanması, toplanması, bu fonların muhafaza edilmesi, değerlendirilmesi ve terör eylemleri ve diğer ihtiyaçları için örgüt üyelerine ulaştırılması terörün finansmanı olarak isimlendirilebilir (Aykın : 2010)

Kayıt dışı ekonomi ve yasalara uymama, ekonomik ve toplumsal anarşinin ve kaosun oluşmasına neden olmaktadır. Ekonomik anlamda hayat standardı yüksek olan toplumlarda bireylerin devlet otoritesine karşı başkaldırı gösterme eğilimleri oldukça düşüktür. Tarihe baktığımızda savaşların birçoğunun altında yatan nedenler arasında devletin koymuş olduğu vergilerin yüksek olması ve ekonomik çıkarların bir-biri ile çatışması önemli yer tutmaktadır.

Terörün ortaya çıkmasının yanında onu ayakta tutacak ekonomik güç tamamıyla kayıt dışı ekonomiden elde edilen gelirlerden sağlanmaktadır. Terör örgütleri de tıpkı maryalar gibi faaliyetlerini finanse edecek fonları sağlayacak suç gelirlerini özellikle uluslararası malî dolaşımın içinde aklamaktadırlar. Terörün ekonomik olarak finansmanını sağlayan başlıca unsurlar;

- Silah kaçakçılığı ve ticareti
- Uyuşturucu ticareti,
- Kara para aklama
- Gasp
- Haraç
- Fidyeye için adam kaçırmak,
- Kalpazanlık,
- Dolandırıcılık

gibi pek çok suç faaliyetinden elde edilen gelir terörün finansmanı için önemli bir kaynak haline gelmiştir. Yukarıda saymış olduğumuz maddeleri incelediğimizde kayıt dışı ekonominin suç ekonomisi alt başlığında yer aldığını görmekteyiz. Bu tür faaliyetlerden elde edilen gelirlerin çok büyük rakamlara ulaştığını söylemek mümkündür.

Suç faaliyetlerinden elde edilen gelirlerin büyüklüğü göz önüne alındığında ortaya muazzam rakamlar çıkmaktadır.

Bu tür faaliyetler gerçekleştirilirken bir yandan devletin kolluk kuvvetleri yasal olmayan faaliyetlerin tespitine ve önlenmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirmektedir. Örneğin uyuşturucu ticareti yapan kişileri kontrol ederek uyuşturucu trafiğini bitirmek için çalışmalar yapmaktadır. Burada karşımıza şu sorular çıkmaktadır. Devlet bu tür faaliyetlerin gerçekleşmesine yasal olarak izin verip yüksek oranlarda vergi koyup gelir elde etmesi mümkün mü ? Yani uyuşturucu maddelerinin alımı ve satımı piyasada serbest olsun ama devlet bunlardan yüksek oranda vergi alsın yaklaşımı olmalı mıdır ? Kanımızca bu tür faaliyetlerden elde edilen gelirler yanında ödenecek toplumsal fatura daha kabarık olacaktır. Şöyle ki uyuşturucu ve alkol bağımlılarının rehabilite etmek için rehabilitasyon ve sağlık merkezlerinin kurulması, personel istihdam edilmesi başta olmak üzere toplum içinde madde bağımlısı insan sayısının artmasının maliyeti ölçülemeyecek boyutlara ulaşacaktır. İkinci sorun şu; Kumar, fuhuş gibi faaliyetlerden elde edilen gelirler vergilendirilmeli midir ?

Gizli fuhuş yapanların, kumar oynayanların, hırsızlık yapanların kendi nam ve hesaplarına bağımsız ve devamlı olarak, beceriye ve ihtisasa dayanarak, kendisine veya başkasına ait bir evde, otel odasında, arabada, sokaklardaki faaliyetleri karşılığı elde ettikleri kazançları da bir serbest meslek kazancı niteliğindedir. GVK'nun 66 ncı maddesi uyarınca, serbest meslek faaliyetini devamlı meslek olarak ifa eden gizli fuhuş yapanlar, kumar oynayanlar, hırsızlık yapanlar serbest meslek erbabıdır. Suç teşkil eden bir fiil dolayısıyla gelir elde ediliyorsa, yasalara göre elde edilen gelir üzerinden vergi alınması gerekmektedir. Elde edilen gelirin bir kısmının vergilendirilmesi, başlı başına geliri elde eden kişi açısından sevimsiz olması bile caydırıcı olabilecekken bir de vergi kanunlarında yer alan ceza hükümlerinin uygulanması durumunda oldukça ağır ekonomik yaptırımlar gündeme gelecektir. Bu şekilde yasalara, hukuka veya genel ahlaka da aykırı olsa tüm kazançların

vergilendirilmesi söz konusu olacağı gibi suç işleyen kişilerle ekonomik mücadele de mümkün olabilecek, cezaların caydırıcılık gücünün azaldığı günümüzde, “tamamen duygusal” gerekçelerle işlenen suçlarla, yine aynı yöntem uygulanarak baş edilebilecektir. “Haydan gelenin huya gideceği”, kaybedilen onura rağmen önemli bir getirinin de kalmayacağı bu işlerle kimse uğraşmak istemeyecektir.(<http://www.vergidanismani.com/yazdir.asp?id=542>)

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kayıt dışı ekonomi, yapılan dokümantasyon taramalarından elde edilen kavramsal ve kuramsal sonuçlara göre resmi kayıtlarda görünmeyen milli gelir hesaplamalarına dâhil edilemeyen, belgelendirilemeyen, gizlenen ama aslında yaşayan ve işleyen bir ekonomidir. Kayıt dışı ekonomi kendi içinde iki farklı kategoride ele alınabilir; Enformel-marjinal-ekonomi ve yer altı suç ekonomisi. Diğer bir ayırım ise yeraltı ekonomisi-yasadışı faaliyetler yarı kayıtlı ekonomi; gelirin yasal olarak kayıt dışında tutulması, gelirin yasalara aykırı olarak kayıt dışına çıkarılması ve kayıtlara hiç girmeyen ekonomi olarak belirlenebilir.

Kayıt dışı ekonominin temel özelliklerine bakacak olursak; yasalara aykırı olması, gelir ya da fayda elde etmenin amacı, istatistiksel olarak ölçülemez, ekonomik sisteme uygunluk, ekonomik faaliyetlerin düzensiz olması, vergilendirilmemiş olması ve ahlaki normlara – kurallara – aykırı olması olarak özetlenebilir.

Kayıt dışı ekonominin temel özellikleri şu şekilde özetlenebilir: yasalara aykırılık, fayda elde etme amacı, istatistiksel olarak ölçülemez, ekonomik sisteme uygunluk, faaliyetlerin düzensiz olması, vergilendirilmemiş olması, ahlaki normlara aykırılıktan oluşur.

Kayıt dışı ekonominin toplum üzerine etkileri ya da toplumsal maliyeti denilince şu değişmelerin ev olguların ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Kırdan kente göçün getirdiği maliyetler, kadın işçiliği, çocuk işçiliği, işsiz kalma korkusu, çarpık kentleşme göze çarpar. Ayrıca rüşvet ve yolsuzluk organize suç örgütlerinin ortaya çıkmasıdır.

Toplumda psikolojik ve kültürel değişim; yurttaşlık bilincinin ve ahlakın yitirilmesi (yozlaşma), anti - sosyal davranışların artması ve yayılması ve aile birliğinin tehdit altına girmesi olarak görülür. Bunlara ek olarak demokratik kültürün yozlaşması terör ve şiddet olaylarının artması olarak özetlenebilir.

KAYNAKÇA

- AKTÜRK, Ergün ve diğerleri (2003), "Para-salcı Ekonometrik Yaklaşımla Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Tahmini" İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Yıl:19, Sayı:215.
- ALTUĞ, Osman (1999); Kayıt Dışı Ekonomi. 2. Basım. İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- ARIKAN, Yahya (2006); " Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Aynı Zamanında Siyasi Bağımsızlık, Demokrasi ve Sosyal Barışımızın Devamı Açısından da İvedilikle Yerine Getirilmesi Gereken Bir Görevdir", Mali Çözüm. Sayı 74: 11-17.
- AYDEMİR, Şinasi (1995); "Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine (I)", Vergi Dünyası Dergisi. Sayı 161: 72-86.
- AYDEMİR, Şinasi (1995); "Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine (II)", Vergi Dünyası Dergisi. Sayı 162:359.
- DERDİYOK, Türkmen (1993); "Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomi Tahmini", Türkiye İktisat Dergisi. Sayı 14: 54 – 63.
- ILGIN, Yılmaz (1995); "Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları", Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. DPT.
- ÖZER, Hande (1998); "Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutu", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi SBE.

- ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl (1996); Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- SELMAN, Ferhat (2007); “Kayıt dışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutu” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, SBE.
- ŞEN, Gülşen (2008); “AB Ve Türkiye’ De Kayıt dışı İstihdam Ve Etkileri” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Gazi Üniversitesi, SBE.
- YETİM, Sedat (1999); Türkiye’de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıt Dışı Ekonomi, İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği.
- DPT (2001): 2603 - ÖİK: 614 Kayıt dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu Ankara.
- TÜSİAD,(2006); Büyüme Stratejileri Dizisi No:8 “Kayıt Dışı Ekonomi ve Sürdürülebilir Büyüme” Ankara.
- CUMHURBAŞKANLIĞI DEVLET DENETLEME KURULU BAŞKANLIĞI, “Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu” D.D.K Yayınları, Ankara, 1996.
- GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIĞI, Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)Yayın No: 87, Ankara, 2009
- http://www.Tisk.Org.Tr/İsveren_Sayfa.Asp?Yazi_Id=1028&İd=58 (Erişim Tarihi: 14.02.2009)
- http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=443 (Erişim Tarihi: 19/04/2009)
- <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/cocukis.htm> (erişim tarihi: 01.02.2010)
- <http://www.mtk.gov.tr/images/haykin.pdf> (erişim tarihi: 01.02.2010)
- <http://www.vergidanismani.com/yazdir.asp?id=542>(Erişim Tarihi: 30.05.2009)
- <http://www.psikoloji.gen.tr/modules.php?name=News&file=print&sid=251> (Erişim Tarihi: 17.04.2009)
- http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=1110 (Erişim Tarihi: 29.05.2009)

İŞSİZLİK KONUSUNDA ORTAYA ÇIKAN YENİ TEORİK YAKLAŞIMLAR

Yrd.Doç.Dr. Mevlüt KARABIÇAK*

Arş.Gör.Gülsüm ATMACA**

ÖZET

Hemen her ülkede işsizlik ve enflasyon konusunun en temel sorunlar arasında yer aldığı görülmektedir. Özellikle enflasyonun gelir dağılımı, büyüme ve istihdam üzerindeki negatif etkilerinin tüm toplumlara olumsuz yansımaları bulunmaktadır. A.V.Philips'in İngiliz ekonomisinin 1861- 1957 yıllarına ait işsizlik ve enflasyon oranı verilerinden yararlanarak elde ettiği bulgulara göre, enflasyonla işsizlik arasında negatif bir ilişki bulunmaktadır. Bu yaklaşıma göre enflasyonu düşürmek için uygulanan sıkı maliye ve para politikalarının enflasyonu düşürüp işsizliği arttıracığı, genişletilmiş maliye ve para politikalarının ise işsizliği düşürüp enflasyonu arttıracığı kabul edilmektedir. Bunun nedeni enflasyonu düşüren sıkı maliye ve para politikalarının sermaye maliyetini yükseltmesi ve getirisi düşük yatırımların yapılamamasıdır. Yatırım miktarının azalması, ekonominin yavaşlamasına ve işsizliğin artmasına yol açmaktadır. Bunun tersi durumunda ise sermaye maliyetleri düşeceği için, düşük getirili yatırımlar bile kolayca yapılabilir hale gelmekte ve işsizlik azalmaktadır. İşsizlik ile enflasyon arasındaki ilişkiyi açıklamada önemli bir yer tutan bu yaklaşım zamanla değişmiş ve Edmund Phelps ile Milton Friedman tarafından doğal işsizlik teorisi ortaya atılmış bulunmaktadır. Doğal işsizlik oranı teorisinin

* SDÜ İİBF, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

** SDÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Arş.Görevlisi.

iki değişik yorumundan birisi, ayarlanabilir beklentiler hipotezi diğeri ise rasyonel beklentiler hipotezidir. Bu çalışmada istihdam ve işsizlik konusu irdelenmekte ve bu konuda öne çıkan yeni teorik yaklaşımlar incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: İstihdam, İşsizlik, Emek piyasası, Ücret, Boş Zaman

GİRİŞ

Kısa dönemde işsizlik ve enflasyon arasında bir değiş-tokuş yaşandığı gözlemlense de uzun dönemde enflasyon ve işsizlik arasında uyumlu tek bir enflasyon oranı bulunmamaktadır (SEYİDOĞLU 2006: 704). Çünkü uzun dönemde yatırımları çoğaltan düşük sermaye maliyeti, ancak istikrarlı ülkeler için geçerli bir durumdur. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında, işsizliği azaltmanın en önemli yollarından birisinin ekonomik istikrarı sağlamak olduğu söylenebilir. Ancak bunun sağlanmış olması işsizliğin olmayacağı anlamına gelmez. Çünkü ekonomik istikrar sağlanmış olsa dahi yine de işsizlik, başka nedenlerden dolayı yüksek oranda görülebilir.

Son yıllarda hem AB ülkelerinde hem de ülkemizde işsizliğin giderek arttığı gözlemlenmektedir. Ülkemizde işsizlik oranları özellikle 2009 yılında çok yükselmiştir. 2010 yılının ilk iki çeyreğinde yaşanan yüksek büyüme ile işsizlik oranları 2010 Haziran itibariyle (%10,5) belirli bir ölçüde düşmüş olsa bile, bu oran 2009 öncesi rakamlara göre (2008 Haziran itibariyle %9, 2009 Haziran itibariyle %13) hala oldukça yüksektir. Bu durum aşağıdaki Tablo 1'den de izlenebilir. Bunu sadece enflasyon ve işsizlik arasındaki negatif ilişkiye bağlamak elbette doğru değildir. Özellikle küresel krizlerin hem iç hem de dış talebi büyük ölçüde düşürerek üretimi azalttığı ve bu durumun da işsizliğin artmasında önemli bir rol üstlendiği söylenebilir. Ülkemizin son yıllarda yaşadığı büyük cari açıkların da işsizliğin artmasında önemli bir etken teşkil ettiği

düşünülmektedir. Zira ülkemizdeki cari açıklar büyük ölçüde dış ticaret açıklarına dayanmaktadır. Şayet bir ülke sürekli olarak dış ticaret açığı veriyorsa o ülke ürettiğinden daha çok tüketiyor demektir. Bir ülkenin sürekli olarak ürettiğinden çok tüketmesi, o ülkenin kendi işsizleri yerine başka ülke işsizlerine istihdam sağlaması anlamına gelmektedir.

Tablo 1: Türkiye’de Yıllara Göre İşgücüne Katılım ve İşsizlik Oranları

	TÜRKİYE									
	2004	2005	2006	2007	2008	2008 (Haziran)	2009	2009 (Haziran)	2010 (Haziran)	
Kurumsal olmayan nüfus (000)	70556	71611	72606	68897	69724	69628	70542	70505	71307	
15 ve daha yukarı yaştaki nüfus (000)	49906	50826	51668	49215	50772	49946	51686	51644	52503	
İşgücü (000)	24289	24565	24776	23523	23805	24793	24748	25216	26239	
İstihdam (000)	21791	22046	22330	21189	21194	22557	21277	21947	23488	
İşsiz (000)	2 498	2520	2446	2333	2611	2237	3471	3269	2751	
İşgücüne katılma oranı (%)	48,7	48,3	48,0	47,8	46,9	49,6	47,9	48,8	50,0	
İstihdam oranı (%)	43,7	43,4	43,2	43,1	41,7	45,2	41,2	42,5	44,7	
İşsizlik oranı (%)	10,3	10,3	9,9	9,9	11,0	9,0	14,0	13,0	10,5	
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	14,7	13,6	12,6	12,6	13,6	11,7	17,4	16,4	13,4	
Genç nüfusta işsizlik oranı ⁰¹ (%)	19,7	4,5	18,7	19,6	20,5	17,6	25,3	23,7	19,1	
İşgücüne dahil olmayanlar (000)	25616	26261	26892	25692	26967	25153	26938	26428	26264	

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=17>
(Erişim Tarihi 04.10.2010)

1. İSTİHDAM VE İŞSİZLİĞE AİT KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Günlük dilde istihdam, hizmete almak ve çalıştırmak anlamlarına gelmektedir. Ancak literatürde istihdam kavramına, dar ve geniş anlamda farklı anlamlar yüklenebilmektedir. Dar anlamda istihdam denilince sadece emek faktörünün kullanımı akla gelmekte, geniş anlamda istihdam kelimesinden ise emeğin yanı sıra doğal kaynaklar, sermaye gibi diğer faktörlerin de istihdamı anlaşılmaktadır. İstihdam kavramı eksik istihdam, tam istihdam ve aşırı istihdam olmak üzere üçlü bir ayırımı tabi tutulmaktadır (PEKİN 2005:104–109). Eksik istihdamdan kasıt, üretim olanaklarının tümünün kullanılmadığı bir durumdur. Tam istihdamdan kasıt, üretim olanaklarının tümüyle kullanıldığı, aşırı istihdamdan kasıt ise mevcut kaynakların aşırı kullanıldığıdır.

Eksik istihdam toplumsal refahı azaltıcı bir etki doğuracağı için tasvip edilemez. Kaynakların aşırı kullanımı ise sosyal maliyetleri artırabilir, ürün kalitesi ve miktarını olumsuz etkileyebilir. Bu nedenle istihdamdan söz edilirken hedeflenen şey tam istihdamdır. Çünkü kaynakların en verimli bir biçimde tam olarak kullanılması aynı zamanda üretim etkinliğini de ifade etmektedir. Zaten hem üretim hem de tüketimde etkinlik sağlandığı ölçüde optimal kaynak dağılımı da gerçekleşmiş olmaktadır. Esasen bir ülkede, çalışma isteği ve yeteneği olan her birey çalışır durumda ise o zaman diğer faktörlerinde tam olarak kullanıldığı var sayılmaktadır. Fakat gerek yapısal ve gerekse geçici pek çok nedenden dolayı bu durum nerede ise imkânsızdır. Dolayısıyla hemen her ülkede belli bir işsizlik oranı bulunmaktadır. Buna doğal işsizlik oranı da denilmektedir. Ancak her ülkenin doğal işsizlik oranı farklı farklıdır.

İşsiz (unemployed) kelimesi iş kelimesinden türetilmiş olumsuzluk ifade eden bir kelimedir. İşsizlik (unemployment) kavramı ise işsiz kelimesinden türetilmiş olumsuz bir kavramdır. İşsiz, yaşı 15 ve daha yukarı olup bir işi bulunmayan, piyasada geçerli ücret düzeyinde çalışmaya hazır olan ve bir iş bulmak için çaba gösteren kimsedir (ERTEK 2009: 319). Bir ülkede işsizlerle çalışanların (employed) toplamı iş gücünü (Labor force) oluşturmaktadır. İşsizlik oranı ise; işsizler sayısının işgücü sayısına bölünmesiyle hesaplanmaktadır.

İşgücü = İşsizler + Çalışanlar

İşsizlik oranı (u) = İşsizler Sayısı / İşgücü' dür.

2. İŞSİZLİK TÜRLERİ

İşsizlik türlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (ÜNSAL 2007: 91-94; PEKİN 2005: 108-109; CASE 1999: 506-507).

- Geçici (arizi, friksiyonel) işsizlik (frictional unemployment)
- Yapısal işsizlik (structural unemployment)
- Teknolojik işsizlik
- Doğal işsizlik(natural rate of unemployment)
- Devrevi (çevrimsel) işsizlik (cyclical unemployment)
- Mevsimlik işsizlik
- Konjonktürel işsizlik
- Açık işsizlik ve gizli işsizlik
- İradi ve gayri iradi işsizlik gibi çeşitleri bulunmaktadır.

Friksiyonel işsizlik işgücü piyasasındaki olağanüstü hareketlilikten dolayı ortaya çıkan bir işsizlik türüdür. Ekonomide yaşanan yapısal değişiklikler de işsizliğe yol açabilmektedir. Yapısal işsizliğin diğer bir türü, teknolojik değişimlerden

kaynaklanmaktadır. Geleneksel olarak nispeten emek yoğun üretim teknikleri kullanan endüstrilerin zamanla makineleşmesi ve sermaye yoğunluğunu artırması ile oluşan işsizliğe teknolojik işsizlik denilmektedir. Friksiyonel işsizlikle yapısal işsizliğin varlığı ekonomide bir doğal işsizlik oranını gündeme getirmektedir. Doğal işsizlik oranını belirlemek hem zor hem de dönemlere ve ülkelere göre değişebilmektedir. Örneğin bazı gelişmiş ülkeler için doğal işsizlik oranının 1960'larda %2,5- 3, 1970'lerde %6-7, 1980'lerde ve 1990'larda %5-6 civarında olduğu hesaplanmaktadır (YILDIRIM 2007: 350-353).

Doğal işsizlik oranını literatüre kazandıranlardan birisi Friedman'dır. Friedman doğal işsizlik oranını, her hangi bir andaki reel ücretler üzerinde değişme baskısı yaratmayan bir işsizlik olarak tanımlamaktadır. Bu nedenle doğal işsizlik oranı: NAIRU (Non- Accelerating Inflation Rate of Unemployment) olarak ta adlandırılmaktadır. Açık işsizlik, bir kişinin para kazanmak ve geçimini sağlamak üzere yapacağı bir işinin olmaması, gizli işsizlik ise bir kişinin çalışıyor görünmesine rağmen o kişinin işten ayrılması halinde üretimde bir azalma olmaması durumudur. Devrevi işsizlik bir ekonomide dönemler itibariyle ortaya çıkan işsizlik olup, mevsimlik ve konjonktürel olarak iki biçimi bulunmaktadır (ÜNSAL, 2007: 91-94).

İşsizliği azaltmaya yönelik politikaların belirlenmesinde, emek piyasasındaki işsizlik türünün belirlenmesinin büyük önemi bulunmaktadır. İşsizliğin nedeni, reel ücretlerin piyasa denge düzeyinin üstünde olmasına bağlı olarak ortaya çıkan bir dengesizlikten kaynaklanıyorsa, o durumda reel ücretlerin düşürülmesini amaçlayan politikalar, bu tür işsizliği azaltmada işe yarayabilir. Ancak piyasadaki işsizlik türü, denge işsizlik düzeyinde ise bu durumda reel ücretlerin düşürülmesine yönelik politikaların etkisi olmayacaktır (AKYILDIZ, 2010: 266).

3. İŞSİZLİĞİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

ABD işgücü piyasası üzerine yapılan araştırmalar, işsizliğin bazı temel özelliklerini ortaya çıkarmıştır. Bu özellikleri şu şekilde açıklamak mümkündür (DORNBUSCH, FISCHER 1998: 507–508).

- Yaş, cins ve deneyimlere göre belirlenen gruplar arasında işsizlikte büyük değişimler olabilmektedir.
- İşgücü piyasasında yüksek dönüşüm oranı söz konusudur. Her yıl istihdama katılanların ve işten ayrılanların sayısı, çalışan ve işsiz sayısına göre çok daha yüksektir.
- Bu dönüşüm oranının büyük bir kısmı çevrimseldir. Ekonominin negatif büyüme dönemlerinde işten çıkarmalar, genişleme dönemlerinde ise gönüllü ayrılmalar daha yüksektir.
- Gelişmiş bir ülkedeki işsizlerin çoğunu uzun dönem işsiz kalanlar oluşturmaktadır.
- Bir ülkedeki kalifiye işçiler işini kaybetse bile bu bir geçici durumdur ve bu gruptakiler kısa sürede yeniden iş bulabilmektedirler.

4. İŞSİZLİĞİN MALİYETLERİ

Günümüzde işsizlik en sevimsiz olgulardan biridir. İşsiz kalan bireyin sadece geliri ve yaşam standardı düşmekle kalmayıp bazı olumsuz psikolojik etkilere de maruz kalmaktadır. İşsizlik süresinin uzun sürmesi halinde bu olumsuz etkiler daha da derinleşmektedir. Yakın geçmişte yaşanan küresel kriz ortamında aşırı talep azalması nedeniyle üst üste üretim birimleri üretime ara vermiş ya da üretimini azaltmış ve bu nedenle işsizlerin sayısı büyük ölçüde artmıştır. Bu olumsuz tablo gerek teşvik politikaları, gerekse işsizlik sigortaları devreye sokularak en aza indirilmeye çalışılmıştır. Aynı küresel

krizin olumsuz etkileri başta ABD ve AB ülkeleri olmak üzere nerede ise tüm dünyada oldukça derin hissedilmiştir.

İşsizliğin hem ekonomik hem de sosyal maliyetleri bulunmaktadır. İşsizliğin yol açtığı ilk maliyet ekonominin tam istihdamda olmaması nedeniyle üretimde ortaya çıkan kayıplardır. İkinci olumsuz etki gelir dağılımı üzerinde ortaya çıkmaktadır. Üçüncü önemli bir noktada işsizliğin işsizlerin ruh sağlığını bozmasıdır (YILDIRIM, 2006:357–358). İşsizliğin ekonomik maliyeti, Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GDP) açığı kavramı ile ölçülmektedir. GDP açığı; doğal (potansiyel) GDP ile reel (gerçekleşen) GDP arasındaki negatif farktır ve tanım gereği devrevi işsizliğin üretimde yol açtığı kaybı yaratır (ÜNSAL, 2010: 376- 377).

$$\text{GDP Açığı} = \text{Reel GDP} - \text{Doğal GDP}$$

İşsizliğin ekonomik maliyetini temsil eden GDP Açığı; mutlak bir değer yerine, yüzde bir değer olarak da ifade edilmektedir. Bu durumda formül:

$\text{GDP Açığı} = \frac{\text{Reel GDP} - \text{Doğal GDP}}{\text{Doğal GDP}}$ şekline dönüşmektedir.

İşsizlik bir toplumda giderek yaygın hale gelirse toplumsal barışın bozulması, ahlaki çöküntü ve istenmeyen pek çok negatif gelişme üst üste tezahür edebilir. Bunlara rağmen işsizliğin ekonomi üzerinde bazı olumlu etkilerinden de söz edilebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ücretlerin düşmesine, üretim maliyetlerinin azalmasına ve geçici de olsa bir rekabet gücü oluşmasına katkı sağlayabilir.

5. İSTİHDAM VE İŞSİZLİK TEORİLERİ

Hemen her ülkede çözülmesi gereken sorunların başında işsizlik konusu gelmektedir. Çünkü bir ülkede işsizlik ekonomik, sosyal ve siyasal pek çok soruna neden olabilmektedir. İşsizlik konusunda öne çıkmış birçok yaklaşım söz konusu-

dur. Bir ülkede istihdam ne kadar güçlüyse, işsizlik o kadar düşük olmakta ve insanların kendilerine olan güven duygusu o ölçüde artmaktadır. Bir ülkedeki sosyal sorunların azalması, çalışma barışının artması ve yaşam kalitesinin yükselmesinin temel koşullarından belki de en önemlisi işsizlik sorunun en aza indirilmesidir. Bu nedenle istihdama ilişkin yaklaşımların gözden geçirilmesinde yarar görülmektedir.

5.1. KLASİK İSTİHDAM TEORİSİ

Ücret ve fiyatların tam esnek olduğu, bilgi yetersizliği, bekleme hatası ve para yanılgısı gibi durumlarının bulunmadığı varsayımına dayalı klasik yaklaşıma göre piyasa başarısızlıklarının da bulunmaması koşuluyla işleyen bir piyasada, ekonomi tam istihdam düzeyinde dengeye gelmektedir (GÜRAN,1999: 222). Emek arz ve talebinin otomatikman eşitlendiği tam istihdam denge ücret düzeyinde sadece friksiyonel işsizlik ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bir ekonomide sürekli işsizliğin yaşanabilmesi için piyasa kusurlarının iş piyasasını denge durumundan uzaklaştırması gerekmektedir (AKYILDIZ, 2010: 262). Emek piyasası, firmaların ve bireylerin emek arz ve taleplerinin toplu büyüklükler olarak karşılaştıkları bir zemindir. Emek piyasasındaki, firma ve ailelerin rolleri, mal ve hizmet piyasasından oldukça farklıdır. Mal piyasasındaki bir ürün firmalar tarafından arz ve aileler tarafından talep edilirken, emek piyasasında bunun tam tersi yaşanmakta ve emek firmalar tarafından talep edilirken, aileler tarafından arz edilmektedir. Yani iş gücü talebi bir nevi türev taleptir. Firmalar, ne kadar çok ürün üretirse o kadar çok işçi talep edecek ve o kadar çok işçi istihdam edilecektir (PAYA, 2007: 92).

Emek piyasasının işleyişi ile ilgili temel sorulardan biri, emek arz ve talebinin reel ücretin mi, yoksa parasal (nominal) ücretin mi bir fonksiyonu olduğudur. Bu durum özellikle eksik bilgi ve bekleme hatalarıyla para yanılgısının söz konusu

olduğu ortamlarda daha da önem kazanmaktadır. Emek talebi genelde reel ücretin bir fonksiyonu olarak ele alınırken, emek arzı tam bilgi varsayımına dayanan klasik yaklaşım dışında, parasal ücretin bir fonksiyonu olarak ele alınmaktadır. Konuya klasik yaklaşım açısından bakıldığında, emek arz ve talebinin reel ücretlerin bir fonksiyonu olduğu görülmektedir (GÜRAN,1999:204–205). Ancak emek talebi reel ücretlerin azalan bir fonksiyonudur. Yüksek ücret düzeylerinde üretim maliyetleri de arttığı için, firmalar ürün fiyatlarını yükseltmek zorunda kalmaktadır. Ürün fiyatlarının yükselmesi ise mal talebini düşürmektedir. Bu durumda firmalar kaçınılmaz olarak üretimlerini azaltmakta ve dolayısıyla emek talebi düşmektedir. Oysaki emek arzı, reel ücretlerin artan bir fonksiyonudur. Reel ücretler arttığında yüksek ücret düzeylerinde daha çok çalışmak isteyenler olacak ve sonuçta emek arzı artacaktır.

5.2. KLASİK İSTİHDAMDA MARJİNALİST YAKLAŞIM

İş hayatında pek çok kişinin, çalışma süresi üzerinde sınırlı bir kontrol gücü vardır. Ya size önerilen çalışma süresini kabul eder ya da işi kabul etmezsiniz. Bununla birlikte, emek arzının belli bir mantığı söz konusudur. Bir işçinin bir işte ne kadar çok ya da az çalışacağı seçiminin kendi elinde olduğu varsayımı altında, böyle bir durumdaki bireyin neden mümkün olduğunca çok çalışmaz olduğu sorusuna cevap arayalım. Çünkü emek arz eden her şeyden önce bir insandır ve zamanını başka türlü de kullanmak isteyebilir. Çalışılarak geçirilen her saatin alternatifi, aynı zamanda daha zevkli geçirebileceği başka bir aktivite de olabilir. Bir işçi tercihini çalışmadan yana yaparsa, o zaman geçirmeyi düşündüğü diğer zevkli aktiviteden vazgeçmiş olacaktır. Dolayısıyla daha çok çalışmanın alternatif maliyeti, vazgeçilen diğer aktivitedir. Bireyler çalışırken elde ettikleri gelire, ihtiyaç duydukları birçok mal ve hizmeti sağlamış olurlar. Bir bireyin, ne kadar çok çalışırsa o

kadar çok mal ve hizmet satın alabileceği varsayımı altında, her fazla çalışma süresi, ilave bir satınalma gücü oluşturacaktır. Öyleyse her ilave satın alma gücü, çalışmayarak geçirilen boş zamanın bir alternatifidir.

Boş zamanı özellikle boş geçirilen bir zaman dilimi olarak düşünmek doğru değildir. Çünkü daha fazla çalışma ile elde edilecek ek satınalma gücü yerine geçecek boş zamanın, belli bir ekonomik maliyeti bulunmaktadır. Bu nedenden dolayı boş zamanı, ekonomik bir mal gibi düşünmek de mümkündür. Bir kişinin satın alıp tükettiği bazı mal ve hizmetler nasıl onun faydasını artırıyorsa, kişinin ailesine daha çok zaman ayırması ve bazı hobilerini gerçekleştirecek yeterli bir zamanının olması da faydasını artırabilecektir. Bu durumda optimum çalışma süresinin ne kadar olması gerektiği sorusu karşımıza çıkabilir. Marjinalist yaklaşım da denilen bu yaklaşıma göre (PAYA, 2007: 97–100) rasyonel davranan bir birey, bir saat fazla çalıştığında sağlayacağı ilave satınalma gücünün marjinal faydası ile hoş vakit geçireceği bir saat boş zamanın marjinal faydasını karşılayacaktır. Eğer 1 saat fazla çalışmanın yarattığı ek satınalma gücünün marjinal faydası, bir saat boş kalmakla elde edeceği marjinal faydadan daha büyükse, fazla çalışmaya devam edilecektir. Bu durum ek satınalma gücünün marjinal faydasıyla, çalışmayarak boş kalmakla elde edeceği marjinal fayda birbirine eşit oluncaya kadar sürecek ve marjinal faydaların eşitlendiği noktada, optimal bir seçimde bulunmuş olacaktır. (KRUGMAN, 2009: 528–529).

Emek arzı ile emek talebi arasında pozitif ilişkiden dolayı ücretler arttıkça emek arzı artmaktadır. Böylece boş zamanın fırsat maliyeti de artmaktadır. Yani çalışmak yerine boş zamanı tercih etmesinden dolayı vazgeçtiği para miktarı artmaktadır. Burada ikame etkisi ve gelir etkisi olmak üzere iki etki ortaya çıkmaktadır. Diğer koşullar eşitken ikame etkisi, emek arz edenini daha az boş zaman tüketip daha çok çalışması için

özendirmektedir. Yüksek ücret hadleri ise, emek arz edenleri daha güçlü kılmaktadır. Bu durumda yine diğer koşullar eşitken ortaya çıkan gelir etkisiyle, bireyler daha fazla boş zaman tüketir ve daha az emek arz etmiş olurlar. Yani yüksek ücret düzeylerinde emek arzı eğrisi negatif konuma gelebilir. Bu durum emek arz eğrisinin eğiminin ikame ve gelir etkisine göre değişebildiğini göstermektedir. Şayet ikame etkisi gelir etkisinden güçlüyse, bireysel emek arzı eğrisi pozitif eğimlidir. Ters durumda, yani gelir etkisi daha baskınsa bireysel emek arz eğrisi negatif eğimli olacaktır (PAYA, 2007: 97). İktisadi yazında hem pozitif hem de negatif eğimleri bir arada içeren bireysel emek arz eğrisine, geriye bükülen bireysel arz eğrisi denilmektedir. Emek arz eğrisi, tercihlerde ve sosyal kurallardaki değişmelere, nüfustaki değişmelere, fırsatlardaki değişmelere ve refahtaki değişmelere göre yer değiştirebilmektedir (KRUGMAN, WELLS, 2010:529–532).

5.3. KEYNESÇİ İSTİHDAM TEORİSİ

Keynesyen ve Yeni Keynesyen Arz koşullarında, toplam talep yetersizliğine bağlı olarak ekonomi eksik istihdamda bulunabilmektedir. Keynes ve Keynesçi yaklaşımlarda özellikle emek piyasası dengesizliklerine vurgu yapılmaktadır. Keynesyen görüşteki emek arz eğrisinin konumu, emek piyasasındaki dengesizliğin başlıca nedeni olarak gösterilmektedir. Keynes'e göre ücret düzeyi, ekonomik olmaktan çok sosyolojik bir olgudur. İşçiler talep edecekleri ücret konusunda diğer kesimlerde çalışanların ücretlerini temel almaktadırlar. Ayrıca ücret düzeylerinin düşürülmesine de tepki göstermektedirler (PAYA, 2007: 100). Ücret ve fiyatların özellikle aşağıya doğru esnek olmaması nedeniyle ekonominin bu durumdan kurtularak tam istihdama yönelmesinin imkânsız ya da çok zor olduğunu kabul etmektedirler. Bu nedenle genelde eksik istihdam dengesi olarak nitelendirir-

len bu durumdan kurtulmak için genişletici yönde olacak bir talep yönetimi politikasının yararlı olacağını öne sürmektedirler (GÜRAN,1999: 227).

Keynesyen arz koşulları (Toplam arz eğrisi ters L biçiminde) geçerli olduğunda, tam istihdam durumunda izlenecek genişletici politikalar, klasik teoride olduğu gibi reel yönden etkisiz olacak ve bu politika tam dışlama etkisine yol açacaktır. Klasik yaklaşımda ekonomi tam istihdamda iken izlenecek daraltıcı politikalar, ücret ve fiyatların aynı oranda düşmesine yol açarak reel sonuçlar doğurmazken, Keynesyen bakışta, ücret ve fiyatların aşağı doğru esnekliğinin bulunmaması ya da yetersizliğine bağlı olarak, istihdam ve hâsılda daralmalara ve eksik istihdama yönelime yol açabilecektir. (GÜRAN,1999: 229).

5.4. EKLEKTİK İŞSİZLİK MODELİ

Coen ve Hickman 1987 yılında klasik ve keynesyen unsurları içeren bir modelle işsizliğin çoklu nedenlerini çözmeye çalışmıştır. Bu modelde klasik işsizlik, keynesyen işsizlik ve doğal işsizlik alanları bir arada değerlendirilmektedir. Modeldeki doğal işsizlik oranı, emek piyasası dengesinde ortaya çıkan ve friksiyonel işsizliği temsil eden bir oran olarak ele alınmaktadır. Modigliani ve Papademos tarafından geliştirilen ve doğal işsizlik oranıyla eş anlamlı olarak kullanılan NAIRU'nun ise belirsiz olduğu görülmektedir. Bu modelde NAIRU, enflasyonu artırmayan ve doğal işsizlik oranının altında ya da üstünde olabilen gözlemsel ve istatistikî bir oran olarak kabul edilmektedir. Bu modelin işsizliğin sürekliliğini dikkate almamış olması bir eksiklik olarak görülmektedir. Çünkü işsizliğin açıklanabilmesi için teorinin; enflasyon, enflasyonu artırmayan işsizlik oranı, etkinlik ücreti ve histeri olgusunu kapsamaması gerekmektedir (AKYILDIZ, 2010: 274- 275).

Layard ve arkadaşları ise 1991 yılında talep şokları, içeridekiler etkisi, sendikalarca yapılan toplu pazarlık, işsizlik ödenekleri, enflasyon ve enflasyonu artırmayan işsizlik oranı gibi unsurları kapsayan bir çalışma yapmıştır. Bu teori klasik ve Keynesyen unsurları içerdiği için Smith bu modele ilişkin olarak eklektik kavramını kullanmaktadır. Burada içeridekiler tarafından elde edilen iş güvencesi önemli bir özendirme olup, ayrıca firmalar etkinlik ücreti uygulamasına geçip piyasa dengesi üzerinde ücret ödeyerek ve işgücünün maksimum çabasını öne çıkararak kar maksimizasyonuna ulaşabilmektedirler (AKYILDIZ, 2010: 275- 276).

5.5. ENFLASYON- İŞSİZLİK İLİŞKİSİ VE PHİLİPS EĞRİSİ

Bu ilişkiyi ilk olarak inceleyip formüle eden iktisatçı A.V.Philips'dir. Enflasyonla işsizlik arasındaki ilişkinin yönünü ortaya koyan negatif eğimli philips eğrisi üzerindeki çalışmalar daha sonra çeşitli ülkeler için denenmiştir (ERTÜRK, 2006: 466). Philips bu araştırmasında 1861- 1957 yılları arasında İngiltere'deki nominal işçi ücretleri ile işsizlik oranlarını ele alarak karşılaştırmış ve bu ikisi arasında değiş- tokuş ilişkisinin mevcut olduğunu ortaya koymuştur (ÜNSAL, 2007: 323). Philips eğrisi bir ekonomide ücretlerin yükseldiği dönemlerde istihdam düzeyinin gerileyerek işsizliğin arttığı, işçi ücretlerinin ılımlı seyrettiği dönemlerde ise işsizlik oranının azaldığını ortaya koymaktadır. Bir ekonomide ücretlerin yükselmesinin, mal ve hizmet talebini artırarak fiyat artışlarına neden olacağı ilişkisinden hareketle P.S. Samuelson ve R.M. Solov bu kez enflasyonla işsizlik arasındaki ilişkiyi araştırmaya başlamış ve sonuç olarak enflasyon ve işsizlik arasında bir değiş- tokuş ilişkisinin var olduğu sonucuna ulaşmışlardır (PEKİN, 2005:109). Literatürde bu ilişkiyi açıklayan Philips eğrisine kısa dönem Philips eğrisi denilmektedir.

5.6. ENFLASYON - İŞSİZLİK İLİŞKİSİNE MONETERİST YAKLAŞIM

Orijinal Philips eğrisi 1960'ların sonlarından itibaren başta Milton Friedman ve Edmund Phelps olmak üzere pek çok ekonomist tarafından çok sert eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerin odağında, Philips eğrisinde işsizlikle ücret-fiyat enflasyonu arasındaki ilişkinin nominal ücret üzerinden kurulmuş olmasıdır. Yani bu görüşe göre, emek arzı nominal ücretlerin bir fonksiyonudur. Genel Teoride de benimsenen bu yaklaşımın yetersizliği anlaşılınca iktisatçılar, emek arzının reel ücretlerin bir fonksiyonu olduğu, fakat gerçekleşen fiyat düzeyinde tam bilgiye sahip olmayan işçilerin, beklenen fiyat üzerinden emek arz ettiklerini kabul ettiler. Bu şekilde elde edilen eğriye, bekleyişlerin dahil edildiği Philips eğrisi denilmektedir. Burada her alternatif beklenen enflasyon haddine tekabül eden farklı bir Philips eğrisi oluşmaktadır (ÜNSAL, 2007: 325). Enflasyonun önceden öngörülemeyen kısmının sıfıra eşit olduğu, bir başka ifadeyle enflasyon beklentilerinin tam olarak gerçekleştiği durumlar, ekonominin düzenli duran halleridir. Tam olarak tahmin edilebilen enflasyon oranı, nispi fiyatların değişmeyeceği bir durumu da yansıtmaktadır. Bu nedenle böyle bir enflasyon üretim ve istihdam düzeyi gibi reel değişkenler üzerinde hiçbir etki sağlamayacaktır (YILDIRIM, 2006: 378). İşte beklentiler eklenmiş Philips eğrisi, işsizlik eksenini doğal işsizlik oranına karşılık gelecek şekilde dik kesen bir doğru haline gelecektir ki buna literatürde uzun dönem Philips eğrisi denilmektedir (ÜNSAL, 2007: 325).

5.7. RASYONEL BEKLENTİLER VE PHİLİPS EĞRİSİ

Friedman ve Phelps'in analizinde uzun dönem ve kısa dönem Philips eğrileri arasındaki fark intibakçı (uyarlayıcı, adaptif) beklentiler varsayımının bir sonucudur. Ancak bu

varsayımın tartışmaya açık iki yönü bulunmaktadır. İntibakçı beklentiler sistematik olarak sapmalı beklentilere yol açabilir ve ekonomik birimler elde ettikleri bilgileri tam olarak değerlendiremeyebilirler. Bir başka ifadeyle, doğal hasıla düzeyinde faaliyet gösteren bir ekonomide, karar birimleri mevcut dönemdeki enflasyonun, geçmiş dönemlerdeki kadar olacağını bekledikleri için, cari dönemdeki enflasyon geçmiş dönemdeki kadar olur ve para da geçmiş dönemdeki kadar değer kaybeder. Enflasyonla bekleyişler arasındaki ilişkiyi vurgulayan bu duruma, enflasyon ataleti de denilmektedir (ÜNSAL,2007: 329). Oysaki rasyonel beklentiler teorisyenlerinin görüşü, enflyonist beklentilerin tıpkı diğer beklentiler gibi ekonomide tam bilgiye sahip akıllı bireyler (rasyonel) tarafından oluşturulduğu, her hangi bir yanılmanın söz konusu olamayacağı, beklentilerin tek tek olmasa da ortalama olarak gerçekleşecek enflasyon oranına eşit olacağı şeklindedir.

Esasen rasyonel beklentiler yaklaşımında da bir philips eğrisi ilişkisi bulunmaktadır. Ancak buradaki temel fark politika uygulayıcıların, enflasyon oranının beklenen orandan olabilecek sistematik sapmalarını, para politikası ve işsizlik oranını etkilemek üzere kullanamayacağı üzerinedir. (YILDIRIM, 2006: 379) Yani değiş-tokuşun sistematik olarak bir ekonomi politikasında kullanılması halinde bu değiş-tokuşun ortadan kalkacağı şeklindedir. Rasyonel beklentilerin geçerliliği durumunda, uzun dönem philips eğrisinin dikliği yanı sıra, kısa dönem philips eğrisi de diktir. Bunun anlamı, uzun dönemde de kısa dönemde de enflasyon ve işsizlik arasında böyle bir değiş-tokuşun bulunmadığıdır. Devletin işsizliği azaltmak için uygulayacağı bu tür politikalar işe yaramayacaktır. Bu politikalar sonrasında hem işsizlik çözülemeyecek, hem de ülkedeki fiyat istikrarı daha da bozulacaktır. Öyleyse devlet, bu tür müdahaleci politikalardan vazgeçmelidir.

5.8. İŞ ARAMA TEORİSİ VE REZERVASYON ÜCRETİNİN OLUŞUMU

İş arama olgusu diğer bir anlamda da işsizliğin göstergesidir. İşsizlerin iş arama süresi uzadıkça işsiz sayısı artmaktadır. İş arama süresi, iş arama maliyeti ve rezervasyon ücretinin bir fonksiyonu olarak ortaya çıkmaktadır. Optimal rezervasyon ücreti, iş aramanın marjinal maliyeti ile iş bulmanın marjinal faydasının eşitlendiği noktada sağlanmış olur (AKYILDIZ, 2010: 267). İş bulmanın marjinal faydası, iş aramanın marjinal maliyetinden fazla olduğu sürece kişi iş aramaya devam edecektir. İş aramanın marjinal maliyetinin, iş bulmanın marjinal faydasını geçmesi durumunda ise kişi iş aramaktan vazgeçecektir. Ancak marjinal fayda fonksiyonu sağa kayma biçiminde yer değiştirirse, rezervasyon ücreti daha da yükselebilir. Burada iş tekliflerinin gerçekleşme sıklığı da önemli bir değişkendir. İş tekliflerinin sıklığındaki bir azalma rezervasyon ücretinin düşmesine yol açabilir. Bireylerin rezervasyon ücreti, işsizlik yardımı ve boş zamana verdikleri değer bir fonksiyonu olarak ortaya çıkmaktadır. Eğer rezervasyon ücreti işsizlik yardımına eşitse, işsizlik süresi iş tekliflerine bağlı olarak değişebilecektir. İşsizlik yardımının olmaması durumunda ise, iş arayanlar piyasada daha yüksek bir ücret arayışına girmeden teklifleri kabul edebileceklerdir. Bu durumda teklif edilen ücret rezervasyon ücretini aşmış olacaktır (AKYILDIZ, 2010: 267).

SONUÇ

İstihdam ve işsizlik konusu her ülkede yöneten, üreten ve tüketenlerin hep gündeminde olmuş bir konudur. Ekonomik, sosyal, psikolojik pek çok yansıması vardır. İstihdam denilince tüm faktörlerin çalışır durumda olması akla gelmekle birlikte, emeğin istihdamı bu kavrama farklı bir anlamlılık katmaktadır. Çünkü emeğin istihdamı durumunda, diğer tüm faktörlerin de çalışır olduğu varsayılmaktadır. İstihdam konusu

diğer özelliklerinin yanı sıra, aynı zamanda sosyal barışa ve refaha da açılan bir kapı gibidir. Bir ülkenin insanları başta yasal koşullar olmak üzere; nasıl çalışırlarsa çalışsınlar, hangi ücretle çalışırlarsa çalışsınlar, nerede çalışırsa çalışsınlar, hiç iş bulamama, hiç çalışmamaya göre daha avantajlıdırlar. Böyle bir durumda en azından kendilerini daha güvende hissedecek ve çalışarak bir şeyler üretmenin hazzını yaşayacaklardır. Aynı zamanda elde ettikleri gelire de bir şeyler tüketebilmeyenin satın alma gücünü oluşturacaklardır. Çalışanı ve üreteni çok olan toplumlar, hiçbir zaman sürekli yoksul kalmazlar. Üretken bir toplumda tasarruflar artmakta, karşılıklı güven çoğalmakta, yaşam kalitesi yükselmekte, sosyal maliyetler azalmakta ve temel alt yapı daha da güçlenmektedir.

Makalede de ele alındığı üzere günümüze kadar işsizlik ve istihdam konusunda birçok çalışma yapılmış ve yeni teorik yaklaşımlar ortaya konmuştur. Bunların her birini kendi bakış açıları içerisinde savunmak elbette olasıdır. Ancak her teori çok kere kendi koşulları içerisinde bir anlamlılık taşımaktadır. Günümüzdeki ücret ve çalışma koşulları her geçen gün değişmektedir. İstihdamdaki yetersizliklerin ve sorunların temelinde, negatif küresel gelişmeler, siyasi ve ekonomik belirsizlikler ve istikrarsızlıklar yer almaktadır. Bu sorunlar aşıldığı ölçüde üretimin genişleyeceği, istihdamın artacağı, işsizliğin azalacağı, gelirin yükseleceği beklenebilir. Gelir arttıkça tüketim artacak, tüketim arttıkça üretim artacak ve üretim arttıkça da işsizlik azalacaktır. İşsizlik konusunu hangi teorik yaklaşımla ele alırsak alalım, temel sorun, üretkensizlik, etkinsizlik, verimsizliktir. Tüm bunları aşabilmenin temel dinamiği ise iyi bir toplumsal eğitim ve kalifiye işgücü sorunudur. İş bilen kimseler koşullar ne kadar elverişsiz olursa olsun, uzun süre işsiz kalmazlar. Ancak eğitimden uzak ve kalifiye olmayan bireyler, günümüzdeki artan küresel rekabet koşullarında fazla şanslı gözükmemektedirler. Burada en temel görev başta devlet birimleri olmak üzere işçi ve işveren sendikalarına düşmektedir.

KAYNAKÇA

- AKYILDIZ, Hüseyin, Çalışma Ekonomisi, Alter Yayıncılık, Ankara, 2010.
- CASE, Karl E., FAİR, Ray C., GARTNER, Manfred, HEATHER, Ken, Economics, Prentice Hall Europe, New Jersey, USA, 1996.
- DORNBUSCH, Rudiger, FISCHER, Stanley, Makroekonomi, Çevirenler: AK, Salih ve diğerleri, Kuloğlu Matbaacılık, İstanbul, 1998.
- ERTEK, Tümay, Temel Ekonomi, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2009.
- ERTÜRK, Emin, İktisada Giriş, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2006.
- GÜRAN, Nevzat, Makro Ekonomik Analiz, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999.
- [http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=17,](http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=17) E.T. 04.10.2010.
- KRUGMAN, Paul, WELLS, Robin, Mikro İktisat, Çeviri Editörleri: IŞIK, Sayim ve diğerleri, Palme Yayıncılık, Ankara, 2010.
- PAYA, M.Merih, Makro İktisat, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2007.
- PEKİN, Tefik, Makro Ekonomi, Zeus Kitabevi Yayınları, İzmir, 2005.
- ÜNSAL, Erdal M., Makro İktisat, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2007.
- ÜNSAL, Erdal M., Mikro İktisada Giriş, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.
- SEYİDOĞLU, Halil, İktisat Biliminin Temelleri, Kurtiş Matbaacılık, İstanbul, 2006.
- YILDIRIM, KEMAL ve diğerleri, Makro Ekonomi, Seçkin Yayınları, Eskişehir 2006.

III. OTURUM

ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

Oturum Başkanı : **Mustafa BAŞOĞLU**
Sağlık-İş Sendikası Genel Başkanı

Yrd. Doç.Dr. Erdinç YAZICI
Gazi Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Yrd. Doç. Dr. Kamil ORHAN
Pamukkale Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Anıl Mevlüt GÜVEN
Ankara Üniversitesi,
Siyasal Bilimler Fakültesi

Arş. Gör. Elif Türkan ARSLAN
Yrd. Doç.Dr. Nilüfer NEGİZ
Yrd. Doç.Dr. Mustafa ÖZTÜRK
Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

SENDİKAL HAREKETTE KADER ÇİZGİSİ: TASFİYE YA DA YENİDEN YAPILANMA ARASINDA

Y.Doç. Dr. Erdinç Yazıcı

Gazi Üniversitesi

Çal. Eko. End. İliş. Bölümü Öğretim Üyesi

2010 yılında bugün Türkiye sivil toplum kurumlarından- özellikle sendikalardan- kalkarak kamu örgütlenmesine kadar hemen hemen her alanda bir köklü yenilenme ve yeni yüzyılın ortaya koyduğu yeni ihtiyaçlara göre bir yeniden yapılanma sorunu ile karşı karşıyadır. Bir tür dualizmin her alanda egemen olduğu günümüz Türkiye'sinde yeni bir çıkış yolu, bir yok oluş sendromundan uzak durmak kadar bir gelecek tasarımına ihtiyaç duymaktadır. Ancak bilinmektedir ki her ülke ve toplum için yeni bir gelecek tasarımı demek; yeni bir donanım, yeni bir bakış açısı, yeni bir vizyon ve bu vizyona ulaşmayı sağlayacak güçlü bir strateji ve taşıyıcı inançlı, misyon sahibi insanlar ve kurumlar demektir.

Kuşkusuz XXI. yüzyılda Türkiye için bir atılım ve yenilenmeden söz edilecekse, bu yenilenme ve atılımın en önemli ayaklarından birisi de sivil toplum kurumları ve özellikle de sendikalar olmak durumundadır. Bu perspektif içerisinde bugün Türk sendikacılığı, bir yandan kendisini yenileyerek, yeni duruma uyum sağlayacak şekilde dönüşmeli, diğer yandan da yirmi birinci yüzyılın yeni Türkiye'sini kuran dinamiklerden birisi olma yönünde çaba sarf etmelidir. Bulunulan bu noktada söz konusu amaç bakımından geçen zamanın sivil toplum kurumları ve sendikalar tarafından oldukça hoyrat

kullanıldığı ortadadır. Sivil toplum kurumları ve sendikaların sağlıklı dönüşümü onları Türkiye'nin çıkış yoluna güçlü bir paydaş yapacak aksi durumda savunmaya ve çürümeye yönelmiş bir geçmiş zaman kurumu haline geleceklerdir.

Herhangi bir hekimin hastasını iyileştirebilmek için bazı bilgilere ihtiyaç duyuşu gibi, toplumların atılım stratejisini ve gayesini taşıyacak bir yenilenme çabasının da, mevcut durumu tespiti ve yeniden inşaya ihtiyaç duyması işin tabiatı gereğidir. Çalışma hayatı ve Türk sendikacılığı bakımından da bu böyledir. Yeni dönemde ayakta kalabilmek ve hayatiyetini sürdürebilmek bakımından Türk sendikacılığı bir özelleştire ve bir genel durum ve pozisyon tespiti ile yola çıkmak durumundadır. Sendikalar açısından daha da güçlenmek ve güçlü bir Türkiye ekonomisinin oluşturulmasına katkı sunmak, istihdamın büyümesine yardımcı olmak ve çalışanları layıkıyla temsil etmek ancak bu yolla mümkün gözükmektedir.

Yaşanılan koşullarda bugün, güçlü bir Türkiye'yi yaratacak partnerlerden birisi olması gereken Türk sendikacılığını iyi anlayabilmek, ortaya çıktığı toplumsal ve tarihsel dinamikleri iyi anlayabilmekten geçmektedir. Batıda sendikal hareket, Sanayi Devrimi denilen çok yönlü olgunun bir ürünü olarak, içinde doğduğu ve geliştiği tarihsel/toplumsal dinamiklerin bir sonucudur. Oysa batıdaki bu bilinen tarihi tecrübeye karşılık, Türkiye'de sendikacılığın kendine özgü gelişme macerası, geç sanayileşme ve sorunlu modernleşmenin oluşturduğu bir süreçte farklı toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişmelerin tesirinde kendine özgü bir yapılanmayı ortaya çıkarmıştır(Yazıcı 2004a: 190). Bugün bu yapılanma Türkiye için yeni bir çıkış yolu bulabilmek açısından bazı önemli imkânları olduğu kadar bazı zaafı da içerisinde barındırmaktadır.

Yaşadığı modernleşme dönemi tarihsel birikimi itibari ile çok önemli ve sorunlu bir tecrübe yaşamış Türkiye'nin bir

yüzyıl hayali üretebilmesi ve bunu gerçekleştirebilme şansı büyük çapta yeniçağın risklerini başarı ile karşılayarak, yeni dinamiklere göre yeniden yapılanabilmesine bağlıdır. Eskimiş yapıları gelecek zamanlara taşımak ancak yapıların yeni zamanlara uyumlaştırılabilmesi ile olabilir. Bu durum sendikalar içinde böyledir(Drucker 1991:197- 198). Aslında Türkiye'yi Türkiye yapan toplumsal öznelerin kendilerini dönüştürme ve yenileme kabiliyetleri gelecek yüzyılda küresel bir dünyada Türkiye'nin yerinin ne olacağını da büyük ölçüde belirleyecektir. Dolayısı ile sendikaların ve diğer toplumsal öznelerin yenilenme kabiliyeti ile Türkiye'nin XXI. Yüzyıl ufku arasında bire bir kader bağı kurmak abartılı bir tespit olmasa gerekir.

Sorunlara Rağmen Yeni Bir Çıkış

Bugünkü Türkiye'yi, kendini kuşatan önemli yerel, bölgesel ve küresel sorunlarla karşı karşıya bırakan çetin koşullara rağmen XXI. Yüzyılda bir yeni vizyon sahibi olmaya iten gelişmelerin aslında 1989 sonrası gelişmeler içerisinde saklı yeni imkanlara dayandığı bilinmektedir. Bahsedilen gelişmeler, Türkiye'nin soğuk savaş dönemi jeopolitiğini tamamen tasfiye ederken, Türkiye'yi geniş bir coğrafyada doğudan batıya, güneyden kuzeye her bakımdan önemli çok stratejik bir ülke haline getirmekteydi. Yeni dönemde Irak merkezli olarak gelişen yeni siyasal süreç ise Türkiye'nin bu coğrafyada her bakımdan ne derecede önemli bir güç olduğunu apaçık ortaya koymaktadır. Sular duruldukça bölgesel güç Türkiye fotoğrafının daha da net bir biçimde ortaya çıkacağından kuşku duymamak gerekmektedir. Nitekim Obama dönemi ile ilgili bölgeye ve Türkiye'ye dönük ilk işaretler Türkiye'nin süreci iyi değerlendirip istikrar içerisinde kalmayı başarması durumunda bölgesel bir siyasal ve iktisadi güç olabileceğini göstermektedir.

Türkiye karşı karşıya kaldığı ciddi sorunlarına rağmen, bugün iki binli yılların başında, coğrafyanın ve tarihin kendisine dayattığı yeni bir atılım ve yeni bir vizyon oluşturma zorunluluğuna, bütün toplumsal özneleri ve içsel enerjisi ile cevap verebilecek mi? 1990'lı yıllarda bir vizyon sorunu ile karşı karşıya kalan Türkiye'de bugün sorun, büzüşme retoriği üzerine oluşmuş merkezi bürokratik yapının kendini yenilemekteki isteksizliği ile, yeni Türkiye vizyonunun ihtiyaç duyduğu dinamik, yenilikçi ve bilgili toplumsal enerjinin oluşturduğu açılım kabiliyeti denkleminde yatmaktadır. Bu denklemde Türk sivil toplum örgütleri ve sendikaları nerede durmaktadır? Bu soruya verilecek cevap, Türk sendikacılığının iki binli yıllarda üstleneceği rolün ne olacağı sorusuna verilecek cevabı da kuşkusuz içinde taşıyacaktır. Bugün gündem ya sivil toplumun oluşturduğu/oluşturacağı sinerji ve enerji ile yeni bir çıkış için yenilikçi adımlar atmak yada bürokratik ve politik kapanma reflekslerinin girdabında kamplaşarak akıbeti belirsiz bir geleceğe sürüklenmektir.

Aslında, Türkiye için güçlü bir yeni çıkış umudunu Türkler için bir umut olmaktan çıkarıp, bir varılabilecek hedef haline getiren faktörler, pek çok gelişme sorununu içerisinde barındırmasına rağmen, küçümsenemeyecek ekonomik, sosyal, siyasi vs. iç dinamikleri de taşıyan faktörlerdir. Daha da önemlisi bugün sahip olduğu genç ve nitelikli insan gücü Türkiye'nin geleceğe dönük hamlesinin en önemli motor gücü olarak öne çıkmaktadır.

Sendikal Hareket Yeni Türkiye'nin Bileşenlerinden Birisi Olabilir mi?

Sanayileşmekte olan her ülkede olduğu gibi bizde de kapalı kırsal ekonomiden, açık ve kitlesel üretimin gerçekleştirildiği ekonomilere geçiş süreci, aynı zamanda ülke içinde bir kısım insan kaynağının süratli işçileşmesinin de güzergâhını

ortaya koymuştur. Batı Avrupa'dan farklı olarak Türkiye'de söz konusu sürecin halen tamamlanamamış olması -sanayileşme sürecinin önemli bazı sorunlarla birlikte sürüyor olması-, diğer taraftan kamu çalışanları arasında ciddi bir sendikal potansiyelin harekete geçiyor olması, potansiyel bir sendikal kaynağa geleceğe dönük olarak daha fazla sahip olabileceğinin işaretlerini vermektedir. Bu durum sendikaları Türkiye'nin gelecek tasarımının yaratılmasında çok önemli bir toplumsal aktör durumuna taşıyabilecektir. Bu konuda siyasal iktidarlara ve sermaye çevrelerine büyük sorumluluk düşmektedir. Ancak başlangıç kuşkusuz yeni bazı yasal düzenlemeleri ve yeni bir sendikal örgütlenme stratejisine ihtiyaç göstermektedir

Toplumsal enerji niçin yeteri kadar Türkiye'de harekete geçirilemiyor? Bizim için bugün toplumsal enerjinin, küresel rekabette ve bir yirmi birinci yüzyıl vizyonunun oluşturulmasında yeteri kadar aktif bir faktör haline gelemeyişinin altında demokratik kültürün ve demokratik kurumların yeteri kadar gelişemeyişinin yattığını ifade etmek gerekmektedir. Bu durum çok yönlü toplumsal baskılarla daha da kalıcı hale gelmekte ve yeteri kadar sağlam ve rasyonel kanallar bulamayan bir enerjinin, bulduğu kanallarda ciddi güç kayıpları meydana getirmektedir. Batıdaki ve kısmen Türkiye'deki tecrübe ile sendikalar, söz konusu toplumsal enerji kanallarının açık, sağlıklı ve rasyonel oluşumuna bir güçlü katkı olarak düşünülmektedir(Yazıcı 1999: 99- 100). Katkının boyutu ile sendikaların sivil karakteri arasında bir paralelliğin olduğunu da burada ayrıca belirtmek gerekmektedir. Bu boyutta düşünüldüğünde bir sendikal yeniden yapılanmaya ciddi bir ihtiyaç olduğu ortadadır.

Bütün dünyada Sendikal hareketin toplumsal sistemde ağırlıklı bir olgu haline gelişi, büyük çapta ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel dönüşümlerin sonucudur. Yaşanan tarihi tecrübe içerisinde sendikal hareket ve sanayi toplumu

birbirini karşılıklı besleyen bir süreç içerisinde ortaya çıkmış iki önemli olgudur. Zaman içerisinde sendikalar ve emek örgütleri, sanayi toplumunu üreten bir unsur olmaktan öte, sanayi toplumunun tüketicileri durumuna da gelmişlerdir. Sanayileşme sürecinde kırsal boyutu ağır basan, gerekli siyasal birikimden yoksun, yeterli eğitim alamamış unsurları yeni modern istihdam yapıları ile söz konusu eksikliklerini tamamlayarak sanayi toplumunun haklarının ve sorumluluklarının farkında bireyleri haline gelmişlerdir (Yazıcı 2004b: 52- 53). Bu gelişme çizgisi, yaşanan her toplumda demokratik boyutun güçlendirilmesi ve sağlıklı işletilmesine güçlü bir katkı anlamına gelmektedir. Bu noktada işçi hareketinin örgütlü boyutu sendikaların, sanayi toplumunda yerine getirdikleri siyasal rolün ve demokrasiye oluşturdukları geniş toplumsal temelin anlamı daha iyi ortaya çıkmaktadır. İşte Türkiye’de sendikal hareketin arzu edilen güçte bir toplumsal partner olmayışının sebepleri söz konusu bağlam içerisinde bakıldığında daha iyi anlaşılabilir.

Yeni Algı: Birlikte Üretmek Adil Paylaşmak

Bugünkü Türkiye genel olarak bakıldığında, gelişme çizgisi bakımından batıdan çok farklı bir tecrübe içerisinde gelmiş olmasına rağmen, ekonomik bakımından küçümsenemeyecek mesafeler almış durumdadır. Türkiye çeşitli alanlarda bugün aldığı mesafe ile güçlü bir gelecek kurabilir mi? Kendisine yeni bir gelecek hayali üretebilir? Bu sorulara evet diyebilmek için ön koşul bir gelecek vizyonuna sahip olmaktır. Türkiye için yirmi birinci yüzyıl vizyonu ise; kendi gelişme dinamikleri ile çağın dinamiklerini ideal bir terkip içerisinde uzlaştırıp, ideal bir senteze kavuşturarak, küresel dönüşümü ve köklü yeniden yapılanmayı başarmaktan ve yeni yüzyılın refahı, ekonomik gelişmeyi başarmış bir büyük bölgesel gücü olmaktan geçmektedir.

Karşı karşıya kaldığı - bir kısmı hayati- bazı sorunlarına rağmen bugün Türkiye küreselleşme, piyasa ekonomisi, rekabet, teknolojik gelişme vs. kavramlarının ürettiği yeni yapı yönünde dönüşerek yeni vizyonuna uygun bir yapılanmayı gerçekleştirebilir. Türkiye’de sendikalar, bu yapısal dönüşümün başarılmasına katkıda bulunmak yolu ile gelişmiş bir ülkede emek unsurunun hak edeceği refahı sağlayarak adil paylaşımın gerçekleştirilmesine katkıda bulunabilirler. Bu açılım, Türk sendikacılığı için yeni bir pozitif başlangıç haline gelebilir.

Türkiye’yi bugün parlak bir geleceğe ve başarılabilir bir ideale kanatlandıracak şey öncelikle, geleceğe duyulacak inanç ve heyecanın yaratılmasından önce, yaygın olarak toplumda ve sendikalardaki geleceğe inançsızlığın aşılmasıdır. Bu bağlamda bugün Türkiye’de başarılması gereken ilk önemli iş, pesimist bir psikoloji ve geleceğe güvensizlik duygusu ile beslenen anlayışı ortadan kaldırmaktır. Türkiye’de sendikacılığın da yeni bir misyona soyunabilmesinin kuşkusuz ön şartı yukarıda vurgu yapılan psikolojinin mutlaka aşılmasıdır. Yorgun sendikalar bu geleceğe güven sorununu aşabilirler mi? Bu zamanla ve tecrübe edilerek öğrenilebilecektir.

Aslında bugün Türkiye’de işçi hareketi içerisinde geleceğe güven duygusunun güçlü bir duygu olarak yeniden yaratılabilmesi demek, karşı karşıya kalınan sorunlara psikolojik bir yaklaşım sergilemek noktasından sıyrılıp, sorunları anlamakta ve çözüm yolları bulmakta yeni bir kapının aralanması demektir. Çözüm mekanizmaları ancak bu noktada sendikalar için anlamlı olabilecektir ve dinamik sendika ancak böyle bir iklimde doğabilir.

Bugün Türk sendikacılığının bir misyon hareketi haline gelebilmesinin önündeki en ciddi engel, özelleştirme ve sendikasılaştırma kısılcığında geçen ciddi bir yirmi yıllık tecrübeye rağmen ortaya henüz daha bir çözüm paketi, yeni ve geliş-

miş bir toplum projesi konulamamış olmasıdır. Kabul etmek gerekir ki, bugün halen acı tecrübelerle rağmen Türkiye’de sendikalar bir teklif hareketi olmaktan çok bir tepki hareketi özelliğini sürdürüyor görünmektedir. Tarihsel çizgisini devam ettirerek, küresel gerçekler karşısında yeniden yapılanamayan bir sendikanın geleceğe dönük bir misyona sahip olması da beklenmemelidir. Söz konusu misyon eksikliğinin Ak Parti iktidarı yıllarında iktidar lehine bir imkan yarattığı görülürken, denge sağlama yönünde çabalarında sınırlı kaldığı izlenmektedir.

Güçlü Kurumlar / Güçlü Sendikalar / Güçlü Türkiye

Muhtelif bakımlardan Türkiye Vizyonu için bir misyon taşıyabilecek sendika demek, öncelikle kurumsallaşmış bir sendika demektir. Karşı karşıya kalınan sorunları aşabilmek ve yeni politikalar, tezler, çözüm yolları üretebilmek, kurumsallaşmış bir sendikacılık anlayışı ile mümkün olabilir. Kurumsallaşmasını gerçekleştirmiş bir sendika, olayların arkasından giden değil, gelişme çizgisinin ve yaratacağı sorunların önünde bulunan sendika demektir. Kurumsal ve güçlü sendika Türkiye için zorunlu bir ihtiyaçtır.

Bir başka boyuttan bölgesel güç Türkiye vizyonunu, bir misyon olarak taşıyacak çağdaş Türk sendikasının oturacağı tabii doku, demokratik toplum/demokratik sendika açılımı üzerinden daha çok üretmek/daha adil paylaşmak temel kabulü şeklinde ifade edilebilir. Sivil ve çoğulcu özelliklere sahip bir hoşgörü toplumu, Türkiye vizyonu için vazgeçilemeyecek bir ihtiyaç, Türk sendikacılığı için hayati öneme sahip bir toplumsal arka plan anlamına gelmektedir. Hoşgörü, inanç, birlik, bilgi ve güçlü bir milli irade bugün Türkiye’yi küresel savrulmalara karşı ayakta tutacak en önemli ihtiyaç ve en büyük dayanak durumundadır.

Sendikal açıdan yeni dönemde, yaşanan tecrübeler ışığında –ki bu tecrübeler daha çok 1960 sonrası dönemi kapsamaktadır- ortaya çıkan ihtiyaçlardan birisi de sendika-siyaset ilişkileri bakımından yeni ve çağdaş bir anlayışın artık yerleşmesi gerekliliğidir. Sendikacılık kuşkusuz bir siyasi faaliyettir(Işıklı 1972: 2- 3). Toplumsal üretimden daha adil pay talebi etrafında bu siyasal rolünü yerine getirmeye çalışarak kendi varlığını ortaya koyar. Bu bağlamda, tarihsel tecrübe de ortaya koymaktadır ki, sendikaların siyasi vesayetten bağımsız, yani siyasi otorite ya da herhangi bir siyasi partiye karşı bağımsız faaliyet yürütebilmeleri çok önemli bir gerekliliktir ve sendikal faaliyetin temelini oluşturmaktadır. Türkiye tecrübesi dikkate alındığında, Türk sendikacılığının sendika-siyaset ilişkileri bakımından çok talihli bir geçmişe sahip olduğu söylenemez. Türkiye'nin yirmi birinci yüzyıl atılımının, vesayet bağı çözülmüş birer siyasi aktör olarak sendikaların ve diğer sivil toplum kurumlarının sahicleşmesinden geçtiğini de unutmamak gerekmektedir. Yine unutulmamalıdır ki, güçlü bir baskı grubu olarak sendika, ihtiyaç duyduğu gücü siyasal bağımsızlıktan alabilir. Siyasal bağımsızlık bir sivil toplum kurumu olarak sendikanın güçlü bir misyon taşımasını kolaylaştırabilir. Kitleleri güçlü bir misyonla, büyük bir vizyona taşıyacak güç olarak genelde sivil toplum kurumları özelde sendikalar ancak siyasal bağımsızlığının güçlenmesi ile bu rolü yerine getirebilirler. Temsil ettikleri emek yapılarını hak ettikleri şekilde temsil edebilirler.

Bugün Türk sendikacılığının yeni misyonlarından biriside üyeleri, profesyonel kadroları ve araştırma birimleri aracılığı ile Türk siyaset düşüncesinin entelektüel seviyesine güçlü katkılar yapmak olmalıdır. Bu katkının, bir bakıma Türkiye vizyonuna bir katkı olacağı gözden uzak tutulmamalıdır. Sendikaların siyasi partilerin mutfaklarına yapacakları entelektüel katkı ayrıca bir çözüm ortaklığı olarak da anlaşılabilir. Ayrıca bu ilişki iki taraflı bağımsız bir ilişkiyi gerekli kılacaktır.

Değişimde Zorlanmaya Ağır Bedel

Son yirmi yılın Türk sendikacılığında ortaya çıkardığı önemli farklılaşmalardan birisi de ücret sendikacılığı anlayışındaki çok ciddi yıpranmadır. Söz konusu sürede sınırlı tecrübeler içinde gelişme kaydedebilen Türk sendikacılığında son dönemde kurumsallaşmış, üyelerine çok boyutlu hizmeti sendikacılığın gereği sayan, uzlaşmaya açık, piyasa ekonomisinin getirdiği çeşitli riskleri hafifletmeye ya da ortadan kaldırmaya yönelmiş yeni bir sendikacılık anlayışının ilk işaretlerinden de söz edilebilir. Ancak son yirmi yılın ağırlıklı Tecrübesi egemen anlayışın sürdüğü yönündedir(Yazıcı 2004a: 155- 156).

Türk sendikacılığında kayıplı yılların ücret sendikacılığı temelli reflekslerle getirdiği büyük mevzi ve moral kayıplar sendikal hareketi 1990'dan 2009'a dar bir alana kilitlemiştir. Sendikaların 1990'larda değişimi başaramayıları(Mahiroğulları 2005: 332),Üye sayılarındaki ciddi düşüşler, özel sektörde beklenen örgütlenmenin bir türlü gerçekleşemeyişi ve özelleştirme sürecine ciddi bir etkinin yapılamayışi aynı zamanda ciddi bir siyasal ve toplumsal zemin kaybetmelerine sebep olmuştur.

Yeni dönemde Türk sendikalarının tarihsel rolü, yirmi birinci yüzyılın güçlü Türkiye vizyonunu tıkamak değil, ona projeleri, alternatif politikaları, bilgi ve tecrübe birikimi, alın terine dayanan enerjisi ile doğru, güçlü, adaletli katkılar yapmak olmalıdır. Türk sendikacılığı söz konusu rolü kuşkusuz kendi bağlamında daha da güçlenerek, yenileşerek, bütünleşerek yerine getirebilir. Değişime direnen bir sendika, yozlaşmış yapının bir partneri olarak yirmi birinci yüzyıl Türkiye vizyonuna ancak ayak bağı olabilir. Ufukta beklenen sendika; zamana yenilen değil, zamanı dönüştüren sendikadır ve Türk sendikaları bunu başarabilmelidir.

Yeni Algı Haritasının Doğal Zemini: Sosyal Diyalog

Yeni yüzyılın başına doğru dünyada küreselleşme süreci ile yeni boyutlar kazanan çağsal dönüşüm dalgası; ülkelerin yeni ekonomileri, yeni kamu yönetimi ve örgütlenme ihtiyaçları ile makro boyutta; İşin niteliğinde yaşanan çok önemli değişimler, yeni emek ve birey merkezli yeni bir iş örgütlenmesinin ortaya çıkışıyla(Howard 1995:3-6) mikro boyutta dışa vuran tezahürleri ile –Türk sendikacılık hareketi bakımından da- sarsıcı etkiler ortaya çıkarmaktadır. Küresel sürecin ve rekabet ortamının, dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de çalışan ve çalıştırana birbirine yaklaştırdığı önemli bir gelişme olarak izlenmektedir(Selamoğlu 1995: 116- 117). Bu noktada, Türk sendikacılığının çıkar paralelliği temelinde bir uzlaşma anlayışına doğru kaymakta olduğu söylenebilir. Küresel rekabet karşısında dünyanın diğer pek çok sendikal hareketi gibi Türk sendikacılık hareketi bakımından da işletmenin ayakta kalması, işin korunması temelinde işverenlerle oluşmakta olan bir kader birliğinden söz edilebilir. Kamu sendikacılığının ise kamu yönetiminin yenilenmesi yoluyla güçlendirilmesi temelinde bir yaklaşıma ihtiyaç duyduğu açıktır.

Yukarıda ifade edilen taraflar arasındaki yeni ilişki türünün en makro plandaki dışa vurumu Ekonomik ve Sosyal Konseydir. Dünyanın pek çok ülkesinde son derecede fonksiyonel mekanizmalar haline gelen sosyal ve ekonomik konseylerin, Türkiye’de de yeni ve farklı bir pencereyi aralayacak önemli bir kurum olarak kabul edilmesi zorunlu bir ihtiyaçtır. Ak Parti iktidarı ile ciddi kurumsallaşma beklentisi içine girilen bu yapılanmada beklenen mesafenin alınamaması yılgınlık yaratmamalıdır. Türkiye için güçlü bir gelecek kurumlar ve kesimler arası diyalogla inşa edilebilir.

Türkiye’de kurulan Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş biçimi itibari ile de kendine özgü bir boyut taşıdığı söylenebilir. Bir sosyal diyalog sürecinin Türkiye’de başlatılmış olması bakımından bu gelişme kayda değer bir gelişme sayılmalıdır. Türkiye’de bugün için ekonomik ve sosyal konsey yapılanmasının, tatmin edici olmaktan uzak, bir toplumsal uzlaşma yaratabilmek bakımından yeterli olmayan boyutu ortadadır. Ancak bu başlangıcın önemli olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Dünyadaki farklı Ekonomik ve Sosyal Konsey örgütlenmelerine göre, Türkiye’deki yapılanmanın geç kalmış olması, bir başlangıç noktası oluşturması bakımından yapılanmanın önemini azaltmaz.

Pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de Ekonomik ve Sosyal Konseyin başarılı olma şansı, bir sosyal diyalog mekanizması olarak içerisinde demokratik normları, ileri temsil ve adaletli katılım araçlarını taşımasına, içselleştirmesine bağlıdır. Bu gelişme, bir bakıma Konseyin gerçek bir sosyal diyalog mekanizması haline dönüşebilmesinin ön koşuludur. Türkiye’de sendikaların ve işverenlerin içerisinde yer aldığı, en makro düzeyde katılımın sağlanabildiği bir Ekonomik ve Sosyal Konsey örgütlenmesi yirmi birinci yüzyılın güçlü Türk ekonomisi hedefine toplumsal enerjiyi kilitleyecek çok etkili bir araç olarak düşünülebilir.

Bugün dünyada ortaya çıkan temel sendikal gelişme çizgisi dikkate alındığında; Türk sendikacılığının bu gelişme çizgilerinden nasıl etkilenebileceği öngörülebilir? Bu soruya bugünden yarına net bir cevap verebilmek mümkün gözükmemektedir. Ancak kamuda örgütlü sendikalarda toplumsal sözleşme türü gelişmelere ilgi duyan ve demokratik kitle sendikacılığının yeni bir versiyonu olarak ifade edilebilecek popüler hizmet sendikacılığına doğru ciddi bir eğilimin varlığı hissedilmektedir. Özel sektörde örgütlü sendikalarda söz konusu eğilimlerin yanı sıra adem-i mer-

keziyetçi, işyeri merkezli bazı sendikal anlayışların geliştiği de izlenmektedir. Yine milli düzeyde örgütlü Türk sendikalarının işkolu düzeyinde uluslar arası açılımlarının hızlandığı da görülmektedir. Ancak, Türk Sendikacılığı açısından bugün içerisinde bulunan konjonktürün, genel olarak yeni bir yapılanma sürecinden daha çok, geçirilen son yirmi yılın moral kayıplarının yaşandığı bir konjonktür olduğu da dikkate alınmalıdır. Dünyada ortaya çıkan 2009 finans krizinin giderek imalat sanayilerini de vurduğunun Türkiye ayağında ortaya çıkan sonuçları ciddi işten çıkarma oranlarını söz konusu ederken psikolojik ortamı yazık ki daha da tahrip etmiştir.

Tüm sıkıntılara rağmen devam eden sürece bir üst paragraftaki faktörler bakımından bakıldığında Türk sendikacılığında bugün, -memur sendikaları hariç- karma modele doğru hem bir açılımın, hem de bir zenginleşmenin yaşandığı -zayıfta olsa- söylenebilir(Yazıcı 2004b: 163). Özel sektör merkezli olarak Türk sanayiinde ortaya çıkan işletme eksenli ve adem-i keziyetçi eğilimlerin olabildiğince geniş müştereklerle merkeze taşınması, milli ekonomi içerisinde istikrar, küresel rekabet bakımından itici güç olma özelliğine sahip sosyal diyalog mekanizmaları aracılığı ile ortak bir bakış açısına dönüştürülmesi çok önemlidir.Küresel süreç karşısında istihdamın korunarak geliştirilmesi buna bağlıdır(Temiz 2004: 169- 187). Bu sürecin memur sendikaları bakımından nasıl geliştirilebileceği üzerinde kafa yormak gerekmektedir. Makro ve mikro boyutlarda çok boyutlu diyalog ve bütünleşme ihtiyacını öne çıkaran söz konusu eğilimler, yeni Türk sendikacılık hareketinin muhtemel karakteri üzerine bazı ipuçlarını da ortaya çıkarmaktadır.

Bugün Türkiye’de işçi hareketi, karşı karşıya kaldığı sorunlara ve köklü bir yeniden yapılanma ihtiyacına rağmen, halen Türk toplumunun en dinamik toplumsal damarların-

dan birisidir. Sendikal hareketin gelecek yüzyılda güçlü ve lider ülke, bölgesel güç Türkiye vizyonuna yapacağı katkı, kendisini yenileyerek, güçlü bir kurumsal yapıya, kitleleri heyecanlandıracak yeni bir misyona sahip olabilmesine bağlıdır. Türk sendikalarının temsil ettiği kitleleri; bugünden daha gelişmiş, daha zengin, daha demokrat, daha güçlü bir Türkiye'ye taşıyabilmeleri de yine köklü bir yeniden yapılanmadan, bir yirmi birinci yüzyıl sendikacılığını kurmayı başarılabilmelerinden geçecektir.

SONUÇ

Arkada bırakılan yaklaşık yirmi yılda Türkiye'nin, yapılanmakta olan küresel sistem karşısında ciddi bir dönüşüm ve yeni bir vaziyet alışı başaramayı, maalesef bugün çözümlü güç sorunları ortaya çıkarmıştır. 1990'lı yıllarda soğuk savaş koşullarına uygun bir siyasal ve ekonomik konsept geliştiren Türkiye'nin yeni dünyanın ve iç dinamiklerin talep ettiği yönde soğuk savaş konseptini aşacak tam bir yenileşmeyi yaratamaması bugün karşı karşıya kaldığı pek çok sorunun kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye için kayıp yirmi yılın bedeli bugün ağır bir fatura olarak ortaya çıkmaktadır. Bugün için kabaca bu bedel kürenin çekim merkezlerine siyasal ve ekonomik olarak ciddi oranda tek taraflı bağımlılıktır.

Bugün, Türkiye'de çok özel koşullarda oluşmuş kırılan ekonomik dengelerin, sorunlu toplumsal süreçlerin ve kamplaşma ve çatışmaya dayanan politik algıların topluma ağır bir maliyetinin olduğu ve küresel aktörlerle ilişkilerde büyük bir blokaj yarattığı kabul edilmelidir. 2009 Türkiye'sinin içinde bulunduğu uluslar arası blokaj koşulları, yine Türkiye'nin 1993'den 2003'e yaşadığı iki büyük ekonomik kriz ve bir büyük siyasal krizin doğal bir sonucu olarak algılanabilir.

Söz konusu yirmi yılın getirdiği ekonomik ve siyasal krizlerin Türkiye'ye maliyeti nedir? Bu sorunun cevabını geniş boyutlu envanterle verebilmek mümkündür. Ancak kısaca ifade etmek gerekirse, bu maliyet sıcak para ve borç stoku üzerinden ekonomi ve siyasetin bloke edilmesidir. Ekonomik krizler küresel ekonomi karşısında milli ekonominin güçlenerek ayakta kalabilme kabiliyetini zayıflatırken, Cumhuriyetin başından bu yana büyüyen milli sermayenin büyük çapta küresel şirketlerin yerli temsilcisi distribütör sermayeye dönüşmesi sonucunu yaratmıştır. Türkiye'de milli ekonominin ne derece küresel etkiler altında kaldığını gösteren önemli örneklerden birisi de İMKB'dir. Söz konusu hisse senedi borsamızın bugün işlemdeki hisselerinin yarısından fazlası yabancı şirketlerin eline geçmiştir. Bu durumun tabii bir sonucu olarak uluslar arası sistem karşısında Türkiye taviz verdikçe borsa coşmakta ve morali düzelmekte, buna karşılık Türkiye kendi çıkarlarını öne çıkardığı zaman borsanın morali bozulmaktadır. Borsanın fotoğrafı ile ekonominin fotoğrafında beklenen benzerlik sayılan özel duruma bağlı olarak bir türlü görülememektedir.

Gelinen bu noktada, ayakları kendi coğrafyasına basarak küreyi okuyan bir politik ve toplumsal akla kendi tecrübesinden kalkarak işçi hareketi ve Türkiye ihtiyaç duymaktadır. Türkiye, küre karşısında bugün içinde bulunduğu mevzi kayıpları ve kuşatılmışlık duygusunu bir içe kapanma ve batı düşmanlığı retoriği ile aşamaz. Aşamayacağı gibi sorunları daha da içinden çıkılmaz sorunlar haline getirir. Üstelik bu zeminin oluşturacağı algı iklimi; akıl, bilgi, strateji ve siyaset yerine duygusal algıları ve fanatizmi gittikçe yaygınlaştırır ki bu da olsa olsa Türkiye'nin değil Türkiye'yi küresel süreçlerde daha bağımlı ve edilgen kılmaya çalışan küresel merkezlerin işine yarayacaktır. Türkiye özellikle var olma iradesini kendi insan unsuruna, yerli emeğe ve sivil toplum örgütlerinde temellediği oranda başarılı olabilir.

Kısaca söylemek gerekirse kaybedilen zamana ve zemine rağmen, Türkiye bugün sahip olduğu ciddi tarihsel birikimle karşı karşıya kaldığı zorlukları aşarak, kendisi için güçlü bir gelecek yaratacak güçtedir. Sivil toplum örgütlerine ve sendikalara düşen öncelikle bu inanç ve heyecanı asla kaybetmeden, bugünün sorunlarını çözerek ya da çözümüne katkıda bulunarak parlak bir geleceğin yolunu açmak ve geleceğin Türkiye'sinde de güçlü bir biçimde var olabilme becerisini gösterebilmektir.

KAYNAKÇA

- DRUCKER, F. Peter. 1991. Yeni Gerçekler. Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara.
- HOWARD, Ann.(ed.) 1995. The Changing Nature of Work. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- IŞIKLI, Alpaslan. 1972. Sendikacılık ve Siyaset. SBF Yayını, Ankara.
- MAHİROĞULLARI, Adnan. 2005. Türkiye'de İşçi Sendikacılığı. Kitapevi Yayınları, İstanbul.
- SELAMOĞLU, Ahmet. 1995. İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim. Kamu-İş Yayını, Ankara
- TEMİZ, Hasan Ejder. 2004. Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri. B.Metal-İş Sendikası Yayını, İstanbul.
- YAZICI, Erdinç. 1999. "Dönüşen Dünya'da Yeni Sendikal Arayışlar". Kamu-İş Dergisi. Cilt 4(4): 91- 100. Ankara.
- YAZICI, Erdinç.2004a. Osmanlı'dan Günümüze Türk İşçi Hareketi. (3. baskı). İlke-Emek Yayınları, Ankara.
- YAZICI, Erdinç.2004b. Sendikal Hareket ve Yeni Misyon Arayışları. (3.baskı),İlke-Emek Yayınları, Ankara.

KÜLTÜRLER ARASI ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANALİZİ İÇİN BİR DAYANAK OLARAK HOFSTEDE

Kamil ORHAN²⁵

ÖZET

Küreselleşmenin, yaygınlaşan liberal uygulamaların, teknolojik gelişmelerin yaşamın her alanında dönüşümler meydana getirdiği açıktır. Bu dönüşümlerden en çok etkilenen grup kuşkusuz çalışanlar kesimidir. Gittikçe artan biçimde birbirinden farklı ülkeler ortak koşullar, benzer tercihler veya dayatmalarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum, farklı geçmiş deneyimlere sahip ülkelerde birbirinin aynı sosyo ekonomik politikaların uygulanmasını getirmektedir. Böylelikle endüstriyel ilişkiler açısından farklı kültürlerde ortak uygulamalar söz konusu olmaktadır. Post modern dönemde endüstri ilişkilerinin saç ayaklarından birisini küreselleşen sermaye oluşturmaktadır. Diğer saç ayağı küresel planda bir araya gelmeye çalışan işçi örgütleridir. Kamusal inisiyatifler de bir takım uluslar arası örgütler ya da ülkeler üstü birlikler (AB, BDT gibi) aracılığıyla küreselleşmektedir. Bu gerçekler endüstri ilişkilerinin hızla uluslar arasılılaşmakta olduğunu netleştirmektedir. Endüstri ilişkilerinde uluslar arası kıyaslamalar yapmak zorunluluğu günden güne artmaktadır. Dereli'nin belirttiği gibi karşılaştırmalar sonrasında model ve teorilere ulaşılması alana güç katacaktır.

25 Yrd. Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Yönetim ve Çalışma Psikolojisi ABD., kamilorhan@hotmail.com

Bu anlamda Budd'ın ve Hofstede'nin modelleri üzerinde durulacaktır. Budd'ın modeli Endüstri İlişkileri alanında geliştirilmiş özgün bir model olarak oldukça geçerli bir araç sunmaktadır. Bu modelde sosyal ortaklık, sektörel sözleşme, merkezileştirilmiş ödüller, girişimci sendikalılığı, yegane temsilcilik, ortak belirlenim ve gönüllülük değişkenlerinin kullanılmasıyla karşılaştırmaların yapılabileceği düşünülmektedir. Hofstede'nin modeli sosyal bilimlerde kültürel karşılaştırmaların yaygın olarak kullanılmaktadır. Hofstede'nin modelinde kültürler eril ya da dişil olma, toplulukçu ya da bireyselci olma, güç mesafesi açık ya da dar olması, belirsizliğe toleransının az ya da çok olması, uzun ya da kısa dönemli düşünceye sahip olma açısından kıyaslanmaktadır. Kültürler arası alanında yazında oldukça yaygın ve geçerli kabul edilmiş bir modeldir.

Anahtar Kavramlar: Hofstede, Kültürler Arası Endüstri İlişkileri

GİRİŞ

Endüstri ilişkileri alanı "hammaddesi" gereği yerel olanla ilgilenmek zorundadır. Ancak aynı zamanda "felsefi kökleri" gereği evrensel olgulara, "ideal"i gereği enternasyonel mücadelelere, "gündemi" gereği küresel olana dönük olmak zorundadır. Bir yandan yerel bilgiler üretilmeli, öte yandan bu bilgilerin evrensel bir kontinyumdaki yeri de tespit edilmelidir. İnsanlık düzleminde geçerli bilgi birikimi üretilmesinin önemli koşulu budur.

Bu koşulun sağlanması kültüre dönük özel bir hassasiyet gerektirmektedir. Üretilen ve üretilmiş olan bilgilerin ait olduğu ve uygulandığı bağlamın özenle kontrol edilmesi zorunludur. Kültüre özgü duyarlılıklar, özellikle sosyoloji, sosyal psikoloji gibi sosyal bilim alanlarında ağırlıklı olarak başlayan özeleştirici süreci içerisinde önem kazanmıştır. Artık pek çok

bilim dalı ve/veya bilimci bu çerçeve içerisinde kültürlerarası, kıyaslamalı, karşılaştırmalı bilgi üretmektedir.

Bu çerçevede içerisinde endüstri ilişkilerinde kültürler arası çalışmalar önemlidir. Bu çalışmanın amacı, endüstri ilişkileri alanında kültürlerarası, kıyaslamalı, karşılaştırmalı çalışmalar için bir çözüm olarak Hofstede'nin çerçevesini önermektir.

1. Endüstri İlişkileri Özelinde

Endüstri ilişkileri özelinde bakıldığında karşılaştırmalı çalışmalar sayesinde sistemler kendilerinin kıyaslamalı değerlendirmesine sahip olmaktadır. Böylelikle üretilecek/üretmiş politikalar hakkında karar vermeyi sağlayacak veriler toplanmaktadır. Çok uluslu veriler aracılığı ile de endüstri ilişkilerinde yeni model ve teorilere ulaşılmaktadır. Bu noktada uygulamaların ülkeler arası transferinde kültüre uygunluğun dikkatle göz önüne alınması zorunludur (Dereli, 2008: 2).

Şekil 1. Hofstede'ye göre kültür



Kaynak; Hofstede, 2005:3

Yukarıdaki şemaya göre, kültür kişilik insan doğası arasında bireysel olan ile evrensel olanın buluştuğu noktayı temsil etmektedir. Evrensel olmamasına karşın bireysel olandan daha geniş bir katmanı ifade etmektedir. Triandis ve arkadaşlarına (1986) göre, bir kültürü anlamak kültürel değişimin boyutlarını tanımlamakla mümkündür.

Hofstede (2005:4-5) kuramının temelinde bu kavramları yerleştirmektedir. Kültür, insanın doğuşundan gelmemiş, öğrenilmiştir. Genlerinden ziyade sosyal çevreden kaynak bulmaktadır. Bilgisayar analogisi kullanılarak bilgisayarın işletim sistemine benzetilmektedir. İnsan doğası tüm bireyler için ortak olmakla birlikte bireysel zihinsel programlarda evrensel düzeyi temsil etmektedir. Temel fizyolojik ve psikolojik işlevler tarafından belirlenmektedir. Kişilik, bireyin diğer insanlarla paylaşılmayan programların kişiye özgün setidir. Treylere dayanmaktadır. Öğrenilmiş olan kavramı, kolektif programlama (kültür) etkisi ile düzenlenmeyi ifade etmektedir. Kültürel treytlar kalıtıma atfedilmektedir. Bir önceki nesilden öğrenilmiş olanların bir sonraki nesle aktarılmasına işaret etmektedir.

Bu çerçeve içerisinde Endüstri İlişkileri bireyselliği aşan bir düzlemde bilgi üretmek zorundadır. Ancak gruplar arası karşılaştırma yapabilmek için ise mutlak evrensel olan bilgi düzeyine erişmemiş bilgilerle çalışmalıdır. Bu açıdan kavram ve olgular kültür düzleminde ele alınmalıdır.

2.Yöntem sorunu

Kültürler arası çalışmaların en önemli sorunu üzerine oturtulacak sistem ve zemininin belirlenmesidir. Kültür çalışmalarını yaratan zihinsel çerçeve kültürün özgünlüğüne duyarlılığı içermektedir. Bu sebeple herhangi bir uygulamanın adapte edildiği kültürü dikkate almadan harekete geçmek mümkün değildir. Endüstri ilişkilerindeki düzenleme, kanun, çalışma vb. her uygulamanın kültürel analizi yapılmalıdır.

Ancak Dereli'nin (2005) de belirttiği gibi farklı kültürlerdeki kurumların kıyaslanmasında kurumlar göstereceğinden uygulamaları karşılaştırılmalıdır.

Kültürel analizlerde izlenecek yol, bütün alanlardaki kültürler arası çalışmacılar için de önemli bir karar düğümünü oluşturmaktadır. Bu anlamda etik veya emik yaklaşım ayrımı belirlemek zaruridir. Etik yaklaşım, çalışmanın kültürlerin birçok kültürün ele alınarak geniş bir çerçeve içerisinde sistemli analizlerin yapılmasına vurgu yapmaktadır. Emik yaklaşım ise, çalışmanın belirli bir kültür odağında yürütülmesini ifade etmektedir.

Emik yaklaşımda incelenen yalnızca bir sistemdir. Sistemin içinden hareket edilir, yapı çözümleyici tarafından bulunur. Etik yaklaşımda ise birçok sistem karşılaştırıldığından sistemlerin dışından hareket eden çözümleyici yapıyı inşa eder (Salgut,1994: 325). Buna paralel olarak Dereli (2008) endüstri ilişkileri açısından yatay ve dikey yaklaşım ayrımı yapmaktadır. Yatay yaklaşımda bir kültürdeki çalışma hukuku ve endüstri ilişkileri bir bütün olarak ele alınır. Alanla ilgili kültürdeki gelişim kendi iç dinamikleriyle analiz edilir. Dikey yaklaşımda ise, birçok kültürlerde belirli bir olguya ilişkin kıyaslama yapılır (Dereli, 2008: 5-7).

3. Kuramsal Kıyaslama Zemini Olarak Kültürlerarası Çalışma İlişkileri

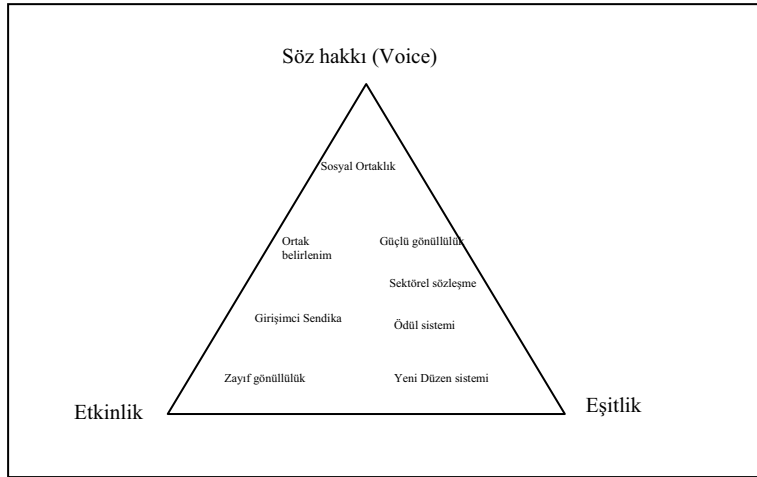
Karşılaştırmalarda kuramsal bir altyapı olarak kullanılacak iki önemli çerçeveye burada kısaca değinilecektir. Bunlardan birisi Budd tarafından, doğrudan Endüstri İlişkilerinde kültürlerarası karşılaştırmalarda kullanılmak üzere oluşturulmuştur. Diğeri ise, genel olarak sosyal bilimlerde alanlarında kültürler arası karşılaştırmalarda kullanılmak üzere Hofstede'nin geliştirdiği yaklaşımıdır.

Budd çalışma ilişkileri açısından sosyal ortaklık, sektörel sözleşme, merkezleştirilmiş ödüller, girişimci sendikalaşması, yegane temsilcilik (exclusive representation), ortak belirlenim ve gönüllülük değişkenlerinin kullanılmasıyla karşılaştırmaların yapılabileceğine işaret etmektedir. Sosyal ortaklık kavramında, Avusturya ve İrlanda yaklaşımının daha merkezleştirilmiş, makro bir biçimine gönderme yapmaktadır. Sosyal ortaklık, ortak belirlenim kavramının bir formudur. Aynı zamanda girişimci düzeyine de yön verebilmektedir. Sektörel sözleşme, sosyal ortaklığın daha az merkezleştirilmiş bir biçimi olan endüstri boyutunda sözleşmeyi ifade etmektedir. Avustralya tarzı merkezleştirilmiş ödüller eşitlikçilik önyargısı taşımaktadır. Etkinliğe müdahil olmakla eleştirilebilir. Diğer sistemler kadar olmasa da işçilere hizmet etmektedir. Japon tarzı girişimci, sendikalaşma etkinliğe eşitliğe göre daha çok hizmet etmektedir. Çoğunluk kuralıyla yegane temsilcilik ABD ve Kanada'nın özelliğidir. Etkinlik işçi ve sendika stratejilerine dayanmaktadır. Eşitlik ve söz hakkı belirli bir sendikayı destekleyen işçilerin çoğunluğuna bağlıdır. Batı-Avrupa biçimi ortak belirlenimde, güç, etkinlik ve söz söyleme hakkı dağıtılmaktadır. Fakat Budd'ın analizine göre, ortak belirlenimin eşitliği sağlamada etkinliği düşüktür. İş konseyleri ve ortak belirlenim yerine toplu sözleşme yoluyla eşitlik sağlanma eğilimi vardır. İngiliz endüstri ilişkileri gönüllülük terimiyle karakterize edilmektedir. Bu sebeple partiler toplu sözleşme görüşmelerine katılma konusunda hemfikir oldukları (veya olmadıkları); sonrasında da sözleşmeye uydukları (veya uymadıkları) anlamına gelmektedir. Ancak 20.yüzyıldaki Thatcherizm ve AB üyeliği süreçleri sonunda 21.yüzyıl başında gönüllülüğün daha düşük olduğu görülmektedir (Bamber 2005: 119).

Ulusal endüstri ilişkileri istihdam ilişkilerinin üç amacı arasında ödünleşimi (trade off) somutlaştırmaktadır. Bu sebeple karşılaştırmalı endüstri ilişkilerinin geometrisinde (Şekil 2) farklı yerlere farklı argümanlar yerleştirilebilir. Sosyal

ortaklık üçgeninin ortasında olmalıdır. Böylelikle sosyal ortaklık tüm çalışanlara söz hakkı tanımaktadır. Bu yolla eşitlikte sağlanmış olacaktır. Etkinlik makro ekonomik istikrar ile sağlanmaktadır. Tersine ortak belirlenim ve girişimci sendikalaşması da söz hakkı ve etkinlik sağlayacaktır ancak eşitlik daha az sağlanacaktır. Söz hakkı ve eşitliğe gelindiğinde sektörel sözleşme ve merkezileştirilmiş ödüller ABD'nin Yeni Düzeni çerçevesinde düşünülebilir. Bu çevreler işgörenlere daha fazla söz hakkı tanındığını ifade etseler de, etkinlik ve söz hakkı konusunda bu görüşler geçerli görünmemektedir. Bununla birlikte, bu düzenlemeler daha eşitlikçi bir ortam ve dolayısıyla da daha yüksek ücret sağlayabilmektedir. Ancak buradaki eşitlik tanımı şüphelidir. Ortak belirlenim ve girişimci sendikallığın olduğu ülkelere göre ABD'de daha fazla ödeme adaletsizliği vardır. Ödemelerde dengesizlik eşitliğin düşük olduğu anlamına gelmektedir (a.g.e . : 119-121)

Şekil 2. Budd'ın Endüstri İlişkileri sistemi



Kaynak: Bamber, 2005

Şekil 2 bütün sistemleri değil sadece bir endüstri ilişkileri sistemini göstermektedir. Örneğin, sosyal ortaklık İrlanda da gönüllülük; Avusturya'da ortak belirlenim ile kombine edilir. Bu öğeler, her ülkenin yerel sistemi ile bağlantılı bir biçimde şekilde yerleştirilebilir. İkinci olarak, öğelerin şekil içindeki yerleri de görecelidir. Bu, karşılaştırmalı endüstri ilişkilerinin öğrenilmesini pekiştirmekte ve analizlerini kuvvetlendirmektedir. Ayrıca karşılaştırmalı endüstri ilişkilerinin geometrisi endüstri ilişkileri reformları için bir taslak olarak görülebilir (a.g.e.: 122).

Bu çerçeve durum analizi için iyi bir araç olarak görünmektedir. Ancak bu noktada kültürlerin karşılaştırılmasında araştırmacının kendi kültürüne özgü hassasiyetlerinin farkında olması önemlidir. Durumun sebepleri konusunda düşünmek için ise kültürün sahip olduğu değerlere gönderme yapmak gereklidir. Kültürün özü değerlerdir.

Değerler belirli olaylar ve durumlara ilişkin diğerine oranla tercih edilmiş eğilimlerdir. Değerler talep ettiğimiz hislerdir (artı ve eksi ucunda) :

- İyi – kötü
- Kirli – temiz
- Tehlikeli – güvenli
- Yasaklanmış – izin verilmiş
- Düzgün – düzgün olmayan
- Ahlaki – ahlaksız
- Çirkin – güzel
- Doğal olmayan (yapay) – doğal
- Anormal – normal
- Paradoksal – mantıklı
- İrrasyonel – rasyonel

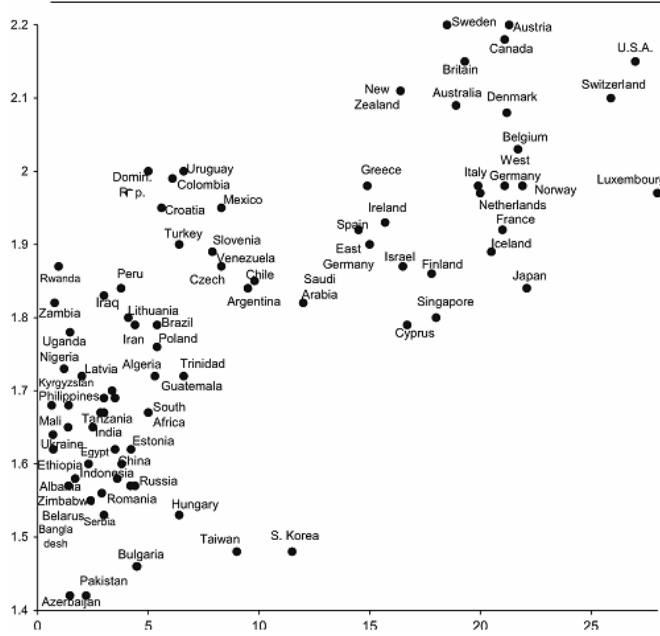
Temel değerler büyüme ve sosyalleşme dönemlerinde çevreden kazanılmaktadır (Hofstede, 2005: 44-45). Günlük sohbetlerde, siyasal söylemlerde, medyada bunları beslemektedir. Yabancı kültürler ahlaki terimlerde resmedilmektedir. Bu noktada diğer grupları daha üstün veya aşağılık olarak göz önüne alınabileceği bilimsel standart yoktur. Gruplar ve topluluklar arasındaki kültür farklılığını çalışmak kültürel göreceliğin tarafsız bir noktasında bulunmayı mantıksal olarak zorunludur. Kültürler arasında farklılık olması, herhangi bir kültürdeki normların diğer grup veya topluluklara uygulanması için hassas davranılmalıdır (a.g.e.:6).

Bu anlamda değerler sistemi bütünüyle sosyo ekonomik hayatla etkileşim içinde olduğu unutulmamalıdır. Örneğin, Inglehart ve Baker' a (2000) göre yüksek GSMH ya sahip, işgücünün ağırlıklı olarak endüstri ve hizmet sektöründe yer alan gelişmiş ülkelerde seküler, ulusal otoriteye saygılı ve kendini ifadeye ilişkin değerler öne çıkmaktadır. Tersine düşük GSMH ya sahip, iş gününü tarımda yoğunlaştığı bireylerden oluşan uluslarda, geleneklere saygı ve hayatta kalma amacına öncelik veren değerler ağırlık kazanmaktadır.

Salt kültürler arasında değil kültür içinde de değerler zaman içerisinde değişebilir. Örneğin, Inglehart (2008) altı Batı Avrupalı kültürde yaptığı araştırmada genç ve yaşlı kuşaklar arasında değişim ve dönüşümün yaşandığını tespit etmiştir. Araştırması 70'li yılların başında iddia ettiği gibi kültürel dönüşümün yaşandığını göstermektedir. II. Dünya savaşından önce doğanlar, Batı Avrupa'daki gençlere göre daha fazla materyalist değerlere vurgu yapmaktadır. Batı Avrupa kültürlerinde her yeni nesilde bir öncekine görece daha fazla öz-dunum değerleri ağırlık kazanmaktadır. Şekil 3'e göre, yatay ekseninde GSMH, dikey ekseninde toplumun ne kadar materyalist olduğu verilmiştir (1= % 100 materyalist 2= Materyalist

post materyalist dengeli 3= % 100 post materyalist). Görüldüğü gibi toplumun değer yargıları ile sosyo ekonomik düzeyi arasında etkileşim olduğu anlaşılmaktadır.

Şekil 3. Kültürlerin GSMH değişimine göre



Kaynak: Inglehart, 2005

Bu tür bir çalışma iyi dizayn edilip, değişkenler özenle ele alınmalıdır. Sosyo ekonomik gelişme ile toplumu oluşturan bireylerin değer yargıları arasındaki bağlar doğru biçimde analiz edilmelidir. Bunlar yapılmadığında kolaylıkla "Batılı" kültürlerin daha "düzenli" (özsaygılı, çağdaş vb.....) bireylerden oluştuğu, Doğulu kültürlerdeki insanların bu özelliklere sahip olmadıklarını söyleme hatasına düşülmektedir.

4.Hofstede'nin Kültürlerarası Karşılaştırma Kuramı

Hofstede 1960'ların sonundan itibaren kültür çalışmalarına yönelmiş önemli bir sosyal psikologdur. Kendisinden önce kültür konusunda çalışmış olan Benedict, Mead, Inkeles, Levinson'dan etkilenmiş; Schwartz, Trompenaars, Inglehart'ın çalışmalarında etkili olmuştur. IBM firmasının faaliyet gösterdiği elliden fazla ülkede, 1967-1973 döneminde çalışan on binlerce bireyin katılımıyla yaptığı araştırmaları 1980 yılında yayınlamıştır. Ardından 2001 yılında çalışma genişletilerek yenilenmiştir. Yetmiş ülke veya kültüre 116 000 kişiye ait veri elde edilmiştir.

Hofstede (2005:6-8) kültürel farklılıkların kendilerini semboller kahramanlar ritüeller ve değerler aracılığıyla ifade ettiğini belirtmektedir. Bir soğan benzetmesiyle, en dış zarın semboller olduğunu bunu altında sırasıyla kahramanlar, ritüeller ve değerler yer almaktadır. Semboller, bir kültür içinde özel bir anlam taşıyan resim, sözcük, simge, objelerdir. Jargonlar kıyafetler saç stilleri bayraklar vb.de buna dahil edilebilir. Birdenbire eski olanlar yok olup, yenileri kolayca geliştirilebilir. Kahramanlar ölü veya diri, gerçek veya hayali, toplum için yüksek derecede ödüllendirilmiş özelliklere sahip dolayısıyla da model teşkil edebilecek kişilerdir. TV çağında bunların seçimi daha da önem kazanmaktadır. Ritüeller, istenen sonuçlara ulaşmak için teknik olarak gereksiz kolektif aktivitelerdir. Ancak toplum için temeldir. Örneğin diğerlerini kutlamak, diğerlerine saygı göstermek hem sosyal hem de dinsel seremoniler içermektedir. Ritüeller söylemleri de içermektedir. Semboller, kahramanlar ve ritüeller kültürün pratikleridir. Dışarıdan gözlemciler tarafından görülebilir. Anlamı ise ancak kültürün içindeki insanlar için açıktır.

Her toplumda bazı eşitsizlikler vardır. Bazı insanlar diğerlerinden daha fazla güce, diğerinin davranışlarını belirleme şansına sahiptir. Bazı insanlara diğerlerine göre daha fazla

statü ve saygı verilmektedir. Toplumlarda güç, refah, statü eşit olarak ve adaletsiz dağıtılmaktadır. Bazı toplumlarda bu durum problem olarak tanımlanarak çözümlenmeye çalışılırken bazı toplumlarda dikkat çekmemektedir. Hükümetler, yasalar, hukuk, birlikler, okul, aile vb. sistemlerdeki farklılıklar sebebiyle farklı kültürler farklı kurumlar inşa etmektedir. Bu kurumsal farklılıkların kültür dikkate alınmadan anlaşılması olanaksızdır (Hofstede, 2005: 20). Hofstede (2005: 43-44) bu analizlerin yapılması için beş boyutlu bir yapı önermektedir:

- Güç mesafesi
- Bireysellik-toplulukçuluk
- Erillik-dişilik
- Belirsizliğe tolerans
- Uzun veya kısa vadeli düşünme

4.1.Güç mesafesi

Her toplumda bazı eşit olmayan durumlar söz konusudur. Örneğin, bazı insanlar diğerlerinden daha fazla güce sahiptir. Diğerlerinin davranışları üzerinde denetime sahiptir. Bazı insanlara diğerlerine göre daha fazla saygınlık ve statü verilmiştir. Toplumlarda statü, güç, refah eşit dağıtılabildiği gibi buna özen gösterilmeyebilmektedir. Bununla birlikte eşitsizliğin olması toplumlarda rahatsızlık yaratabildiği gibi bir sorun olarak algılanamayabilir. Bir çok toplumda hukuk kuralları bunu sağlamak için düzenlenmiştir. Ancak çok az toplumda bu iddia başarılabilmektedir.

Güç mesafesi boyutu toplumdaki bağımlı ilişki hakkında bilgi vermektedir. Güç mesafesinin düşük (veya dar) olduğu ülkelerde üst (patron) ile ast arasında sınırlı düzeyde bağımlı ilişki vardır. Eğer güç mesafesi geniş ise, dikkate değer bir bağımlı ilişki söz konusudur. Geniş güç mesafeli ülkelerde bağımlılık ve karşı bağımlılık kutuplaşma eğilimi göstermektedir. Güç mesafesi, bir ülkenin kurum ve örgütlerindeki düşük güce

sahip üyelerinin gücün adaletsiz dağıtımını ne ölçüde kabul ettiklerini ifade etmektedir. İnsanların çalıştıkları örgütler, aile, okul, topluluklar gibi kurumlar toplumun temel öğeleridir. Güç mesafesi, düşük güce sahip üyelerin değer sistemlerine dayalı olarak tanımlanmıştır (Hofstede, 2005: 45-47). Mesafenin az olduğu kültürlerde, Gücün kullanımı yasaldır. Yargılama iyi ve kötüye göre yapılmaktadır. Farklı düzeylerdeki insanlar çok az tehdit hissetmekte ve insanlar daha fazla güven duyma eğilimindedir. Güçlü ve zayıf arasında gizil bir uyum söz konusudur. Zayıflar arasındaki iş birliği dayanışmaya temellendirilmektedir. Güç mesafesinin büyük olduğu toplumlarda güç iyi ve kötünden önce gelmektedir. Yasallığı önemsizdir. Gücü elinde tutan ayrıcalıklıdır. İktidarda olanlar mümkün olduğunca güçlü görünmeye çalışmaktadır. Gücü elinde tutanlar diğerlerini tehdit olarak algıladıklarından nadiren güven duyulur. Güçlü ve zayıf arasında gizil bir şekilde çatışma vardır. Diğer insanlara ilişkin inanç düşüklüğü yüzünden güçsüzler zayıflar arasında dayanışma zordur (Hofstede, 2007: 227).

Güç mesafesi sosyal sınıflarda yansımaları bulmaktadır. Sosyal sınıflar toplumsal hizmetlere erişim açısından farklılaşmaktadır. Bunların en önemlilerinden birisi olan eğitim kariyer ile de yakından ilişkilidir. Bir ülkedeki orta sınıfın değerleri eğitim, hükümet gibi sistemleri alt sınıfa göre daha fazla etkilemektedir. Çünkü bu tür kurumları kontrol eden kişiler genellikle orta sınıftan gelen insanlardır. Sendika liderleri gibi alt sınıfın temsilcisi konumunda olan kişiler dahi, daha iyi eğitimle bazı orta sınıf değerlere uyum sağlamaya çalışmaktadır. Birçok alt sınıftan gelen anne baba çocukları için orta sınıf özlemi duymaktadır (Hofstede, 2005: 48).

Yüksek güç mesafesinin olduğu toplumlarda astlar ve üstler arasındaki mesafe açıktır. Gücün dağılımdaki adaletsizlik, eşitsizlik doğal ve varoluşta kendiliğinden ortaya çıkmış biçimde değerlendirilmektedir. Hiyerarşik yapılanma da bu noktadan temel almaktadır. Hiyerarşik yapılanmada

birbirlerine raporlama yapan çok sayıda insan vardır. Ücret sistemlerinin en üstünde ve en altında yer alanlar arasında büyük farklılıklar mevcuttur. İşçiler görece olarak daha az eğitilidir. Ofis işleri beden işlerine göre daha yüksek bir statüye sahiptir. Astların gözünde ideal patron/yönetici “iyi baba” rolünü oynayanıdır. Birkaç “kötü baba” denemesinden sonra genelleme yapılarak tümünden patron otoritesi reddedilebilmektedir. Çoğunlukla ast-üst ilişkileri duygusaldır. Görünebilir statü sembelleri patronun otoritesini simgeler. Güç mesafesinin düşük olduğu ülkelerde, ast ve üstler birbirlerini varoluşsal olarak denk ve eşit görmektedir. Roller zaman içerisinde değişebilmektedir. Bugün ast olan gelecekte üst olabilmektedir. Örgüt adil biçimde merkezilikten uzaklaştırılmış, hiyerarşi yatay biçimde yapılanmıştır. En üst ve alt arasındaki ücret farkı azdır. İşçiler niteliklidir. Üst düzey kasbecerilerine sahip bir işçi düşük seviyedeki ofis çalışanından daha yüksek bir statüye sahiptir. Statü sembolleri şüphelidir (Hofstede, 2005: 49).

Hiyerarşi, kimlik kadar olmasa da refahla ilgilidir. Bir ülke zenginleştikçe güç mesafesi düşmektedir. Geniş güç mesafesi, yoksulluk ve kaynaklara ulaşılama durumunun devam ettirilmesini kolaylaştırmaktadır (Hofstede, Pedersen ve Hofstede, 2002: 36).

4.2. Toplulukçuluk - Bireyselcilik

Bilindiği gibi toplulukçu kültürde, yakın çevreye maddi ve duygusal bağımlılık, sıkı bağlarla örülmüş kişiler arası ilişkiler, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma, gruba sadakat özellikleri sergilenirken, bireyci kültürde bireysel bağımsızlık ön plandadır (Kağıtçıbaşı, 1990: 33-34).

Bireyselcilik bireyler için gevşek örüntülü toplumsal çerçeveyi tercihlerini ifade etmektedir. Sadece kendilerini ve yakın akrabalarıyla ilgili olmalarına refere etmektedir. Toplulukçu bireyler iç grup ve dış grup arasında ayırım yapmaktadır.

Hofstede, Pedersen ve Hofstede'ye göre (2002: 35) günümüzde ve geçmişte refah devletlerinin çoğunluğu bireyselci uca göreceli olarak toplulukçuluktan daha yakındır. Buna paralel olarak toplulukçuluğu, yoksulluğa, sınırlı kaynaklara; bireyselciliği ise, zenginlik ve zengin kaynaklara uyum olarak görülmektedir. Zenginleşen ülkeler toplulukçu uçtan bireyselci uca doğru geçmektedir. Refah insanların kendilerine yetmelerini sağlamakta ve kendilerine bakmalarını kolaylaştırmaktadır. Toplulukçu toplumlarda, bireysel kimlik baskılanmakta ve sorun olarak görülmektedir. Çoğu bireyselci topluluklarda insanlar yalnız ve izole edilmiş hissetmekte, anti-sosyal davranışlar geliştirmektedir.

Toplulukçu kültürlerde, bireyler içinde buldukları topluma sadakat göstermekte, toplumda onları korumaktadır. Biz bilinci yaygındır. Kimlik sosyal siteme temellendirilmiştir. Örgütler ve kurumlardaki bireylerin duygusal bağımlılığı bulunmaktadır. Örgüte angajman ahlakidir. Örgütlere aitlik vurgulanmaktadır. Üyelik idealdir. Grup kararının yerini inançlar almakta, iç-grup ve dış grup farklı standartta değerler kullanılmaktadır. Bireyselci kültürlerde, birey kendisini, ailesini desteklemektedir. Kimlik kurum ve örgütlerdeki bireylerden bağımsızlık söz konusudur. Örgüte duyulan angajman matematikselidir. Bireysel inisiyatif ve başarı vurgulanmaktadır. Liderlik idealdir. Herkes özel yaşam hakkına sahiptir. Spesifik arkadaşlıklara ihtiyaç duyulmaktadır. Değerler standart olarak herkese uygulanmaktadır (Hofstede, 2007: 229).

4.3.Erillik - Dişillik

Bu boyut toplumları bir ucunda eril diğer ucunda dişil özelliklere sahip toplumlar olarak iki kutba ayırmaktadır. Toplumların sahip oldukları özelliklerin cinsiyet rolleriyle benzeşim kurarak açıklamaktadır.

Cinsiyet rollerinde temel problem agresyonun kontrolüdür. Bütün dünyadaki ülkelerde erkek ve kadın rolleri dağıtımında eşitsizlik vardır. Bu eşitlik, bakım ve uzlaşmadan ziyade başarı ve savaşmanın daha fazla vurgulandığı toplumlarla daha çok örtüşmektedir. Dişil toplumlarda kadın ve erkek daha eşittir. Yaygın olmasa da bu boyuta alternatif bir başlık olarak bakım yönelimi, başarı yönelimi isimlendirmesi de kullanılmaktadır (Hofstede, Pederesen ve Hofstede, 2002: 37).

Buna göre girişimci-girişkenlik (assertiveness); para kazanma, diğerlerine, yaşam kalitesine aldırılmama eril bir kültürün temel özellikleridir. Hemen bütün kültürlerde erkekler bu değerlere pozitif anlam yüklemektedir. Hatta toplum bütününde tersi yönde "dişil" kutupta yer alsalar bile bu değerler erkekler tarafından pozitif anlam yüklemiştir. İlginç bir durumda toplum bütününde eril bir kültür olduğunda toplumdaki erkek ve kadınlar arasındaki fark artmaktadır (Hofstede, 2007: 230).

Dişil kültürlerde erkekler güvenli-girişken olmaya ihtiyacı yoktur ama aynı zamanda besleyici roller de üstlenebilirler. Toplumdaki cinsiyet rolleri çok akıcıdır, sürekli kolayca değişmektedir. Cinsiyetler arasında eşitlik olmalıdır. Yaşam kalitesi önemlidir. Yaşamak için çalışılmaktadır. İnsan ve çevre önemlidir. Karşılıklı bağlılık idealdir. Talihsiz sempati gösterilmektedir. Küçük ve yavaş olan beğenilmektedir. Cinsiyet farkı gözetmemek veya çift cinsiyetli olmak idealdir.

Eril kültürlerde, erkekler güvenli-girişken olmalıdır. Kadınlar besleyici roller üstlenmelidir. Toplumdaki cinsiyet rolleri açıkça farklılaşmaktadır. Toplumda erkekler hakimdir. Performans paradır. Çalışmak için yaşanmaktadır. Para ve mal önemlidir. Bağımsızlık idealdir. Başarılı olana hayran olunmaktadır. Hızlı ve büyük olan beğenilmektedir. Maçoluk takdir edilmektedir (Hofstede, 2007: 230).

4.4. Belirsizlikten kaçınma

Bu boyut kültürlerin belirsizlik ve karmaşıklık durumlarından toplumun ne ölçüde rahatsız hissettiğine vurgu yapmaktadır. Toplumda belirsizlikten kaçınmak için kariyer durağanlığı sağlama, daha formal kurallar inşa etme gibi yollarla ne ölçüde başvurulduğudur. Sapkın (farklı) fikirler, inançlar ve davranışlara ne kadar tolerans gösterildiğidir.

Temel problem bir kültürdeki insanların öngörülemezlik durumu ve karmaşıklıklarla nasıl başa çıktığıdır. Bazı kültürlerdeki insanlarda bu durumlar anksiyete yaratmaktadır. Farklılıklar tehlike olarak algılanmaktadır. Bu boyuta tek gerçek yönelimi-çok gerçek yönelimi ismi de verilebilir (Hofstede, Pedersen ve Hofstede, 2002: 38).

Belirsizlikten kaçınma eğilimi zayıf olan (belirsizlikten kaçınmayan) toplumlarda hayatın belirsizliği daha kolay kabul edilmektedir. Her yeni gün geldiği gibi kabul edilmektedir. Az ve zayıf düzeyde stres yaşanmaktadır. Zaman özgürlüktür. Sıkı çalışmak erdem değildir. Agresif davranışlar istenmemektedir. Çatışma ve rekabet fair play düzeyinde kabul edilmektedir. Sapmalar tehdit olarak algılanmamaktadır. Daha yüksek risk alma eğilimi vardır. Mümkün olduğu kadar az kural üretilmektedir. Kurallara uyulmadığında değiştirilmesi gerekmektedir. Makamlar vatandaşa hizmet için kurulmaktadır. Yüksek düzeyde belirsizlikten kaçınan toplumlarda ise, hayatın belirsizliği savaşılmaması gereken sürekli bir tehdit olarak görülmektedir. Zaman paradır. Çok çalışmaya ilişkin bir dürtü vardır. Diğerleri ve kendine dönük şiddet kabul görmemektedir. Çatışma ve rekabet agresyonu getirdiğinden kaçınılmaktadır. Güçlü bir uzlaşma beklentisi vardır. Sapan bireyler ve fikirler tehlike olarak algılanmaktadır. Milliyetçilik yaygındır. Yaşam güvenliği ile ilgili vardır. Yazılı kurallar ve düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Kurallara uyulama-

ması günahkarlık olarak değerlendirilmektedir. "Sıradan" insanlar engelli vatandaşlardır (Hofstede, 2007: 229).

4.5.Uzun Erimlilik - Kısa Erimlilik

Uzun dönemli kısa dönemli olma Hofstede'nin en son eklediği boyuttur. Orijinal çalışmanın 20 yıl sonraki revizyonu sırasında eklenmiştir. Bu nedenle hali hazırdaki pek çok yayında bu boyut dışındaki dört boyuta yer verilmektedir. Boyut Konfiçyusçu ilkelere dayanmaktadır. Biraz daha Doğulu tutumlarla bağlantı kurmaya çalışılmıştır.

Temel problem şimdiki ve uzun dönemli erdem arasında seçim yapmaktır. Erdem konusu Asya'da önemlidir. Bu nedenle Asyalı olmayanların kültür kavramını anlayabilmekte zorlanmaktadır. Avrupalı ve Amerikalılar daha çok gerçeklerle ilgiliken Asyalılar erdem ile daha çok erdem ile ilgilidir. Bu nedenle toplumlarda erdem ve gerçekler birbirini tamamlamaktadır. Her ikisi de toplumun zaman ve geleneklere karşı tutumu ile ilgilidir (Hofstede, Pedersen ve Hofstede, 2002: 39).

Uzun erimli yönelime sahip kültürlerde statülere göre ilişki talep etmek ve bunu izlemek söz konusu iken diğer uçta (kısa yönelimli toplumlarda) kişisel istikrar ve kararlılık; geleneklere saygı; günü kurtarma; hediye, iyilik ve selama karşılık verme söz konusudur.

Bu boyut temelini Bond'un yaptığı çalışmalardan ve Konfiçyus'un öğretilerindeki dört temel ilkedен almaktadır.

1. Bir toplumun kalıcılığı insanlar arasındaki eşit olmayan ilişkiye dayanmaktadır.
2. Aile bütün sosyal örgütlerin prototipidir.
3. Diğerlerine karşı erdemli davranış kendisine yapılmasını istemediği bir davranışı diğerlerine de yapmamasını içermektedir.

4. Birisinin yaşamdaki göreviyle ilgili erdemi beceri ve eğitimi geliştirmeyi, çok çalışmayı gereğinden fazla harcamamayı, sabırlı ve sebatlı olmayı içermektedir (Hofstede, 2005: 209).

Kısa dönem yönelimli toplumlarda çabalar kısa vadede sonuç getirmelidir. Sosyal baskı harcama yönünde gerçekleşmektedir. Geleneklere vardır. Geleneklere saygı vardır. Kişisel karalılık ile sosyal ve statüsel sınırlamalara ilgi vardır. Günü kurtarmaya çalışılmaktadır. Uzun dönem yönelimli toplumlarda yavaş sonuçlar elde etmek için sürdürülebilir, sebatlı bir çaba söz konusudur. Kaynaklar tutumlu ve idareli kullanılmaktadır. Çevreye saygı gösterilmektedir. Kişisel uyuma önem verilmektedir. Utanma duygusu taşınmaktadır. Bir amaç için ast olmaya gönüllük söz konusudur (a.g.e.: 212).

SONUÇ YERİNE

Genel olarak hatları çizilen her iki yaklaşım da endüstri ilişkileri açısından önemli çerçeve önemli bir zemin teşkil etmektedir. Budd'ın yaklaşımı durumun analizinde bize kolaylık sağlarken, Hofstede'nin modeli sebeplerin belirlenmesinde etkili bir araç olarak kullanılabilir. Bu noktada sunulan araçların seçiminde belirleyici faktör araştırma konusu olacaktır. Her ikisi de kültürler arası (kıyaslamalı, karşılaştırmalı) çalışmalarda emik ve etik yaklaşımla yapılacak araştırmalarda zemin görevi görecektir.

Zaman ve yer kısıtlarından dolayı sunulamamasına rağmen Hofstede'nin modeli oldukça fazla sayıda araştırmaya konu olmuştur. Farklı boyutları pek çok ortamda sınanmıştır. Özellikle iş ortamı ve kültürü ile ilgili pek çok veriye ulaşmak mümkündür.

Hofstede'den yola çıkılarak, kanunların kıyaslanması, kanunlar arasındaki farklılıkların anlaşılması mümkündür.

Devlet, sendika ve sermayeden oluşan Endüstri ilişkilerini sistemlerinin içinden doğdukları toplumsal yapının anlaşılması bakımından önemli bir kolaylık sağlayacaktır. Bu aracılıkta sistemler arasındaki farklılıkların analizi mümkündür. Ayrıca bilgi birikimi yaratıldıkça, zaman boyutunda karşılaştırma yapılabilecek standart değişkenler sağlanmış olacaktır.

Budd'ın yaklaşımı ise, bir başka standart değişkenler seti sunmaktadır. Endüstri ilişkilerini kıyaslamak istediğimizde, bize her bir ülkenin iç dinamiğini standart parametrelerle okuma şansı vermektedir. Buradan yola ülkeler arası kıyaslamak mümkün olacaktır.

Kuşkusuz bu çalışma bir dizi çalışmanın öncülü niteliğindedir. Asıl olan devam niteliğinde, alt alanlarda bu verilerin tüketilmesidir. Kültürler arası endüstri ilişkileri çalışmaları farklı ülke deneyimlerinin doğru anlaşılmasını sağlayacaktır. Bu durumda da bilgi veya uygulama transferlerinde yaşanan en önemli sıkıntı olan hatalı uyarlamaların önüne geçilecek, doğru bilgilerin ise güvenle transferini sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Bamber, Greg J. (2005), The Geometry of Comparative Industrial Relations: Efficiency, Equity and Voice, Employee Responsibilities and Rights Journal, Vol. 17, No. 2, June, 119-122.
- Dereli, Toker. (2008). Endüstri İlişkileri Ve Çalışma Hukuku Alanında Karşılaştırmalı Araştırmalar Ve Yöntem, Sosyal Siyaset Konferansları, 56. Kitap, 1-20.
- Hofstede, G. (2007). Motivation, Leadership and Organization: Do American Theories Apply Abroad? Organizational Dynamics, Summer. In: Organization Theory: Selected Classic Readings, Ed. Dorling Kindersley, Penguin Publishing.
- Hofstede, Gert Jan. Pedersen, Paul B.; Hofstede, Geert H. (2002). Exploring culture: exercises, stories, and synthetic cultures, Intercultural Press.

- Inglehart, R.; Baker, W. E. (2000). Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, 65(1), 19–51.
- Kağıtçıbaşı, Çiğdem (1990): *İnsan-Aile-Kültür, Remzi Kitabevi, İstanbul.*
- Salgut, Selami. (1994). Bireysellik ve Ortaklaşa Davranış İkileminde Yönetim ve Örgüt Kuramları Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 1.2 Ocak-Haziran, Cilt: 49.
- Triandis, H. C.; Bontempo, R.; Bond, Michael; Leung, K.; Brenes, A.; Georgas, J.; Hui, C. H.; Marin, G.; Setiadi, B.; Sinha, J.; Verma, J.; Spangenberg, J.; Touzard H.; Montmollin, G. (1986). The measurement of the etic aspects of individualism and collectivism across cultures. *Australian Journal of Psychology*, 38(3), 257-267.

ÜLKEMİZDE NEO-LİBERAL POLİTİKALAR SONUCU SENDİKASIZLAŞTIRMA VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Anıl Mevlüt Güven²⁶

ÖZET

1970'lerin ortalarından itibaren dünyada esmeye başlayan küreselleşme rüzgarı, 24 Ocak Kararları ile birlikte ülkemizi de etki alanına almış, 24 Ocak Kararlarıyla başlayan süreç, 12 Eylül ve Özal iktidarlarıyla neo-liberal politikalar, ülkemizin resmi ekonomik politikası haline gelmiştir.

Neo-liberalizm, toplumlara vaat ettiği “uygar insan”a ulaşmak için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bunların başında, özelleştirmeler, taşeronlaşma ile esnek ve atipik istihdam gelmektedir. Bu araçların ülkemizde yaygın bir biçimde uygulanması sonucu, işsizlik ve kayıt dışı istihdam uç noktalara varmıştır. Hiç kuşku yok ki, bu politikalardan en çok zarar gören kesim, işçi sınıfı ve işçi sınıfının örgütü olan sendikalar olmuştur. Nitekim son 30 yılda sendikaların gitgide üye kaybetmesi bilinen bir gerçektir. Bugün, ‘sendikalar artık işlevini yitirmiştir’ propagandaları yaygın olarak yapılsa da, sendikalar, mücadelesine devam etmektedir ve daha da güçlenmek zorundadır.

Sendikalar, neo-liberal politikalar karşısında etkin tutumunu, örgütlenme çalışmalarına devam ederek sürdürme

²⁶ Çalışma Ekonomisti, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi'10

durumundadır. Bunun da yolu, özelleştirmelerle ve özelleştirme mağduru işçiler için mücadele etmekten, alt-işveren çalışanları örgütlemekten ve atipik çalışanların örgütlenmesine destek olmaktan geçmektedir.

Anahtar Kelimeler: neo-liberalizm, sendikasılaştırma, işsizlik, atipik çalışma, alt-işveren işçileri, örgütlenme

GİRİŞ

Neo-liberal politika araçları olan özelleştirme, kamu hizmet alımının taşeron firmalara devredilmesi, esnek istihdam uygulaması, bütünüyle işçi sınıfına ve sendikalara zarar vermektedir. Neo-liberal politikaların yol açtığı işsizlik sonucu ortaya çıkan düşük ücretli ve güvencesiz çalışma olgusu da tüm bu politika araçlarıyla birlikte sendikalaşma oranını düşürmektedir. Sendikasılaştırma olarak kendisini gösteren bu durum, rastlantı değil, bir politikalar bütünüdür. Nitekim makalede ayrıntılı bir biçimde değinileceği gibi, neo-liberal düşüncenin amacı tam da budur. Otuz yıldan beri uygulanan neo-liberal politikalar, amacına ulaşmış görünmektedir. Kaldı ki bugün ülkemizin istihdam yapısına baktığımızda, işsizlik oranının yüksek olduğunu, güvencesiz ve düşük ücretlerle çalışmanın yaygınlaştığını, dolayısıyla sendikalaşma oranının günden güne düşmekte olduğu tablosunu görebiliriz.

Bu makalede, yukarıda söz edilen politika araçlarına ve bu araçların sonucu olarak ortaya çıkan sendikasılaştırmaya değinilecek, sendikasılaştırma karşısında alınabilecek önlemler, gerek ülkemizdeki gerekse öteki ülkelerdeki örnekler yardımıyla açıklanacaktır.

1- Neo-liberalizm ve Ülkemizdeki Neo-liberal Politikaların Başlangıcı

Neo- liberalizm, piyasanın her türlü sorunu çözeceğini ve istikrarlı ve etkin bir şekilde kaynak dağıtacağını; müdahaleci devletin ekonomide rolünün olmadığını; özelleştirmeyi, esnekleştirmeyi, sermayenin serbestleşmesini sağlayan, küreselleşmeye ayak uyduran ekonomilerin verimli çalışacağını ve istikrarlı büyüyeceğini; bu uygarlık projesine uyanların uygar dünyanın birer vatandaşı olacağını savunur. Neo- liberalizm, kendisine en büyük rakip olarak sosyal devleti ve sendikaları görmektedir. Bu ideolojiye göre, emeğin karşılığı olan ücret yüksek tutulmamalıdır; sendikalar, işçilere ve ülke ekonomilerine zarar vermektedir, dolayısıyla sendikalarla mücadele edilmelidir; sosyal devlet, ekonomiye karışarak, özel sektöre ve ekonomiye zarar vermektedir, dolayısıyla bitirilmelidir. Örneğin, sağlık, eğitim gibi en temel insan hakları olan hizmetler devlet tarafından ücretsiz ya da minimum ücretle verilmemelidir; özel sektöre devredilmelidir. Devlet, kesinlikle, ekonomide yer edinmemelidir, yatırım yapmamalıdır. Nitekim İngiltere’de 1979’da iktidara gelen, neo-liberal politikaların uygulayıcısı olan Margaret Thatcher, çalışanların yaşam seviyelerini düşürmüş, sosyal hizmetler ile sağlık ve eğitim hizmetlerini tahrip etmiştir.²⁷

Neo-liberal politikalara ülkemizin eklenmesi sürecinin başlangıç tarihi, hepimizin bildiği gibi 24 Ocak 1980’dir. 24 Ocak kararlarıyla başlayan küreselleşmeye eklenme sürecini, paketin ardından gelen 12 Eylül ve ANAP yönetimleri hızlandırmış, dolayısıyla Türkiye Cumhuriyeti neo-

27 GÜVEN, Anıl Mevlüt (2008), “Türkiye’de Neo-Liberalizm ve Kamu Maliyesi”, yayımlanmamış makale.

liberalizmi kendisine ekonomik rejim olarak kabul etmiştir. Yukarıda değindiğimiz neo-liberal ekonomik politikalar, ülkemizde de tam anlamıyla uygulanmakta ve en başta emekçi kesimi aleyhinde sonuç doğurmaktadır.

2- Neo-liberal Politika Araçları ve Bu Araçların Ülkemizde Yaygın Bir Biçimde Kullanılması Sonucu Ortaya Çıkan Sendikasızlaşma

Küreselleşmenin ideolojisi olarak kendisini gösteren neo-liberalizm, öngördüğü “uygar dünya” amacına ulaşmak için çeşitli politika araçlarını beraberinde getirmektedir. Bu politika araçları, özelleştirme, kamu hizmetlerinin azaltılması, kamu hizmetlerinin taşeron firmalara devredilmesi, esneklik ve ücretlerin düşürülmesi şeklinde kendisini göstermektedir. Bu politika araçları sayesinde, devlet, ekonomiden çekilerek piyasa serbestliği tam olarak sağlanacak, sendikaların ve devletin işgücü piyasasına müdahalesi ortadan kaldırılarak ücretler düşürülecek, dolayısıyla üretim maliyeti azaltılacak ve ülkelerin küresel rekabet gücü arttırılacaktır.

Bu politika araçlarının ülkemizde uygulanma biçimlerini ve sonuçlarını irdeleyelim.

2.1- Özelleştirmeler ve Özelleştirmelerin Sonucu Olarak Sendikasızlaşma

Ülkemizde Kamu İktisadi Teşebbüsleri’ni özelleştirme tartışmaları uzun bir geçmişe sahiptir. Bu tartışmaların başlangıcını demokrasinin başlangıcı olan tarihlere götürmemiz mümkündür. 1950 seçimlerine yaklaşırken Demokrat Parti, iktidar olduğunda devlet teşekküllerini özel sektöre devredeceğini; Cumhuriyet Halk Partisi ise, yeni devlet teşekkülleri

kurmayacağını vaat ediyordu. Ne var ki ne 1950’de iktidara gelen Demokrat Parti ne de onun ardılı olan Adalet Partisi, devlet teşekküllerini özelleştirmeye yanaşmadı.²⁸ Çünkü KİT’ler, iktidara gelen partilerce hem gelişmekte olan özel teşebbüse ucuz kaynak sağlamak hem de seçmen kitlesine istihdam yaratmak amacıyla kullanılmıştır.

Özelleştirme yanlılarının, 1990’ların başından beri en büyük dayanağı olan KİT’lerin zarar etmesi olgusu, esasında özelleştirme yanlısı liberal partilerce yaratılmıştır. KİT’lerin zarar etmediğini, iktidara gelen liberal partilerce zarar ettirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim Özal döneminde KİT fiyatları, enerji hariç, genellikle genel fiyat hareketlerini arkadan izlemiş; daha da önemlisi Hazine’nin KİT yatırımlarının finansmanına katkısı büyük ölçüde daraltılmıştır. Bu, yatırımcı özelliği sürdürülen (PTT, TEK, THY gibi) KİT’leri büyük ölçüde iç ve dış borçlanmaya sürüklemiş ve kamu işletmelerinin sonraki yıllarda faiz yükü nedeniyle ağır finansal tıkanmalara saplanmasına sebep olmuştur. Sanayi kesimindeki KİT’lerde ise yatırımların durması, teknolojik aşınmaya ve verim gerilemelerine yol açmıştır.²⁹ Bu nedenlerden dolayı zarar etmeye başlayan KİT’lerin özelleştirilmesi hususunda kamuoyu hazırlanmıştır. Nitekim özelleştirmeler, “KİT’ler zarar ediyor” sloganlarıyla 1985 yılından itibaren gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bugüne kadar 188 kamu kurumunda, hiç kamu payı bulunmayacak şekilde özelleştirmeler gerçekleştirilmiştir, ancak ne yazık ki bu kuruluşlar içerisinde gerek tekel özelliğine gerek de stratejik öneme sahip kuruluşlar bulunmaktadır. Kar eden kuruluşların sayısı ise azımsanmayacak ölçüdedir.

28 BORATAV, *Türkiyede Devletçilik*, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.

29 BORATAV, *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2005*, İmge Kitabevi Yayınları, s. 155

TÜRK-İŞ'in 2007'de yayınladığı özelleştirmelere ilişkin raporda³⁰, 1989-2006 yılları arası yapılan özelleştirilen KİT'lerde toplam 21.767 işçinin işten çıkarıldığı ortaya konmuştur. İstanbul Serbest Muhasebeciler Mali Müşavirler Odası'nın 2010 Mayıs ayında yayınladığı rapor³¹'de, TÜRK-İŞ'in raporundaki rakam ile uyumlu olarak, 22000 işsize işaret etmektedir. Ancak, her iki raporda da önemli veriler olduğuna katılmakla birlikte, söz konusu raporlarda yer alan rakamların, yalnızca özelleştirme öncesi ve sonrası işten çıkarmaları hesapladığı düşüncesindeyiz. Çünkü KİT'lerde bazı işçilerin özelleştirmenin hemen öncesinde erken emekli edildiği bilinen bir gerçektir. Bu kişiler de hesaba katıldığında, özelleştirmelerden emek kesiminin gördüğü zarar gözler önünde olacaktır. Kaldı ki Sümer Holding özelleştirmesinde, TÜRK-İŞ'in raporundan³² toplam 3765 kişinin işini kaybettiği anlaşılırken, KİGEM Genel Sekreteri Ayla Yılmaz'ın bir makalesinde³³, işsiz kalan işçi sayısı yaklaşık 27000 olarak ifade edilmektedir. Aynı makalede, Çimse-İş Sendikası'nın kamunun elindeki tüm çimento fabrikalarının özelleştirilmesinden sonra yaklaşık 20000 üyesini kaybettiği, örnek olarak gösterilmiştir.

Neo-liberal politikanın savunucularınca, "kamunun sırtındaki kambur" olarak lanse edilen KİT'lerin özelleştirilmesi sonucu işsiz kalan işçiler, kamuoyunda "4-C statüsü" olarak bilinen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına alınmışlardır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer,

30 TÜRK-İŞ, "Özelleştirme ve Sonuçları", 2007, <http://www.turkis.org.tr/index.snet?wapp=3E533D2D-5B20-407C-8958-2EE2D34BF631> (erişim tarihi: 20.09.2010)

31 http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2010/bulten/09052010_ozellestirme.pdf (erişim tarihi: 20.09.2010)

32 TÜRK-İŞ, aynı rapor.

33 YILMAZ, Ayla, "Özelleştirme Gerçeği", Metalurji, sayı:136.

2010 yılı başında verdiği basın mülakatında, özelleştirmeler nedeniyle 1992- 2003 yılları arasında işsiz kalan 14 bin işçiye 2004'te Bakanlar Kurulu kararıyla devlet tarafından istihdam sağlandığını, Tekel işçileriyle birlikte 4-C kapsamında çalışan sayısı 30 bin 357 kişiye ulaştığını açıkladı.³⁴

Kamuoyunda 4-C statüsü olarak anılan 657 sayılı Devlet Personeli Yasası'nın 4.maddesinin c bendi, geçici kamu personeli olmayı tanımlamaktadır. Yasa, bu statüde çalışanları, aynen şöyle tanımlamaktadır: "Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir." Bu hüküm, özelleştirmeler sonucu işsiz kalan işçilerin, kıdem ve ihbar tazminatlarını almaksızın, 1 yıldan az süreli olarak devletçe istihdam edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu statüyle çalıştırılan işçilerin aylık ücretleri 772 lira ile 938 lira arasında değişmekte, bu rakam da bir dönem KİT işçisi olarak çalışan işçilerin ciddi ücret kaybı anlamına gelmekte, öte yandan, sendikal haklardan yararlanamamaları sonucunu doğurmaktadır.

Raporlarda da görüldüğü gibi, özelleştirmeler sonucu KİT işçileri, işini kaybederek veya erken emekli edilerek mağdur edilmiş ve sendikalar da ciddi üye kayıplarına uğramışlardır.

Konumuzu dağıtmamak için, neo-liberal politika araçlarından olan özelleştirmelerin, işçilere ve sendikalara verdiği zarar dışındaki sonuçlarına burada değinmiyoruz ve özelleştirmeler konusunu noktalıyoruz.

³⁴ <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/13362384.asp> (erişim tarihi: 12.09.2010)

2.2- Kamu Hizmet Alımının Taşeron Firmalara Devredilmesi ve Özel Sektörde Alt İşveren Uygulamalarının Yaygınlaşması

Özel sektörde alt-işveren uygulaması uzun yıllardır var olan bir durumdur. Ancak, neo-liberal politikaların ülkemizde hâkim olmasıyla birlikte kamu kesiminde de bu uygulamalar başlamış ve giderek yaygınlaşmıştır. Konuya araştırmamız çerçevesinden baktığımızda, devlet tarafından böyle bir uygulamaya gidilmesinin sosyal devlet düşüncesiyle bağdaşmadığını söyleyebiliriz.

Ülkemizde, taşeron firma olarak da adlandırılan alt işverenlik kavramı ilk kez 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile hukukumuzda girmiştir. Bu yasanın ardılları olan 1967 tarihli ve 931 sayılı, 1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanunları da bu konuda düzenlemeler yapmıştır. Halen yürürlükte olan 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu da 2. maddesiyle “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.

Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi

sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez." hükmünü öngörerek alt- işveren kavramını tanımlamış ve yasal zeminini oluşturmuştur.

Ülkemizde, gerek özel sektörde gerekse de kamu kesiminde yardımcı hizmetler, alt-işverence yerine getirilmektedir. Ancak, kimi durumlarda, yasa hükmü ortada olmasına karşın, yardımcı işleri yürütmek üzere ihale alan firmalar, gerçekte yardımcı işleri değil de –teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirdiği halde- asıl işverenin işini yapmaktadır. Örneğin, devlet kuruluşları olan çocuk yuvalarında veya özürlü rehabilitasyon merkezlerinde temizlik işi için ihale alan taşeron firmalar, özel istihdam bürosu gibi çalışmakta, uzmanlık alanının dışına çıkarak ve kurum personeline yerine getirilmesi gereken çocuk ve özürülülerin bakım işini yapmaktadır. Bu durum açıkça yasaya aykırıdır. Nitekim Yargıtay, iki kararında bu yönde bir sonuca ulaşmıştır. Yargıtay, Mersin Büyükşehir Belediyesi ile ilgili olarak vermiş olduğu kararda aynen şöyle demiştir: "Davalılardan Belediye temizlik ve çöp nakil işini ihale ile davalı Ceysan A.Ş.'ye vermiştir. Temizlik ve çöp nakli işi belediyelerin asıl işlerindedir. Belediyelerin asli işlerinden olan temizlik hizmeti işini 4857 sayılı İş Kanununun 2/VI-VII maddesi uyarınca taşeronlara devretmesi mümkün olmadığından bu tür taşeronluk sözleşmeleri geçerli sayılmayacağından davalı belediyenin işe iade ve sonuçları yönünden sorumlu tutulması gerekir."³⁵ Yargıtay kısa bir süre sonra Bayburt Belediyesi ile ilgili olarak vermiş olduğu kararda da biraz farklı bir gerekçe ile aynı sonuca varmıştır.

İş Yasası'nda alt işveren, bağımsız bir işyeri olarak kabul edilirken, bu durumun toplu iş hukuku alanında yaratacağı sonuçlar hiçbir şekilde dikkate alınmamaktadır. Oysa

35 Yarg. 9.HD., E. 2005/14410, K. 2005/19793, T. 30.5.2005, Belediye-İş, Temmuz- Ekim 2005, S. 108. (aktaran Sabahattin Şen)

alt işverenlik sendikasız ucuz işgücü kullanmanın en önemli aracı haline geldiğine göre, sorunun çözümü öncelikle toplu iş hukuku alanında aranmalıdır. Türk toplu iş hukukunda “işkolü esası” benimsenmiştir. Bu nedenle 2821 sayılı Sendikalar Yasasında, bir işyerinde yürütülen asıl işe yardımcı işlerin de asıl işkolünden sayılacağı kabul edilmiştir (60.Md.). Bu anlayışın bir sonucu olarak, işyerindeki işçiler yardımcı işte çalışsalar bile ancak işyerinin bağlı olduğu işkolünde kurulu sendikaya üye olabilirler (22.Md.). İş Yasası’nda alt işverenin ayrı bir işyeri olarak kabul edilmesi Sendikalar Yasası’ndaki bu amaç ve düzenlemelerle çelişmektedir. Çünkü alt-işveren ayrı bir işyeri olarak kabul edildiğinde, buradaki işçiler başka bir sendikada örgütlenebilecek ve bir işyerinde aynı anda farklı işkolündeki sendikalarla farklı dönemlerde farklı toplu sözleşmeler bağlanabilecektir.³⁶

Yürürlükteki İş Yasası’na göre, 30’dan daha az işçi çalıştıran işyerleri iş güvencesi kapsamında değildir. Bunun yanında, sanayiden sayılan işyerlerinin iş sağlığı ve güvenliği kurulu kurma yükümlülüğü, 50’den az işçi çalıştırmaları durumunda ortadan kalkacaktır. Ayrıca, 50’den daha az işçi çalıştırılan tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyerleri veya işletmeleri İş Yasası kapsamı dışındadır. Yasanın bu hükümleri, alt-işverenin bağımsız bir işyeri olarak kabul edilmesi kuralı ile birleştirildiğinde, alt-işveren uygulamalarının işgörenler açısından çizdiği olumsuz tablo açıkça görülecektir.

Alt-işveren uygulamalarının yaygınlaşması ve kimi durumlarda muvazaalı olarak gerçekleşmesi, sendikal örgütlenme bakımından bir engel oluşturmakta, beraberinde sendikasızlaşmayı getirmektedir. İş güvencesinden yoksun ve düşük ücretle istihdam edilen taşeron işçilerinin sendikalaşması, yasal olarak bir engel olmamakla birlikte, oldukça zor bir durumdur.

36 Şen, agm

2.3- Esnek ve Atipik İstihdam

4857 sayılı İş Yasası ile mevzuata giren ve ülkemizde yasal bir zemin kazanan esnek istihdam olgusu, yine neo-liberal düşünce sisteminin, üretim maliyetini düşürmek ve bu yolla küresel piyasalarda rekabet payını arttırmak, ekonomik kriz ve darboğazların önüne geçmek ve bu arada işsizlik sorununu çözmek adına ortaya koyduğu bir istihdam biçimidir. 1970'lerden itibaren bilimsel ve teknolojik gelişmeler, dünya çapında fordist üretimden post-fordist üretim tarzına doğru bir geçişi gündeme getirmiş, bu durum, çalışma kültürünü derinden etkilemiştir. Post-fordizmde büyük fabrikalar bölünüp parçalanmış, üretim giderek daha küçük işletmelere, atölyelere kaydırılmıştır. Bilgisayar ve teknolojisindeki gelişmeler sayesinde üretim, dünyanın birçok yerinde, aynı anda örgütlenebilir ve aynı anda örgütlenmesi değiştirilebilir hale gelmiştir.³⁷ Buna göre, fordizmdeki toplu üretimden tam zamanında üretme; rutin üretimden ise esnek üretime geçişi şart koşmuştur. Bu durum, beraberinde "tam zamanlı" ve parça başına iş yapan küçük atölyeleri ve bu atölyelerdeki işçileri yaygınlaştırmıştır. Bu yeni üretim tarzı atipik çalışma biçimlerini meydana getirmiştir. Post-fordizm üretim tarzına göre istihdam edilen işçiler, çoğunlukla atipik çalışma biçimlerine göre istihdam edilmektedir.

Atipik çalışma biçimi, işgücü piyasasında kendisini, tele çalışma, evde çalışma, parça başına ücretle çalışma, iş paylaşımı, çağrı üzerine çalışma ve kayıt dışı çalışma şeklinde göstermektedir ve gitgide yaygınlaşmaktadır.

³⁷ MEMDUHOĞLU, Hasan Basri, "Post-Fordist Üretim Örgütlenmeleri ve İşgörenler Üzerindeki Etkileri", *Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi*, Aralık 2007, sayı:4

1980 sonrasında küreselleşmeye eklemlenen ülkemizde de fordizmden post-fordizme geçiş süreci gerçekleşmiş, tıpkı dünyada olduğu gibi, ülkemizde de küçük atölyelerde esnek üretimi ve bu arada kayıt dışılığı meydana getirmiştir.

Kayıt dışı atölyelerin son 30 yıldır yaygınlaşması sonucu, kayıtlı çalışan işverenlerce, rekabet ortamının bozulduğu gerekçesiyle yasal esneklik talepleri gündeme getirilmiştir. Esneklik talepleri, ülkemizdeki işsizliğe bir çözüm yolu olarak da konunun savunucuları tarafından ileri sürülmüştür.

Çalışma hayatında esneklik talepleri, işçileri korumak amacıyla yapılan yasal düzenlemelerin, acımasız rekabet ortamında işletmelerin optimum işçi sayısını yakalamasını ve birim maliyetlerini rekabet kabiliyetini koruma amacıyla düşürmesini engellediği görüşünden hareket etmiştir.³⁸ Nitekim işveren kesiminin esneklik talepleri, 2003 yılında kabul edilen İş Yasası'yla yasal zemine kavuşmuştur. Yasadan önceki durum incelendiği zaman ise, esnek çalışmanın kayıt dışı ve yasal olmayan yollarla gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yasa, yalnızca yasal olmayan bir durumu yasal hale getirmekle kalmamış, bunun yanında esnek istihdamın yaygınlaşmasına olanak tanımıştır.

Yasanın 7. maddesi, geçici iş ilişkisini tanımlamış ve bu çalışma türüne ilişkin sözleşmelerin sınırını, "altı ayı geçmek üzere yazılı olarak yapılır, gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir" şeklinde çizmiştir. Böylece, işgücüne gereksinim duyan işveren, yeni işçi almak yerine, bir başka işverenin işçisini geçici olarak çalıştıracaktır. 10. Maddesinde süreksiz iş, "nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işler" şeklinde tanımlanmıştır. Yasanın 11. maddesinde belirli süreli

38 KUTAL, Gülten, "Türkiye'de Çalışma Hayatında Esneklik Uygulamaları" (iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/06.pdf) (erişim tarihi: 25.09.2010)

iş sözleşmesi “belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesi” şeklinde tanımlanmıştır. Yasanın 13. maddesinde “İşçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmî süreli iş sözleşmesidir” tanımına yer verilerek kısmi süreli çalışma tanımlanmıştır. 6.4.2004 tarihli İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği’nde ise “İşyerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışma kısmi süreli çalışmadır” tanımlamasına yer verilerek, kısmi süreli çalışmanın ölçütü ortaya konmuştur. Yasanın 14. maddesi ilk fıkrasında “Yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışmaya dayalı kısmi süreli bir iş sözleşmesidir” cümlesiyle çağrı üzerine çalışma tanımlanmış ve yasal zemine kavuşmuştur.

Yukarıdaki şekillerde yasal boyuta kavuşan atipik çalışma biçimleri sayesinde işverenler, yeni işçi alımı yerine, işlerinin yoğun olduğu dönemlerde geçici olarak işçi istihdam edebilecektir. Bu durum ise, sendikal örgütlenmenin önünde bir engel oluşturmaktadır.

Atipik istihdam biçimleri içerisinde, yasal boyutu olmayan, hatta atipik istihdam biçiminin yasadışı boyutunu oluşturan kayıt dışı çalışma olgusu, öteki az gelişmiş- gelişmekte olan ülkelerle birlikte ülkemizde de oldukça yaygındır ve gitgide yaygınlaşmaktadır. Kayıt dışı istihdam da öteki atipik çalışma biçimleri gibi neo-liberal düşünce sisteminin işgücü piyasasından talep ettiği bir istihdam biçimidir. Kayıt dışı istihdam sayesinde, işgücü maliyeti olağanca düşerek, firmaların karlarını arttırıcı etki yapmaktadır. Hiç kuşku yok ki ka-

yıt dışı istihdamı işsizlik ve yoksulluk olgusu desteklemekte, yaygınlaşmasına güç vermektedir. DİSK-AR'ın 2010 Haziran dönemi istihdam raporuna³⁹ göre, ülkemizde kayıt dışında çalışan sayısı 10519 bin kişidir. Bir başka deyişle, ülkemizde 10519 bin kişi, güvencesiz ve sigortasız çalışmaktadır. Bu rakam azımsanmayacak ölçüdedir, öyle ki ülkemizdeki yasal olarak istihdam edilen kişi sayısının yaklaşık olarak %45'ine denk gelmektedir. Bu durum ise, tahmin edilebileceği gibi, sendikasılaşmayı beraberinde getirmektedir.

3- Neo-liberal Politika Araçlarının Sonucu Olarak Sendikasılaşma ve Sendikasılaşmaya Karşı Çözüm Önerileri

Yukarıda, neo-liberal düşünce sistemini ve bu düşünce sisteminin temel amacı olan “uygar dünya”ya ulaşmak için kullandığı araçları Türkiye özelinde inceledik. Bu politika araçlarının temelde emeği ve sendikaları hedef aldığını belirttik. Neo-liberal politikalarla birlikte, üretim yapısının değişmesi ve çalışma biçiminin kol gücünden beyin gücüne doğru yönelmesi de sendikalar üzerinde olumsuz etkiler bırakmaktadır. Bir başka deyişle, istihdamın, sanayi sektöründe payı yeterince artmadan hizmetler sektörüne kayması, teknolojik gelişmeler ve yeni yönetim anlayışlarının uygulanmaya başlanması, kol gücü yerine beyin gücü kullanımının bazı sektörlerde hızla artması, kadın işgücü istihdamındaki artış, piyasadaki dalgalanmalar nedeniyle kitlesel üretim yerine esnek üretim ve çalışma sistemlerinin tercih edilmesi; kitlesel üretime ve mavi yakalı işçilere dayalı sendikal yapıyı etkilemeye başlamıştır.⁴⁰

39 DİSK-AR, 2010 Haziran Ayı Dönemi İstihdam Raporu, 19.09.2010

40 YORGUN, Sayım, Küreselleşme Sürecinde Türk Sendikacılığında Yeni Yönelişler ve Alternatif Öneriler, Çalışma ve Toplum, sayı: 2005/3

Tüm dünya ile birlikte ülkemizde de sendikaların üye sayısında azalma olduğu ve güç kaybettiği bilinen bir gerçektir. Bunun en büyük nedeni, yukarıda açıkladığımız neo-liberal politikalarıdır. Bugün, kayıt dışı istihdam da hesaba katıldığında, ülkemizdeki sendikalaşma oranının %10'un altında olduğu tahmin edilmektedir. 1980'lerin ortalarından itibaren sendikalaşma oranları incelendiğinde, sendikalaşma oranının yıllar itibariyle düşme eğilimi içerisinde olduğu gözlemlenecektir.

Sendikasızlaştırmanın önüne geçilmesi için, gerek sendikaların gerekse devletin üzerine düşen görevler bulunmaktadır. Ancak mevcut düzende, mevcut siyasal iktidardan bu konuda önlem almasını beklemek gerçekçi bir tavır olmayacaktır. Çünkü 2003 yılında yasalaştırılan mevcut İş Yasası ile atipik çalışma biçimi yasal zemine kavuşmuştur. Bunun yanında, 09.08.2002 tarihli 4773 sayılı "İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ile Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"da iş güvencesi kapsamı, "10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri" iken, bu hüküm, 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Yasası ile "30 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri" için olmak üzere değiştirilmiştir. Böylece, iş güvencesi kapsamı daraltılmıştır.

Sendikasızlaştırmayla mücadele etmede en büyük rol yine sendikalara düşmektedir. Şimdi, dünyadaki örnekleriyle birlikte, bu konuda sendikaların atabilecekleri adımları inceleyelim.

3.1- Özelleştirmelere Karşı Sendikaların Tutumu

Yukarıda ülkemizde gerçekleştirilen özelleştirmelere ve sonuçlarına değindik. Şu an ülkemizde devletin elinde bulunan kamu kurumu sayısı azalmış durumdadır. Özelleştirilecek üretim yapan fabrika kalmamış gibidir ve mevcut siyasal

iktidar, devletin elindeki hizmet sektörüne el atmıştır. İçinde bulunduğumuz dönemde, akarsu santralleri, Şeker Fabrikası, TEDAŞ özelleştirme kapsamındadır.⁴¹ Milli Piyango İdaresi ise, ivedilikle özelleştirilecek kurumlar arasındadır.

Özelleştirilecek kurumlar konusunda sendikaların yapması gereken, medya organları aracılığıyla, geçmiş yıllarda yapılan özelleştirmelerden yola çıkarak, bu konuda kamuoyunu bilgilendirmek, toplumsal tepkiyi yaratmaktır. Özelleştirilen kurumların, aslında halka ait olduğu, halka ucuz ve nitelikli ürün sağladığı konusunda kamuoyu sürekli aydınlatılmalı, özelleştirmeler sonucu oluşacak işsizliğin tüm toplumun üzerine yük bindireceği vurgusu yapılmalıdır. Özellikle 'işsizlik' vurgusu kamuoyunun dikkatini çekecek etki yapacaktır. Bunların yanında sendikaların öncülük edeceği kitlesel eylemler, özelleştirmeler karşısında toplumsal muhalefeti oluşturan bir etkiyi yaratacaktır. Tüm bunların yanında, özelleştirmeler sonucu işsiz kalan ve 4-C statüsünde istihdam edilen işçilerin, 4-A (memurluk) ve 4-B (sözleşmeli personel) statüsünde çalıştırılmaları veya işverenlerin bu kişileri istihdam etmesinin teşvik edilmesi konusunda siyasal iktidarlara yönelik baskı mekanizması kurulmalıdır.

3.2- Alt-İşverenlik Sisteminde Sendikaların Örgütlenmesi

Yukarıda neo-liberal politika araçlarını incelerken belirttiğimiz gibi, alt-işverenlik sisteminde sendikalaşmanın önünde yasal bir engel bulunmamaktadır. Ancak alt-işverenlik sistemi, işyerindeki işçi sayısını parçalamakta, bu durum da güvencesiz çalışmayı ve sendikasızlaşmayı beraberinde getirmektedir.

41 http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam_edenler.htm

Sendikalar, bu sistem yüzünden uğradıkları üye kayıplarını, bu sistemde örgütlenerek karşılayabilir ve ilgili işkollarında çalışan işçilerin çalışma kalitelerini yükseltebilir. Bu, zor olmakla birlikte olanaksız değildir. Nitekim bugün, Türkiye Yol-İş Sendikası, Karayolları Genel Müdürlüğü'nden hizmet alım sözleşmesi yapan alt-işveren işçilerinden yaklaşık 6000 tanesini sendikalı yapmıştır. Bu kazanım elbette ki kolay olmamıştır. Öncelikle sendika yöneticileri ve uzmanları, alt-işveren işçilerinin bulunduğu illerde, işçilerle toplantılar yaparak örgütlenme faaliyetini başlatmıştır. Oldukça maliyetli ve zaman alıcı bu operasyon, buradaki alt-işverenlik sisteminin muvazaalı ilişkiye dayanması sayesinde kısa bir sürede başarılmıştır. Gerçekten de alt-işveren işçisi olarak gözüken çalışanlar, Karayolları Genel Müdürlüğü'ne bağlı çalışmakta, idari emirlerini KGM'den almaktadır. Bu durum, hem işçilerin doldurdukları işyeri özgeçmişinden hem de alt-işveren ile KGM arasında imzalanan hizmet alım sözleşmesinden anlaşılmaktadır. Örgütlenme çalışmasında alt-işveren, sendika tarafından hiç muhatap alınmamış, doğrudan doğruya işçilerle görüşülmüştür, böylece süreçte⁴² birkaç işçi dışında işten atılan olmamıştır. Açılan dava sonucunda İş Mahkemesi, buradaki alt-işveren ilişkisinin muvazaalı bir işleme dayandığı yönünde karar vermesi durumunda, buradaki işçiler Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kadrolu işçileri olacaktır.

Görüldüğü gibi, alt-işveren işçilerinin örgütlenmesi, gerek işçiler gerekse de son yıllarda üye kayıpları yaşayan sendikalar açısından yaşamsal bir öneme sahiptir. Yol-İş Sendikası'nın bu cesur ve önemli adımının, Türk sendikacılık hareketinde bir dönüm noktası olarak ifade edilmesi yanlış olmayacaktır. Çünkü Yol-İş'in bu girişimi, öteki işkollarında alt-işveren işçilerinin örgütlenmesi konusunda bir örnek teşkil edecektir.

42 TAN, İsmet, "Taşeron İşçileri Sendikamız Çatısı Altında Birleşiyorlar", Yol-İş, sayı:99

3.3- Atipik Çalışanların Örgütlenmesi

Atipik çalışma biçimi, kitlesel çalışmayı ortadan kaldırdığı ve üretimin evde, bilgisayar başında, telefon başında, çağrı üzerine, parça başına yapılması şekline büründürdüğü için, işçi açısından 'sürekli işyeri' ve 'sürekli işveren' kavramlarını ortadan kaldırmaktadır. Bu durum ise üretimi gerçekleştiren işçilerin, gerek aidiyet duygusunu ortadan kaldırmakta gerekse de bir arada çalışmasını engellemektedir. Bir arada çalışmayan işçilerin örgütlenerek sendikalaşması, dahası kolektif bir mücadele vermesi zorlaşmaktadır. Ayrıca, süresiz, çağrı üzerine ve kısmi süreyle çalışan işçilerin iş güvencesi söz konusu olmayacağı için örgütlenmeleri söz konusu olmayacaktır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, bu tür istihdam biçiminin yaygınlaşması, istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsalar dahi, sendikal örgütlenmenin önündeki en büyük engellerden bir tanesidir. Atipik çalışma biçimlerinin en yaygın türü olan kayıt dışı istihdama dahil olanlar ise herhangi bir kuruma kayıtlı bir şekilde çalışmadıklarından dolayı, sendikal haklarından yararlanamamaktadır. Kayıt dışı çalışanlar, yasal olarak örgütlenemedikleri gibi, işverenler tarafından da sendikal olmalarına sıcak bakılmayacaktır.

Enformel sektör çalışanlarının örgütlenmesinin dünyada çeşitli örnekleri bulunmaktadır. Ülkemizde de enformel sektör çalışanları, Birleşik İşçiler Sendikası adı altında 2001 yılında örgütlenmiş, sendika 2003 yılında İş Mahkemesi'nce kapatılmıştır. BİS'i kuran işçiler, Türkiye'nin geniş taşeronlaşma olanakları, sigortasız işçi çalıştırmanın rahatlığı, tazminat yükümlülüğünün genellikle yerine getirilmemesi ve geleneksel sendikaların bürokratik hantallığı ve zayıflığı gibi faktörler nedeniyle kuruldu. ILO şartlarının ve İş Kanunu'nun belirlediği çerçevenin çok gerisinde kalan bu işçilik koşullarını içine sindirmeyen bir grup işçi, geleneksel sendikaların küçük ve

orta ölçekli işletmelerde insanlık dışı koşullarda çalıştırılan işçilerin sorunlarına eğilmediğini gözlemleyerek bir arayış içerisine girerek yeni bir sendika kurmaya karar verdiler. BİS kurulmasından sonra geçen süre zarfında çalışmalarını ağırlıkla, içerisinde 200-250 bin işçinin istihdam edildiği İkitelli bölgesi ve civarında yoğunlaştırdı. Merkezini İkitelli’de açan BİS kuruluşundan beri taban inisiyatifine dayanan bir yönetim biçimini kabul etti. Açık yapılan sendika yönetim kurulu toplantılarına tüm üyelerin katılımı teşvik edildi. BİS’in içerisinde sektörel bazda oluşturulmuş bir birimleşme benimsendi. Tekstil birimi, ayakkabı birimi, metal birimi, posta birimi çalışmalarını özerk biçimde yürüttü. Kuruluşunun hemen sonrasında yürüttüğü “Sigortasız Çalışmaya Son” başlıklı kampanya ile tespit ettiği sigortasız işçi çalıştıran işyerlerini yetkili kurumlara ihbar eden BİS, birçok işyerine yapılan tefişler neticesinde onlarca işçinin sigorta hakkını elde etmesini sağladı.⁴³

BİS örneği, İş Mahkemesi’nce kapatılmış olsa dahi, kurulu olduğu tarihler itibariyle başarılı olmuş görünmektedir. Birleşik İşçiler Sendikası, önümüzde olabilecek örgütlenmelere örnek olma niteliği taşımaktadır.

Enformel çalışanların sendikal nitelikli örgütlenmesinde yedi modelin geçerli olduğu görülmektedir. Bu modeller; (i) enformel veya kurumsal ekonomide olup olmadıklarına bakmaksızın, aynı işkolunda çalışanları bünyesinde örgütleyen işkolu sendikası, (ii) enformel ekonomide yer alan bir mesleği veya işi yapanları kapsayan bir sendika kurmak, (iii) kurumsal ekonomide örgütlü bir işkolu sendikası içinde, o işkolunda enformel olarak çalışanları içeren özel bir bölüm oluşturmak, (iv) eğreti işlerde ve enformel işlerde çalışanların ortak bir sendika kurması, (v) işsizlerin örgütlenmesi, (vi) aynı bölge-

43 http://tr.wikipedia.org/wiki/Birleşik_İşçi_Sendikası

de çalışan ve/veya yaşayan, ancak farklı işkollarında etkinlik gösteren enformel çalışanları örgütlemeyi amaçlayan bir sendika kurmak, (vii) enformel ekonomi büyük bir sektör olarak kabul edildiği durumlarda, enformel çalışan örgütlerinin özel federasyon yapısı oluşturması biçiminde sıralanabilir.⁴⁴

Enformel sektör çalışanlarının örgütlenmesi konusunda dünyada da çeşitli ve önemli örnekler bulunmaktadır. Bunların en başarılı örnekleri arasında Hindistan'da kurulan Serbest Çalışan Kadınlar Birliği'dir. Diğer yandan, Güney Afrika Sendikalar Kongresi (COSATU) tarafından desteklenen Güney Afrika Ev hizmetleri ve İlgili Çalışanlar Sendikası (SADSAWU) ev işlerinde çalışanları örgütlemeye başarılı olmuştur.⁴⁵ Moldova'da sokakta, pazar yerlerinde ve ev eksenli işlerde çalışanları kapsayan bir sendika kurulmuş, sendika kısa sürede 40 bin üyeye ulaşmış ve ulusal sendikal konfederasyona üye olmuştur. Zambiya'da ise Enformel Ekonomi Derneği (AZIEA) önemli bir üye sayısına ulaşmıştır.⁴⁶ Avustralya Tekstil, Elbise ve Ayakkabı Sendikası (TCFUA) işkolundaki ev eksenli çalışanları bünyesine katabilmiştir. Benzer bir biçimde Kanada'da UNITE giyim işkolundaki ev eksenli çalışanları örgütlemiştir.⁴⁷

44 Gerardo Castillo vd., "Union Education for Informal Workers in Latin America", *Unprotected Labour: What Role for Unions in the Informal Economy?*, Labour Education 2002/2, No. 127, International Labour Organization, Bureau for Workers Activities, Geneva, 2002, s.14. (aktaran: Kapar, "Enformel Ekonomide Çalışanların Örgütlenmesi ve Sendikalar, Çalışma ve Toplum, s:2007/1)

45 ILO, *Organizing for Social Justice-Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Report Of The Director- General, International Labour Conference 92nd Session 2004 Report I (B), International Labour Office, Geneva, s.103. (aktaran: KAPAR, agm)

46 Gallin, *Economy*, s. 26; Gallin, *Global*, s.3. (aktaran: Kapar, agm)

47 Gallin, *Propositions*, s.538-539. (aktaran: Kapar, agm)

Bu sıraladığımız başarılı örneklerden yola çıkarak, ülkemizde de atipik çalışanlarını örgütlemenin olanaksız olmadığını söylememiz isabetli olacaktır. Ancak sendikaların, bu örgütlenmelerin gerçekleşmesine parasal ve örgütsel destek vermesi bu konuda başarılı olmanın yolunu açacaktır. Ülkemizde de atipik çalışanların örgütlenmesinde, önce dernek çatısı altında örgütlenme yöntemi kanımızca başarılı olacak yöntemlerdendir.

SONUÇ

Küreselleşme olgusunun hemen her şeyin temel belirleyicisi olmaya başladığı “Yeni Dünya Düzeni” evresine gelindiğinde, öncelikli hedef, gene işçi hareketidir. İşçi hareketini etkisizleştirme yönünde 12 Eylül uygulamalarıyla başlayan baskılar, yasal ve siyasal zemini 12 Eylül ortamında oluşturulmuş bulunan iktisat politikalarıyla bütünlemiştir. Neo-liberal küreselleşmenin dayatmaları üzerinde temellenmiş bulunan 12 Eylül sonrasının iktisat politikalarının iki ana unsurunu oluşturan, özelleştirme ve işsizliğin doğurduğu tahribat, en belirgin yansımalarını örgütlü işçi hareketi üzerinde göstermiştir.⁴⁸ Özelleştirmelerle başlayan süreç, işsizliği arttırmış ve işsizliğe çare olarak, yine neo-liberalizmin araçlarından olan esneklik ve atipik çalışma biçimi ortaya konmuştur. Ne var ki uygulanan bu politikalar, en çok emek kesimine zarar vermiş, 30 yılda sonuç, 10 milyonu aşkın kayıtsız çalışan ve yaklaşık 3 milyon işsiz olmuştur. Bu arada, sendikalar, ‘gereksiz’, ‘çağdışı’, ve hatta ‘işçiyi sömüren’ örgütler olarak lanse edilmiştir.

Neo-liberal politikalar sonucu ciddi üye kayıplarına uğrayan sendikalar, yeniden toparlanmak için çeşitli yöntemleri

48 İŞIKLI, Alpaslan, Gerçek Örgütlenme: Sendikacılık, İmge Kitabevi, 2003.

kullanmak durumundadır. Bu yöntemlerin en önemlisi, örgütlenmemiş olanları örgütlemektir. Bu yöntem, zor olmakla birlikte, sendikalar ve işçiler açısından yaşamsal öneme sahiptir. Sendikalar, gerekli maddi ve örgütsel kaynağı bu amaçta kullanmaktan çekinmemeli, işçilere örgütlenmenin yararları her türlü teknolojik olanak kullanılarak anlatılmalıdır. Öte yandan, sendikaların maddi gücüyle orantılı olarak, üyelerine yönelik misafirhane, dinlenme tesisi, yardımlaşma sandığı gibi sosyal imkânlar sunması, işçileri sendikalı olma konusunda teşvik edecektir. Ayrıca, Petrol-İş Sendikası'nın geçtiğimiz yıl içerisinde internet üzerinden yaptığı gibi, reklam kampanyaları yapmak da etkili olacak, sendikaların başarılı olmasını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- BORATAV, Türkiyede Devletçilik, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.
- BORATAV, Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2005, İmge Kitabevi Yayınları, 2006
- DİSK-AR, 2010 Haziran Ayı Dönemi İstihdam Raporu, 19.09.2010
- GÜVEN, Anıl Mevlüt (2008), "Türkiye'de Neo-Liberalizm ve Kamu Maliyesi", yayımlanmamış makale.
- IŞIKLI, Alpaslan, Gerçek Örgütlenme: Sendikacılık, İmge Kitabevi, 2003.
- KAPAR, Recep, "Enformel Ekonomide Çalışanların Örgütlenmesi ve Sendikalar", Çalışma ve Toplum, sayı: 2007/1
- KUTAL, Gülten, "Türkiye'de Çalışma Hayatında Esneklik Uygulamaları" (iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/06.pdf) (erişim tarihi: 25.09.2010)
- MEMDUHOĞLU, Hasan Basri, "Post-Fordist Üretim Örgütlenmeleri ve İşgörenler Üzerindeki Etkileri", Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi, Aralık 2007, sayı:4
- ŞEN, Sabahattin, "Alt İşverenlik ve Asıl İşin Bir Bölümünün Alt İşverene Verilmesi" Çalışma ve Toplum, 2006/3

- TAN, İsmet, "Taşeron İşçileri Sendikamız Çatısı Altında Birleşiyorlar", Yol-İş, sayı:99
- TÜRK-İŞ, "Özelleştirme ve Sonuçları", 2007, <http://www.turkis.org.tr/index.snet?wapp=3E533D2D-5B20-407C-8958-2EE2D34BF631> (erişim tarihi: 20.09.2010)
- YILMAZ, Ayla, "Özelleştirme Gerçeği", Metalurji, sayı:136.
- YORGUN, Sayım, Küreselleşme Sürecinde Türk Sendikacılığında Yeni Yönelişler ve Alternatif Öneriler, Çalışma ve Toplum, sayı: 2005/3 (http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam_edenler.htm)
- (http://tr.wikipedia.org/wiki/Birleşik_İşçi_Sendikası)
- (http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2010/bulten/09052010_ozellestirme.pdf (erişim tarihi: 20.09.2010))
- (<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/13362384.asp> (erişim tarihi: 12.09.2010))

**ÇALIŞANLARIN ÖRGÜTSEL ADALET
ALGISININ ÖRGÜTSEL VATANDAŞLIK
DAVRANIŞINA ETKİSİ:
AMPİRİK BİR İNCELEME**

**THE EFFECT OF ORGANIZATIONAL
JUSTICE PERCEPTIONS OF EMPLOYEES
ON THE ORGANIZATIONAL
CITIZENSHIP BEHAVIOR:
AN AMPIRICAL STUDY**

**Elif Türkan ARSLAN⁴⁹
Nilüfer NEGİZ⁵⁰
Mustafa ÖZTÜRK⁵¹**

ÖZET

Çalışmada örgütsel adalet algısının örgütsel vatandaşlık davranışı üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Bu amaçla Isparta ili merkez sağlık kurumlarında görev yapan doktor, hemşire ve sağlık personeli üzerinde bir araştırma yapılmıştır. Söz konusu araştırma sonucunda elde edilen veriler istatistiksel program kullanılarak analiz edilmiş ve değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel adalet, Örgütsel adalet algısı, Örgütsel vatandaşlık davranışı.

49 Süleyman Demirel Üniversitesi, S.B.E., Araştırma Görevlisi, elifturkanarslan@yahoo.com.tr

50 Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi, Öğretim Üyesi, nilufer@iibf.sdu.edu.tr

51 Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F., ÇEKO, Öğretim Üyesi

ABSTRACT

In this study, researched the effect of organizational justice perceptions on the organizational citizenship behavior. For this aim, the study includes doctor, nurse and health staff which works hospitals in center of Isparta. All of the data is analyzed by the SPSS programme and evaluated.

Key Words: organizational justice, Organizational justice perception, Organizational citizenship behavior,

Örgütsel Adalet Algısı

Günlük dilde adalet kavramı, bir davranış veya hareketin adalete uygunluğunu, doğruluğunu ve kişilerin dürüstlüğü-nü ifade etmek için kullanılmaktadır. Örgütsel adalet kavramı ise örgütlerle ilgili olarak yöneticilerin adil olma durumunu tanımlamak için kullanılmaktadır (İçerli, 2010: 69).

Örgütsel adalet temelde Adams'ın eşitlik kuramına dayanmaktadır. Kurama göre, kişiler örgütten elde ettikleri getirileri, kendilerinin örgüte verdikleriyle kıyaslamakta ve elde ettiklerini diğer kişilerle karşılaştırmaktadırlar. Bu karşılaştırma neticesinde örgütün adil olup olmadığına dair karar vermektedir (Yavuz, 2010:304). Örgütsel adalet literatürde farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Örgütsel adalet, kişi ve grupların, örgütün davranışlarının adillğine ilişkin algıları ve bu algılara bağlı olarak verdikleri tepkiler olarak tanımlanabilir. (Irak, 2004: 27). Yine örgütsel adalet, çalışanın işyerinde gerçekleştirilen uygulamalara yönelik zihninde oluşturduğu adalet algısı olarak ifade edilebilir (Altıntaş, 2004: 21). Örgütsel adalet, örgütsel kaynakların dağıtımının, dağıtım kararlarının verilmesinde kullanılan süreçlerin ve bu süreçlerin gerçekleştirilmesi sırasında kişilerarası davranışların nasıl olması gerektiğiyle ilgili kurallar ve sosyal normlar bütünüdür (Yazıcıoğlu ve Topaloğlu, 2009:4).

Örgütsel adalet, çalışanların kişisel doyumu ve örgütün etkili biçimde işlevlerini yerine getirebilmesi için bir gerekliliktir ve çalışanların adalet algısı davranışlarını etkilemektedir. Adil algılayışlar pozitif davranışlara yol açar ve çalışanlar kendilerini değerli ve saygın üyeler olarak hissederek çalışma arkadaşları ve yöneticileriyle uyumlu ve güven temellinde ilişkiler geliştirirler (Özmen vd., 2007:20). Çalışanların, örgütün kural, politika, strateji ve amaçlarını desteklemeleri için örgütsel adaletin sağlanması zorunludur (İşcan ve Naktiyok, 2004: 187–188). Örgütsel adaletin sağlanması sayesinde, çalışanların daha pozitif algılara sahip olmaları mümkündür. Yani, çalışanlar, dürüstçe işlem yapıldığına inanırlarsa işleriyle ilgili, iş kazanımlarıyla ilgili ve yöneticileriyle ilgili daha fazla pozitif tutuma sahip olabilecektir (Moorman, 1991: 845).

İlgili literatür incelendiğinde örgütsel adaletin kaç boyutta tanımlanması gerektiği tartışmalı (Özmen vd., 2007: 22) olmakla birlikte genellikle dağıtım adaleti, işlemsel (prosedürel, süreç) adalet ve etkileşim adaleti olmak üzere üç boyutta ele alındığı görülmektedir.

Dağıtım adaleti, elde edilen ücret ödül, ceza ve terfi gibi her türlü kazanımın çalışanlar tarafından adil olarak algılanmasını ifade eder. Dağıtım adaleti, çalışanların belirli davranışları göstermeleri şartıyla belirli ödüllere ulaşmalarını garanti etmektedir (İşcan ve Naktiyok, 2004: 183). Başka bir ifade ile, dağıtım adaleti çalışanların örgüte kattıklarına inandıkları değere karşılık olmak üzere, almaları gereken maddi kazanç ve ideal ödül miktarına ilişkin algılarının göstergesidir (Yeniçeri vd., 2009:85). Dağıtım adaletinde esas olan, kişilerin dağıtılan kaynaklardan adil biçimde pay aldıklarını düşünmesidir (Özdevecioğlu, 2003: 78).

İşlemsel adalet, kazanımların belirlenmesinde kullanılan metot ve süreçlerle ilgili adalet algısıdır ve dağıtım kararlarının nasıl verildiğiyle ilgilidir (Özdevecioğlu, 2003: 78). Bir diğer

ifadeyle, karar almada kullanılan prosedürlerin ve politikaların nasıl algılandığı ile ilgilidir (Greenberg, 1990: 402). Çalışanlar, karar alma sürecini adil olarak değerlendirdiklerinde veya bu süreç üzerinde kontrollerinin olduğunu hissettiklerinde, arzulanan ya da olumsuz bir sonuçla karşılaşsalar bile sonucu daha olumlu değerlendirme eğilimindedirler (Özmen vd., 2007:22). Kararların alınma şeklinin çalışanlar tarafından adil olarak kabul edilmesi, çalışanların bu kararları benimsemeleri açısından büyük önem taşımaktadır (İçerli, 2010: 80).

Örgütsel uygulamaların kişilerarası yönüne odaklanan **etkileşim adaleti** ise yönetim ile çalışanlar arasındaki iletişimi ilgilidir (Özmen vd., 2007: 22). Bir diğer ifadeyle etkileşim adaleti, örgütsel işlemler uygulanırken kişilerin maruz kaldığı tutum ve davranışların niteliği olup karar alındığında bunun kişilere nasıl söylendiğiyle ilgili adalet algılamasıdır (Özdevecioğlu, 2003: 79). Yani etkileşim adaleti, yöneticilerin, dağıtım kararlarının alınmasına ilişkin süreçleri, çalışanlara karşı saygılı ve dürüst bir şekilde açıklamaları olarak ifade edilebilir (İçerli, 2010: 86). Dolayısıyla etkileşim adaleti de, adaletin kaynağı ve alıcısı arasındaki iletişim sürecinde nezaket, saygı ve dürüstlük kapsamında gelişmektedir (Karadal vd., 2009:1370).

Bu bağlamda adalet algılamalarının sonuçları üç temel alanda incelenmektedir; dağıtım adaleti algılamasına bağlı olarak ortaya çıkan "sonuçlara yönelik tepki", işlemsel adalet algılamasına bağlı olarak ortaya çıkan "örgüte yönelik tepki" ve etkileşim adaleti algılaması sonucu ortaya çıkan "yöneticiye tepki" (Özdevecioğlu, 2003: 79).

Örgütsel Vatandaşlık Davranışı

Günümüz iş dünyasında örgütler için rekabet avantajı sağlamanın temel unsuru "birey" olarak görülmektedir. Bu bağlamda çalışanların sergiledikleri ve şirket performansını artıran "örgütsel vatandaşlık davranışları" gibi ekstra rol dav-

ranışları, işletmeler için oldukça önemli bir unsur haline gelmiştir (Yener ve Aykol, 2009:257). Örgütsel vatandaşlık davranışı (ÖDV), kişilerin inisiyatifinde olan ve formel ödül sistemi tarafından ödüllendirilmeyen, diğer yandan da gerçekleştirilmemesi halinde de ceza gerektirmeyen bir davranıştır. Ancak aynı zamanda ÖDV, işletmenin verimli çalışmasını sağlayan gönüllülük esasına dayalı bireysel bir davranış biçimidir (Niehoff ve Moorman, 1993: 529; Organ, 1997:86; Köse vd., 2003:2; Özaslan vd., 2009:101; Yener ve Aykol, 2009: 257).

ÖDV gönüllülük esasına dayalıdır. Burada önemli olan husus, bireyin gönüllü davranışının işletme personeli ve yöneticileri açısından olumluluk ifade etmesi, çalışan diğer kişiler tarafından kabul edilebilir nitelikte olması ve bireylere, gruplara veya örgütlere yöneltilmiş işlevsel özellikler taşımasıdır (Özdevecioğlu, 2003:118; Yücel ve Samancı,2009:114).

Vatandaşlık davranışı, görev performansını sosyal ve psikolojik bağlamda destekleyerek örgütsel etkinliğin artmasına katkıda bulunmaktadır (Organ, 1997: 92; Lavelle vd., 2007: 848). ÖVD ile ilgili ilk yapılan araştırmalar bu davranışın temelinde iş tatmini olduğunu ortaya koymuştur (Özdevecioğlu, 2003: 118). ÖDV ile ilgili belirgin özellikler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- ÖDV, formel ödül sistemine doğrudan bağlı değildir,
- ÖDV, örgütün işlevsel yapısının etkili biçimde yürütülmesini sağlayan faaliyetler içerisinde yer alan ve işleyişle ilgili olan davranışlardır,
- ÖDV, iş ve görev tanımlarında belirtilmeyen ve gerçekleştirilmediği takdirde herhangi bir ceza gerektirmeyen davranışlardır,
- ÖDV, sonuçları itibariyle bireye ve örgüte olumlu katkılar sağlayan davranışlardır (Karaarslan vd., 2009:138-139), ayrıca şu madde de eklenebilir;
- ÖDV, çalışanların gönüllü olarak kendilerinden beklenenden daha fazlasını ortaya koydukları davranışlardır.

Konuyla ilgili literatür incelendiğinde ÖVD'nin farklı boyutlarda incelendiği görülmektedir. Literatürde genellikle Organ'ın (1988) beş boyutlu inceleme biçiminin kabul gördüğü görülmektedir (Taşcı ve Koç, 2007:374). Bu boyutlar; özgecilik, sivil erdem, vicdanlılık, centilmenlik ve nezakettir. Ancak kimi çalışmalarda aynı boyutların farklı terimlerle ifade edildiğine de rastlanmaktadır.

Özgecilik, çalışanların sorunlar karşısında doğrudan ve gönüllü olarak diğer çalışma arkadaşlarına yardım etmesini içeren davranışlardır (Bolat ve Bolat, 2008: 79).

Sivil erdem, bir bütün olarak örgüte bağlılığı ve ilgiyi, örgüt yaşamına aktif ve gönüllü olarak katılımı, tehdit ve fırsatlar için çevreyi gözlemlemeyi içeren davranışlardır (Bolat vd., 2009:218; Podsakoff vd., 2000: 525).

Vicdanlılık, organizasyon üyelerinin kendilerinden beklenen rol davranışının ötesinde bir davranış sergilemeye gönüllü olmasını ifade etmektedir (Özdevecioğlu, :2003:120).

Centilmenlik, çalışanların çalışma ortamında gerginlik ve çatışma sebebi olabilecek olumsuz davranışlardan kaçınmaları ve önemsiz sorunlar için şikâyetçi olmamayı öngören davranışlardır (Gürbüz,2006: 56).

Nezaket, olası problemleri önceden görme ve önlemeye yönelik davranışları içermektedir (Keleş ve Pelit, 2009: 28).

Çalışanların adalet algılamaları ÖVD geliştirmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Moorman ve Niehoff, 1998: 351).

Sağlık Personeli Üzerine Bir Araştırma: Isparta Örneği

Amaç ve Yöntem

Çalışmanın amacı Isparta sağlık sektörü çalışanlarının örgütsel adalet algılarının örgütsel vatandaşlık davranışları

üzerinde etkisi olup olmadığını incelemektir. Çalışmada, örgütsel adalet algısını belirlemek üzere Niehoff ve Moorman (1993) tarafından geliştirilen ölçekten, örgütsel vatandaşlık davranışını ölçmek için ise Niehoff ve Moorman (1993) ve Bolat ve Bolat (2008) tarafından geliştirilen ölçeklerden yararlanılmıştır. Çalışmada kullanılan ölçek üç bölümden oluşmaktadır. Ölçeğin ilk bölümü katılımcıların demografik özelliklerini tespit etmeye yönelik toplam 7 sorudan oluşmaktadır. Ölçeğin ikinci bölümü katılımcıların örgütsel adalet algısını belirlemeye yöneliktir. Bu amaçla Niehoff ve Moorman (1993) tarafından geliştirilen 20 maddelik ölçek Türkçe'ye çevrilerek, 5'li Likert ölçeğine uygun biçimde düzenlenmiştir. Katılımcıların ölçekte yer alan ifadelere katılma dereceleri "kesinlikle katılıyorum", "katılıyorum", "fikrim yok", "katılmıyorum" ve "kesinlikle katılmıyorum" ifadeleriyle ölçülmüştür. Ölçeğin üçüncü bölümü ise, katılımcıların örgütsel vatandaşlık davranışlarını belirlemeye yöneliktir. Niehoff ve Moorman (1993) ve Bolat ve Bolat (2008) tarafından geliştirilen ölçeklerden yararlanılarak oluşturulan 20 maddelik ölçekte, "hiçbir zaman", "nadiren", "ara sıra", "sık sık" ve "her zaman" ifadeleri kullanılarak anket formu düzenlenmiştir. Çalışmada hedef evren üzerinden örneklem sayısı hesaplanmış ve katılımcılara söz konusu anketler anketörler yardımıyla ulaştırılmıştır. Elde edilen veriler ise SPSS paket programına işlenerek gerekli analizler yapılmıştır.

Örneklem

Araştırma amacı doğrultusunda Isparta'da özel hastanelerde ve kamu hastanelerinde görev yapan doktor, hemşire ve sağlık personeli (idari personel) çalışmanın evrenini oluşturmaktadır. Isparta İl Sağlık Müdürlüğü'nden alınan 2009 yılı verilerine göre Isparta sağlık sektöründe toplam 4806

kişi görev yapmaktadır. Ancak araştırma Isparta il merkezinde gerçekleştirilmiştir, araştırma evrenini oluşturan sağlık personelinin dağılımı Tablo-1’de verilmiştir. İlgili veriler Isparta il merkezinde bulunan hastanelerin web sayfalarından ve hastanelerin personel daireleriyle görüşülerek elde edilmiştir.

Tablo-1: Araştırma Evreni

Sektör	Doktor	Hemşire	İdari Personel	Toplam
Kamu	308	347	263	918
Özel	74	46	21	141
Toplam	382	493	284	1059

Araştırmada evren büyüklüğünün 1059 olduğu saptanmıştır. Isparta il merkezi için bu evrenden örneklem büyüklüğü hesaplanarak toplamda 168 Katılımcıya ulaşılmıştır. Örneklem hesaplamasında, evren büyüklüğü 1000 olan bir çalışma için 0,10 örneklem hata payında 88 örneklem büyüklüğü önerilmektedir (Yazıcıoğlu ve Erdoğan, 2004: 50). Dolayısıyla ulaşılan katılımcı sayısı evreni yansıtmaktadır.

Bulgular

168 katılımcıya ilişkin elde edilen bulgular bu kısımda verilmiştir.

Katılımcıların Demografik Özelliklerine İlişkin Bulgular

Katılımcıların demografik özelliklerine ilişkin bulgular Tablo-2’de görülmektedir.

Tablo-2: Katılımcıların Demografik Özellikleri

Demografik Özellikler	Frekans (F)	Yüzde (%)	
Cinsiyet	Erkek	77	45,6
	Kadın	91	53,8
Yaşınız	18-24	12	7,1
	25-35	96	56,8
	36-45	44	26,0
	46 ve üstü	16	9,5
Medeni Durum	Evli	129	76,3
	Bekar	39	23,1
Mesleğiniz	Doktor	102	60,4
	Hemşire	41	24,3
	Memur	25	14,8
Meslekte geçirilen yıl	Bir yıldan az	8	4,7
	1-5 yıl	54	32,0
	6-10 yıl	38	22,5
	11-15 yıl	34	20,1
	15 yıldan çok	34	20,1
Bu kurumda görev yılı	Bir yıldan az	21	12,4
	1-5 yıl	94	55,6
	6-10 yıl	28	16,6
	11-15 yıl	20	11,8
	15 yıldan çok	5	3,0
Görev yapılan kurum	Kamu	141	83,4
	Özel	27	16,0

Tablodan da izleneceği üzere katılımcıların %45,6'sı (77) erkek ve %53,8'i (91) ise kadındır. Katılımcıların yaşlar itibariyle dağılımı ise şu şekildedir; %7,1'i (12) 18-24 yaş aralığında, %56,8'i (96) 25-35 yaş aralığında, %26'sı (44) 36-45 yaş aralığında ve %9,5'i (16) 46 yaş ve üzeridir. Katılımcıların %76,3'ü (129) evli ve %23,1' (39) ise bekardır. Araştırmaya katılanların %4,7'si (8) meslekte bir yıldan az, %32'si (54) 1-5 yıl arası, %22,5'i (38) 6-10 yıl arası, %20,1'i (34) 11-15 yıl arası ve %20,1'i (34) 15 yıldan daha uzun süredir görev yapmaktadır. Katılımcıların %12,4'ü (21) bir yıldan az süredir, %55,6'sı (94) 1-5 yıl arası, %16,6'sı (28) 6-10 yıl arası, %11,8'i (20) 11-15 yıldır ve %3'ü (5) 15 yıldan uzun zamandır aynı kurumda görev yapmaktadır.

Örgütsel Adalet Algısına Yönelik Bulgular

Örgütsel adalet algısını saptamak üzere kullanılan ölçeğe yapılan güvenilirlik analizi sonucunda Cronbach's Alpha değeri 0,95 olarak bulunmuştur. Bu oran ölçeğin yüksek derecede güvenilir olduğunu göstermektedir.

Tablo-3: Örgütsel Adalet Algısına Yönelik Ortalama ve Standart Sapmalar

İfadeler	N	Ort.	ss
Çalışma programım adildir	168	2,66	1,31
Ücret düzeyim adildir	168	2,32	1,37
İş yüküm oldukça adildir	168	2,54	1,35
Aldığım ödüller yeterince adildir	168	2,25	1,29
İş sorumluluğum yeterince adildir	168	2,84	1,49
Yönetim tarafından alınan kararlar tarafsızdır	168	2,35	1,21
Yönetim karar almadan önce çalışanların düşüncelerine başvurur	168	2,15	1,93
Yönetim kararlarını, bilgileri eksiz ve tam olarak topladıktan sonra verir	168	2,35	1,18
Yönetim çalışanlar talep ettiğinde gerekli bilgileri paylaşır	168	2,69	1,23
Tüm iş kararları bütün çalışanları kapsayacak şekilde uygulanır	168	2,30	1,11
Yönetimin verdiği kararlara çalışanların onay verme veya itiraz etme serbestliği vardır	168	2,20	1,14
Yönetim işimle ilgili karar alırken bana kibar davranır	168	2,85	1,40
Yönetim işimle ilgili karar alırken bana saygılı davranır	168	2,89	1,24
Yönetim işimle ilgili karar alırken kişisel ihtiyaçlarıma duyarlı davranır	168	2,51	1,24
Yönetim işimle ilgili karar alırken bana dürüst davranır	168	2,54	1,25
Yönetim işimle ilgili karar alırken, bir çalışan olarak haklarıma dikkat eder	168	2,43	1,16
Yönetim işimi ilgilendiren karar alırken, kararların etkisini benimle tartışır	168	2,50	1,22
Yönetim işimle ilgili alınan kararlarda gerekçeleri bildirir	168	2,66	1,24
Yönetim işimle ilgili karar verirken bana mantıklı açıklamada bulunur	168	2,53	1,25
Yönetim işimle ilgili herhangi bir karar verildiğinde oldukça net açıklama yapar	168	2,57	1,27
Tüm ölçek		2,50	0,90

Tablo incelendiğinde, araştırmaya katılanların, “Çalışma programım adildir” ifadesine (2,66) katılmıyorum, “Ücret düzeyim adildir” ifadesine (2,32) katılmıyorum, “İş yüküm oldukça adildir” ifadesine (2,54) katılmıyorum, “Aldığım ödüller yeterince adildir” ifadesine (2,25) katılmıyorum, “İş sorumluluğum yeterince adildir” ifadesine (2,84) katılmıyorum, “Yönetim tarafından alınan kararlar tarafsızdır” ifadesine (2,35) katılmıyorum, “Yönetim karar almadan önce çalışanların düşüncelerine başvurur” ifadesine (2,15) katılmıyorum, “Yönetim kararlarını, bilgileri eksiz ve tam olarak topladıktan sonra verir” ifadesine (2,35) katılmıyorum, “Yönetim çalışanlar talep ettiğinde gerekli bilgileri paylaşır” ifadesine (2,69) katılmıyorum, “Tüm iş kararları bütün çalışanları kapsayacak şekilde uygulanır” ifadesine (2,30) katılmıyorum, “Yönetimin verdiği kararlara çalışanların onay verme veya itiraz etme serbestliği vardır” ifadesine (2,20) katılmıyorum, “Yönetim işimle ilgili karar alırken bana kibar davranır” ifadesine (2,85) katılmıyorum, “Yönetim işimle ilgili karar alırken bana saygılı davranır” ifadesine (2,89) katılmıyorum, “Yönetim işimle ilgili karar alırken kişisel ihtiyaçlarıma duyarlı davranır” ifadesine (2,51) katılmıyorum, “Yönetim işimle ilgili karar alırken bana dürüst davranır” ifadesine (2,54) katılmıyorum, “Yönetim işimle ilgili karar alırken, bir çalışan olarak haklarıma dikkat eder” ifadesine (2,43) katılmıyorum, “Yönetim işimi ilgilendiren karar alırken, kararların etkisini benimle tartışır” ifadesine (2,50) katılmıyorum, “Yönetim işimle ilgili alınan kararlarda gerekçeleri bildirir” ifadesine (2,66) katılmıyorum, “Yöneticim işimle ilgili karar verirken bana mantıklı açıklamada bulunur” ifadesine (2,53) katılmıyorum ve “Yöneticim işimle ilgili herhangi bir karar verildiğinde oldukça net açıklama yapar” ifadesine (2,57) katılmıyorum şeklinde cevap verdiği görülmektedir. Ayrıca ölçeğin tümüne ait ortalama ise (2,50) katılmıyorum olarak saptanmıştır. Dolayısıyla araştırmaya katılan sağlık sektörü çalışanlarının örgütsel adalet algısının düşük seviyede olduğu söylenebilir.

Örgütsel adalet algısının boyutlarını saptamak üzere faktör analizi uygulanmış ve Keiser-Meyer-Olkin testi sonucu 0,943 çıkmıştır. Bu oran verilerin faktör analizi için uygun olduğunu göstermektedir. Analiz sonucunda ölçekte yer alan ifadelerin üç faktör altında toplandığı görülmüştür. Ölçekte yer alan 10 ifade “işlemsel adalet”, 5 ifade “etkileşim adaleti ve 5 ifade ise “dağıtım adaleti” olarak isimlendirilmiştir. Açıklanan toplam varyans %67,08’dir.

Tablo-4: Örgütsel Adalet Algısı Faktör Analizi Sonuçları

İfadeler	Faktörler		
	İşlemsel Adalet	Etkileşim Adaleti	Dağıtım Adalet
Yönetim tarafından alınan kararlar tarafsızdır	0,83	0,09	0,10
Yönetim karar almadan önce çalışanların düşüncelerine başvurur	0,82	0,29	0,09
Yönetim kararlarını, bilgileri eksiz ve tam olarak topladıktan sonra verir	0,75	0,36	0,26
Yönetim çalışanlar talep ettiğinde gerekli bilgileri paylaşır	0,74	0,40	0,19
Yönetimin verdiği kararlara çalışanların onay verme veya itiraz etme serbestliği vardır	0,64	0,36	0,35
Yönetim işimle ilgili karar alırken bana kibar davranır	0,59	0,39	0,38
Yönetim işimle ilgili karar alırken bana saygılı davranır	0,59	0,56	0,23
Yönetim işimle ilgili karar alırken kişisel ihtiyaçlarıma duyarlı davranır	0,56	0,45	0,22
Yönetim işimle ilgili karar alırken bana dürüst davranır	0,54	0,46	0,33
Yönetim işimle ilgili karar alırken, bir çalışan olarak haklarıma dikkat eder	0,51	0,40	0,29
Tüm iş kararları bütün çalışanları kapsayacak şekilde uygulanır	0,42	0,52	0,27
Yönetim işimi ilgilendiren karar alırken, kararların etkisini benimle tartışır	0,40	0,69	0,19
Yönetim işimle ilgili alınan kararlarda gerekçeleri bildirir	0,30	0,83	0,59
Yönetim işimle ilgili karar verirken bana mantıklı açıklamada bulunur	0,44	0,71	0,22
Yönetim işimle ilgili herhangi bir karar verildiğinde oldukça net açıklama yapar	0,19	0,83	0,27
Çalışma programım adilidir	0,74	0,00	0,78
Ücret düzeyim adilidir	0,19	0,37	0,68
İş yüküm oldukça adilidir	0,17	0,24	0,83
Aldığım ödüller yeterince adilidir	0,31	0,29	0,58
İş sorumluluğum yeterince adilidir	0,18	0,09	0,67

Örgütsel Vatandaşlık Davranışına İlişkin Bulgular

Örgütsel vatandaşlık davranışını belirlemek üzere kullanılan ölçeğe yapılan güvenilirlik analizi sonucunda Cronbach's Alpha değeri 0,84 olarak bulunmuştur ve bu oran ölçeğin oldukça güvenilir olduğunu göstermektedir.

Tablo-5: Örgütsel Vatandaşlık Davranışına Yönelik Ortalama ve Standart Sapmalar

İfadeler	N	Ort.	ss
İş yükü ağır olanlara yardım ederim	157	3,94	4,19
İşte yetersiz olanlara yardım ederim	157	3,72	1,05
İhtiyaç duyduklarında çalışma arkadaşlarımla işlerinde onlara yardım ederim	157	3,95	0,94
İşle ilgili problemi olan çalışanlara yardım için gönüllü olarak zaman ayırım	157	3,54	1,00
Zorunlu olmadığı halde, yeni çalışanların oryantasyonuna (uyumuna) yardım ederim	157	3,77	1,05
Çalışma arkadaşlarıma, işleri ile ilgili sorunlarını çözmeleri konusunda yardımcı olurum	157	3,95	0,87
Bana verilen işleri zamanında tamamlamaya özen gösteririm	157	4,59	0,69
İşe zamanında gelirim	157	4,45	0,81
Hiç kimse kontrol etmese de kurallara uyarım	157	4,42	0,71
Çalışma arkadaşlarıma zarar veren davranışlardan kaçınırım	157	4,53	0,76
Diğer çalışanlarla ilgili problemleri önlemek için çaba gösteririm	157	4,29	0,78
Çalışma arkadaşlarımla haklarına zarar vermektan kaçınırım	157	4,49	0,73
Çalışma arkadaşlarımla etkileyebilecek bir durum söz konusu olduğunda önceden onların görüşünü alırım	157	4,26	0,89
Ufak tefek konuları sorun haline getirmem	157	4,35	4,21
Sıradan olayları şikayet konusu yapmaktan kaçınırım	157	4,26	0,95
Genellikle olayların olumlu yanlarına odaklanırım	157	4,19	0,82
İşyerimle ilgili gelişmeleri takip ederim	157	4,26	0,83
İşyeri ile ilgili yapılan toplantılara katılırım	157	4,06	0,91
İşyerimin gelişmesi için öneriler geliştiririm	157	3,72	1,08
İşyerindeki gelişmelere ayak uydururum	157	4,41	0,67
Tüm ölçek		4,16	0,56

Tablodan da izlenebileceği üzere araştırmaya katılanlar “İş yükü ağır olanlara yardım ederim” ifadesine (3,94) ara sıra, “İşte yetersiz olanlara yardım ederim” ifadesine (3,72) ara sıra, “İhtiyaç duyduklarında çalışma arkadaşlarımla işlerinde onlara yardım ederim” ifadesine (3,95) ara sıra, “İşle ilgili problemi olan çalışanlara yardım için gönüllü olarak zaman ayırırım” ifadesine (3,54) ara sıra, “Zorunlu olmadığı halde, yeni çalışanların oryantasyonuna(uyumuna) yardım ederim” ifadesine (3,77) ara sıra, “Çalışma arkadaşlarıma, işleri ile ilgili sorunlarını çözmeleri konusunda yardımcı olurum” ifadesine (3,95) ara sıra, “Bana verilen işleri zamanında tamamlamaya özen gösteririm” ifadesine (4,59) sık sık, “İşe zamanında gelirim” ifadesine (4,45) sık sık, “Hiç kimse kontrol etmese de kurallara uyarım” ifadesine (4,42) sık sık, “Çalışma arkadaşlarıma zarar veren davranışlardan kaçınırım” ifadesine (4,53) sık sık, “Diğer çalışanlarla ilgili problemleri önlemek için çaba gösteririm” ifadesine (4,29) sık sık, “Çalışma arkadaşlarımla haklarına zarar vermekten kaçınırım” ifadesine (4,49) sık sık, “Çalışma arkadaşlarımla etkileyecek bir durum söz konusu olduğunda önceden onların görüşünü alırım” ifadesine (4,26) sık sık, “Ufak tefek konuları sorun haline getirmem” ifadesine (4,35) sık sık, “Sıradan olayları şikayet konusu yapmaktan kaçınırım” ifadesine (4,26) sık sık, “Genellikle olayların olumlu yanlarına odaklanırım” ifadesine (4,19) sık sık, “İşyerimle ilgili gelişmeleri takip ederim” ifadesine (4,26) sık sık, “İşyeri ile ilgili yapılan toplantılara katılırım” ifadesine (4,06) sık sık, “İşyerimin gelişmesi için öneriler geliştiririm” ifadesine (3,72) ara sıra ve “İşyerindeki gelişmelere ayak uydururum” ifadesine (4,41) sık sık şeklinde cevap vermişlerdir. Ayrıca ölçeğin tümüne ait ortalama (4,16) sık sık olarak tespit edilmiştir. Dolayısıyla Isparta sağlık sektöründe çalışanların örgütsel vatandaşlık davranışı sergiledikleri söylenebilir.

Yapılan faktör analizi neticesinde Keiser-Meyer-Olkin testi sonucu 0,787 çıkmıştır ve bu oran verilerin faktör analizi için uygun olduğunu göstermektedir. Faktör analizi sonucunda

ölçekte yer alan 6 ifade “özgecilik”, 4 ifade “sivil erdem”, 4 ifade “nezaket”, 3 ifade “vicdanlılık” ve 3 ifade ise “centilmenlik” boyutu olarak isimlendirilmiştir.

Tablo-6: Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Faktör Analizi Sonuçları

İfadeler	Faktörler				
	Özgecilik	Sivil Erdem	Nezaket	Vicdanlılık	Centilmenlik
İş yükü ağır olanlara yardım ederim	0,37	-0,26	0,01	0,11	0,31
İşte yetersiz olanlara yardım ederim	0,72	-0,01	0,05	0,07	0,05
İhtiyaç duyduklarında çalışma arkadaşlarımla işlerinde onlara yardım ederim	0,71	0,04	0,21	0,03	0,08
İşle ilgili problemi olan çalışanlara yardım için gönüllü olarak zaman ayırım	0,77	0,21	0,11	0,04	0,05
Zorunlu olmadıkça halde, yeni çalışanların oryantasyonuna (uyumuna) yardım ederim	0,81	0,19	0,06	-0,06	-0,04
Çalışma arkadaşlarıma, işleri ile ilgili sorunlarını çözmeleri konusunda yardımcı olurum	0,67	0,15	0,23	0,10	-0,05
İşyerimle ilgili gelişmeleri takip ederim	0,10	0,70	0,12	0,09	0,34
İşyeri ile ilgili yapılan toplantılara katılırım	0,02	0,80	0,09	0,23	-0,05
İşyerimin gelişmesi için öneriler geliştiririm	0,21	0,71	0,13	-0,08	0,01
İşyerindeki gelişmelere ayak uydururum	0,22	0,56	0,18	0,42	0,22
Çalışma arkadaşlarıma zarar veren davranışlardan kaçınırım	0,02	0,14	0,64	0,26	-0,03
Diğer çalışanlarla ilgili problemleri önlemek için çaba gösteririm	0,22	0,19	0,74	0,02	0,16
Çalışma arkadaşlarımla haklarına zarar vermektan kaçınırım	0,14	-0,03	0,78	0,19	0,16
Çalışma arkadaşlarımla etkileyebilecek bir durum söz konusu olduğunda önceden onların görüşünü alırım	0,20	0,12	0,64	0,00	0,16
İşe zamanında gelirim	-0,07	0,13	0,08	0,84	0,08
Bana verilen işleri zamanında tamamlamaya özen gösteririm	0,15	0,09	0,16	0,81	0,16
Hiç kimse kontrol etmese de kurallara uyarım	0,07	0,13	0,10	0,65	0,10
Ufak tefek konuları sorun haline getirmem	-0,16	-0,03	0,19	0,07	0,56
Sıradan olayları şikayet konusu yapmaktan kaçınırım	0,07	0,14	0,15	0,00	0,74
Genellikle olayların olumlu yanlarına odaklanırım	0,28	0,34	-0,01	0,20	0,63

Örgütsel Adalet Algısı-Örgütsel Vatandaşlık Davranışı İlişkisine Yönelik Bulgular

Örgütsel adalet algısı ile örgütsel vatandaşlık davranışı arasında bir ilişki olup olmadığı Pearson Korelasyonu kullanılarak analiz edilmiş ve neticede örgütsel adalet algısı ile örgütsel vatandaşlık davranışı arasında anlamlı bir ilişki olmadığı tespit edilmiştir. Tablo-7’de örgütsel adalet algısı ve ÖVD arasındaki ilişkiye yönelik sonuçlar verilmiştir.

%5 ve %1 < H₀=Örgütsel adalet algısı ve örgütsel vatandaşlık davranışı arasında ilişki yoktur.

%5 ve %1 > H_a= Örgütsel adalet algısı ve örgütsel vatandaşlık davranışı arasında ilişki vardır.

Tablo-7: Örgütsel Adalet Algısı-ÖVD Korelasyon Sonuçları

		Örgütsel Adalet Algısı	Örgütsel Vatandaşlık Davranışı
Örgütsel Adalet Algısı	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1 168	-,083 ,299 157
Örgütsel Vatandaşlık Davranışı	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-,083 0,299 157	1 157

Sonuç olarak H_a hipotezi reddedilerek değişkenler arasında ilişki olmadığı kabul edilmiştir.

Örgütsel adalet algısını oluşturan boyutlar ile örgütsel vatandaşlık davranışını oluşturan boyutlar arasında ilişkinin Pearson Korelasyon sonuçları ise Tablo-8’de verilmiştir.

%5 ve %1 < H₀=Örgütsel adalet algısı ve örgütsel vatandaşlık davranışı arasında ilişki yoktur.

%5 ve %1 > H_a= Örgütsel adalet algısı ve örgütsel vatandaşlık davranışı arasında ilişki vardır.

**Tablo-8: Örgütsel Adalet Boyutları- ÖVD Boyutları
Korelasyon Sonuçları**

		İşlemsel Adalet	Etkileşim Adaleti	Dağıtım Adaleti	Özgeçililik	Sivil Erdem	Nezaket	Vicdanlılık	Centilmenlik
İşlemsel Adalet	Pearson Correlation	1	,000	,000	-,046	-,079	,043	-,028	,049
	Sig. (2-tailed)		1,000	1,000	,552	,307	,580	,723	,526
	N	168	168	168	168	168	168	168	168
Etkileşim Adaleti	Pearson Correlation	,000	1	,000	-,017	,101	-,142	-,071	-,100
	Sig. (2-tailed)	1,000		1,000	,825	,192	,065	,359	,197
	N	168	168	168	168	168	168	168	168
Dağıtım Adaleti	Pearson Correlation	,000	,000	1	,140	,204^{**}	-,213^{**}	-,085	,035
	Sig. (2-tailed)	1,000	1,000		,071	,008	,006	,274	,655
	N	168	168	168	168	168	168	168	168

** korelasyon vardır 0.01 anlam seviyesinde (2-kuyruklu).

Yapılan analiz neticesinde dağıtım adaleti ile sivil erdem arasında %1 anlam seviyesinde anlamlı ve pozitif yönlü (r=0,204) ve dağıtım adaleti ile nezaket arasında anlamlı ve negatif yönlü (r=-0,213) bir ilişki olduğu saptanmıştır.

SONUÇ

Çalışma, örgütsel adalet algısı ile örgütsel vatandaşlık davranışı arasında ilişki olup olmadığını, sağlık sektörü çalışanları üzerinde Isparta örneğinde araştırmıştır. Elde edilen

bulgularda ilginç olan, örgütsel adalet algısının genel ortalaması negatif yönlü (ölçekte “katılmıyorum” ifadesi) iken; yüksek örgütsel vatandaşlık davranışının ortaya koyulmuş olmasıdır (ölçekte “sık sık” ifadesi). Genellikle beklenen, bizim de çalışmayı yaparken beklentimiz örgütsel adalet algısı yüksek bireylerin yüksek örgütsel vatandaşlık davranışı ortaya koymalarıdır. Yani çalışan, eğer örgütünün yönetim, karar ve uygulamalarında adil olduğuna inanırsa, örgüte bağlılığı artarak aidiyet duygusu yükselecek dolayısıyla olumlu yönde örgütsel vatandaşlık davranışları sergileyeceklerdir. Ancak ortaya çıkan sonuç bu paralelde olmamıştır.

Her ne kadar iki kavram arasında bir ilişkiye rastlamamış olsak da; sağlık sektöründe çalışan personelin çalıştığı kuruma karşı olumlu örgütsel vatandaşlık davranışları içinde olduklarını söylemek yanlış olmaz. Bu bağlamda bu örnekte yer alan sağlık personelinin her ne kadar örgütsel adaletin olmadığına inansalar da örgütlerine karşı pozitif tutum içinde oldukları söylenebilir.

KAYNAKÇA

- ALTINTAŞ, Füsun Ç. (2006). “Bireysel Değerlerin Örgütsel Adalet ve Sonuçları İlişkisinde Yönlendirici Etkisi: Akademik Personel Üzerinde Bir Analiz”, İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt 7, Sayı 2, s. 19-40.
- BOLAT, Oya İ. ve BOLAT, Tamer (2008). “Otel İşletmelerinde Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı İlişkisi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:11, Sayı:9, Haziran, s. 75-94.
- BOLAT, Oya İ., BOLAT, Tamer ve SEYMEN, Oya A. (2009). “Güçlendirici Lider Davranışları ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Arasındaki İlişkinin Sosyal Mübadele Kuramından Hareketle İncelenmesi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:12, Sayı:21, Haziran, s. 215-239.
- GREENBERG, Jerald (1990). “Organizational Justice: Yesterday, Today, and Tomorrow”, Journal of Management, Vol. 16, No. 2, s. 399- 432.

- GÜRBÜZ, Sait (2006). "Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ile Duygusal Bağlılık Arasındaki İlişkilerin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 3, Yıl: 1, 3, s. 48-75.
- IRAK, Doruk U. (2004). "Örgütsel Adalet: Ortaya Çıkışı, Kuramsal Yaklaşımlar ve Bugünkü Durum", *Türk Psikoloji Yazıları*, 7(13), Haziran, s. 25-43.
- İÇERLİ, Leyla (2010). "Örgütsel Adalet: Kuramsal Bir Yaklaşım", *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 5(1), s. 67-92.
- İŞCAN, Ömer F., NAKTİYOK, Atılhan (2004). "Çalışanların Örgütsel Bağdaşmalarının Belirleyicileri Olarak Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Adalet Algıları", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 59(1), s. 181-201.
- KARAARSLAN, Ahmet, ÖZLER, Derya E. Ve KULAKLIOĞLU, Ahmet S. (2009). "Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ve Bilgi Paylaşımı Arasındaki İlişkiye Yönelik Bir Araştırma", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.XI, S.II, s. 135-160.
- KARADAL, Himmet, DEMİREL, Yavuz ve DOĞAN, İdris (2009). "İşletme Yönetiminde Örgütsel Adalet Tartışmaları: Farklı İşletmeler Üzerine Bir Araştırma"; *Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı*, 24-27 Eylül 2009, Isparta, s. 1368-1383.
- KELEŞ, Yasin ve PELİT, Elbeyi (2009). "Otel İşletmesi İşgörenlerinin Örgütsel Vatandaşlık Davranışları: İstanbul'daki Beş Yıldızlı Otel İşletmelerinde Bir Araştırma", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Güz 2009, Cilt:5, Sayı:2, s. 24-45.
- KÖSE, Sevinç, KARTAL, Burak ve KAYALI, Nilgün, "Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ve Tutuma İlişkin Faktörlerle İlişkisi Üzerine Bir Araştırma", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:20, Ocak-Haziran, s. 1-19.
- LAVELLE, James J, RUPP, Deborah E. and BROCKNER, Joel (2007). "Taking a Multifoci Approach to the Study of Justice, Social Exchange, and Citizenship Behavior: The Target Similarity Model?", *Journal of Management*, 33/6, s. 841- 866.
- MOORMAN, Robert H. (1991). "Relationship Between Organizational Justice and Organizational Citizenship Behaviors: Do Fairness Perceptions Influence Employee Citizenship?", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 76, No. 6, s. 845- 855.

- MOORMAN, Robert H., BLAKELY, Gerald L. and NIEHOFF, Brian P. (1998). "Does Perceived Organizational Support Mediate the Relationship Between Procedural Justice and Organizational Citizenship Behavior?", *Academy of Management Journal*, Vol.41, No. 3, s. 351-357.
- NIEHOFF, Brian P. and MOORMAN, Robert H. (Jun. 1993). "Justice as a Mediator of the Relationship between Methods of Monitoring and Organizational Citizenship Behavior", *The Academy of Management Journal*, Vol.36, No. 3, s. 527-556.
- ORGAN, Dennis W. (1997). "Organizational Citizenship Behavior: It's Construct Clean-Up Time", *Human Performance*, 10:2, s. 85-97.
- ÖZASLAN, Burcu Ö., ACAR, Aslı B. ve ACAR, Ahmet C. (2009). "Duygusal Zeka ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Arasındaki İlişkinin İncelenmesine Yönelik Bir Araştırma", *Yönetim*, Yıl:20, Sayı: 64, Ekim, s. 98-111.
- ÖZDEVECİOĞLU, Mahmut (2003). "Algılanan Örgütsel Adaletin Bireylerarası Saldırgan Davranışlar Üzerindeki Etkilerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 21, Temmuz-Aralık, s. 77-96.
- ÖZDEVECİOĞLU, Mahmut (2003). "Örgütsel Vatandaşlık Davranışı İle Üniversite Öğrencilerinin Bazı Demografik Özellikleri Ve Akademik Başarıları Arasındaki İlişkilerin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:20, Ocak-Haziran, s. 117-135.
- ÖZMEN, Ömür N. T., ARBAK, Y. ve ÖZER, P. S. (2007). "Adalet Verilen Değerin Adalet Algıları Üzerindeki Etkisinin Sorgulanmasına İlişkin Bir Araştırma", *Ege Akademik Bakış*, 7(1), s. 17-33.
- PODSAKOFF, P. M., MACKENZIE, S.B., PAINE, J.B. and BACHRACH, D.G. (2000). "Organizational Citizenship Behaviors: A Critical Review of the Theoretical and Empirical Literature and Suggestions for Future Research", *Journal of Management*, Vol.26, No. 3, s. 513- 563.
- TAŞCI, Deniz ve KOÇ, Umut (2007). "Örgütsel Vatandaşlık Davranışı- Örgütsel Öğrenme Değerleri İlişkisi: Akademisyenler Üzerinde Gör-gül Bir Araştırma", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:7, Sayı:2, s. 373-382.

- YAVUZ, Ercan (2010). "Kamu ve Özel Sektör Çalışanlarının Örgütsel Adalet Algılamaları Üzerine Bir Karşılaştırma Çalışması", Doğu Üniversitesi Dergisi, 11(2), s. 302-312.
- YAZICIOĞLU, Y. ve ERDOĞAN, S. (2004). Spss Uygulamalı Bilimsel Araştırma Yöntemleri, Ankara, Detay Yayıncılık.
- YAZICIOĞLU, İrfan ve TOPALOĞLU, Işıl G.(2009). "Örgütsel Adalet ve Bağlılık İlişkisi: Konaklama İşletmelerinde Bir Uygulama", İşletme Araştırmaları Dergisi, 1 (1), s. 3-16.
- YENER, Müjdelen ve AYKOL, Sinem E. (2009). "Girişimcilik Değerleri ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Üzerine Bir Araştırma", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi", C.14, S.1, s. 255-271.
- YENİÇERİ, Özcan, DEMİREL, Yavuz ve SEÇKİN, Zeliha (2009). "Örgütsel Adalet ile Duygusal Tükenmişlik Arasındaki İlişki: İmalat Sanayi Çalışanları Üzerine Bir Araştırma", KİİBF Dergisi, Yıl 11, Sayı 16, Haziran, s. 83-99.
- YÜCEL, Cemil ve SAMANCI, Gülden (2009). "Örgütsel Güven ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:19, Sayı:1, s. 113-132.

PANEL

İŞ HUKUKUNUN

GÜNCEL SORUNLARI

Panel Başkanı : **Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN**
Muğla Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Panelistler : **Prof.Dr. Fevzi DEMİR**
Yaşar Üniversitesi, Hukuk Fakültesi

Prof.Dr. Nizamettin AKTAY
Gazi Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof.Dr. Nüvit GEREK
Anadolu Üniversitesi, Hukuk Fakültesi

Panel Başkanı: Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN

Ben değerli panelistleri davet ediyorum. Prof. Dr. Fevzi DEMİR, Sayın Hocam Prof. Dr. Nizamettin AKTAY ve Prof. Dr. Nüvit GEREK. Profesör Doktor Fevzi DEMİR hocamız buraya Dokuz Eylül Üniversitesi, Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde görevli. Prof. Dr. Nizamettin AKTAY, Gazi Üniversitesi İİBF GEEİ bölüm başkanı. Prof. Dr. Nüvit GEREK, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi dekanı. Aynı zamanda bölümümüzde GEEİ bölümünde. Panelimizin ana teması, konusu iş hukukunun güncel sorunları. Tabi zaman bakımından 1 saat rötarlı olunca yemek te var. Sayın konuşmacılara 15'er dakikayla zamana uyarlarsa çok memnun olurum. Buradaki sırayı takip etmek istiyorum. Konuşmacılar sunumlarını yaptıktan sonra usul bakımından soruların da yöneltmesi olursa herhalde panelin yürümesinde de şekil bakımından hayli kolay olur diye düşünüyorum. İş hukukunun güncel sorunları demiştik. Önceki oturumda da birçok kıdem tazminatı, sosyal güvenlik, sigorta primleri gibi konuları işlediler arkadaşlar. Ben sözü Sayın Demir'e bırakıyorum. Konu sendikal örgütlenmenin önündeki hukuki engeller. Buyurun sayın hocam.

Prof.Dr. Fevzi DEMİR

Sendikal Örgütlenmenin Önündeki Hukuki Engeller

Teşekkür ederim sayın başkan, tabi bu sadece hukuki engel yok sendikal örgütlenmenin önünde ama biz hukukçu olduğumuz için genellikle bulgulara değinmeye çalışacağız. En azından bunun önü açılırsa güçlü bir sendikacılığın doğmasına neden olabiliriz diye düşünüyorum. Şu anda tabi Türkiye'de bilmiyorum ama sendikacılığın biraz da köküne kibrit suyu dökülüyormuş gibi geliyor. Sürekli bir rekülasyon içinde, gerileme içinde olduğunu hepimiz biliyoruz. Hâlbuki ben sendikaları demokrasinin temel direklerinden biri sayıyorum.

Gerçekten dün sayın bakana da söylediğimiz gibi siyasi partileri biz meslek kuruluşlarımız ki bunların içinde sendikalar çok önemli, demokrasiyi ayakta tutan, çünkü demokrasi demokratik toplum demek örgütlü toplum demek. O yüzden ne kadar güçlü bir işçi sendikacılığımız, ne kadar güçlü bir işveren sendikacılığımız, sadece işçi sendikacılığı da değil ama işçi sendikacılığı güçlenirse o zaman işveren sendikacılığı güçlenebiliyor. Yani tarihsel süreç içinde de bu böyle, batıda da böyle olmuş. Önce işçi sendikacılığının güçlenmesi gerekiyor. O zaman da tabii işte sivil toplum örgütlerinin kamuoyundaki etkisinin arttırması mümkün olabiliyor. Bu anlamda güçlü bir sendikacılık için işte önünün açılması gereken bir takım konular var.

Aslında şuanda, mesela iş güvencesi yasamız bu konuda işçilerin sendikaya üye olmaları konusunda yetersiz de olsa ben özellikle sendikal örgütlenme konusunda biraz sonra değineceğim gibi yetersiz görüyorum. Bir takım hükümler için ihtiva ediyor ama bunlardan büyük bir kesimi haberdar değil. Haberdar olması için iyi istihbar yani bu işçilere bu bilgilerin gönderilmesi lazım. Bunun için de mesela bir çalışanlar kanalı, bir işçi kanalı gibi televizyondan böyle bir televizyon kanalıyla onların örgütlenmenin faziletlerini anlatmak mümkün mü? Olmaz bu öncelikle böyle bir engel var. Çünkü sendikaların televizyon kurmalarının önünde bir yasak var. Şimdi bu yasağa karşı böyle hukuki bir engel olarak ben önce bunu görüyorum. İkinci olarak yasama organındaki temsil kabiliyetleri bakımından fevkalade zayıflık var.

Şimdi rahmetli TÜRK-İŞ'in danışmanlarından Metin Ogan Bey zamanında o zamanlar şeydi dış işlerinden sorumluydu. Eğitime geçti sonra da o zamanda dış işleri. Onun yaptığı bir araştırma vardı ilk defa orda TÜRK-İŞ'in yaptığı araştırmada. Hiç unutmuyorum batı ülkelerindeki parlamentolarda işçi kökenli, sendikacı kökenli milletvekili oranı %30 la %35 arasında

değişiyordu. Bakın şimdi bunu Türkiye'ye uygulayacak olursanız 555 milletvekilinden % 30 -35 yaklaşık 170 milletvekilinin Türkiye'de sendikacı veya işçi kökenli olması gerekir. Şimdi kaç tane? Bir elin beş parmağını geçer mi bilmiyorum. Ama dışarıdan birileri gelse parlamentonun bu halini görse bir de sizlere tanınan şu hakları incelese buna bu haklar çok bile yader. Yani sizi hakikaten tanınmış olan bu hakların nereden geldiğini, nasıl geldiğini anlamakta zorlanırlar yani. Şimdi bunun içindir ki bunun da önü açılması gerekir. Ne gerekiyor? Diyor ki; yani bırak milletvekili olmayı yani il genel meclis üyesi olmak istersen, ben muhtar bile olsam biliyorsun mahalli idarede sendikacılıktaki yöneticilik düşer diyorum. Sendikacılıktaki yöneticiliğin düşüp te parlamentoya geldiğin zaman arkada seni baskı altında tutan bir kitle de olmadığından o istediğin gibi davranabileceksin demektir. Bunların özellikleri siyasi tarihimizde geçmişte biliyorsunuz örneklerini çok gördük. Yani bu anlamdaki kendi sınıfına ihanet edebilecek derecede oy kullanma söz konusu olabildiği gibi olmadığı zamanlarda oldu. Yani bunları tabi bu şekilde davranmayan işçi kökenli sendikacı gibi kökenli milletvekillerimize hiçbir zaman burada haksızlık etmemek gerekir. İşte o yüzden anayasada başta olmak üzere yöneticiliğin düşürülmesini öngören genel veya mahalli seçimlerde seçildiği zamanda sendika yöneticiliğinin düşürülmesini öngören hükmün de yasal anlamda değiştirilmesi lazım. Bu birlikte giderse. Böyle bir şey yok zaten batı ülkelerinde onu size söyleyeyim. Sendika başkanıdır, belediye başkanı da olur, milletvekili de olur arkasındaki kitle daima devam eder. Dolayısı ile bu anlamdaki hükümlerin de yine ben sendikacılığın gelişmesinin önündeki bir engel olarak görüyorum. Bugünkü sendikacı kökenli, işçi kökenli milletvekili sayısının azlığına da bu hükmün etkili olduğunu düşünüyorum. Yani böyle bir yasaklama olmasa zannediyorum parlamentoda bu çalışanların haklarının çok daha iyi bir şekilde korunması söz konusu olabilir diye düşünüyorum.

Şimdi bu alanda getirilen bazı hükümlerden sendikacılığındaki hukuki diğer hükümlerde sendikalar kanunundaki hükümlerden bahsetmek istiyorum. Şimdi biliyorsunuz 31.maddede sendikaya üyelik nedeni ile işten atılma halinde işe iade hükümleri söz konusu. Şimdi işe iade ile ilgili baktığınız zamanda zannediyorum Namık Tan' la görüşmüştüm. Yine böyle bir yapılan araştırmada sendika nedenle işine son verilen işçilerinden işi iade davasını kazanan hemen hiç kimşenin işine iade edilmediğini görüyoruz. Yani demek ki bu mevcut hükümler sendikal güvenceyi garanti almaya yeterli değil diye düşünmek yanlış olmaz herhalde. Bir de sendika üyesi olmak bile biliyorsunuz aslında gerekmiyor.

Kanun diyor ki sendikal faaliyette bulunmak sendikal faaliyette bulduysanız bazı arkadaşlarınız veya sendikaya üye olalım dışarıda böyle bir kendi aranızda görüşmeler yapıyorsanız böyle bir haber işverene uçtuğu halde bu sefer üye olmasanız bile sizin atılmanız söz konusu oluyor. O zaman da tabi yargı önünde sizin sendikal nedenle atıldınız. İspat gücünüz fevkalade zayıflıyor. İspatlama zor oluyor. O yüzden de en az 1 yıllık ücret tutarındaki tazminat yerine işte 4 aylık ücret tutarındaki tazminata razı olmak zorunda kalıyorsunuz. Benim önerim 18. madde var biliyorsunuz. İşte sendika temsilcilik faaliyetinde bulunduğu için, sendikaya üye olduğu veya sendikal faaliyette bulunduğu için, bir de diyor ki yasalardaki haklardan yararlı orayı birde açıklıkla özellikle sigortaya üye olmak istediği için sigortalı olmak istediği için ilavesi ile bu gibi hallerde işçinin işveren tarafından işten atılması halinde o dört ayla sınırlı olan sürenin bana göre işten atıldığı tarihten başlamak suretiyle işe iade edildiği tarihe kadar geçen süre içindeki ücret ve diğer hakları. Çünkü bakın diğer işçilerin işten atılmasında yani sendikalı olmayan işyerleri var biliyorsunuz oralarda geçerli sebep aranıyor, aranmıyor bunlardan dolayı değil çünkü burada sendika hakkı ve sosyal güvenlik

hakkı artık uluslararası sözleşmelerin hepsinde insan hakkı olarak geçiyor. Şimdi bu insan haklarının müeyyidesinin biraz daha farklılaştırılmasında yarar var. Nitekim diğerlerinde 4 ay 8 ay arasında tazminat ön görülürken rahatlıkla sendikal nedenle işten çıkarmalarda en az 1 yıllık tazminattan bahsedilebiliyor. Bunları biraz daha güçlendirmek yani sigortaya üye olmak istediğinden dolayı işten çıkarılıyorsa yine işten çıkarıldığı tarihten işe başladığı işe iade kararı aldığı tarihe kadar geçen süre içinde bütün ücret ve diğer haklarına hak kazanacak şekilde bir yasal değişiklik. Tabi işe başlatılmadığı takdirde de gerekli tazminatları neyse onları da alabilir. Çünkü bu anlamda mecburen aldığıyla ilgili hükümlerin kabulü biraz zor. Son olarak bir tasarı elime geçti benim orda gerçi şey var. Bizim bundan önceki işçi sendikası temsilcilerinin teminatı var. Yani işe başlatmadığı takdirde işveren işe başlatmasa bile her ay ücretini ödemeye mecbur tutulacak şekilde. Bu daha tabi sendikalaşmayı istiyor muyuz istemiyor muyuz öncelikle bakacağız. Yani bu bir niyet meselesi. Ve sendikacılık, sendikaların gelişmesinin ülkemiz bakımından yararlı olduğuna, olacağına inanıyor muyuz, inanmıyor muz? Buna bakmak lazım bana göre.

Çünkü bakınız sendikacılık aynı zamanda işverenlerin de lehinedir. Biz bunu okuturken sadece işçini lehinedir diye okutmuyoruz. Yapılan toplu iş sözleşmelerinin getirmiş olduğu maliyet kolaylıkları bu gün hangi malın fiyatının ne zaman kaç paraya alacağını bilmezsin. Ama yapacağın sözleşme ile 2 yıl süreyle iş gücünü sabit fiyatla aldığını görürsün. Orada sana maliyet kolaylığı sağlar yani.

Bunun yanında bir de iş kolunda iş kolu düzeyinde ne derece örgütlenmeyi yaygınlaştırırsak işletmeler arasındaki haksız rekabeti de engellersin. İşte hiçbir zaman sendikanın bulunduğu yerde biliyorsunuz öyle kayıt dışı falan çalışamaz yani. İşte kayıt dışının biraz da kökünü kurutmak bu tabi ben

size söyleyeyim kayıt dışının kökü hiçbir zaman kurumaz. Mutlaka belli ölçülerde kayıt dışı olur ama bizdeki kadar bu kadar yüksek düzeyde fevkalade zordur. O nedenledir ki dün yine sayın bakana önerilerim arasında kayıt dışı çalışanların da sendikalara üye olma hakkının tanınmasını istedim. Bu çünkü sendikalar aracılığıyla ancak bu kayıt dışının önüne geçebiliriz. Neden? Ben şimdi bu arabulucuklarım sırasında olsun, seminerler sırasında olsun, başka nedenlerle olsun sendikalara gittiğimizde, ziyaret ettiğimizde mutlaka 3-5 tane orada işçiler gelir görürüm. İşte ben 5 senedir çalışıyorum ama abi baktım sigortaya 2 yıl yatırılmış öbürleri yatırılmamış veya işte ben bilmem kaç senedir çalışıyorum ama sigortamı yapmıyorum, beğenmiyorsan çek git diyor. Atabilir miyim? Niye bölge çalışma müdürlüklerine, iş müfettişliklerine gitmiyor diyeceksiniz. Orya gitti miydi gelecek ondan sonra işinden olacak. O da korkuyor. Yani genelde bu konuda zaten teftiş heyetimizin sınırlı sayıda olması. Yanılmıyorsam sayın genel müdürüm burada beni doğrultur mu bilmiyorum. % 10-11 civarında iş yerleri denetleniyor çalışma bakanlığı tarafından senede. Şimdi % 10-11 oranında denetleniyorsa bu demektir ki; bir iş müfettişi bir iş yerine gittikten 10 sene sonra ancak oraya uğrayabiliyor. Şimdi 10 senede bir benim oraya ortalama müfettiş geleceğine göre oradaki kanunları ben kendim koyarım yani devletin kanunlarından önce ben kendi kanunlarımı işletebilirim yani.

İşte o nedenledir ki; hangi işyerinde özellikle sendika şubeleri biliyor bunu genel merkezler bilmez sendikaların genel merkezleri çökmek ama şubeler hangi işyerinde kaç tane kayıt dışı çalışıyor bunu çok iyi biliyor. İşte bu kayıt dışı çalışanların sendikaya üyeliğini sağlayabilirsek onların sendika avukatları tarafından da mahkemelerde savunulmasını sağlayabiliriz. Çünkü sendika üyesi olmadığı zaman da herhangi bir sendika tarafından o işçinin savunulması mümkün değil.

Yargıtay'ımızın böyle kararları var. Yani doğru diyor çünkü sen sendika üyesi değilsin onu nereden savunuyorsun? Bu bu şekilde. Bu imkânı sağlamakta yarar var.

Yalnız dün sayın müsteşar yetki dediği ne olacak yetkiyi o zaman bozacak yetki yine son olarak yapılmış olan düzenlemeler karşısında bakanlık yetkiyi verirken sigortalı işçi sayısını da verecek zaten. Yani orada değişen bir şey yok. Sigortasız çalışanları da o işyerinin sigortalı ne bileyim sendikalı işçisiymiş gibi mütalaa ederek yetki vermeyeceğiz. Yetkinin verilmesinde elimizdeki döküman belli. Sigortalı çalışan işçi sayısı, onların içinden kaç tanesi sigortalı olup ta sendika üyesiye ona göre yetkimizi vereceğiz demektir. E peki sigortasız çalışan kayıt dışılar ne olacak? Kayıt dışılar 1,2,3,5 kitle halinde bir noktada kendilerini kaybettiğimiz takdirde hep birlikte oraya işte o zaman şikayet üzerine bir müfettiş gönderilebilir. İşçilerin işten çıkarılması halinde de sendikamız onları müdafaa edebilir. Bugün çünkü o işçilerin en korktukları şey mahkemeye gitmek, dava açmak ve orada kendisini savunmak. Hangi avukatı tutacak ta hangi savunmayı kendisine yapacak? Yani bu nedenle, bu vesileyle sendikalarımıza kayıt dışı işçilerin kaydını mümkün kılacak bir düzenleme yaparsak o zaman kendilerinin de mahkemede savunulmasını sendikalar tarafından savunulmasını sağlayabiliriz ve bu anlamda kayıt altına aldığımızda da o işçilerin çalıştığı günden bu yana iş yerinde hem sigortalılarını ödettirmemiz, hem de o işyerinde yetki sağlamak suretiyle taşeronla da bir sözleşme yapmamız mümkün olabilir. E hocam o taşeron maşeron kalmaz ortada taşeron tasfiye edilir işte zaten sizin istediğiniz de öyle değil mi? Taşeronların başka türlü tasfiyesi mümkün değil ki. Yıllar yılı hep sendikalarımızda gördüm. Taşeronlaşmaya hayır. Taşeronlaşma yasaklansın. Yasaklanmaz arkadaşlar. Sözleşme özgürlüğü var anayasamızda. İsteyen istediğiyle istediği sözleşmeyi ya-

pıyor. O yüzden mevzuat bakımından taşeronlaşmayı hukuken yasaklayamayız. Zaten bakanlığımız son olarak getirdiği düzenlemelerle muvazaa ile ilgili olsun, alt işveren ilişkileriyle olsun fevkalade zorlaştırmış durumda. Zaten muvazaa varsa sorun yok orada kayıtlı veya kayıtsız olan işçileri de kendimize mal edebiliyorsunuz muvazaanın olduğu yerde çünkü bunları da asıl işverenin işçisi olarak saydırabiliyorsunuz. Ama işte bu kayıt dışı işçiliği veya taşeronlaşmanın genellikle çünkü kayıt dışı işçilik bildiğiniz gibi taşeronlar eliyle yaşıyor şu anda ülkemizde yani. 3 kişi, 5 kişi onların içinde sigortalı oluyor. Onun dışındaki kişilerde böyle bir şeyi göremiyoruz. O yüzden bu anlamda yani kayıt dışı çalışan işçilerin de mahkemeler nezdinde sendikalar tarafından savunulması konusunda bir düzenleme yapılacak olursa Yargıtayımız'ın bu konuda vermiş olduğu kararın aksine.

Kanaatimce sendikalarımızı kayıt dışı işçilikle ve taşeronlukla mücadelede büyük bir şekilde destekleyebiliriz ve kayıt dışının önüne mümkün olduğu kadar çıkmamız mümkün olur diye düşünüyorum. Bunun yanında yapılacak olan diğer bir husus bu işe iade davalarıyla ilgili sürelerde kendisini gösteriyor. Mesela fesih tarihinde, fesih bildiriminin tebliği tarihinden itibaren 1 ay içinde diyor dava açılacak. Şimdi düşünün ki 3 yıl ve daha fazla süreden beri işyerinde çalışan bir işçi varsa buna tebliğ süresi 8 haftadır biliyorsunuz. Toptan kullanacaksa iş arama iznini 6 haftadır. 6 hafta devamlı olarak işverenin yanında çalışan bir işçiden diyor ki sen 4 hafta içinde git dava aç diyor. Şimdi belki o süre içinde işveren ben de vazgeçebilir diye düşünebilir. Adamın aklına da gelmez. O zaman 4 haftalık süre içinde gidecek, avukat bulacak, efendim onlarla anlaşacak, bundan dolayı yevmiyesini kaybedecek.

Şimdi bu iş hukukunu hele hele iş güvencesin felsefesiyle ve iş hukukunun işçiyi koruyucu niteliğiyle bağdaşan bir durum olmadığı aşikârdır. O nedenle de bize göre feshin

gerçekleştiği tarihten itibaren yani zaten işverenimiz ihbar tazminatını, kıdem tazminatını peşin verip te gönderiyorsa orada bir sorun yok. Orada bir ay içinde gidiyor çünkü artık iş bitmiş, bir ay içinde gidiyor dava açıyor. Ama öyle yapmıyor. Ne yapıyor? Diyor ki; seni sekiz hafta soğuracağım toplu kullanmak istersen iznini 6 haftanın sonunda göndereceğim. İyi ama o tebliği ona yaptığı andan itibaren 4. haftanın sonunda dava açmak düşünüyor yani. Çünkü bu çok büyük tabiatıyla dava hakkı kullanılmasına önemli bir engel teşkil ediyor. Burada o yüzden bize göre feshin gerçekleştiği tarihten itibaren 1 aylık süre içinde verilmesinde yarar var. Yine uygulamada karşılaştığımız bir başka husus işe iade kararını alan işçi biliyorsunuz 10 iş günü içinde işverene başvuracak. Kararı alıyor işçimiz, gidiyor işverene diyor ki; sen bir 5-10 gün sonra gel bakalım. 1 aylık süre içinde kendisinin nasıl olsa işe başlatma şeyi var. Aradan 5-10 gün geçtikten sonra gittiğinde de ya sen 10 gün içinde işe başlamak zorundaydın, 10 günü geçtiğine göre o hakkını kaybettin, o nedenle seni işe başlatamayız. Şimdi iş güvencesinde amaç burayı iyi görmek lazım. İş güvencesinde amaç işçinin işe iadesidir, işini kaybetmemesidir. Yani asıl amaç, tazminat alınması değildir bana göre. Yani iş güvencesi müessesesinin getirilmesi o. Ayrıca bir tazminat için değil, ama onu işe başlatacak şekilde gerekli düzenlemelerin sağlanmasıdır. Nitekim Yargıtayımız'ın kararları da işe iade edilen işçinin ta başından beri o işyerinin işçisi olduğu yolunda kararları var. İsbetli olarak biliyorsunuz özellikle yetki tespitlerinde ve o nedenle de burada bakıyorsunuz yine işçi kazanmış olduğu bir dava vesilesiyle başvurmamış gibi, işyerine başvurmamış gibi işlem görüyor. Tabi o zaman ne 4 aya kadar olan ücret ve diğer haklarını, ne de iş güvencesi tazminatına hak kazanabilir, hepsinde kaybediyor aldıysa yerine işte ihbar, kıdem tazminatını sadece o kalıyor. Burada mutlaka yine bir düzenleme yapılması lazım. Ne yapılması lazım? İşe iade kararı sadece işçiye değil ki, bana değil ki

kime de tebliğ ediliyor? İşverene de. O zaman işverene tebliğ edildiği tarihten itibaren 1 ay içinde işçiye çağrıda bulunması sağlanmalı. Yani işçiye demeli ki gel işe başla. İşte işçi orada 10 gün içinde işe başlamazsa. Orada işe başlamazsa ancak o zaman bunun ters çevrilmesinde yani işçinin işe başlamak için onun başvurusunu sağlamak değil, ama işverenin işçi-yi çağrıda bulunması işe başlamak üzere çağrıda bulunması şeklinde değiştirilmesinde yine de bu konuda çok net istis-marlarla karşılaşılıyor. Yani işçinin işe başlatılmaması sure-tiyle bütün haklarının kaybedilmesi şeklinde çok önemli bir takım sayın başkan bitiyor galiba süremiz ama biraz daha ben rica edeyim.

Panel Başkanı: Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN

O kadar güzel sunum yapıyorsunuz ki sayın hocam sözü-nüzü kesmek istemedim.

Prof. Dr. Fevzi DEMİR

Ya bu derdimiz bu bizim, memleketimizin derdi, ben öyle görüyorum. Sendikalarımızın değil, işçilerimizin değil, ülke-mizin derdi görüyorum. O nedenle yani yıllardan beri işte 82-83 ten beri biliyorsunuz bu piyasanın içindeyiz, 38-40 yılı buluyor neredeyse. Karınca kaderince katkılarda bulunmaya çalışıyoruz. Onun için diyorum.

Şimdi burada diğer bir husus bu kamu kurum ve kuru-luşlarında biliyorsunuz yıllık ihaleler yapılıyor. Yıllık ihaleler sırasında da müteahhitlerle ilgili olarak bu başlı başına bir sorun zaten. Yargıtay'a intikal eden sorunların başında geli-yor. Şimdi ihale sonucu bitmeden, süresi bitmeden 2 ay kadar önce işveren şey yapıyor, yani asıl ihaleyi alan değil de yani taşeron değil de işverenin kendisi işte ihbarda bulunuyor. Di-yor ki; 2 ay sonra sizin sözleşmeleriniz sona erecek ona göre diyor. Tabi ihbar önerilerinde bulunduğu için yani bildirim

süresinde bulunduğu için 2. ihaleye başlamak üzere o işçi şayet işe başlama konusunda kendisini listede görmezse yine işe iade davası açamıyor. Yine işe iade davası açamıyor. O nedenle burada da yine yani 2. bir ihalede işçinin iş sözleşmesi sona erdirilecek olursa kendisine 2 ay önceden bildirim süresinde bulunduğundan bu süre içinde dava açmadığından işe iade davası açma hakkı sona eriyor. Bu da yine başlı başına sorunlarımızdan biri olarak karşımıza çıkıyor. İşçiliğin sürdürülmesi, iş güvencesi hakkının kullanılması açısından. Yine bu 10 günlük süre için de yapılacak tebligatlarla ilgili olarak, 10 gün içinde işe başlamayla ilgili olarak bizde tabi şey de veriliyor, gerekli doktrinde gerekse bazı arkadaşlarımız diyor ki; işte işe başlamak isteyen işçi noter aracılığıyla işverene tebligatta bulunsun, bu hakkını kaybetmemesi için. İyi ama şimdi mümkün olduğu kadar işçi için ucuza, işçi için koruyucu bir şekilde işlemesi gereken bu mekanizmanın işçiyeye benim hakkım kaybolmasın diye bir de noter aracılığıyla yük yüklemek herhalde yine iş hukukunun iş güvencesi felsefesiyle ve işçiyi koruyucu hükümleriyle bağdaşmasa gerek diye düşünüyorum.

Diğer bir husus biliyorsunuz aslında, sendikal nedenle işten çıkarmada her ne kadar ispat külfeti işverene yükleniyor ise de aslında sendikal nedenle işten çıkarıldığının ispatı işçiyeye ait yani. İşçi başvuruda bulunuyor sendikal nedenle işveren çünkü kendisi hayır diyor. Geçerli bir neden, ben diyor sendikal nedenlerle diyor işten çıkarıldım diyor. İşveren de diyor ki; hayır diyor işte yeniden yapılanma nedeniyle bilmem ne. Bunu ispat edemediği takdirde işverenin normal koşullarda o zaman işçinin iddiasının kabul edilmesi gerekir ama mahkemelerimizde biliyorsunuz çok sık kararlar çıkıyor. Ya diyor işte işveren de diyor kendisinin işçi de diyor kendisinin sendikal nedenle işten çıkarıldığını ispat edememiştir diyor. Sadece diyor sendika üyesi olmak yetmiyor diyor. Sen-

dika üyesi olanların arsına zaten birkaç tane de sendika üyesi olmayanları ilave ettiğiniz zaman da işverenin bu şekilde bir niyetinin olmadığı dolayısıyla en az bir yıllık ücret tutarındaki tazminat yerine 4 aylık tazminatla yine yetinmek zorunda kaldığını görüyoruz. O yüzden burada ispat yükü tam tersi çevrilememiş görülüyor. Yani sendikal nedenle işten çıkarıldığını hemen her mahkemede, her davada mutlaka ve mutlaka işçinin ispat etmesi yükümlülüğü kendisine ait oluyor dolayısıyla da Batı'da gördüğümüz ispat yükünü ters çevrilmesiyle ilgili konularda da gerektiği şekilde sendikalaşmada bir kolaylık sağlandığı söylenemiyor.

Bunun yanında bitiriyorum. Daha çok şey var daha bitecek gibi değil. Çok önemli bir iki şeye bakayım ben. Bir de bir sefer bana göre sendikal işçi çalıştıran işyerleri, işverenler bana biraz kutsal kişiler bugünkü koşullarda bakıyorsunuz bunlara Allah razı olsun demek lazım. Hiç olmazsa biraz da bunu desteklemek bakımından hem sendikalaşmayı desteklemek hem de bu işverenlere biraz yardımcı olmak bakımından acaba diyorum tabi ben bu konuyu bir maliyet hesabını gerektiriyor ama mesela sendikal işyerlerinde sigorta primleri veya vergi oranları daha düşük uygulanamaz mı? Bu da işyerlerini sendikalaşmaya teşvik etme bakımından yani en azından işverenlerin bu anlamdaki dirençlerini yumuşatma, kırma diyemeyeceğim mutlaka bir direnç yine geliyor. Ama en azından bunu bak bunda avantajın da var belli bir noktadan özellikle iş kolları düzeyinde geniş çapta bir örgütlenmeyi sağladıktan sonra. Şimdi bu örgütlenmeden korkmanın da bir anlamı göremiyorum şurada son yıllarda hani 12 Eylül'den önce biliyoruz yani neler olduğunu. İşyeri işgallerinden, ne bileyim grevlerden gereksiz yere siyasi anlamda hükümete karşıymış şuymuş buymuş diye. Hala bunun acısını çekiyor Türk sendikacılık hareketi. Ben çünkü rastlıyorum bizim Ege bölgesi sanayi odasında bir sendika tasarısı üzerinde konu-

yorduk falan. Ben de anlatıyorum işte sendikaların yararlarını, toplu sözleşme düzeni, şu, bu falan. Hoca hoca dedi bir tanesi, senin dedi dediğin o Avrupa'da o sendikacılık dedi. Burada öyle sendikacılık niye dedim yani? Aynı dönemde tekstilciydi bizim grup sözleşmesi yapmıştı fakat 300 milyon lira civarındaydı o zaman işçilerine geçen para. Ne kadar veriyorsun dedim o da 300 milyon lira dedi. E dedim yani niye korkuyorsun. Yok dedi onlar sözleşme falan yapmaz dedi. Onlar grev yaparlar grev dedi. Babacağızım dedi onların istediği parayı veriyor dedi gene greve devam ediyorlar neymiş dedi hükümete karşı yapıyorlarmış. Ona karşı yapmıyorlarmış. Yani böyle günler yaşadı Türkiye. Herhalde bunun hala birtakım acılarını da çekiyoruz diye düşünüyorum. O yüzden ama özellikle 12 Eylül'den sonra yapılan grup sözleşmeleriyle Türk sendikacılığın gayet olgunlaştığını da görüyoruz. Yani düşünebiliyor musunuz o günden bu yana grup sözleşmelerinin yapıldığı yerlerde öyle bir grev olayı çıkmadı. Zannediyorum Türk Metal Sendikası'nda bir günlük öyle bir uyuşmazlık şeyi oldu. MES'le arada bir günlük. 25-30 yıllık süreç içindeyiz. O günden bu yana iş barışı dolayısıyla sosyal barış grup sözleşmeleri düzeyinde devam ediyor. O nedenle bana göre iş hayatındaki bu istikrarın esas itibarıyla Türkiye'de sendikalaşmanın daha öyle çok korkulacak bir şey olmadığını işverenlere göstermesi gerekir. Ama onları hiç olmazsa desteklemek için dediğim gibi birkaç puan mesela işsizliği önlemek için nasıl her yaştaki hanımlara veya 18 yaşından itibaren bazı gençler için devlet bazı sigorta primlerini yüklenerek istihdamı teşvik edici şeyler aldığı için bu sendikacılığı teşvik için de bana göre vergilerde ve sigorta primlerinde kendilerine bu şekilde bir avantaj sağlanır diye düşünüyorum.

Diğer bir husus işyerlerindeki sendika temsilcilerinin güvenliği mutlaka ve mutlaka artırılması gerektiğine inanıyorum. Şu anda biliyorsunuz 2003 yılında gelen yasalarla işyeri

sendika temsilcilerinin güvencesi orada çalışan sıradan bir işçinin güvencesinden hiç farklı değil. O nedenle onun eskiye döndürülmesinde yarar olduğuna inanıyorum. Taşeronlaşmayı önlemek konusunda size şeylerimi söyledim. Ama taşeronlaşmayı yasaklayamayız arkadaşlar yani anayasanın ilgili hükümleri açık ve meydanda. Öyle yasaklama diye bir şey söz konusu olmaz ama taşeron işçilerinin de kayıtlı olanı da, kayıtsız olanı da sendikaya kaydettirmenin teminatlarını, güvencesini attırırsak ancak o zaman ya taşeron işçileriyle de sözleşme yapmak suretiyle veyahut ta taşeronları bu işyerinde tasfiye etmek suretiyle çünkü bakın kayıtsız, sendikasız ve sigortasız çalışan işyerlerindeki üretilen mallar çok kalitesiz olur. Şimdi bunların tasfiye edilmesi suretiyle pazarda bunların sattığı malları kaliteli üretim yapan sendikalı, sigortalı işyerleri sağlar. O nedenle de bu konuda oralarda çalışan kayıt dışı işçiler, sigortasız işçiler öyle işsiz kalacak, aç kalacak diye beklememek lazım. Çünkü üretimin artması suretiyle kayıtlı işyerlerinde orada mutlaka işçi ihtiyacı olacak ve oraya bu işçiler monte edilebilecek demektir. Bana göre bu yolda bir çalışma Türk endüstri ilişkilerinde oldukça radikal sonuçlar doğuracak niteliktedir. Son olarak bu toplu iş sözleşmesi yetkisine itirazlar bitmez tükenmez. Tabi yetkiye itiraz süresi içinde de işyerlerindeki sendikalı işçilerin tasfiyesi sonunda da oturduğunuzda pek sonuç çıkmadığını görüyorsunuz. Şimdi işverenler bile bile öyle çok işyerleri biliyorum her seferinde de mutlaka itiraz ediliyor. İtirazdan sonra işte toplu görüşmeye oturuluyor. Mümkün olduğu kadar oyalanıyor. Arabulucu da geliyor. Arabulucu geldikten sonra işte biraz daha bekleniliyor. Yüksek hakeme gönderiliyor. 1,5-2 yılı her seferinde geçiyor. Dolayısıyla 1,5-2 yıllık ücret farkları hep işletilmiş oluyor. Bunlara çok şimdi söylemek istemiyorum. Ne işyerini ne de sendikamızı bu bağlamda pek söylemek istemiyorum ama her defasında o işyerinde arabulucu olarak gittiğimde bu sonuçlarla karşılaştığımı ifade etmek isterim.

Dolayısıyla bunun önüne geçme bakımından mutlaka ve mutlaka kötü niyetle bir itiraz yani. Şayet yetki işçi sendikasına verilmiş ise işverene ayrıca bir yaptırım önlenmesi, yaptırım uygulanması ne yaptırımı yapılabilir. Böyle tazminat gibi bir şey olabilir çünkü o süre içinde sendika orada örgütlü olsaydı üyelik aidatı kazanacaktı. Hâlbuki bu arada birçok işte dava masraflarıyla birlikte masraf ta yaptı. Bununla ilgili olarak bir tazminat veya bu konu tartışılabilir diye düşünüyorum. Ama yetkinin mutlaka hızlandırılması konusunda da önlemler alınması gerektiği kanaatini taşıyorum. Beni sabırla dinlediğiniz için hepinize teşekkür ederim. Sorular olursa onlara yine ayrıca yanıt vermeye çalışırız. Sevgilerimi saygılarımı sunuyorum. Sağ olun.

Panel Başkanı: Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN

Değerli hocamız Fevzi DEMİR'in vermiş olduğu bilgilere sendikal örgütlenmenin önündeki hukuki engeller ile ilgili konuda teşekkür ediyoruz. Soruları daha sonra tartışma bölümünde ele almak, öyle konuşmuştuk. Şimdi 2. konuşmamız Sayın Nizamettin AKTAY. Anayasal değişikliklerin çalışma hayatına etkileri. Ben devreye girip zamanı almak istemiyorum araya oturum başkanı olarak. Derhal süreye de uyarmanız hocam çok memnun olurum teşekkür ederim.

Prof. Dr. Nizamettin AKTAY

Anayasal Değişikliklerin Çalışma Hayatına Etkileri

Evet, sayın başkan, değerli dinleyenler hepinizi ben saygılarımla selamlarım. Bilindiği gibi Eylül ayının 12'sinde bir referandum yapıldı Türkiye'de ve 7 Mayıs tarihli resmi gazete-de yayınlanan anayasa değişiklikleri halka sunuldu ve kabul edildi. Bu değişikliklerin bir kısmının da çalışma hayatını ilgilendirdiğini biliyoruz. Anayasanın 51, 53 ve 54. maddelerinde

yapılan değişiklikler çalışma hayatımızın demokratikleştiği, çok hakların ileri götürüldüğü bir yapı olarak sunuldu. Biz de bunu inceledik. Acaba böyle mi, değil mi diye. Görüşlerimizi sizin takdirinize sunacağız. Bu değişikliklerin 3 noktada yapıldığını ifade ettik.

Birincisi 51. maddede yapılan değişiklik. 51. maddenin 4. fıkrasında şöyle bir ifade vardı: aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz ifadesi vardı ve bu kaldırıldı. Artık eskiye göre işçi ve işverenlerin aynı zamanda ve aynı işkolunda birden çok sendikaya üye olmalarını düzenleyen bu hüküm ortadan kaldırıldı. Böylelikle çok sendika üyeliğinin önünün açılmış olduğu ifade ediliyor.

Şimdi aynı anda ve aynı işkolunda olup olmadığına bakılmaksızın birden çok sendikaya üye olunabilmesi için yapılan bu değişiklikle hürriyetlerin geliştirildiği de ifade ediliyor. Ve gerekçede de şu söyleniyor: Anayasanın 51. maddesinin 4. fıkrası sendika özgürlüğünü işkolu ile sınırlamakta ve aynı zamanda aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamayacağını hükme bağlamaktadır. Bu düzenleme uluslar arası çalışma teşkilatının sendika özgürlüğüne ve örgütlenme hakkının korunmasına ilişkin 87 sayılı sözleşmesini aykırı bulunmaktadır deniliyor. Bu nedenle söz konusu aykırılığın giderilmesi için 51. maddenin 4. fıkrası yürürlükten kaldırılmaktadır deniliyor.

Bir kere başlangıç olarak şunu söylemek lazım: eğer sendika çokluğu ilkesi çerçevesinde çalışanların ve işverenlerin istediği sendikayı seçebilmeleri sendika hürriyeti olarak algılanıyor ve başka da hiçbir şey düşünülüyorsa bu yanlıştır. Sendika çokluğu ilkesi, üye olmak isteyenlere alternatif sunulmasını sağlayan bir sistemdir. Kişiler alternatifler arasında istediklerini seçebiliyorlarsa, tercihlerini belirleyebiliyorlarsa bu sendika hürriyetinin gerçekleştiği anlamına gelir. Ve 2. olarak aynı işkolunda birden çok işyerini kısmi zamanlı olarak

çalışanların aynı zamanda, aynı iş kolunda, birden çok işyerinde kısmi zamanlı olarak çalışanların aynı anda birden çok sendikaya üye olabilmesi sağlanmak isteniyorsa bunun yolu da anayasadaki hükmü topyekûn kaldırmak olmamalıydı. Bunun başka yolları vardır. Meram anlatılmaya çalışılırken ortalığı yıkmak yanlış kanaatimizce.

Önce aynı anda ve aynı işkolunda birden çok sendikaya üye olabilmek imkânının tanınmasının getirilerini bir değerlendirmek lazım. Acaba böylelikle ne gibi sonuçlar ortaya çıkacak? Aynı anda birden çok sendikaya üye olan tek bir işyerinde çalışmakla birlikte işçilerin ortaya çıkması toplu iş sözleşmesi yetkisinin tespitinde çok büyük sıkıntılar çıkaracaktır ortaya. Bir kere birden çok üyelik söz konusu olduğundan toplu iş sözleşmesinin yetkisi tespitinde işyeri ve işletmede yarımından fazla çalışanın üyesi olduğu sendika değil, işyeri ya da işletmede en çok üyeye sahip sendikanın toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi söz konusu olacak. Bu geçmişte en fazla temsil yetkisine sahip sendika diye bir kavram vardı. O kavramın yeniden ihya olarak ortaya çıkacak. Yani geçmişe dönüş, 80 öncesine dönüş gibi bir uygulamanın ortaya çıkmasına sebep olacak. Bu sefer sendikalar başka sendikanın üyesi olsun ya da olmasın işçileri kendilerine üye yapmak için her yolu deneyeceklerdir.

Ayrıca ayartma olayları da son derece etkili olacaktır işçi ayartma, sendikalı üye ayartma olayları son derece etkili olacaktır. İdari olarak popülist bir yaklaşımla işçilerin her sendikaya üye olmaları gibi bir sonucun ortaya çıkması da muhtemeldir.

Yine idari olarak özellikle yetki tespiti dönemlerinde sendikalı seyyaliyet son derece yoğun bir biçimde işleyecektir. İşyeri ve işletmelerde sendika rekabetinin getirdiği olumsuz havalar huzursuzluğu ve gerginliği artıracak, işyerlerinde barış ortamından uzaklaştıracaktır. Hatta kavga ortamına gö-

türecektir. 1980 öncesinde Türkiye bu gelişmeleri yaşamıştır. Bunlardan başka çalışılan aynı işkolunda, aynı anda birden çok sendikaya üye olmayı yasaklamanın sendikal hürriyetleri kısıtlayacağı da ifade edilemez.

Her ne kadar gerekçede ILO'nun 87 sayılı sözleşmesine aykırılıktan söz edilmekte ise de bunun doğruluğu savunulamaz. ILO'nun 87 sayılı sendika özgürlüğüne ve örgütlenme hakkının korunmasına ilişkin sözleşmesini aykırılığı gösterecek bir hüküm anayasada mevcut değildi. Nereden istihraç ettiler bunu ben bilemiyorum. Sendika çokluğu ilkesi her ne kadar sendika hürriyetinin bir parçası ise de kişinin aynı anda birden çok sendikaya üye olması sendika çokluğu ilkesinin bir parçası olarak ta düşünülemez. Birden çok sendikaya üye olabilmek sendika çokluğu ilkesinin doğal bir sonucu değildir. Yalnızca yukarıda da bahsettiğimiz gibi bir hususun üstünde dikkatle durmak gerekir. Aynı işkolunda, farklı iş yerlerinde kısmi zamanlı olarak çalışanların aynı işkolunda farklı sendikalara üye olabilmeleri sendikal hürriyetin bir parçası olarak düşünülebilir ancak aynı işkolunda, tek bir işyerinde çalışanların aynı anda birden çok sendikaya üye olmalarını sağlayacak düzenlemeler sendikal hürriyet çerçevesinde düşünülmemeli. Bu kaos çıkarmaya yönelik bir uygulamanın tetikleyicisi olacaktır.

Dün sayın bakanla yapmış oluşumuz görüşmede de bakan bize aynı işyerinde tek sendika üyeliği konusunda tarafların bir mutabakatı olduğunu söyledi ama madem böyle bir mutabakat var idi ya da böyle bir şeyi getirmek istiyorsunuz kanunla böyle bir düzenleme yapmak istiyorsunuz o zaman niye anayasayı değiştirdiniz diye sorarlar. Anayasa zaten aynı işyerinde birden çok sendika üyeliği mümkün olsun diye değişiklik yapıldı. Değişiklik yapılmayacaktı ya da aynı işyerinde tek sendika üyeliği kabul edilecekti. Tek bir işyeri için tek bir toplu sözleşme yetkisi az sonra ona da geleceğiz

kabul edilecekti. Madem öyle niye anayasa değişikliği yapıldı? Mevcut durum zaten bunu sağlamakta idi.

Anayasanın 2. noktaya geldiğimizde 53. maddesinde yapılan değişiklik üstünde durmak istiyorum. Burada toplu iş sözleşmesi hakkı olan maddenin başlığı toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı olarak değiştiriliyor. Burada da kamu görevlilerine toplu görüşme hakkının yerine toplu sözleşmenin alması madde matlabında ifade edilmekte.

Son düzenlemeyle anayasadaki 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı kanunda yapılan değişiklik yani kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı tanınan hüküm ve aynı işyerinde aynı dönemde şimdi birden çok toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz hükmü yürürlükten kaldırılıyor. Bunun yerine aşağıdaki fıkra şimdi okuyacağım fıkra yürürlüğe sokuluyor. İfade aynen şu: memurlar ve diğer kamu görevlileri toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar kamu görevlileri hakem kuruluna başvurabilir. Kamu görevlileri hakem kurulu kararları kesindir. Bu 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 esaslarıyla diğer hususları kanunda düzenlenir. Bunun geniş bir gerekçesi var. Gerekçesine girmeyeceğim. Yalnız başlangıç olarak şunu söyleyeceğim. Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı veriliyor. Sözleşme bir borçlar hukuku tasarrufudur. Sözleşme şu mantığa dayanır: tarafların eşitliği asıldır sözleşme mantığında. Hukukçular bunu daha iyi algılayacaklardır. Siz eşit olmayan tarafların sözleşme yapabileceğini söylüyorsanız bu sözleşme değildir. Bunun adı başka bir şeydir. Bunun ne olduğu da çok iyi bilinir ama sırf bak sana ben sözleşme hakkını veriyorum. Dolayısıyla seni

tatmin ediyorum, tıpkı sen de işçiler gibi sözleşme yapıyorsun demenin hukuki mantığı içinde yeri yok. Bu sözleşme değil taraflar eşit değil. Tarafların eşit olması için ilk anda o iş sözleşmesinin ki iş sözleşmesi denmiyor idari bir tasarruftur memurun işe girmesi o idari tasarrufta idare ne yapıyordur şartlarını hazırlamıştır sunmuştur. Diğer tarafa dikta ettiriyordur. Bunları kabul et diyor. O da diğer tarafta o kendisine dikte edilen şartları kabul ediyor. Hâlbuki işçinin iş sözleşmesinde biliyorsunuz evet güçlü işveren yerine göre şartlarını dikta ettirebilir ama her halükarda işçinin kendi inisiyatifiyle, vasfıyla, niteliğiyle ya da arkasındaki güçle birlikte o şartları değiştirebilme şansı var. Ama bir kamu görevlisine tutup ta karşısındaki kamu otoritesine efendim ben işe girerken işte 1. derecenin şu kademesinde ya da 10. derecenin şu kademesinden değil de 5. derecenin şu kademesinden başlamak istiyorum deme şansı bunu pazarlık etme, bunu sözleşmeye koyma şansı var mı? Asla yok. Dolayısıyla buradaki sözleşme kelimesi de yanlış. Ama maalesef bu yanlış yapılmıştır.

Devam ediyoruz. 53. maddeye getirilen yeni düzenleme ile bu toplu sözleşme hakkı tanınıyor. Toplu görüşme kaldırılıyor. Toplu iş sözleşmesi iyi ki de denmemiş denmesi biraz daha sıkıntı çıkarırdı. Toplu sözleşme kapsamına girenlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri olması değişiklik öncesi anayasal düzenlemeyle uyumlu olduğunu gösteriyor. Yani eskiden kamu görevlilerine ve memurlara veriliyordu toplu görüşme hakkı. Bu sözleşmeye dönüştü yine kapsam olarak aynı yerde duruyorlar. Her ne kadar fıkroda 5. fıkroda yer alsa da toplu sözleşme ile ilişkilendirilmesi itibarıyla bakıldığında emeklilerin de toplu sözleşme düzeninde yer almaları yeni düzenlemenin farklılığı olarak görülmeli. Toplu sözleşmenin yapılmasında eskiye göre en önemli farklılık anlaşma söz konusu olmadığında mecburen başvuru yolunun sonunda yetkilendirilen kurulun kararlarına uyma zorunluluğu-

nun getirilmiş olmasıdır. Bu gerçekten önemli bir yeniliktir. Bu konuda da kamu görevlileri hakem kurulu demişler. Bilindiği gibi eski düzenlemede uzlaştırma kurulu söz konusu idi. Hatta maddi gerekçesini de aynı tabir aynen yer alıyor. Onu değiştirmemişler akıllarına gelmemiş yapanların. Maddi gerekçesinde uzlaştırma kurulu yazıyor kamu görevlileri hakem kurulu yazmıyor. En önemli olan eski düzenlemede nihai yetkinin Bakanlar Kurulu'nun yerine kamu görevlileri hakem kuruluna verilmiş olmasıdır. Diğer taraflar sözleşmeye varma konusunda anlaşamamışlarsa dosya kamu görevlileri hakem kuruluna gidecek. Bir uyuşmazlık onu sonlandıracak ve bir sözleşmeyi hazırlayacak ve yürürlüğe sokacak. Bu toplu taraflar kendi aralarında anlaşsaydı yeni uygulanmaya soksalardı nasıl uygulanacak idiyse aynı hükme, aynı etkiye sahip bir sözleşme olacaktır. Ve hakem kurulunun kararlarını kesin olacağını söylüyor tıpkı yüksek hakem kurulu kararları gibi. Doğru bu da yerinde bir ifadedir çünkü bunu tartışmaya açmak ya da muhakemeye, mahkemeye götürmek, yargıya götürmek büyük sıkıntılara yol açabilirdi. Maddenin 5. fıkrasıyla ilgili getirilen düzenleme toplu sözleşmenin nasıl yapılacağı şekli, usulü, yürürlüğü, kapsamı, istisnaları, yararlanacaklar ve emeklilere yansıtılması ve kamu görevlileri hakem kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları bunların kanunla düzenleneceğini anayasa ifade ediyor.

Fakat burada en önemli noktalardan bir tanesi olarak biz şunu görüyoruz üzerinde dikkatle durulmalıdır. Eğer kamu görevlileri hakem kurulu kanunla belirlenirken kanun koyucu bu kurulu kamunun etki ve yetkisine son derece açık bir biçimde oluşturursa bu taktirde her ne kadar hükümet dışı organlarca toplu görüşme nihayetlendirilmiş olsa da kamu görevlileri hakem kurulunu teşkil eden hükümet organlarının toplu sözleşmede etkisiz kaldığı söylenemez. Bilindiği gibi grev ve lokavtın yasak olduğu işyerlerinde, işletmelerde

toplular iş uyuşmazlıklarının çözümünde yine zorunlu organ olarak yüksek hakem kurulu teşekkül ettirilmiştir. Bunda da kamusal ağırlık söz konusudur. Yüksek hakem kurulunun vaatladığı toplular iş sözleşmeleri de her zaman serbest vaatlanan toplular iş sözleşmelerine nazaran daha düşük şartlarla vaatlanmaktadır. Bu teklif önündeyken Bakanlar Kurulu takdir yetkisinin sona erdiğine ve böylelikle daha da demokratikleşildiği gibi sonuca varabilmek kamu görevlileri hakem kurulunda çıkacak toplular iş sözleşmeleri için bu sözü söyleyebilmek kanaatimce çok erkendir. Büyük ölçekte hükümeti temsil edecek bir yapıda kamu görevlileri hakem kurulu belirlenecektir. Yani bu bir şey değil, ahkâm kesme değil, böyle olacağı kanaati % 100. Burada hasıl olacak kararların da kanaatimce yüksek hakem kurulu kararları dahi sosyal tarafları tatmin etmeyeceği kanaatini taşımaktayız.

Bunlardan başka anayasaya uygun bir biçimde çıkarılması öngörülen kanunların da kısa sürede çıkarılması önemlidir ve buna ilişkin bir düzenlemenin yapılması bekleniyor. Ne kadar zamanda yapılacak? Dün sayın bakana bunu da sorduk. Seçimlere kadar yapmayı düşünüyoruz dediler ama sosyal tarafların tabi bu konuda görüşlerini de alacaklarını ifade ettiler. Ama şahsi kanaatimiz seçimlere kadar bunun pek çıkabileceği yönünde değil. Bu maddeyle ilgili getirilen değişikliklerin önemli noktalarından bir tanesi bu getirilerin emeklilere de yansıtılacağıdır. Bunu iyi niyetle yapılmış bir düzenleme olarak ifade edelim.

Yine bu maddeyle son düzenleme aynı işyerinde aynı dönem içinde birden fazla toplular iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz hükmünün anayasadan çıkarılmış olmasıdır. Bunu çıkardılar. Bilindiği gibi 275 sayılı kanun döneminde işyeri ve işkolu düzeyinde farklı toplular iş sözleşmeleri yapılabilmekte idi. Bu yüzden farklı sözleşmelerin tevafuku, iç içe geçmesi söz konusu oluyordu. Hangisi uygulanacak denildi-

ğinde bakılıyordu sözleşmeler ayıklanıyordu işverenden yana olan hükümler uygulanıyordu. Bir yığın sıkıntı çıkmaktaydı ve mahkemelere düşüyordu ve bir yığın toplu sözleşmenin uygulanmasında gecikmeler olmaktadır. Bu maddenin anayasadan kaldırılması tabii ki toplu iş sözleşmesi grev lokavt kanunundan kaldırılması da aynı sıkıntıyı, aynı sıkıntının Türkiye’de yeniden yaşanmasına sebep olacaktır. Şimdiye kadar 27 yıllık dönemde uygulanan ve uygulama döneminde oldukça başarılı sonuçlar veren, tarafları rahatsız etmeyen bu hususun kaldırılmasının sebeplerini anlamakta biz zorlanıyoruz. Gerekçede şu söyleniyor deniliyor ki; ILO’nun 98 sayılı sözleşmesine uyumluluğu sağladık deniliyor. Biz ILO’nun 98 sayılı sözleşmesinin 4. maddesini açtık okuduk. Orada bu bahsedilenle ilgili hiçbir ilişki yok. Yani nereden bunu yine çıkarttılar ILO’nun 98 sayılı sözleşmesine aykırılığı ve bunu anayasal düzenleme yolu yapmayı çıkarttılar biz anlayabilmiş değiliz. 3. ve son olarak anayasanın 54. maddesinde yapılan değişiklikten bahsetmek istiyoruz. Bu maddede yapılan değişiklik 2 ana başlık üstünde oturuyor. Bir tanesi grevle ilgili, grev yasaklarıyla ilgili. Grev esnasında greve katılan işçilerin grev düzenlemesiyle ilgili düzeltiyorum. Grev esnasında greve katılan işçilerin sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu grev uygulan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumludur denilmekteydi. Bu yanlış bir hükümdü. Biz bunu yıllardan beri hukuk camiasında hocalarım olsun, bizler olsun sürekli yazdık çizdik. Bu yanlıştır, yetki verilmemiş bir şekilde yetkisiz kişilerin yapmış olduğu tasarruflardan dolayı sendikayı sorumlu tutmak zorunlu hukuk prensiplerine de uymamaktadır. Borçlar hukukunun temel hükümlerine, ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir. Bunun değiştirilmesini biz yıllardan beri söylüyorduk ve bu değişiklik yapılmıştır. Belki de çalışma hayatıyla ilgili yerinde olan tek değişiklik, anayasadaki değişiklik bu olarak görülebilir.

Diğeri ise 54. maddenin 7. fıkrasının anayasa metninden çıkartılması. Bu, grev yasaklarını anayasadan çıkararak ifade eder. Diyor ki değişikliğin kaldırdığı hüküm siyasi amaçlı grev ve lokavt dayanışma grevi ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğerleri yapılamaz diyor. Maddenin gerekçesinde de şöyle ifade ediyor: taraf olduğum uz uluslararası sözleşmelerle çağdaş demokratik toplumlarda çalışma hayatını düzenleyen ve genel kabul gören evrensel ilkelerle bağdaşmayan, grev ve lokavt hakkına getirilen sınırlamalar 54. maddenin 3. ve 7. fıkraları yürürlükten kaldırılmaktadır. Söz konusu hükümlerin kaldırılmasıyla sendikal haklar ile grev ve lokavt haklarının kullanılması bakımından ileri bir adım atılmış olmalıdır. Dünyanın hiçbir yerinde grev ve lokavt hakkının sınırsız kullanıldığını söylemek mümkün değil. Maalesef bazı yazarlar, bazı çizerler ya da bazıları popülist yaklaşımlarla bunun sınırsız bir biçimde kullanıldığını ifade etmektedir. Ama bunun böyle olmadığını bilmekteyiz.

Son anayasa değişikliği ile sürekli olarak yapılan taleplerin karşılanması hep istenmiş. Fakat dikkatten kaçırılmaması gereken konu bu talepleri karşılarken ortaya çıkması muhtemel gelişmeler kestirilmemiştir. Şimdi anayasada kabul edilen grev yasaklarının tümünün ortadan kaldırılması, işyeri işgali ve verim düşürme vb. diğer direnişlere getirilen yasakların kaldırılmasının doğuracağı sonuçlar ne olacaktır? Bunlar acaba iyi hesap edilebildi mi? Grev hakkında getirilen sınırlamaların kaldırılmasıyla çalışanların sadece çalışma hayatına yönelik taleplerinin olamayacağı, siyasi ve illegal örgütlerin taleplerinin de dillendirildiği grev uygulamalarının ortaya çıkmasına muhtemel olduğu bilinmelidir.

Anayasalar otorite karşısında vatandaşın haklarını garantiye aldığı metinlerdir. Ancak anayasalar aynı zamanda bireylerin refah ve huzur içerisinde yaşayabilmeleri için tedbirleri

alan kabul üzerine nasıl gerçekleştirileceğinin düzenlendiği metinler olarak ta ortaya çıkar. Anayasa'da grevle ilgili bütün yasakları kaldırdıktan sonra bu yasakların kanunlarla tekrar getirilmesi de mümkün değildir. Belki anayasa değişikliğini hazırlayanlar bunu düşünmüş olabilirler.

Bir başka ifadeyle anayasa yasakları anayasa yasakları yazmadan kanunlar yolu ile grev yasakları getirilmek istenebilir. Ama bu uygulama kabiliyeti son derece sınırlıdır. Belki o işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme vs. onlarla ilgili olarak toplu iş sözleşmesi grev lokavt kanunu dışında borçlar hukukuyla, borçların temel hükümleri çerçevesinde ya da zarar ile ilgili borçlar hukuku hükümleri çerçevesinde bazı takibatlar yapılabilir onların engellenmesi bakımından. Ama genel grevi, dayanışma grevini bunları nasıl önleyeceksiniz bunu anayasada yazmıyoruz ama hadi kanunlara yasak getiririz deyip te yapmaya kalkarsanız bu sefer niye anayasayı değiştirdiniz diye de size sorarlar.

Son olarak şunu söylemek istiyoruz: 1982 anayasası üzerinde bugüne kadar 16 değişiklik yapıldı. Bu değişikliklerle toplam 85 madde ve başlangıç kısmında değişiklikler yapıldı. Her değişikliğin anayasayı daha da demokratikleştirmek için yapıldığı ifade edildi. Ancak son yapılan değişikliklerin özellikle birkaç madde üzerinde yoğunlaştığı bu anayasa mahkemesinin teşekkülü, hakimler ve savcılar yüksek kurulunun teşekkülü esas olarak bu değişikliklerin yapılmasının niyetlendiği düşünülüyor. Diğer değişikliklerin ise esas değişikliklerin yanında arazi değişiklikler olduğu kanaatini taşımaktayız. Her ne kadar tali mahiyette olsa da yukarıda incelemeye çalıştığımız değişiklikler toplum hayatında önemli değişiklikleri de doğuracaktır. Sonuçları doğuracaktır. Meclis çoğunluğuna sahip siyasal parti tarafından yapılan değişikliklerin samimi bir biçimde toplumun demokratikleşmesine katkı sağlayacağına ilişkin ciddi endişeler mevcuttur.

Tekel işçilerinin 2,5 ay süren sokakta yatma eylemini sona erdirmek için her türlü idari, hukuki ve cebri yolu deneyenlerin sırf hükümetin tasarruflarına karşı görüş beyan ediyorlar diye kış ortasında bu işçilere gazlı, soğuk sulu baskınlar düzenleyenlerin işçilerin her türlü eylemine izin veren bu grev değişikliklerine ve diğer anayasa değişiklikleri samimi bir biçimde yapacaklarını, bunu samimi bir açılım olarak göreceklere kanaatimce düşünmek pek fazla mümkün değildir. Bu çerçevede yapılmak istenen değişikliklerin çok kısmen faydalı olacağı ama bazı değişikliklerin de önemli ölçüde tetikleme faaliyeti yapacağını, çalışma hayatını kaosa sürükleyeceği endişesi taşımaktayım.

Hepinizi saygılarımla selamlarım.

Panel Başkanı: Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN

Sayın Aktay'a teşekkür ediyorum. Anayasal değişikliklerin çalışma hayatına etkileri 51, 53 ve 54. maddelerde bazı endişeleri ile birlikte demek 2011 yılına seçime kadar sendikal hayatımızda baya hareketli bir aylara, günlerin önümüze gelecek. 3. konuşmacımız Prof. Dr. Nüvit GEREK. İş sağlığı ve güvenliği yasa taslağıyla ilgili neler getirdiği konusunda sunumunu yapacak. Buyurun sayın Gerek.

Prof. Dr. Nüvit GEREK

**İş Sağlığı ve Güvenliği Yasa Tasarısı Taslağı
Neler Getiriyor?**

Teşekkür ederim sayın başkan. Değerli katılımcılar, sabrınızın sonuna geldiğinizi biliyorum. Bir 10 dakika daha sabretmenizi rica ediyorum. Bugün ilk oturumda ve şu andaki oturumda çok güzel tebliğler dinledik. Öncelikle sevgili hocalarıma teşekkür ediyorum. Bu konferansı düzenlemekte emeği geçen herkese ve Süleyman Demirel Üniversitesi'nde

görev yapan genç arkadaşlarıma özellikle teşekkür etmek istiyorum. Bugün değinilen konuların hepsi doğal olarak son derece tartışmalı konular, son derece zor konular.

Benim değineceğim konu ise hemen hemen üzerinde hiç tartışma olmayan bir konu. Bildiğiniz gibi hem iş hukukunu hem sosyal güvenlik hukukunu ilgilendiren bir konu iş sağlığı güvenliği konusu. Yürürlükteki mevzuatla ilgili olarak taraflar arasında bir tartışma, görüş ayrılığı söz konusu değil. Esasen bu konuda yeterli mevzuatımızın olmadığı da söylenemez. Özellikle son zamanlarda AB direktiflerinin birebir çevirisi niteliğinde çok sayıda yönetmelik var. Ancak mevzuattaki dayanıklılığı önleme açısından bir temel iş sağlığı, iş güvenliği kanununun çıkması son derece yararlı olur. Bu konuda çabalar da var ama çok daha önce kanunlaşabileceğini zannediyordum. Nedense bugüne kadar gerçekleşmedi. 51 küsür maddeden ibaret dolayısıyla sadece maddeleri okumak bile yarım saatten fazla bir zaman alır. Bunu kısa bir zamanda dağıtmadan nasıl aktarabilirim diye düşündüğümde 3'e ayırabilmek aklıma geldi. 1. kısımda tasarı taslağında öngörülen şu andaki mevzuatımızda olmayan yeni kavram ve kurumlar. Daha sonra 2. kısımda kimlere hangi sorumlulukların, yükümlülüklerin getirildiği ve daha sonra da maddelerde yeni düzenlemeler, yürürlükteki mevzuatımızda olmayan yeni düzenlemeler.

İlk olarak işçi kavramı yerine çalışan kavramının bulunduğunu görüyoruz taslağın 3. maddesinde.

Bir diğer yeni kavram iş ilişkisi kavramı, iş sözleşmesi yerine artık her türlü çalışma, çalıştırma ilişkisi ve memurları da kapsayacak şekilde atanma işlemiyle kurulan ilişki de burada yer alıyor.

Bir yeni çalışan kavramı görüyoruz. İş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcisi. Bu diğer sendika temsilcilerinden farklı olarak sadece taslakta iş sağlığı ve güvenliği konusunda bir iş yerinde çalışanların temsilcisi.

Gene yeni bir kavram: kendi adına çalışan. Burada tek başına herhangi bir işyerinde bu bir elektrik ustası olabilir, bir duvar ustası olabilir, bir marangoz olabilir tek başına çalışan bir kişi. Kendisine ait işyerinde veyahut ta başka bir işverene ait işyerinde ama yanında işçi çalıştırmadan tek başına çalışan kişi.

Bir diğer kavram önleme. Mesleki riskleri önlemek veya azaltmak için işyerinde yapılan işlerin bütün aşamalarında planlanan ve alınan önlemlerin tümü.

Risk değerlendirmesi 2 ayağı olan bir kavram. İş yerinde var olan veya ortaya çıkabilecek tehlikelerin, zararların saptanması 1. ayak. 2. ayak ta bunların nasıl önlenebileceği.

Ve son olarak ta risk grupları kavramı. Kadınlar, çocuklar, yaşlılar, özürllü ve diğer hassas risk grupları özel olarak yer alıyor metinde.

Bir KUTGES gördüğümüz bir kurum çok ta yararlı olabileceğini düşünüyorum iyi işletilebilirse. Ulusal iş sağlığı ve güvenliği konseyi var. Bu konsey ne yapacak? Genel politikaları tespit edecek, öncelikleri belirleyecek, tavsiyelerde bulunacak doğal olarak bakanlık, sosyal taraflar, ilgili kamu kurumları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarından oluşacak. Şimdi bu konuyla ilgili olarak kimlerin sorumluluk taşıdığı konusunu bir şema halinde aktarmaya çalışacağım ama bunu getiremedim ekrana nedense. Belki bir arkadaşımız yardımcı olabilir. Ben buradan aktarmaya çalışayım. Evet, daha önce işverenlerin ve işçilerin sorumlu tutulduğunu biliyoruz. Buna ek olarak kendi çalışanların biraz önce ifade ettiğim gibi yükümlülükleri ve üreticiler ve tedarik edenlerin yükümlülükleri ilk defa düzenleniyor. Bu tabi çok ayrıntılı ama ben sadece ana başlıkları itibariyle sıralamaya çalıştım. Bir defa işverenin işyerleri arasında ayırım yapılmaksızın işte havalandırma, aydınlatma, ısıtma gibi konulardaki alması gereken genel tedbirleri alması gerekiyor. Bunun dışında işyerinin özeliğine göre ayrı ayrı dü-

şünmesi gereken tedbirler var. Koruyucu, önleyici hizmetlere ilk defa yer verildiğini görüyoruz. İlk yardım, yangınla mücadele ve ciddi yakın tehlike hallerinde tahliye sağlanması, risk değerlendirmesi yapılması, kazaların ve meslek hastalıklarının kaydedilmesi ve bildirilmesi, çalışanların eğitimi ve ilk kez bir madde olarak yer alan çalışanların görüşlerinin alınması ve katılımlarının sağlanması bunun da çok önemli olduğunu düşünüyorum ve işin görüldüğü işyeri binalarının, eklentilerinin, üretimde kullanılan girdilerin ve koruyucu teçhizatın mevzuatın ön gördüğü nitelikte, kalitede olmasının sağlanması.

Çalışanların yükümlülüklerine gelince tabi ki gereken dikkat ve özeni göstermek, kendi sağlık ve güvenlikleri kadar başkalarının sağlık ve güvenliğini de korumaya çalışmak, araç gereç donanımı, kişisel koruyucuları doğru kullanmak, bunları kullandıktan sonra yerine iade etmek, işyeri dışına çıkarmamak, keyfi olarak değiştirmemek ve ciddi ve ani bir tehlike doğması durumunda mutlaka işverene veya iş sağlığı ve güvenliği temsilcisine haber vermek, teftişe yetkili müfettişler geldiğinde onlara gereken yardımı sağlamak. Kendi adına çalışanların yükümlülükleri de tabi ki bir defa kendilerine ait bağımsız bir işyerinde bu faaliyeti yürütüyorlarsa kendi işyerlerinde bunun gereğini yapmak, başka bir işverene ait bir işyerinde kendi başına çalışıyorsa oranın iş sağlığı güvenliği konusundaki tedbirlere uymak, ciddi yakın, önlenemeyen tehlike hallerinde hem kendi vücut bütünlüklerini koruyacak şekilde davranmak, yangın tehlikesi varsa gereken tedbirleri almak ve var olan tedbirlere uymak. Yeni daha önceki mevzuatımızda bulunmayan bir düzenleme.

Üreticilerin ve tedarik edenlerin yükümlülüğü başlığını taşıyor 26. maddede. İş ekipmanlarını, kişisel koruyucu donanımları, üretimde kullanılan her türlü malzemeyi, girdileri temin veya tedarik edenler ve işyeri dışından bakım, onarım, servis vb. hizmetleri sağlayan kurum ve kişiler de bu ürün ve

hizmetlerin iş sağlığı, güvenliği mevzuatına uygun nitelikte olmasını sağlamak mecburiyetinde. Şimdi taslakta öngörülen yeni düzenlemelerin neler olduğunu çok kısaca birkaç dakika içerisinde aktarmaya çalışacağım. Birincisi: İşle ilgili şu veya bu şekilde bağlantılı olan her konuda işin başlangıcından önce, üretim süreci esnasında ve daha sonra iş sağlığı ve güvenliği konusunda gereğini yapmak şeklinde sınırsız bir sorumluluğu söz konusu işverenlerin.

Ve 7. maddenin 2. fıkrasında işverenin genel yükümlülüğü başlığını taşımakta bu fıkra. Gereken çalışmaların ve alınması gereken tedbirlerin mali yükünün hiçbir şekilde çalışanlara yükletilemeyeceği belirtiliyor burada.

8. maddede gene önemli bir husus toplu korunma yöntemlerine kişisel korunma yöntemlerine kıyasla öncelik verilmesi gerektiği ifade ediliyor. Bunun dışında 9. fıkroda iş kanunumuzdaki genel anlayışa uygun olarak işe uygun işçi çalıştırma borcu ile uyumlu bir düzenlemenin var olduğunu görüyoruz. Hayati ve özel tehlike arz eden işyerlerine sadece yeterli bilgi ve talimat verilen işlerin girebileceği bunların dışındakilerin girmemesi gerektiği ifade ediliyor. Takip eden maddelere kısaca değinecek olursam aynı işyerinde birden fazla işverenin faaliyet göstermesi durumunda bunların iş sağlığı ve güvenliği konusunda iş birliği yapmaları ve aralarında bir koordinasyonun sağlamak zorunda oldukları ifade ediliyor.

11. maddede koruyucu ve önleyici hizmetlerin neler olduğu açıklandıktan sonra bunların bakanlık tarafından belgelendirilen kişilere yaptırılması gerektiği ifade ediliyor. Bugün bu bir sektör haline gelmiş vaziyette. Eğitim veren bir takım kuruluşlar var. Bunların hepsinin Bakanlık'tan belge alması gerekiyor. İlk yardım, yangınla mücadele ve tahliye konusu elbette çok önemli bir konu. Bir defa böyle bir durum söz konusuysa gerekli donanıma sahip olan yani gerekli koruyucu teçhizata sahip olan ve özel olarak görevlendirilenler hariç

diğer işçilerin burada çalışmaya devam etmeleri işveren tarafından istenilmeyecek. Ciddi yakın ve önlenemeyen tehlike hallerinde eğer bu bölgeleri terk etmişse işçiler bu davranışları nedeniyle işçilik hakları kısıtlanamayacak. Ve gene aynı maddede 5. fıkrada eğer amirlerine derhal anında haber verme olanağı yoksa oradaki çalışanların kendi inisiyatiflerini kullanabilecek durumda olmalarının sağlanması öngörülmüyor ve 6. fıkra uyarınca ilk yardım, yangınla mücadele, tahliye ve ciddi yakın tehlike hallerinde görevlerini yaparken bu konuyla ilgili görevlerini yaparken ihmalkar davranmadıkça yahut kusurlu davranışları tespit edilmedikçe bu çalışanlar olumsuz davranışlarla karşılaşamayacaklar.

13. maddede risk değerlendirmesi konusunda sadece işverenlerin değil kendi adına çalışanların da aynı sorumluluğu taşımak zorunda oldukları denir.

16. maddede katılım, iş sağlığı güvenliği konusunda görevli olanların görüşlerini aktarmaları ve katılımlarının sağlanması ön görülüyor.

17. maddede eğitim konusu düzenleniyor. Bu tabii oldukça ayrıntılı. Ben tek tek değinmeyeceğim. Ama önemli olan husus eğitim maliyetinin çalışanlara yüklenemeyeceği ve gene önemli bir konu eğitimde geçen sürenin çalışma süresinden sayılacağı, iş süresinden sayılacağına ifade edilmiş olması.

19. maddede gene kendi adına çalışanların bu konudaki yükümlülüğü ifade ediliyor.

20. madde sağlık gözetimi başlığını taşımakta. Yaş unsuru, yapılan işin ağır ve tehlikeli olup olmadığı hususlarına değinildikten sonra genel mantığı içerisinde taslağın, işçi yerine çalışan kavramı kullanılıyor. Hiçbir ayırım yapılmaksızın genç işçi, çocuk işçi, daha ileri yaştaki işçi, kadın işçi, özürlü işçi hiçbir ayırım yapılmadan bütün çalışanlar için sağlık raporu alınacak ve işin niteliği gerektiriyorsa periyodik olarak

bu sağlık kontrollerinin devam etmesi söz konusu olacak. Ve gene bununla ilgili mali yük hiçbir şekilde çalışanlara yükletilmeyecek.

21. maddede gene yeni ve önemli bir düzenleme görüyoruz. Risk grupları başlığı altında kadınlar, çocuklar, özürülüler ve dikkatinizi çekmek isterim ilk defa yaşlılar çalışma hayatımızda daha doğrusu ileri yaş grubundakiler demek belki daha doğru bunların özel olarak korunması gerektiğine dair bir hüküm mevcut.

23. maddede iş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcisinden söz ediliyor. En az 10 çalışanın bulunduğu işyerinde mutlaka bir iş sağlığı güvenliği çalışan temsilcisi bulunacak.

İlerleyecek olursak 25. madde izinler ve belgelendirme başlığını taşımakta. Burada işverenin sağlayacağı girdilerin, üretimde kullanılan malzemelerin ve işyeri olarak kullanılan bina ve eklentilerin iş sağlığı güvenliği bakımından yeterli nitelikte olması düzenleniyor. Maddenin 2. fıkrasında da hangi işyerleri, işler ve ürünlerle ilgili olarak iş sağlığı güvenliği belgesi alınması gerektiği bakanlıktan ifade ediliyor.

Gene 26. maddede buna paralel olarak tedarik edenlerin bu hizmetleri, ürünleri tedarik edenlerin de taşımaları gereken sorumluluklar ifade ediliyor.

27. madde aşına olduğunuz bir başlık. İşin durdurulması ve işyerinin kapatılması başlığını taşıyor. Ancak burada işçi ifadesi yerine çalışan temsilcisinin yer alması gerektiği ifade ediliyor. Başkaca bir değişiklik yok.

28. maddede tütün ve tütün mamullerinin kullanılmasının sınırlandırılması, yasaklanmasıyla ilgili bir düzenleme var. Ama dikkatimi çeken bir nokta; alkol ve uyuşturucu kullanımıyla ilgili olarak var olan yasak muhtemelen unutulmuş olabileceğini düşünüyorum. Taslakta yer almıyor.

Son 3 maddeye geliyoruz. Taslağın 30. maddesinde devletin yetkisi başlığı var. Bu 4857 sayılı kanunda 91. maddede yer alan bir başlık. Ama şu anda açıklamaya çalıştığım taslakta çalışma hayatıyla ilgili tüm mevzuatın uygulanması değil, sadece iş sağlığı güvenliği yönünden izleme ve denetlemenin amaçlandığı ifade ediliyor ve umarım gerçekleşir. Çünkü biliyoruz ki Çalışma Bakanlığı'nın elindeki müfettiş sayısı son derece az, son derece yetersiz. Burada ihtiyaca yetecek sayıda müfettişin ve gene çok önemli bir kavram kullanılmış, devlet adına yetkili olarak denetim yapacakları ifade ediliyor.

32. maddede yetkili memurların ödevi başlığı altında mevcut mevzuatımızda yer alan düzenlemenin müfettişin sorumluluğu altında düzenlenmesi söz konusu ve son olarak ta gene yerinde bir düzenleme madde metninde bir değişiklik yok ama zabitanın yardımcı başlığı yerine güvenlik güçlerinin yardımcı başlığı getirilmiş. Çünkü hakikaten zabita güçlerinin çağırıldıkları zaman pek bir fonksiyon yerine getiremediklerini söylememiz mümkün. Ben açıklamalarımı burada tamamliyorum. Ancak öğleden önce sosyal güvenlikle ilgili olarak değerli kardeşim Enver TOÇOĞLU'nun değindiği hususlara bir ilave yapmak istiyorum. Yusuf ALPER hoca da bana hak verecektir tahmin ediyorum. Sosyal güvenlik fonlarının erimesinde çok önemli bir faktör halk arasında yakacak yardımcı olarak bilinen bir uygulamaydı. Siyasi bir kararla SSK'nın emeklilere bu ödemeyi yapması öngörüldü. Ama bu ödemelerin karşılığında kurumun bir prim tahsilatı imkanı olamadığı için fonların erimesinde bu da önemli bir faktördü. Bunu da hatırlatmakta yarar gördüm.

Sabrınız için teşekkür ediyorum.

Panel Başkanı: Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN

Sayın Gerek'in iş sağlığı ve güvenliği yasa tasarısı taslağıyla ilgili vermiş olduğu bilgilerden dolayı kendilerine teşekkür ediyorum.

Panelde Sorulan Sorular

Panel Başkanı: Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN

Sayın ARICI buyurun

1. Soru: Prof. Dr. Kadir ARICI

Sorularımı öncelikle Fevzi Bey Hocama sormak istiyorum. Şimdi kısaca sadece soracağım. Fevzi Bey hocam bu televizyon kurulmasıyla ilgili hükmün kanuna konulması gerektiğini söylüyorlar. Ben şahsen buna gerek olduğunu düşünmüyorum. Çünkü sendikalar gelirlerinin % 40'ını bu tür ticari, sınai kuruluşlarının hisselerine yatırabilme imkânları var. Şimdi mesela sendikalar bu konuda bir televizyon satın alma konusunda ya da mevcut satılan hatta kamunun elinde var şu anda tasarruf mevduat fonunda var. Bunlardan bir tanesini çok rahat alabilirler. Ve kanuna lüzumsuz şeyleri çıkarıyoruz, anayasadan da çıkarıyoruz. Bence kanuna bu konuda açık bir hüküm koymanın hiçbir faydası yok. Burada 2 tane TÜRK-İŞ'in eski genel başkanı var. Bir de mevcut başkanımız var. Dolayısıyla sendikalar bu konuda televizyon kurma konusunu ciddi olarak gündemlerine aldılar mı, almadılar mı? Bir de bu madde bu ihtiyacı karşılar mı? Fevzi Bey hocam bu konuda ne düşünür onu sormak istiyorum.

2. bir sorum, şimdi siyasi partiler sendikaların içinde fiilen milletvekili olması konusunu 274 sayılı kanun döneminde bu mümkündü, uygulandı. Burada bir risk vardı. O risk te sendikaların bağımsızlığı konusuydu. Siyasi partiler karşısındaki bağımsızlığı. Dolayısıyla 2821 sayılı kanuna bu bağımsızlığı sağlamak için kurulmuştur. Şimdi biz bunu buradan çıkarırsak aynı risk yeniden söz konusu olmayacak mı yani sendikalar çünkü Türkiye'de demokrasi yeterince gelişmediği için siyasi partiler sendikaları çok rahat bir şekilde ele geçirip amacın dışına taşıyabilirler mi bunu engellemek için konulmuştu bu konuda görüşünüzü öğrenmek istiyorum hocam.

Şimdi Nizamettin Hocama bir soru sormak istiyorum. Bu da şimdi anayasa değişikliklerinde hem 87’de 51. maddede hem de 54. maddedeki hükümlerin kaldırılmasında benim bildiğim hep 87 ve 98 de olur. Hâlbuki aplikasyon komisyonu kararlarına bakın hiç birinde buna yönelik bir tane tenkitle karşılaşmıyoruz. Dolayısıyla aplikasyon komisyonunda bu konuda hiçi bir değişiklik yok iken bu maddeleri çıkardığımızda ileride tarihi yorum noktasında yani benim anlayabildiğim kadarıyla Türkiye’nin belli bir uygulaması var ve bu uygulamada da siz aynı anda, aynı işkolunda 2 sendikaya birden üye olmaya ilişkin hükmü yasaya koyamayacaksınız. Çünkü Türkiye bundan hiçbir şikâyeti yok bundan da şikâyeti yok. Şimdi tarihi yorum noktasında yarın anayasaya böyle bir hüküm konulduğunda ilgililer anayasaya aykırılık iddiasında bulunabilirler mi? Bu konudaki görüşünüz nedir?

Yine bir başka soru Nizamettin hocama, şimdi sendikaların sorumluluğunun kaldırılması konusu bunu Fevzi hocam da cevaplandırabilir. Bu madde biliyorsunuz TARIŞ grevi dediğimiz bizim sendika tarihimizde çok acı bir grev vardı. Şimdi bu Türkiye içinde çok önemli bir hadise. Şimdi siz TARIŞ fabrikaları mahvedilmişti ve bunun faturasını kimse ödemedi. Günümüzde de İstanbul’da, Ankara’da büyük şehirlerde toplantı ve gösteri yürüyüşleri yapılıyor, vatandaşın arabaları, işyerleri tahrip ediliyor ve devlet bunların, bu tahrip edenlerden bu paranın alınması konusunda hiçbir çaba göstermiyor. Tamam, sendikalardan bu sorumluluğun kaldırılması yerindedir. Peki, bu boşluğu toplantı ve gösteri yürüyüşleri kanununa bir hüküm koysak ve desek ki; devlet bu zararları verenlerden bu zararları ilgililer tahsil için çaba gösterir. Çünkü Avrupa’da hiç kimse bunu yapamıyor niye? Sonuna kadar üzerine gidiliyor. Ama burada hukuki bir boşluğumuz var. Böyle bir hükmün toplantı ve gösteri yürüyüşleri kanununa konularak yetkili ve sorumlulardan çünkü bunu yapanlardan

da bunun hesabı sorulur o zaman. Böyle bir hükmün konulmasını siz ne düşünüyorsunuz? Bundan kaldırmak mı sadece problem çözülür mü çok teşekkür ederim.

Panel Cevapları:

1. Cevap: Prof. Dr. Fevzi DEMİR

Şimdi televizyon kurulması konusunda açık bir yasak var orada siyasi partiler, sendikalar kuramaz diye o yüzden. Mümkünse yatırmak suretiyle kurabilir misin ama burada da sendikaların hissesi yarından sonra savcılık bu konuya el koyar, seni engeller mi, oradaki hükümden yola çıkarak o yüzden dedim bana göre yararlı olabilir. Hem bir işçinin haklarının özellikle zaman zaman bunları gazetelerde görüyoruz. Mesela sosyal sigortalarda benim prim günüm ne kadardır? Daha kaç yaşında emekli olacağım gibi bütün şeylere cevap verebilir diye düşünüyorum. Ve sendikalı olmanın, sigortalı olmanın yararlılığı burada belirlenebilir ve sigortasız çalışanların da şikâyetleri alınabilir. Yani en azından bu konuda bir değişiklik yapılabilir. Milletvekillerinin bağımlı olması konusu ise hani bir partiden falan bana göre siz sendikalı başkanlarını yönetimle ilgisini keserseniz asıl o zaman bağımlı olur. Yani onların sendikayla ilgisinin kesilmeden devam etmelerini istiyorum ki; arkadaki kimlerin şeyin üzerinde olsa daha özgür devam eder. Ama onla ilişkisini kestir mi parti disipliniydi, şuydu, buydu yani o zaman daha bağımlı olur. O nedenle ben onun kaldırılmasına dair anayasa hukuku kitabımda yazdım, hem iş hukuku kitaplarında yazdım. Yani bu 2 konu çok önemli. Aynı işkolunda bu anayasada yapılan değişiklikler ben orada biraz şey bakımından uygun gördüm anayasadan kaldırılması bakımından çünkü anayasa yapma tekniğine pek uygun değil bunlar hep yasayla düzenlenecek olan konulardı. Onları da o zaman eleştirmiştim. O yüzden yasalara dikkat etmek gerekiyor. Yasada bunların devam et-

mesi gerekiyor aslında. Bu aynı işyerinde 2 tane toplu sözleşmeye yol açan aynı işkolunda 2 tane üyelik olduğu zaman da bu konuda sayın Aktay'ın görüşlerine katılıyorum yani hakikaten kaos olur. Ona imkân vermemek lazım. Yani o yüzden sendikacılık hareketini önünde engel olarak gördüğümü belirtmek isterim.

2. Cevap: Prof. Dr. Nizamettin AKTAY

Sayın Arıcı'nın açıklamaları aslında bizim tebliğimizin içinde kısmen vardı. Uluslararası çalışma örgütünün kendileri aplikasyon komite çalışmalarına da katıldılar. Bizde zaman zaman katıldık. Türkiye bu bakımdan hiç suçlanmıyor. Türkiye hiç demokratik eksiklik var, bunları değiştirin vs. demiyorlar. Demedikleri halde özellikle 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri gerekçeye yazıp işte bunları yaparsak daha fazla demokratikleştiririz demek aslında başka bazı hesapları gündeme getiriyor. Bakınız çok sendika üyeliği aslında Kadir hoca çift sendika üyeliği diyor. Kadir hoca çift sendika üyeliği değil çok sendika üyeliği geliyor. 3 sendikaya, 5 sendikaya üye olabilirsiniz. Bu gelecek ortaya. Bunlar ne büyük sıkıntılar yaratacak. Sebep ne? Şimdi buradan da Sayın Sabri Bey'e cevap vereyim. Aslında Sabri Bey benim meramımı biliyor. Herkes te benim meramımı biliyor ama burada bir oyun oynanıyor. Türkiye'de tarım işkolunda oynanan, TÜRK-İŞ'e bağlı sendikalara oynanan oyunlar var. Türkiye'de Metal-İş kolunda TÜRK-İŞ'e bağlı sendikalara uygulanan oyunlar var. Bazı şeyler var, gelişmeler var. Bu gelişmeler sonucunda Türkiye'de TÜRK-İŞ'in dengedeki yerinin değiştiğini biliyoruz. Bakınız sizler çok iyi bilirsiniz sendikacısınız. 1950-60 arasında Türkiye'de 2 tane konfederasyon yaratıldı. Birisi A partisine, birisi B partisine. Son zamanlarda yine bir konfederasyon yaratılıyor bilmem ne partisine. Siz neredesiniz? Siz nötrsünüz. Siz dengede duruyorsunuz. TÜRK-İŞ'siniz Ankara'da TÜRK-İŞ varsınız.

Ben bunu demek istiyorum. Sizin gücünüz kırılıp siz ortadan kaldırılmak çalışıyorsunuz, çalışılıyorsunuz. Ama böylelikle Türkiye'nin gücü kırılıyor. Bakıyorsunuz dün sayın bakan da itiraf etti biz bunu derslerde öğrencilere söylüyoruz. 3 milyon civarında sendika üyesi işçiden bahsediliyor. Yanlış bakanlık kayıtları doğru değil. Uluslararası Çalışma Örgütü Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na diyor ki senin kayıtlarına itibar etmiyorum diyor. Bu ayıptır. Yıllardır böyle. 8 yıldır baştasınız neden değiştirmediniz. 3 milyonun 4'te biri kadar bir üyemiz var diyor sayın bakan. Dün itiraf etti. 750.000 o da yanlış biliyorum. Toplu sözleşme yapan sendika üyesi işçi kadar Türkiye'de sendika üyesi şey var. Sendika üyesi var. Ben bunları demek istiyorum Sabri Beye. Benim meramım budur. Bir başkası Kadir hocanın şeyle ilgili, toplantı ve gösteri yürüyüşleri kanununda değişiklik yapılın. Buna da hiç gerek yok hocam. Zaten 55. madde içerisinde borçlar kanunu 55. madde çerçevesinde bu sorumluluk çözülür. Sendikanın yetki vermediği birisi sendika adına bir şey yapamaz. Yetki vermişse o zaman sendika yine sorumludur. O sorumluluk hukuku çerçevesinde problem çözülür. Ama sendika hiç yetki vermedi sendikanın üyesi ya da sendikanın başkanı yetkisizdir. Yetkisizse bir şey yapmışsa tutup ta onu sendika tüzel kişiliğine mal etmek bu doğru değil. Dolayısıyla bunun kaldırılması dediğimiz gibi belki de içinde yapılan tek doğru değişiklik olmuştur diye düşünüyorum.

Panel Başkanı: Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN

Sabrınızdan dolayı çok teşekkür ediyorum. Hepinize sevgi ve saygılarımı sunuyorum. İyi günler efendim.

IV. OTURUM

MAKRO EKONOMİ VE İSTİHDAM

Oturum Başkanı : **Prof. Dr. Serdar KILIÇKAPLAN**
Hitit Üniversitesi Rektörü

Konuşmacılar : **Doç. Dr. Serap PALAZ**
Balıkesir Üniversitesi,
Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Arş. Gör. Olcay ÇOLAK
Rize Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Arş. Gör. Okan Güray BÜLBÜL
Arş. Gör. Volkan IŞIK
Gazi Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Rıdvan KURTIPEK
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı,
Planlama Uzmanlığı

Kamil TAŞÇI
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı,
Planlama Uzmanlığı

Arş. Gör. Nihat ALTUNTEPE
Yrd. Doç. Dr. Serpil AĞCAKAYA
Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Arş. Gör. Nihat ALTUNTEPE
Arş. Gör. Alim TETİK
Ömer YALÇIN
Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

2008 KÜRESEL FİNANS KRİZİ VE TÜRKİYE'DE KADINLARIN İŞGÜCÜNE KATILIMINA ETKİSİ

Serap Palaz⁵²

Olca Çolak⁵³

ÖZET

Dünya ekonomisinde şimdiye kadar yaşanan pek çok krizden farklı olarak 2007'de Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), ipotekli konut kredileri piyasasında ortaya çıkan kriz kısa bir süre içinde küresel bir nitelik kazanmış ve Türkiye ekonomisini de 2008'in ikinci yarısından itibaren etkisi altına alırken, reel sektörü olumsuz bir şekilde etkilemiştir. Reel sektördeki bu negatif görünüm özellikle işgücü piyasasına yansımıştır. Tarihsel süreç içinde sürekli olarak gerileyen kadın işgücüne katılımı, krizle birlikte daha da olumsuz bir seyir izlemiştir. Krizle birlikte kentlerde her beş kadından biri işgücüne katılırken, kırsal kesimde her dört kadından biri işgücüne katılmaktadır. Kadınların tarihsel süreç içinde işgücüne katılımında etkili olan ev hanımı olma, ataerkil gelenekler krizle değişim göstermemiş, bununla birlikte eğitim düzeyi arttıkça kadınların işgücüne katılımının da arttığı görülmektedir.

Anahtar kelimeler: Finansal Kriz, İşgücü, Kadınların İşgücüne Katılımı

52 Doç. Dr. Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İ.İ.B.F. Ç.E.E.İ.B.
e-mail: serappalaz@yahoo.com

53 Araş.Gör. Rize Üniversitesi, İ.İ.B.F. e-mail: olcaycolak10@yahoo.com

ABSTRACT

The financial crisis that had appeared in 2007 in the United States of America (USA) in the subprime mortgage credit markets, more differently from the aspects of the many financial crisis that world economics had been experienced so far, acquired a global qualification in a short time period and got the Turkish economy under the influence since the second half of 2008 by affecting the real sector negatively. This negative aspect reflected especially to the labour market. The woman labour force Participation which declines continuously in the historical course followed a more negative trend with the crisis. While one fifth of each woman participates to the labour force in the rural areas, on the other hand one fourth of each woman participate to the labour force in the urban areas with the crisis. Factors such as being housewife, patriarchal traditions which are effective for women's labour force participation within the historical course, didn't change with the crisis however women's labour force participation increases as the educational attainment level increaes.

Key Words: Financial crises, Laborforce, Female Labour Force participation

1. GİRİŞ

Dünya finans tarihinde yaşanan en büyük finansal krizlerden birisi 1929'da Amerikan ekonomisinde yaşanan "Büyük Kriz" olmuştur. Fakat söz konusu kriz, dönemin siyasi ve iktisadi konjonktürü göz önüne alındığında özellikle piyasa ekonomisi sisteminin hâkim olduğu ekonomileri etkilemiştir. Küreselleşme sürecinin hızlandığı 1980'li yıllardan itibaren Soğuk Savaş döneminin de sona ermesiyle ortaya çıkan finansal krizler ilk etapta yerel nitelikli olsa da sonraki aşamalarda dünya genelini de etkileyebilmiştir. 2007 yılında Amerikan

ekonomisinde ilk olarak ipotekli konut kredileri piyasasında ortaya çıkan kriz, kısa sürede dünya ekonomisini etkisi altına almıştır.

Kriz, Türkiye ekonomisini 2008'in ikinci yarısından itibaren özellikle reel sektörü ciddi bir biçimde etkilemiştir. Finans kesiminde 2001 krizinin ardından alınan önlemlerin de etkisiyle önemli bir sorun yaşanmazken, reel sektör iç ve dış talepte daralmayla birlikte ciddi bir darboğaza girmiş ve özellikle işsizlik oranları önemli boyutlara ulaşmıştır. Bu durum, işgücü piyasasının seyri hakkında önemli bir gösterge olan işgücüne katılımı da olumsuz yönde etkilemiş. Bilhassa yıllardan beri işgücü piyasasına adapte olmada sorunlar yaşayan kadınlar için krizin sonuçları daha olumsuz olmuştur.

Türkiye ekonomisi 1970'li yıllardan sonra ciddi bir dönüşüm geçirmiştir. Ekonominin yapısının köklü bir biçimde değişmesine yol açan bu dönüşüm süreci, üretimin kırsal kesimden kentlere, tarımdan sanayiye hızlı bir biçimde kaydırmasıdır. Bu çalışmada, kadınların işgücüne katılımı, söz konusu ekonomik dönüşüm bağlamında gerekçeleriyle birlikte irdelenecektir. Çalışmada, kadınların işgücüne katılımı farklı dönemler itibariyle istatistiklerle derlenip karşılaştırmalı bir analizi yapılmış ve Türkiye'de kadın istihdamının profilinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Bununla birlikte 2008 küresel finans krizinde de kadınların işgücüne katılımı çeşitli göstergeler itibariyle derlenip analiz edilmiştir.

Bu bağlamda, çalışma giriş ile sonuç ve önerilerle birlikte dört bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde Türkiye'de kadınların işgücüne katılımının tarihsel süreç içindeki gelişimi sunulacaktır. Bu kısımda 2000 öncesi ve 2000 sonrası dönem ayrı ayrı ele alınmıştır. Zira Türkiye'de işgücüne katılım oranının hesaplanmasında kullanılan teknikler 2000 yılından

sonra farklılaşmış ve uluslararası ölçütlere uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte söz konusu dönemde kadınların işgücüne katılımı farklı unsurlar bağlamında ele alınıp, işgücüne katılımı belirleyen faktörler ve etkileri analiz edilip okuyucuya sunulacaktır. Üçüncü bölümde, 2008 küresel finans krizinin Türkiye’de kadınların işgücüne katılımını ne şekilde etkilediği çeşitli istatistiklerle irdelenecektir. Kriz döneminde kadınların işgücüne katılımını hangi unsurların etkilediği de bu bağlamda ele alınacaktır. Son bölümde ise genel bir değerlendirme yapılarak kadınların işgücüne katılımlarını artırmaya yönelik politika önerilerinde bulunulacaktır.

2. TÜRKİYE’DE KADINLARIN İŞGÜCÜNE KATILIMININ TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDEKİ GELİŞİMİ

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de kadınların işgücüne katılımının tarihsel süreç içindeki gelişimi, erkeklerin işgücüne katılımıyla karşılaştırılması ve bu gelişimi etkileyen faktörler analiz edilecektir. Öte yandan kadınların işgücüne katılımı ile ilgili istatistikler düzenli olarak 1988 yılından itibaren DİE (günümüzde Türkiye İstatistik Kurumu) tarafından yayınlanmaktadır. Söz konusu istatistikler HİA kapsamında 2000 yılına kadar yılda iki defa (Nisan ve Ekim aylarında), 2000 yılından itibaren ise yılda dört defa yayınlanmaktadır (Özer ve Biçerli, 2004: 63). Bu bağlamda 2000 öncesi dönem ve 2000 sonrası kadınların işgücüne katılım oranının gelişimi çeşitli açılardan incelenecektir.

2.1. 2000 Öncesi Dönemde Kadınların İşgücüne Katılımı

Tablo 1, 1955-1995 döneminde kadın ve erkeklerin işgücüne katılım eğilimini göstermektedir.

Tablo 1. Kadın ve Erkek İşgücüne Katılım

Yıllar	Erkek	Kadın
1955	95.3	72.0
1960	93.6	66.3
1965	91.8	56.6
1970	84.7	50.9
1975	85.4	47.4
1980	84.9	46.3
1985	83.3	44.3
1990	83.3	43.7
1995	77.8	30.6

Kaynak: Özer, M. ve Biçerli, K. (2004). Türkiye’de Kadın İşgücünün Panel Veri Analizi. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 3 (1), 55-86

Palaz, S. (29-30 April 2004). Women’s Labour Force Participation in Turkey. Paper Presented at the 1st International Conference on Women’s Studies: Famagusta, Turkish Republic of Northern Cyprus

Tablo 1 incelendiğinde, dönemler itibariyle Türkiye’de gerek erkeklerde gerekse kadınlarda işgücüne katılım oranları düşmüştür. Kadınlardaki düşüş ise ciddi boyutlara ulaşmıştır. 1970’lere gelindiğinde %50’lere düşen işgücüne katılım oranı, 1995’ten itibaren %30’un altına düşmüştür. Gerek cinsiyet bağlamında gerekse genel anlamda işgücüne katılım oranının düşmesi, çalışma çağındaki nüfusun uzun dönemde oransal artış göstermesine rağmen gerçekleşmiştir. İşgücüne katılma oranının düşmesi, Türkiye’de işgücü piyasasında işgücüne dahil olmama (çalışan veya işsiz olarak) yönünde eğilimin daha güçlü olduğu anlamına gelmektedir (Sapançalı, 2000: 5).

İşgücüne katılım oranının düşmesinde en önemli faktör, Türkiye ekonomisinin yaşadığı hızlı dönüşümdür. 1950’li yıllar Türkiye ekonomisinde sanayileşmenin ve köyden kente göçün hız kazandığı dönemler olmuştur. Ekonominin dönüşüm sürecine girdiği bu dönemde GSYİH içinde tarımın payı azalır-

ken, sanayi ve hizmetler sektörlerinin payları artmıştır. Bu süreçte tarım kesiminde istihdam çözülürken, kadın işgücü sanayi sektöründe kendisine yer bulamamıştır. Sanayide istihdam edilenlerin içinde kadınların payının 1955-1980 döneminde %12,3'den %10,7'ye düşmesi sanayinin kadın işgücüne istihdam yaratmadığının göstergesidir (Özer ve Biçerli, 2004: 64).

Öte yandan ekonomik gelişme, kentleşme ve işgücüne katılım oranı arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Ekonomik gelişme ve sanayileşme kentleşmeyi hızlandırdığından işgücüne katılım oranında artış gösterir. Kentleşme yeni iş imkânları yaratır. Tarımsal kesimde ekonomik bakımdan faal olanlarla olmayanların bir kısmı yeni istihdam alanlarında iş bulur. Tarımın dışı açılmasıyla ulaşım ve haberleşme araçlarının kullanımındaki artış istihdam alanlarını çeşitlendirir. İhtiyaçlardaki ve isteklerdeki artış çalışma arzusunu kamçılar. Bu da işgücüne katılım oranının yükselmesine neden olur. Kırdan kentlere göçün yani kentleşmenin yoğun olarak yaşandığı ülkemizde ise mevcut durum, iktisat teorisinin ve demografik gelişmenin öğretileriyle çelişmektedir. Genel olarak işgücüne katılım oranı söz konusu dönemde düşüş göstermiştir ve kırsal kesimde işgücüne katılım oranı, kentlerdeki orandan ve Türkiye ortalamasından daha yüksektir. Dolayısıyla kırsal kesimde işgücü piyasası ile olan ilişki kentlere göre daha yoğundur. Ülkemiz açısından kentlere gelen nüfusun en azından bir kısmının işgücüne dahil olmayarak dinlenmeyi tercih ettiği sonucuna varılabilir. Bunun dışındaki bir başka açıklama ise kentlere gelen nüfus fazlasının mevcut sektörler yerine özellikle enformel sektör kanalıyla resmi kayıtlar dışında kalmış olmasıdır (Sapancalı, 2000: 6).

1970'lerin sonunda ciddi boyutlara ulaşan enflasyon ve ödemeler bilançosu açıkları problemlerinin üstesinden gelebilmek için IMF desteğinde istikrar tedbirleri uygulanmaya başlanmış, ihracata yönelik sanayileşme stratejisi benimsenirken tarımsal girdilere uygulanan sübvansiyonlar önemli ölçü-

de azaltılmıştır. Bu politika değişikliklerinin kadın işgücüne katılım oranının azalma sürecini durdurmadığı gözlenmektedir. Bunda tarımda istihdam edilen kadın işgücünün oranı düşerken sanayi ve hizmetler sektöründe kadın istihdamının artmayışının etkili olduğu söylenebilir. 1980 sonrası uygulanan istikrar tedbirlerine rağmen enflasyonun genelde yüksek oranlarda seyretmesi; ücret, maaş ve tarımsal gelirlerin azalma seyrini şiddetlendirmiştir. 1980-1988 arası işçi ücretleri 19 kat, memur maaşları 23 kat artarken fiyatlar 32 kat artmıştır. Bu durum daha önce çalışmayan ikincil işgücünden emek piyasalarına giriş yapmak isteyen kadın sayısı önemli ölçüde artmıştır. Ancak, kentli kadının sanayi ve hizmetlerde yaratılan istihdam kapasitesinden yeterince yararlanamayışı, onları kayıt dışı istihdama yönelterek işgücüne katılım oranı düşüş seyrinin hızlanmasına neden olmuştur (Özer ve Biçerli, 2004: 64).

Kadınların işgücüne katılım oranında azalan eğilimin olmasının bir diğer nedeni de 1980'li yılların başlarında yürürlüğe konan erken emeklilik düzenlemeleri olmuştur. Bu düzenlemelere göre kadınlar 50 yaşında veya 20 senelik hizmet döneminden sonra, erkeklerde 25 senelik hizmet döneminden sonra veya 55 yaşında emekli olmaya hak kazanmaktaydı. Söz konusu kurumsal düzenleme özellikle orta ve daha üst yaş gruplarının işgücüne düşük katılım sağlamalarına yol açmıştır. Fakat söz konusu düzenleme 2001 yılında değiştirilmiş ve daha yüksek yaş limitleri ile hizmet süreleri getirilmiştir. Bu düzenlemeyle işgücüne katılım oranının artması beklenmektedir.

Türkiye'de kadınların işgücüne katılımının düşük olmasının bir başka nedeni ise kentsel alanlardaki eğitim düzeyi düşük kadınların "yetersiz katılım çıkmazı" olarak adlandırılan bir olguyla karşı karşıya olmalarıdır (Taymaz, 2009). Kentlerde yaşayan eğitim düzeyi düşük kadınların sigortasız ve kayıt dışı işlerde aldıkları ücretler genellikle çocuk bakımı, yemek pişirme ve temizlik gibi ev işleri için başkasını tutmak için ödeyecekleri paradan daha düşüktür bu nedenle sade-

ce kayıt dışı sektörde çalışma şansı olan bu kadınların işgücü arzı da düşük olmaktadır. Düşük ücretler ve düşük eğitim getirileri, büyüdüklerinde işgücüne katılım şanslarının çok az olduğunu düşündüklerinden dolayı ailelerin kız çocuklarının eğitimine az yatırım yapmalarını yol açmaktadır. Bu durum işgücü piyasasına da yansımakta ve ücretlerin daha da düşük olmasına neden olmakta ve işgücü arzını azaltmakta, bu dönüğü yetersiz katılımı pekiştirmektedir (DPT ve WB, 2009: 22).

2.2. 2000 Sonrası Dönemde Kadınların İşgücüne Katılımı

Tablo 2, 2000 sonrasında Türkiye genelinde kent ve kırsal düzeyde cinsiyete göre işgücünün durumunu vermektedir.

Tablo 2. 2000-2006 Dönemi İşgücünün Durumu

	2000		2005		2006	
	Kır	Kent	Kır	Kent	Kır	Kent
Toplam İşgücü (Bin)	10.902	12.176	10.167	14.398	9.894	14.882
Kadın İşgücü (Bin)	3.809	2.379	3.310	3.043	3.237	3.243
Erkek İşgücü (Bin)	7.093	9.797	6.857	11.356	6.657	11.640
Toplam İşgücüne Katılım Oranı (%)	58,7	44,1	53,1	45,5	52,2	45,5
Kadın İşgücüne Katılım Oranı (%)	40,2	17,2	33,7	19,3	33,0	19,9
Erkek İşgücüne Katılım Oranı (%)	77,9	70,9	73,5	71,5	72,2	70,8
İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus (Bin)	7.679	15.454	8.981	17.279	9.057	17.835
İşgücüne Dahil Olmayan Kadın Nüfus (Bin)	5.669	11.439	6.506	12.759	6.560	13.028
İşgücüne Dahil Olmayan Erkek Nüfus (Bin)	2.011	4.015	2.476	4.520	2.497	4.807

Kaynak: Toksöz, G. (2007). Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu. (1. Baskı). Ankara Uluslararası Çalışma Örgütü

Tablo 2 incelendiğinde, 2000 yılından itibaren Türkiye’de kentlerde toplam işgücü artarken kırsal kesimde sürekli düşüş göstermektedir. Benzer eğilim kadın işgücü için de geçerlidir. Bu durum, 2000’li yıllarda kırsal kesimden kentlere göçün devam ettiğini göstermektedir. 2006 yılı itibariyle 15 ve daha yukarı yaştaki toplam işgücü 24.776.000 kişi olup, genel işgücüne katılım oranı %46,8 olarak gerçekleşmiştir. Toplam işgücünün 6.480.000’i kadın, 18.297.000’i erkektir, işgücündeki her dört kişiden biri kadındır (%26,1). İşgücüne katılım oranı kadınlarda %24,9 ve erkeklerde %71,5 olarak gerçekleşmiştir. Arada büyük fark vardır ve erkeklerin işgücüne katılım oranları yıllar itibariyle çok sınırlı biçimde azalırken, kadınlarınki sürekli düşüş göstermiştir (Toksöz, 2007: 18). Türkiye’de kadınların işgücüne katılımının düşüklüğü, yüksek işsizlik oranları ve kayıtdışı istihdamla birlikte işgücü piyasasının en önemli sorunları arasında yer almaktadır. Türkiye’de kadınlar işgücüne katılım oranları açısından 130 BM üyesi ülkeler arasında 2000li yıllara ait verilerle yapılan sıralamada en alttan 10.sırada, OECD ülkeleri arasında ise en altta yer almaktadır (KEİG, 2010).

Öte yandan kırsal kesimde işgücüne katılım oranı gerek erkeklerde gerekse kadınlarda 2000’den itibaren sürekli azalsa da kentlerdeki işgücüne katılım oranından daha yüksektir. 2000 yılı itibariyle kırsal kesimde %40,2 olan kadın işgücüne katılım oranı, 2006 itibariyle %33’e kadar gerilemiştir. Erkekler için kır/kent işgücüne katılma oranları 2001 yılından sonra birbirine yaklaşmaktadır. Kadınlar için ise kır/kent işgücüne katılma oranı farklılığı çok fazla çarpıcıdır. Kırsal kesimde, kentteki kadına göre yaklaşık 3-3,5 kat daha fazla sayıda kadın, karşılıksız emeğin bir kategorisi olan ücretsiz aile işçiliği adı altında istihdam edilmektedir. Erkekler ise hane reisi olarak kendi hesabına çalışma kategorisinde kaydolmak-

tadır. Ancak 2004 yılından sonra bu fark 2 katına inmektedir. Farklılığın azalması kırsal kesimde kadınların kentlere göç nedeniyle gittikçe işgücü piyasasından çekilmesiyle ilgilidir (Özkaplan, 2008: 15).

2006 itibariyle kentlerde işgücüne dahil olan her beş kişiden biri (%21,8) kadındır, buna karşılık işgücüne dahil olmayan her dört kişiden üçü (%73,0) kadındır. Yine her beş kadından sadece biri (%19,9) işgücündedir. Kadınların durumu beşte birliğin ötesine geçememektedir. Oysa erkeklerde işgücüne katılım oranı %70,8'dir. Kırdan ise işgücüne dahil olan her üç kişiden biri (%32,7) kadındır. İşgücüne dahil olmayanların da kentte olduğu gibi dörtte üçü (%72,4) kadındır. Her üç kadından biri (%33) işgücündedir. Kırdan kadınların işgücüne katılım oranında gözlenen hızlı düşüşün gerisinde son 10-15 yıldır uygulanan tarım politikalarının kırsal istihdama etkisinin büyük rolü vardır. Bu durum tarımda azalan istihdamla yakından alakalıdır. Çünkü esas olarak tarımda yoğunlaşan kadın emeği, tarımdaki istihdam daralmasına bağlı olarak işgücü dışına çıkmıştır. 2006 itibariyle kırdan ve kentte işgücündeki kadın sayısı birbirine çok yaklaşmıştır. Toplam kadın işgücünün yarısı kırdan yarısı kentte iken, erkek işgücünün üçte birinden biraz fazlası (%36,4) kırdan, yaklaşık üçte ikisi kenttedir (Toksöz, 2007: 19).

Diğer taraftan kadınların işgücü piyasasının dışında kalmasıyla toplam işgücü katılım oranı arasındaki ilişki de belirgindir daha da önemlisi, işgücüne katılım oranlarındaki sürekli azalış iş bulma ümidini yitirenlerin sayısındaki artış yansıtmaktadır. 2001-2007 dönemine baktığımızda, hem istihdamdaki azalma hem de iş aramaktan vazgeçenlerin sayısındaki artış çarpıcıdır: aktif nüfusa ilave olan 2 milyon kişinin sadece 400 bini (%10'u) "işsiz" kategorisinde işgücüne dahil olmuştur; zira istihdam 400 bine yakın azalmıştır.

İşgücüne dâhil olmayanların sayısı 4,5 milyona yakın artmıştır; bu artışın %20'si iş bulma ümidini yitirenlerin, %20'si emekli olanların, %20'si öğrencilerin ve ancak %10'u ev kadınlarının sayısındaki artışa bağlı gözükmektedir. Dolayısıyla 2001 krizi ve sonrası dönemde "aktif" olmama nedeni, ev kadını olmaktan daha çok; iş bulamama, eğitime katılma ve emekli olma şeklinde ortaya çıkmaktadır; yani aktif olamamanın nedeni 2000'li yıllarda değişmektedir; büyük ölçüde iş aramayıp, işbaşı yapmaya hazır olanların sayısındaki artış önemlidir (Özkaplan, 2008: 17). Bu bağlamda kadınların işgücüne dahil olmama nedenleri 2006 yılı itibariyle gerek Türkiye geneli gerekse yerleşim yeri itibariyle Tablo 3'de verilmiştir.

Tablo 3. Nedenlere Göre İşgücüne Dahil Olmayan Kadınlar: 2006 (%)

	Türkiye	Kent	Kır
İş aramayıp çalışmaya hazır olan	5,6	5,2	6,4
Mevsimlik çalışan	1,6	0,5	3,7
Ev işleriyle meşgul	64,8	67,4	60,9
Eğitim / öğretime devam ediyor	7,9	9,0	5,9
Emekli	2,9	3,9	0,9
Özürü, yaşlı veya hasta	10,4	7,1	16,8
Diğer	6,3	6,7	4,4

Kaynak: Toksöz, G. (2007). Türkiye'de Kadın İstihdamının Durumu (1. Baskı). Ankara: Uluslararası Çalışma Örgütü

Not: Söz konusu tablo yukarıdaki kaynaktan tarafımızca derlenerek hazırlanmıştır.

2006 yılı itibariyle kadınların işgücüne dahil olmama nedenleri irdelendiğinde, gerek Türkiye geneli gerekse kentler ve kırsal kesimde en önemli nedenin ev işleriyle meşgul olma olduğu görülmektedir. Özellikle bu durum kentlerde Türkiye ortalamasının da üzerindedir. Bu faktörü sırasıyla özürlü, yaşlı veya hasta olma ile eğitim/öğretime devam ediyor olma izlemektedir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayımlanan Zaman Kullanımı Anketi sonuçlarına göre Türkiye’de 15 ve daha yukarı yaştaki fertlerin 24 saatlik etkinlikleri incelendiğinde; çalışan erkeklerin hanehalkı ve ev bakımına ayırdığı süre sadece 43 dakika iken çalışan kadınlarda bu süre 4 saat 3 dakika olduğu saptanmıştır. Buna karşın çalışmayan erkeklerin hanehalkı ve ev bakımına ayırdığı süre sadece 1 saat 12 dakika iken, kadınlarda bu süre 5 saat 43 dakikadır (TÜİK, 2007: 2). Bu durum erkeklerin ev işlerine çok az zaman ayırarak ev işleri ve bakım hizmetlerinin aslında kadın işi olduğunu göstermektedirler. Türkiye’de devlet tarafından sağlanan kurumsal bakım hizmetlerinin yetersiz olması da devletin de bu tür hizmetlerin kadınlar tarafından karşılanması gerektiğini ve ataerkil aile vurgusuyla perçinlenen bu durum çocuk bakımını ve ev işlerinin bütünüyle kadınlara yüklenmesine neden olmuştur.

Dağılım kır ve kent ayrımı temelinde incelendiğinde, geçmişte kendi hesabına çalışan çiftçi hanelerindeki kadınların ücretsiz aile işçisi olarak kayıtlara geçtiği dönemlerin geride kaldığı görülmektedir. 2006’da kırdaki 3.237.000 kişi olan kadın işgücünün iki katı miktarda kadın (6.560.000) işgücü dışındadır ve bunun üçte ikisine yakın kesimi ev kadını konumundadır. Kırdaki eğitim/öğretime devam ettiği için işgücü dışında kalan kadınlar kente göre daha düşük orandadır. Kentte emeklilik nedeniyle işgücü dışında olanların yaklaşık %4’le zaten düşük olan oranı ise kırdaki %1’in de altına inmektedir. Kırdaki özürlülük, yaşlılık, hastalık nedeniyle işgücü dışında olanların

oranı kentte bu nedenle işgücü dışında olanların oranının iki katından fazladır. Bütün bunlar kadınlar açısından kırdaki koşulların ağırlığına işaret etmektedir (Toksöz, 2007: 21).

Eğitim kadınların işgücüne katılımında önemli faktörlerden biridir. Eğitim olanağına ulaşma ile işgücüne katılım arasındaki ilişki kadınlar için erkeklere göre daha belirleyicidir (Palaz ve diğerleri, 2006). Okullaşma, kadınların işgücüne katılımında tutarlı ve en etkili belirleyici unsurdur. Eğitimin işgücüne katılım oranı üzerine etkileri genelde iki türlü görülmektedir: Birincisi, işgücü piyasasında ücretlerin ve iş olanaklarının okullaşmayla belirlenmesi, eğitilmiş kadınları ev işleri gibi piyasa dışı faaliyetlerde kalmadan ziyade işgücü piyasasında çalışmayı daha cazip hale getirmektedir. İkincisi, okullaşmanın etkisinden dolayı kadın işgücü arzı, ev işlerine karşı olarak piyasa işine doğru kadının davranışlarıyla ilgili ekonomik olmayan kısıtları yıkarak ücretler vasıtasıyla etkilerden bağımsız olur (Palaz, 2004: 5). Tablo 4, eğitime göre işgücüne katılma oranlarını vermektedir.

Tablo 4. Eğitim Durumuna Göre İşgücüne Katılım Durumu (%), 15+Yaş

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E	K
Okur Yazar Olmayanlar	56,7	25,2	52,5	24,8	48,1	24,4	48,7	23,6	46,8	19,3	43,5	17,5	40,4	16,2
Lise Altı	74,9	23,0	73,7	24,2	72,3	24,9	70,7	23,4	72,3	22,8	71,8	21,8	70,8	21,8
Lise ve Dengi	70,8	31,8	71,6	31,1	69,7	31,9	69,0	28,9	73,3	30,6	73,8	30,9	73,6	31,4
Üniversite	83,2	70,1	84,3	70,8	84,5	71,5	82,7	69,5	85,3	71,3	84,7	70,0	84,1	69,8

Kaynak: Özkaplan, N. (2008). Türkiye İşgücü Piyasasının Dönüşümü: 1980-2007.

<http://www.keig.org/raporlar/Isgucu%20Piyasasinin%20Donusumu.doc>

Eğitim, kadın ve erkeğin işgücüne katılımını etkileyen önemli faktörlerden birisidir. Her üst eğitim düzeyine çıkıldığında kırsal ve kentsel alanlar itibariyle kadın ve erkek işgücü katılım oranları yükselmektedir. Ancak kadınlar için ücretli bir işe girmede eğitimin rolü erkeklerinkine göre daha fazla belirleyicidir. Okuryazar-olmayan kadınların işgücüne katılım oranı 2006 yılında %16,2 iken, bu oran üniversite mezunu kadınlar için %70'e yakındır; daha çarpıcı olarak, kentlerde beşeri sermaye farklılığının işgücüne katılım oranlarını daha fazla etkilemesidir (bu oranlar kentlerde aynı yıl için sırasıyla %10 ve %70dir) (Özkaplan, 2008: 32).

Öte yandan kırsal kesimde eğitimin işgücüne katılım üzerine etkisi üniversite eğitimi dışında sınırlıdır. Çünkü kırsal kadınlar genel olarak tarımda istihdam edilmekte veya ücretsiz aile işçisi olarak eğitim gerektirmeyen işlerde çalışmaktadır. Diğer yandan kentlerde tarıma göre daha fazla eğitim gerektiren sanayi ve hizmet sektörleri yaygındır. Kadınlar kırsal kesimden kentlere az veya eğitimsiz olarak ve sadece tarımsal kesimdeki iş tecrübesiyle göç ettiklerinde işgücüne kolaylıkla girememektedir.

3. 2008 KÜRESEL KRİZİNDE TÜRKİYE'DE KADINLARIN İŞGÜCÜNE KATILIMI

2007 yılının ikinci yarısından itibaren ABD ekonomisinde görülen mortgage krizi, 2008 yılından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alarak küresel bir finans haline gelmiştir. Finans kesiminde başlayan kriz kısa sürede reel kesime de yansımış ve dünya çapında üretimde azalmanın etkisiyle işsizlik sorunu ortaya çıkmıştır. Türkiye ekonomisi de krizden özellikle 2008'in üçüncü çeyreğiyle birlikte ciddi biçimde etkilenmeye başlamıştır. İşsizlik oranları iç ve dış talepte dolayısıyla üretimde azalmanın etkisiyle artış göstermiştir. Bu durum kriz

dönemine kadar olan süreçte işgücüne entegre olmada problem yaşayan kadın işgücüne de olumsuz şekilde yansımıştır. Çalışmanın bu bölümünde 2008 küresel krizinin Türkiye’de kadınların işgücüne katılımını nasıl etkilediği, yerleşim yeri, eğitim durumu ve cinsiyet gibi faktörlerle incelenecek ve ayrıca işgücüne dahil olmama nedenleri de irdelenecektir.

3.1. Cinsiyete ve Yerleşim Yerine Göre İşgücüne Katılım ve Karşılaştırma

Küresel finans krizi özellikle Türkiye ekonomisini 2008’in üçüncü çeyreğinden itibaren etkilemiştir. Bu bağlamda kadınların kriz döneminde işgücüne katılımı, erkeklerle ve Türkiye ortalaması ile karşılaştırmalı bir biçimde Tablo 5’de sunulmuştur. Bununla birlikte inceleme periyodu kriz öncesi durumu da görebilmek açısından 2008’in ilk çeyreğinden başlayarak ele alınarak, 2009’un son çeyreğine kadar uzatılmıştır.

Tablo 5. Kriz Döneminde İşgücüne Katılım Oranları (%)

Dönem	Türkiye	Kadın	Erkek
2008-1	44,8	22,2	68,2
2008-2	47,3	25,2	70,3
2008-3	48,2	25,8	71,4
2008-4	47,0	24,5	70,3
2009-1	46,1	23,8	69,2
2009-2	48,1	26,5	70,4
2009-3	49,2	27,5	71,7
2009-4	48,2	26,4	70,6

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri Dönemsel Sonuçları,
<http://www.tuik.gov.tr>

Not: Söz konusu tablo, tarafımızca hesaplanarak hazırlanmıştır.

Tablo 5'e göre Türkiye'de genel olarak işgücüne katılım oranı, gerek kriz öncesi gerek kriz esnasında ve krizden sonraki dönemlerde 2000'li yıllarla paralellik arz edecek şekilde düşük seyrini korumuş ve %50'nin altında kalmıştır. Krizin Türkiye ekonomisini etkilemeye başladığı 2008'in üçüncü çeyreğinden itibaren işgücüne katılım oranı düşüş göstermiştir. 2008'in üçüncü çeyreğinde %48,2 olan işgücüne katılım oranı, 2008'in son çeyreğinde %47'ye ve 2009'un başında %46,1'e kadar gerilemiştir. 2008'in başında artan işgücüne katılım oranı ise, Türkiye ekonomisinin hızlı büyüme kaydettiği dönemlerin yansıması olarak kabul edilebilir. İş olanaklarının hızlı büyüme rakamlarıyla arttığı düşünülürse, insanların iş bulma umuduyla işgücü piyasasına girmeleri etkili olmuş olabilir.

Kadınların işgücüne katılım oranı Türkiye'de düşük seyrini kriz döneminde de devam ettirmiştir. Kriz döneminde de neredeyse her dört kadından birinin işgücüne dahil olduğu görülmektedir. Türkiye'nin krize girdiği 2008 üçüncü çeyreğinden itibaren işgücüne katılım oranında düşüş başlamış ve bu durum 2009'un ikinci çeyreğine kadar devam etmiştir. 2009'un üçüncü çeyreğinde kadınların işgücüne katılımında küçük bir artış olmuş ve dördüncü çeyrekte ise tekrar bir düşüş yaşanmıştır. 2008'in dördüncü çeyreği ile 2009'un dördüncü çeyreği karşılaştırıldığında hem erkeklerin hem de kadınların işgücüne katılım oranlarında hafif bir artış olduğu görülmüştür (erkekler için yüzde 70.3'den yüzde 70.6'ya; kadınlar için yüzde 24.5'den yüzde 26.4'e). Bunun sebebi ekonomik kriz sırasındaki "ilave işçi etkisi" olabilir, yani resesyon dönemlerindeki gelir kaybını veya işsizliği telafi etmek için ailenin diğer fertlerinin işgücü piyasasına katılmaya karar vermesidir. Başlevent ve Onaran'ın (2003) evli kadınların kriz dönemlerinde ilave

işçi mi yoksa cesareti kırılmış işçi mi olmaya daha eğilimli olduklarını araştırdıkları çalışmalarında belirttikleri gibi 2001 mali kriz döneminde de ilave işçi etkisi daha çok kadınlar arasında gözlemlenmiş ve kadınların işgücüne katılımları artmıştır.

Tablo 6. Yerleşim Yeri ve Cinsiyete Göre İşgücüne Katılım Oranları (%)

Dönem	Kadın		Erkek	
	Kent	Kır	Kent	Kır
2008-1	16,2	28,1	68,1	68,3
2008-2	15,0	35,2	69,3	72,8
2008-3	17,0	36,1	70,6	73,2
2008-4	18,2	31,7	69,8	71,7
2009-1	20,5	29,0	68,9	69,7
2009-2	20,1	35,9	69,6	72,4
2009-3	21,3	38,5	70,7	74,1
2009-4	19,4	35,0	70,1	71,8

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri Dönemsel Sonuçları,
<http://www.tuik.gov.tr>

Not: Söz konusu tablo, tarafımızca hesaplanarak hazırlanmıştır.

Tablo 6'da yerleşim yeri itibariyle kriz döneminde işgücüne katılım oranları incelenmektedir. Kriz dönemi ve öncesinde yerleşim yerine göre işgücüne katılım oranı kadınlarda büyük farklılık gösterirken, erkeklerde birbirine yakın bir seyir izlemiştir. Kentlerde kadınların işgücüne katılımı düşük düzeyde kalmıştır. Kriz döneminde kentlerde kadınların işgücüne katılım oranı kırsal kesime kıyasla ufak bir artış kaydetmiştir fakat kentlerde her beş kadından birinin

işgücüne katıldığı görülmektedir. Kırsal kesimde kadınlar-
da işgücüne katılım oranı, krizin Türkiye ekonomisini etki-
lediği 2008'in üçüncü çeyreğinden itibaren hızlı bir düşüş
göstermiştir. Hatta 2009'un ilk çeyreği itibariyle işgücüne
katılım oranı %30'un altına inmiştir. Benzer durum erkek-
lerin işgücüne katılım oranı için de geçerlidir. Kriz döne-
minde erkeklerin işgücüne katılımı kadınlarınkı gibi dalgalı
bir seyir izlememiştir. Fakat kırsal kesimde 2008'in üçün-
cü çeyreğinden itibaren bir düşüş gözlenmiş ve 2009'un ilk
çeyreği itibariyle %70'in altına inmiştir. Öte yandan kentler-
de erkeklerin işgücüne katılım oranı kriz döneminde ufak
düşüşler sergilemiştir. Kriz döneminde gerek kadınların ge-
rek erkeklerin işgücüne katılımında kırsal kesimde ağırlık
olması ve krizden çıkış sürecinde kırsal kesimde işgücüne
katılımın artması, istihdamın sanayi ve hizmetler sektörün-
den tarım sektörüne doğru kaydığıın göstergesidir. Azalan
iç ve dış talep sanayi sektöründe ve hizmetler sektöründe
işlerin durma noktasına gelmesini ve yeni iş imkânlarının
yaratılmamasına neden olmuş ve bu da kırsal kesime olan
göçü ve gizli işsizlerin tarım sektöründe istihdamıyla so-
nuçlanmıştır.

3.2. Eğitim Durumuna Göre Kadınların İşgücüne Katılımı

2008 küresel finans krizine kadar olan dönemde özellikle
le 2000'li yıllarda, eğitimin işgücüne katılımında özellikle ka-
dınlarda önemli rol oynamıştır. Zorunlu ilköğretimin 8 yıla
çıkartılmasının etkileri 2000'li yıllarda belirgin bir şekilde gö-
rölmüş ve kadınların işgücüne katılımı, eğitim seviyesinde
artışla birlikte artma eğilimi göstermiştir. 2008 küresel krizin-
de Türkiye'de eğitime göre işgücüne katılım durumu Tablo
7'de verilmiştir.

Tablo 7. 2008 Küresel Krizinde Eğitime Göre İşgücüne Katılım Durumu (%), 15+Yaş

Dönem	Okuryazar Olmayan		Lise Altı		Lise ve Dengi		Üniversite	
	E	K	E	K	E	K	E	K
2008-1	33,8	12,1	67,5	17,8	69,6	30,6	82,1	69,3
2008-2	37,7	16,1	69,6	20,9	71,9	32,6	82,7	69,9
2008-3	36,5	16,2	70,3	21,6	74,3	33,5	83,0	70,0
2008-4	36,2	13,4	69,0	20,1	73,6	33,2	82,8	70,4
2009-1	36,9	12,2	67,7	19,2	73,0	33,4	82,4	69,9
2009-2	37,5	15,1	68,8	22,4	74,6	34,2	82,9	70,8
2009-3	37,7	16,9	70,5	23,4	75,4	34,2	83,4	70,9
2009-4	36,4	15,6	69,0	22,2	74,8	33,2	83,4	71,4

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri Dönemsel Sonuçları,
<http://www.tuik.gov.tr>

Not: Söz konusu tablo, tarafımızca hesaplanarak hazırlanmıştır.

2008 küresel krizinin yaşandığı dönemde işgücüne katılım durumunun yansıtıldığı Tablo 7 incelendiğinde, kadınların işgücüne katılımı eğitim düzeyi arttıkça artış göstermektedir. Fakat her eğitim düzeyinde işgücüne katılım, erkeklerin altında bir seyir izlemektedir. Ayrıca kriz döneminde eğitim durumuna göre işgücüne katılım, kriz öncesi dönemlerde Türkiye’de gözlenen trendle tutarlı bir seyir izlemiştir. Kadınların eğitim durumu incelendiğinde, okuryazar olmayan kadınların işgücüne katılımının diğer eğitim seviyelerinden çok düşük kaldığı görülmektedir. Ayrıca okuryazar olmayan kadınların işgücüne katılımı diğer eğitim düzeylerine göre kriz döneminde daha çok dalgalanma göstermiştir. 2000’li yıllarda okuryazar olmayan kadınların işgücüne katılımı, %20’lerin üzerindeyken kriz döneminde oranın %15’lerin

altına bile düştüğü görülmektedir. Benzer durum lise altı eğitim seviyesinde de gözlenmiş ve bu düzeyde işgücüne katılım oranı neredeyse okuryazar olmayan kadınların işgücüne katılım düzeyine yaklaşmıştır. Üniversite düzeyinde işgücüne katılım ise diğer eğitim seviyelerinin çok üstündedir. Kriz döneminde gerçekleşen bu eğilim, literatürde eğitim düzeyi arttıkça işgücüne katılımın arttığına dair bulguları da desteklemektedir. Öte yandan kadınların 2008 küresel krizde yerleşim yerleri itibariyle eğitim durumuna göre işgücüne katılım durumu Tablo 8’de verilmiştir.

Tablo 8. Kadınların Eğitim ve Yerleşim Yerine Göre İşgücüne Katılım Durumu (%), 15+Yaş

Dönem	Okuryazar Olmayan		Lise Altı		Lise ve Dengi		Üniversite	
	Kent	Kır	Kent	Kır	Kent	Kır	Kent	Kır
2008-1	4,2	20,7	12,3	29,6	30,0	33,5	69,3	70,0
2008-2	5,6	27,6	13,2	37,5	32,2	34,8	69,6	72,8
2008-3	6,4	26,8	13,4	39,2	33,1	36,3	69,9	71,2
2008-4	5,4	21,9	13,5	34,3	32,4	37,4	70,1	73,9
2009-1	4,5	20,6	13,8	30,6	32,7	38,4	69,7	72,6
2009-2	5,6	24,8	14,7	39,2	33,3	40,6	70,2	76,3
2009-3	6,2	27,9	14,6	42,2	33,5	39,3	70,8	72,7
2009-4	6,1	25,6	15,2	37,4	32,5	37,6	70,8	77,7

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri Dönemsel Sonuçları,
<http://www.tuik.gov.tr>

Not: Söz konusu tablo, tarafımızca hesaplanarak hazırlanmıştır.

Tablo 8 incelendiğinde, kriz döneminde kadınların eğitim düzeyi arttıkça gerek kırsal kesimde gerekse kentlerde işgücüne katılımlarının da arttığı görülmektedir. Fakat kırsal kesimde işgücüne katılım oranı her eğitim düzeyinde kentlere

nazaran daha fazladır. Kentlerde ve kırsal kesimde işgücüne katılımdaki en bariz farklılık düşük eğitim düzeylerinde bir diğer ifade ile lise altı ve okuryazar olmama durumlarında ortaya çıkmıştır. Okuryazar olmayan kadınların işgücüne katılımı, kırsal düzeyde kentlerden ortalama dört kat daha fazla gerçekleşirken, lise altı eğitim düzeyinde bu fark ortalama iki kat olarak gerçekleşmiştir. Bu durum, kriz döneminde ücretsiz aile işçiliğinin kadın işgücüne katılımında ve istihdamında hala önemli bir belirleyici olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte kentlerde işgücüne katılımın, eğitim düzeyindeki düşüşle paralellik göstermesi, kentlerde ev kadını olarak kadınların yaşamlarını devam ettirdiğini, ayrıca kriz dolayısıyla iç ve dış talebin yol açtığı durgunluk nedeniyle işten çıkarmaların özellikle düşük eğitime sahip kadınları işgücüne katılımda etkilediği ve hatta bu kadınları “cesareti kırılmış işgücü” kapsamına soktuğu da söylenebilir. Lise ve üniversite eğitimi düzeyine sahip kadınların işgücüne katılımının, krizden fazla etkilenmediği gerek kentsel gerekse kırsal düzeyde vurgulanabilir. Kriz döneminde söz konusu eğitime sahip kadınların işgücüne katılımda ufak azalmalar ve artışlar görülse de istikrarlı bir düzeye sahip olduğu söylenebilir. Bununla birlikte eğitim düzeyi arttıkça işgücüne katılımda kentlerde ve kırsal düzeyde yakınsamanın gerçekleştiği de görülmektedir.

3.3. İşgücüne Katılmama Nedenleri

Bundan önceki bölümlerde vurgulandığı üzere 2008 küresel krizinde kadınların işgücüne katılımı, krizden önceki dönemlere paralellik arz edecek şekilde düşük gerçekleşmiştir. Bu durum, yerleşim yeri, eğitim, yaş gibi faktörlerle de ortaya sunulmuştur. Bunun dışında yaşanan krizin her ne kadar finans krizi olarak kabul edilse de ülkemizde reel sektörü daha derinden etkilemesi, üretimdeki daralmanın beraberin-

de getirdiği işsizlik olgusu, darboğazda olan kadın işgücünü, işgücüne katılmadan alıkoyan en önemli faktörlerden biri olmuştur. 2008 küresel krizinde kadınların işgücüne katılmama nedenleri, kırsal ve kentsel düzeyde Tablo 9'da verilmiştir.

Tablo 9: Kriz Döneminde Kadınların İşgücüne Dahil Olmama Nedenleri (%)

İşgücüne Dahil Olmama Nedenleri	2008		2009	
	Kent	Kır	Kent	Kır
İş Bulma Ümidi Olmayanlar	1,03	1,75	1,43	1,98
İş Aramayıp Çalışmaya Hazır Olanlar	3,93	4,12	4,11	5,12
Mevsimlik Çalışanlar	0,50	3,23	0,14	0,89
Ev İşleriyle Meşgul Olanlar	62,84	61,22	63,36	58,90
Eğitim/Öğretim	9,63	5,63	10,46	6,55
Emekli	4,43	0,96	4,92	1,18
Çalışamaz Halde Olanlar	7,96	19,09	7,55	20,40
Diğer	9,63	3,95	7,99	4,95

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri Dönemsel Sonuçları,
<http://www.tuik.gov.tr>

Not: Söz konusu tablo, tarafımızca hesaplanarak hazırlanmıştır.

Tablo 9 incelendiğinde, kriz döneminde kadınların işgücüne katılmamasında en önemli faktörü, gerek kentsel gerekse kırsal düzeyde ev işleriyle meşgul olma bir diğer ifade ile ev hanımı olarak kabul edilme oluşturmaktadır. Bu oran kırsal kesimde kentlere göre biraz daha düşük olarak gerçekleşmiştir. Ev işleriyle meşgul olma faktörünün yüksek oranda olması, krizin de Türk kadınının toplumdaki statüsünü değiştirmediği, kadınların çocuk bakma gibi ev işleriyle daha ziyade meşgul olduğunu ve ataerkil yapının kırılmadığının bir göstergesidir. Çocuk, hasta ve yaşlı bakımında kamusal hizmet-

lerin yetersizliği ve ev işlerinin kadınların asli görevi olarak görülmesi kadın istihdamını olumsuz etkilemektedir. Yapılan araştırmalarda kadınların erkeklere göre zamanlarının 6 katı süreyi günlük ev ve bakım işlerine harcamakta olduğu tespit edilmiştir (ILO 2009).

Kentlerde işgücüne dahil olmamada eğitim ve diğer nedenler sonra gelmektedir. Fakat bu faktörlerin işgücüne katılmamada etkisi sınırlıdır. Kırsal kesimde eğitimin etkisi kentlere kıyasla daha sınırlı olmuştur. Kırsal kesimde ev işleriyle meşgul olma dışında etkili olan diğer faktör ise çalışamaz halde olanların durumudur. Çalışamaz halde olanlar; engelliler, hastalar ve yaşlılar gibi grupları kapsamaktadır. Bu faktörün etkili olması, Türkiye’de kırsal kesime yeterince sağlık hizmetlerinin götürülemediğini ve Tablo 3’de 2006 yılı yani 2008 küresel krizi öncesi dönemde gerçekleşen değerinde üzerinde olduğunu, krizle birlikte bunun derinleşip kadın işgücüne katılımı olumsuz yönde etkilediği görülmektedir.

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Genel olarak, bir ülkede istihdam edilenlerle işsizlerin toplamından oluşan işgücü miktarının toplam nüfusa oranlanmasıyla bulunan işgücüne katılım oranı, o ülkedeki işgücü piyasasının seyri hakkında önemli bir göstergedir. Türkiye’de işgücüne katılım oranı, yıllar itibarıyla sürekli düşüş göstermiştir. Özellikle kadınların işgücüne katılımında düşüş daha sert ve dramatik olmuştur. Bununla birlikte kırsal kesimde işgücüne katılım, kentlere nazaran daha yüksek gerçekleşmiştir. Kadınların işgücüne katılımının düşmesinde, ekonominin son otuz yılda hızlı dönüşüm geçirmesi etkili olmuştur. Fakat sanayileşme ve kentleşme artmasına rağmen istihdamda kadına ayrılan pay sürekli düşüş göstermiştir. Dolayısıyla kadınların özellikle kentlerde ev işleriyle daha fazla meşgul

olması da bu durumdan kaynaklanmıştır. Çocuk bakımı sorunu ve ataerkil yapının bir diğer ifadeyle aile içinde bu yönde geleneklerin olması, bu durumu daha da etkilemiştir. Öte yandan kırsal kesimde işgücüne katılımın daha fazla olmasında tarım sektörünün ve dolayısıyla ücretsiz aile işçiliğinin etkili olduğu görülmektedir. Bununla birlikte eğitim düzeyindeki artışla birlikte kadınların işgücü piyasasında daha aktif olduğu ve kendine yer bulduğu da görülmektedir.

2008 küresel krizi Türkiye’de reel sektörü olumsuz yönde etkilemiştir. İç ve dış talepteki daralmayla birlikte üretimin azalması, işsizlik sorununun ortaya çıkmasına neden olmuş ve bu durum, işgücü piyasasına entegre olmada zorluk çeken kadınların konumunu daha da olumsuz etkilemiş. Kriz döneminde her dört kadından üçünün işgücüne dahil olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu durum kentlerde neredeyse her beş kadından birinin işgücüne dahil olması şeklinde gerçekleşmiştir. Kırsal kesimde kadın işgücüne katılımının kentlere göre fazla olması, kriz döneminde istihdamda tarım sektörünün payının sanayi ve hizmetler sektörüne göre daha etkili olduğunu göstermektedir. Ayrıca tarım sektöründe istihdam artışı, kadınlar açısından ücretsiz aile işçiliği durumunun artarak devam etmesine yol açmıştır. Bununla birlikte daha önceki dönemlerle paralellik arz edecek şekilde, eğitim düzeyindeki artışla birlikte işgücüne katılımın arttığı da görülmektedir. Bu durum kırsal kesimde kentlere göre daha fazla gerçekleşmiştir. Yine diğer dönemlerle paralellik arz edecek şekilde kadınların işgücüne katılmamasında ev kadınlığı olgusu en önemli faktörlerden biri olmuştur.

Krizden çıkış amacıyla bu zamana kadar yedi adet önlem paketi açıklanmıştır. Her önlem paketi, reel sektörün önünü açacak ve istihdam arttıracak şekilde planlanmıştır. Fakat söz konusu paketlerde kadın istihdamına ve işgücüne katılımına dair özel bir vurgu da bulunulmamıştır. Türkiye’de kadınların

işgücüne katılımının, başta OECD ve AB olmak üzere pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ortalamasının altında olduğu düşünülürse, kadınların işgücüne katılımına yönelik daha somut tedbirlerin alınması gerekmektedir. İş Kanunu'nda bu alandaki düzenlemelere ağırlık verilmelidir. Öte yandan kadınların işgücüne katılmamasında, ev işleriyle meşgul olma, geleneksel aile yapısı ve çocuk bakımı gibi sorunlar ön plana çıkmaktadır. Kadınların tek başlarına üstlendiği ev işleri ve çocuk ve yaşlı bakımı hizmetleri yükünün toplumsal bir sorumluluk olarak devlet-işveren-erkekler tarafından ortak paylaşılmasına olanak veren kurumsal düzenlemelere ihtiyaç olduğu görülmektedir. Bu bağlamda İş Yasasında belirtilen 150 kadın işçi çalıştıran işyerlerine kreş açma zorunluluğu getiren madde kadın veya erkek 150 işçi çalıştıran işyerleri olarak değiştirilmesi isabetli olacaktır. Böylece hem işverenleri kreş açma zorunluluğu dolayısıyla 150 işçiden az kadın işçi çalıştırmaya yönelen bu madde aynı zamanda çocuk bakımının da sadece kadınlara ait bir sorumluluk olarak gören cinsiyetçi bakış açısının kanunlara yansımadır. Aynı zamanda işçi sayısı açısından madde kapsamı dışında kalan işyerlerinde ise çalışan ebeveynlerin çocuk bakım hizmetleri açısından desteklenmelerine yönelik olarak belediyeler, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu gibi ilgili kurumların 0-6 yaş arası çocuklar için düşük ücretli ve kaliteli hizmet sağladığı kreşler ve anaokulları açmaları için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir (KEİG, 2010). Aynı şekilde AB normları çerçevesinde çocuk bakım hizmetinin kadın ve erkeğin ortak sorumluluğunda olduğunu gösteren ebeveyn izninin yasalaşması da kadınların işgücüne katılımını olumlu etkileyecek bir düzenleme olacaktır. Eğitim düzeyi arttıkça kadınların işgücüne katılımının arttığı düşünülürse, kadınların eğitime yönelik sosyal aktivitelere ve kampanyalara devlet desteği sağlanmalıdır. Bu konuda aileleri bilinçlendirecek çalışmalara hız verilmeli-

dir. Zira günümüzde işgücü piyasası nitelikli eleman olmayı gerektirmektedir. Bu bağlamda kadınların mesleki eğitim ve üniversite eğitimi gibi ihtiyaçlarının karşılanmasında devletin pozitif bir ayrımcılığa gitmesi gereklidir. Şayet eğitim düzeyi arttıkça, kentleşme ve sanayileşmenin kriz sonrasında yaratacağı istihdam olanakları ve diğer faydalardan kadınların da yararlanması mümkün olabilecektir. Ayrıca ayrımcılığın da önüne geçilebilmeli ve işe alımda benzer niteliğe sahip erkek ve kadınlarda kadınlara hak tanınması teşvik edilmelidir. Bununla birlikte, kadınların çalışmasında engel teşkil eden sağlık sorunları ve çocuk bakımı gibi hususlarda devletin koruyucu önlemleri alması da son derece önem arz etmektedir. Söz konusu önlemlerin alınması ve kadın istihdamının artışı, ülke ekonomisinin krizden daha güçlü bir şekilde çıkmasına ve kalkınmanın da temellerinin atılmasına yol açabilecektir.

KAYNAKÇA

- Başlevent C. ve Onaran, Ö. (2003). Are Married Women in Turkey more likely to become Added or Discouraged Workers? *Labour*. 27(3):439-58.
- Biçerli, K. (2009). Çalışma Ekonomisi. (5. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları
- Devlet Planlama Teşkilatı ve Dünya Bankası, (2009). Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılımı: Eğilimler, Belirleyici Faktörler ve Politika Çerçevesi. Rapor No 48508-TR.
- KEİG, (2010), İş Kanunu ve Bazı kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı ve Kadın İstihdamının Artırılması, Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi (KEİG), <http://www.keig.org/basinAciklamasi.aspx?id=13>. (En son erişim, 06.08.2010).
- ILO, (2009), Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/wstat2009.pdf> (En son erişim, 05.08.2010).
- Metin, B. (2003). Türkiye’de İşgücü Piyasasının Genel Görünümüne İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Kamu-İş Dergisi*. 7 (2), 1-15

- Özer, M. ve Biçerli, K. (2004). Türkiye’de Kadın İşgücünün Panel Veri Analizi. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 3 (1), 55-86
- Özkaplan, N. (2008). Türkiye’de İşgücü Piyasasının Dönüşümü: 1980-2007. Web: <http://www.keig.org/raporlar/Isgucu%20Piyasasinin%20Donusumu.doc> 31 Mayıs 2010 tarihinde alınmıştır.
- Palaz, S. (2004). Women’s Labour Force Participation in Turkey. Paper presented at The 1st International Conference on Women’s Studies: Famagusta, Turkish Republic of Northern Cyprus, 29-30 April 2003.
- Palaz, S. Karagöl, E. Masatci, K. The effect of education on labour force participation rate: the case of Turkey, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, 56:1, (2006).
- Sapancalı, F. (2000). Yeni Binyıla Girerken Türkiye’de İşgücü Piyasası: DİE Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları Çerçevesinde Bir Değerlendirme. Kamu-İş Dergisi. 6 (1), 15-43
- Taymaz, E. (2009). Growth, Employment, Skills and Female Labor Force. Ekonomik Araştırmalar Merkezi. Orta Doğu Teknik Üniversitesi.
- Toksöz, G. (2007). Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu. (1. Baskı). Ankara: Uluslararası Çalışma Örgütü.

KÜRESEL EKONOMİK KRİZİN TÜRKİYE'DE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİ ÖNLEMeye YÖNELİK TEDBİRLER: İSTİHDAM VE YATIRIM TEŞVİK PAKETLERİNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

Okan Güray Bülbül*
Volkan Işık**

ÖZET

Küresel ekonomik kriz önce sanayiciyi, sonra sanayicinin yatırım şevkini etkilemiş, dolayısıyla en ağır darbeyi de istihdama vurmuştur. Yüzlerce kişiye istihdam sağlayan birçok sanayi kuruluşu, kriz dönemlerinde ya üretim vardialarını düşürmekte, ya da üretimi durdurmaktadır. Krizin üretim, yatırım ve istihdam üzerindeki bu etkilerini hafifletmek, hatta yatırımcıyı krize rağmen yeni yatırımlara teşvik etmek amacıyla devletin çeşitli önlemler alması ise bir zorunluluktur. Çünkü işsizlik, devletin aktif rolü ile çözülmesi gereken sorunlardan biridir.

Pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de küresel krizin etkisi üretim hacminin daralması ve işsizliğin artması şeklinde kendini göstermiştir. Krizin bu etkilerinin hafifletilmesi için yapılması gereken; istihdamın önündeki engellerin kaldı-

* Araştırma Görevlisi, Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü. okanguraybulbul@gazi.edu.tr

** Araştırma Görevlisi, Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü. volkanisik@gazi.edu.tr

rılması, istihdam ve yatırımların teşvik edilmesi ve iç talebin canlandırılmasıdır. Kriz dönemlerinde ulaşılması oldukça zor olan bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için ise tek yol; devletin aktif rol oynayarak, yatırım ve istihdamı teşvik etmeye yönelik çıkaracağı yasalar olmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, küresel ekonomik krizin yıkıcı etkilerini hafifletmek amacıyla hazırlanan düzenlemeleri, istihdamı teşvik noktasında değerlendirmek ve Türkiye’de yatırım teşvik sistemi dâhilinde çıkarılan, 2006/10921 ve 2009/15199 sayılı “yatırımlarda devlet yardımları hakkındaki karar”ların ve kamuoyunda istihdam paketleri olarak bilinen 5763 ve 5838 sayılı Kanunların, amaçları ve içerikleri hakkında bilgi vererek, yapısal bir sorun olan bölgesel eşitsizliği gidermede ve istihdam yaratmada, bu kararların ne ölçüde etkili olabileceği konusunda bir değerlendirme yapmaktır.

Anahtar Kelimeler: Ekonomik Kriz, Yatırım Teşvik Sistemi, İstihdam.

THE PREVENTION MEASURES OF THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS IMPACTS ON EMPLOYMENT IN TURKEY: AN ASSESSMENT OF EMPLOYMENT AND INVESTMENT INCENTIVES PACKAGE

ABSTRACT

The global economic crisis have effected first industrialists, then enthusiasm of the investment, hence deal the heaviest blow to the employment. Many industrial companies which employed hundreds of people, in times of crisis reduce production shift or stops the production. Crisis of production, investment and mitigate the effect on employment, in fact new investments despite the crisis and even investors in order

to encourage the government to take various measures are a necessity. Because unemployment is one of the problem to be solved with the active role of the state.

As in many countries, the impact of global crisis in Turkey and contraction of production capacity and showed itself in the form of increased unemployment. To alleviate the effects of the crisis; removing employment barriers, encourage employment and investments and also stimulate domestic demand has to be done. For the achieving this difficult aims in times of crisis, the only way is the state playing an active role, aimed at encouraging investment and employment and also enacted laws to aim these.

This study aimed the evaluation of the Law No: 2006/10921 and the Law No: 2009/15199 "investment in state aid decisions" and which known in the public opinion as employment package Law No. 5763 and 5838. Before then the decision will be informed about the contents of the level of activity and employment impact will be discussed.

KeyWords: Economic Crisis, Investmen Incentives, Employment.

GİRİŞ

Sanayi devriminin ilk dönemlerinde üretim biçiminin öngördüğü yoğun işgücü talebi nedeniyle liberal anlayışın işsizliğe bakışı geçerliydi. Ancak hem tüketicilerin tercihlerindeki farklılaşma, hem de daralan piyasalar sonucu işsizlik olgusu farklı bir boyuta taşınmıştır. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile birlikte yara alan liberal anlayış, devlet müdahalesini öngören Keynesyen politikaların güç kazanması ve ekonominin tam istihdam düzeyinin altında da dengede olabileceğinin

kanıtlanması ile işsizliğe olan tavrını değiştirmek zorunda kalmıştır. Ancak Keynesyen politikaların güç kaybetmesi ve stagflasyon olgusuna çözüm bulunamaması sonucu oluşan yeni liberal politikalarda işsizliğin devletin aktif rolü ile çözülmesi gereken bir sorun olduğu görüşü yerleşmiştir.

Devletin işsizlik sorununun çözümünde bir merci olarak kabulü ile birlikte, istihdam olanakları sınırlı bireylerin korunması, işsizliğin yol açtığı sosyal sorunların önüne geçilmesi, yeterli düzeyde iş yaratılması gibi konularda devletin bazı düzenlemelere gittiği görülmektedir. Özellikle ekonomik kriz, sosyal çalkantı ve doğal afet dönemlerinde devletin hem istihdamın sosyal yönü, hem de ekonomik gidişat düşünülerek istihdamı teşvik ettiği ve istihdamın önündeki engelleri azalttığı görülmektedir. Bu anlayış, emeğin giderek değer kaybettiği ve reel ekonomi ile finans ekonomisi arasındaki bağların iyice azaldığı günümüzde oldukça önemli hale gelmiştir. Devletin daha fazla müdahil olduğu ekonomik süreçten, daha az role sahip olduğu bir sürece geçilmekle beraber, dünyada istihdamın teşvik edilmesi noktasında devletlere özellikle küresel kriz sürecinde fazlaca rol biçildiği bir döneme girildiği gözlenmektedir.

Türkiye açısından küresel ekonomik krizin en önemli etkisi işsizliğin artması ve istihdamdaki daralma olmuştur. Bu anlamda küresel finans krizi, yerel istihdam krizine dönüşmüştür. %10'lardan %15'ler seviyesine yükselen işsizliğin kriz sonrası sabitlenmesinden endişe edilmektedir. Kapitalizmin doğasında kendisine yer bulan ve sistemin kendisini yenilemesine etki yaptığı bilinen ekonomik kriz olgusu, 2008 sonlarında küresel bir kriz şeklinde ortaya çıkmış ve 1929 sonrası tüm dünyayı etkileyen en önemli durgunluk olarak kayıtlara geçmiştir. "Great Recession"

olarak da ifade edilen küresel ekonomik kriz özellikle istihdam ve işsizlik boyutunda Türkiye'yi ciddi şekilde etkilemiş ve bu doğrultuda önlemler alınmıştır. Bu çerçevede krize karşı alınan ilk önlemler işgücü piyasasına yönelik, istihdamın önündeki engellerin azaltılması, istihdamın teşvik edilmesi ve yatırımlar ile iç talebi canlandırmak yönünde olmuştur. Birbirini tamamlayıcı niteliğe sahip istihdam ve yatırım teşvik paketlerinde öngörülen hedefler ile devlet, birtakım düzenlemeler yaparak yatırımları teşvik etmektedir. Çalışmanın amacı kamuoyunda istihdam paketi olarak bilinen düzenlemeler ile yatırım teşvik paketlerinin istihdam perspektifinde genel bir değerlendirmesini yapmaktır.

**A. 2006/10921 sayılı YATIRIMLARDA DEVLET YARDIMLARI HAKKINDA KARAR:
2001 Krizi Sonrası Getirilen Paket Yeniden Düzenleniyor**

Bakanlar Kurulu'nun 06.10.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/10921 sayılı Kararı ile bu Karar'a ekli "**Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar**"ın amacı; "Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda öngörülen hedefler ile Avrupa Birliği normları ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak tasarrufları katma değeri yüksek, ileri ve uygun teknolojileri kullanan yatırımlara yönlendirmek, istihdam yaratmak, yatırım eğiliminin devamlılığını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesini temin etmek, küçük ve orta ölçekli işletmelerin uluslararası düzeyde rekabet edebilmelerini teminen yatırım, üretim, kalite ve standartlarını artırmalarını ve istihdam yaratmalarını sağlamak, çevre korumaya yönelik yatırımlar,

ileri teknoloji gerektiren yatırımlar ile bu yatırımlara ilişkin araştırma ve geliştirme faaliyetlerini desteklemek” olarak belirlenmiştir.

Bu amaçtan hareketle 2002/4367 sayılı kararda belirlenen; gümrük vergisi ve toplu konut fonu istisnası, yatırım indirimi, katma değer vergisi istisnası, vergi, resim ve harç istisnası ile kredi tahsisi destek unsurları, 2006/10921 sayılı kararda; gümrük vergisi muafiyeti, katma değer vergisi istisnası ve faiz desteği olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, 2002/4367 sayılı kararda yer alan destek unsurlarından, yatırım indirimi, vergi, resim ve harç istisnası ile kredi tahsisi desteklerine 2006/10921 sayılı kararda yer verilmemiş, bunun yerine 2002/4367 sayılı kararda yer almayan faiz desteği müessesesi getirilmiştir.

Getirilen faiz desteği uyarınca; kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımların, Küçük ve orta ölçekli işletmelerin(KOBİ) yapacağı yatırımların ve araştırma – geliştirme(AR-GE) ve çevre konularında yapılacak yatırımların gerçekleştirilmesi için bankalardan (katılım bankaları dahil) kullanılacak en az 1 yıl vadeli yatırım kredileri ile ilgili olarak ödenecek faizin veya kâr payının TL cinsi kredilerde 5 puanı, döviz kredilerinde ise 2 puanı, Hazine Müsteşarlığınca uygun görülmesi halinde azami ilk 4 yıl için bütçe kaynaklarından karşılanacaktır.

AR-GE konusunda yapılacak yatırımların gerçekleştirilmesi için ise, Hazine Müsteşarlığınca uygun görülen işletme malzemelerinin teminine yönelik olarak bankalardan kullanılacak en az 6 ay ve en çok 12 ay vadeli işletme kredileri ile ilgili olarak; Türk Lirası cinsi kredilerde ödenecek faizin veya kâr payının 5 puanı, döviz kredilerinde ise 2 puanı bütçe kaynaklarından karşılanacaktır. Ancak, proje bazında bütçe kay-

naklarından karşılanabilecek azami yatırım kredisi faizi desteği miktarı, AR-GE ve çevre yatırımları için 300 bin TL, KOBİ yatırımları için 200 bin TL, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar için 1 milyon TL; AR-GE yatırımlarına yönelik işletme kredisi faizi desteği için 100 bin TL ile sınırlı olacaktır. Finansal kiralama şirketleri aracılığıyla yapılacak yatırımlar ile kullanılmış makine ve teçhizat için ise faiz desteği verilmemektedir.

Gümrük vergisi muafiyeti konusunda; 2002/4367 sayılı Karar'da makine ve teçhizat bedelinin %5'ini geçmemek kaydıyla yedek parçalara tanınan gümrük vergisi muafiyeti 2006/10921 sayılı Karar'la yürürlükten kaldırılmış, teşvik belgesi kapsamında yapılacak makine ve teçhizat ithal ve yerli teslimleri de katma değer vergisinden muaf tutulmuştur.

2002/4367 sayılı karara göre yatırım teşvikinde destek unsurları konusunda bazı değişiklikler ve yeni düzenlemeler getiren 2006/4367 sayılı karar, bu destek unsurlarından yararlanabilmek, dolayısıyla Müsteşarlıkça makro ekonomik programlar, arz-talep dengesi, sektörel, mali ve teknik yönden yapılacak değerlendirmeler sonucunda yatırım projesinin uygun görülmesi ve tebliğle belirlenecek ilke ve ölçütler içinde kalınması koşulu ile teşvik belgesine hak kazanabilmek için gerekli olan asgari sabit yatırım tutarlarında da değişikliğe gitmiştir.

2002/4367 sayılı karara göre; asgari sabit yatırım tutarı, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda 200 bin Türk Lirası, diğer yörelerde yapılacak yatırımlarda 400 bin Türk Lirası olarak uygulanmakta, finansal kiralama şirketleri aracılığıyla yapılacak yatırımlarda ise bu tutarların %25'i olarak uygulanmaktaydı. 2000/1822 sayılı kararda küçük ve orta ölçekli işletmeler için ise bu miktar azami 400 bin TL olarak belirlenmişti. 2006/10921 sayılı kararda ise, teşvik belgesi ala-

bilmek ve dolayısıyla destek unsurlarından yararlanabilmek için gerekli olan asgari sabit yatırım tutarları aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

- a) Kapsamı müsteşarlıkça tebliğle belirlenecek KOBİ'lerin yatırımlarında asgari 200 bin Türk Lirası, azami 2 milyon Türk Lirası,
- b) KOBİ kapsamına girmeyen işletmelerin yatırımlarında asgari 1 milyon Türk Lirası,
- c) Finansal kiralama şirketleri aracılığıyla yapılacak yatırımlarda, finansal kiralama şirketleri için ise 200 bin Türk Lirası'dır.

2006/10921 sayılı karar öncesi, daha önceki yıllarda düzenlenen teşvik belgeleri ile ilgili uygulamalarda söz konusu belge hangi Karar'a istinaden verildiyse o Karar çerçevesinde uygulamaya devam edilecektir. Ancak, talep edilmesi halinde faiz desteği hariç olmak üzere 2006/10921 sayılı Karar ve bu Karar'a istinaden çıkarılacak tebliğin lehe gelen hükümlerinin uygulanması da mümkün olacaktır.

2002/4367 sayılı kararın 17'nci maddesi uyarınca teşvik belgesi kapsamı ithal makine ve teçhizatın 5 yıl, yerli makine ve teçhizatın ise 2 yıl süre ile Hazine Müsteşarlığı'nın izni olmaksızın devir, temlik, satış ve ihracı yapılamamaktaydı. 2006/10921 sayılı kararın 13'üncü maddesinde ise yatırım tamamlama vizesi yapılmış teşvik belgesi kapsamındaki makine ve teçhizatın, devir, satış, ihraç veya kiralanması söz konusu yatırım mallarının teminini takiben 3 yılı doldurmuş olması halinde serbest olduğu hükmü yer almaktadır. Ancak 3 yıllık sürenin doldurulup doldurulmadığına bakılmaksızın, tamamlama vizesi yapılmamış teşvik belgeleri kapsamındaki makine ve teçhizatın, yatırımın bütünlüğünün bozulmaması kaydıyla veya bütünü ile birlikte; Teşvik belgeli bir başka ya-

tırım için devri, Teşvik belgesi olmayan bir başka yatırımcıya satışı, İhracı veya Kiralanması Hazine Müsteşarlığının iznine bağlanmıştır.

Son olarak; teşvik belgesi kapsamı yatırımların proje bazında yapılacak değerlendirme sonucunda öngörülecek sürede gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ancak yatırımın öngörülen sürede gerçekleştirilememesi halinde teşvik belgesinde kayıtlı ilk sürenin yarısı kadar ek süre verilebilecektir.

**B. 2009/15199 sayılı YATIRIMLARDA
DEVLET YARDIMLARI HAKKINDA KARAR:
Daha Kapsamlı ve Etkili Yeni Teşvik Yasası**

2001 krizinin etkilerinin kısmen de olsa giderilmeye çalışıldığı 2002 ve 2006 tarihli yatırım paketlerinin ardından 2008 yılının son aylarında ortaya çıkan ve dünyanın birçok ülkesini olduğu gibi Türkiye'yi de olumsuz yönde etkileyen ekonomik krizin bir anda allak bullak ettiği yatırım iklimi yeni ve daha kapsamlı bir yatırım teşvik paketine ihtiyacı körüklemiştir. Bunun sonucunda kamuoyunda Yeni Teşvik Yasası olarak bilinen "Yatırımlarda Devlet Yardımları, Aktif İşgücü Programlarının Güçlendirilmesi ve Kredi Garanti Desteği" paketine ilişkin düzenleme, 2009/15199 Sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar"ın 16 Temmuz 2009'da yayınlanması ile somut hale gelmiş ve 28 Temmuz 2009'da yayınlanan "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına ilişkin Tebliğ" ile konuya ilişkin esaslar belirlenmiştir.

2008 krizinin olumsuz etkilerinin yanı sıra yeni ve daha kapsamlı bir teşvik yasasına ihtiyacı körükleyen nedenlerden bir diğeri de; 2006/10921 sayılı teşvik yasasının, 2002/4367 sayılı yasaya göre kapsamının genişletilmesine rağmen yatı-

rımcıyı beklenen düzeyde teşvik edememesidir. Gerçekten de Tablo 1’de de görüldüğü gibi 2007- 2010 yılları arası Ocak-Temmuz dönemleri karşılaştırıldığında; gerek verilen teşvik belgelerinin miktarı, gerekse istihdam rakamları açısından 2009/15199 sayılı teşvik yasının ilk etkilerinin görülmeye başlandığı 2010 yılı ilk 6 ayında önemli bir artış göze çarpmaktadır.

Tablo 1: 2007-2010 Yılları Ocak-Temmuz Ayları Arasında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı ve İstihdam Rakamları

Belge Sayısı						
	Tarım	Madencilik	İmalat	Enerji	Hizmetler	Toplam
2007	41	80	875	55	436	1.487
2008	44	105	1.042	79	395	1.665
2009	29	67	392	60	204	752
2010	203	157	1.320	92	636	2.408
İstihdam						
2007	1.444	2.870	46.068	2.608	20.672	73.662
2008	1.917	3.945	34.141	3.300	21.695	64.998
2009	1.119	1.822	14.493	667	11.315	29.416
2010	6.882	3.256	40.480	1.263	23.761	75.642

Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr>

2006/10921 sayılı karara göre çok daha kapsamlı ve etkili olan ayrıca Türkiye’yi gelişmişlik düzeyine göre 4 bölgeye ayırarak, bölgesel bir teşvik sistemi uygulayan 2009/15199 sayılı yeni teşvik yasası; kalkınma planları ve yıllık prog-

ramlarda öngörülen hedefler ile uluslararası anlaşmalara uygun olarak, tasarrufları katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirmek, üretimi ve istihdamı artırmak, yatırım eğiliminin devamlılığını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, uluslararası rekabet gücünü artıracak teknoloji ve AR-GE içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımları özendirerek, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını artırmak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermek/en aza indirmek, çevre korumaya yönelik yatırımlar ile AR-GE faaliyetlerini desteklemek amacıyla çıkarılmış ve kararın 21.maddesi ile 2006/10921 sayılı karar yürürlükten kaldırılmıştır.

Yeni teşvik sistemi 3 ana başlık üzerinde oluşturulmuştur. Bunlar; Büyük ölçekli yatırımların teşviki sistemi, bölgesel teşvik sistemi, genel teşvik sistemidir.

Büyük proje yatırımlarının teşviki ile Teknoloji ve AR-GE kapasitesini artıracak ve rekabet üstünlüğü sağlayacak, sektörüne göre farklı büyüklüklerde tanımlanmış, büyük ölçekli yatırımlara yönelik bir teşvik sisteminin oluşturulması amaçlanmış olup, bu tür yatırımlar bütün bölgelerde teşvik edilmiştir. Buna göre; 50 Milyon TL'nin üzerinde asgari sabit yatırım tutarı bulunan 12 ayrı yatırım alanı, büyük ölçekli yatırım olarak belirlenmiştir.

Yeni kararlar getirilen en önemli ve en çok eleştirilen düzenlemelerden biri kuşkusuz; yatırım destek unsurlarının uygulanması açısından 28/8/2002 tarihli ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında yer alan İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)-Düzey 2 esas alınarak Türkiye'nin 4 bölgeye ayrılmasıdır. Yeni teşvik sisteminde; sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyeleri dikkate alınarak Türkiye, 26 düzey 2 bölge ve 4 ana bölgede tasnif edilmiştir. Bölgelerin gelişmişlik seviyelerine göre yardım yoğunlukları/teşvikler de fark-

lılaştırılmıştır. Ayrıca desteklenecek sektörler, bölgelerin potansiyelleri ve ekonomik ölçek büyüklükleri dikkate alınarak tespit edilmiştir.

Bu sınıflandırma doğrultusunda; 1. Bölgede, ağırlıklı olarak motorlu kara taşıtları ve yan sanayi, elektronik, ilaç, makine imalat ve tıbbi, hassas ve optik alet yatırımları gibi yüksek teknoloji gerektiren yatırımlar desteklenirken, 2. Bölgede nispeten teknoloji yoğun sektörler desteklenecektir. Bu çerçevede; ağırlıklı olarak, makine imalat, akıllı çok fonksiyonlu tekstil, metalik olmayan mineral ürünler (cam, seramik, karo, yalıtım malzemeleri vb) kâğıt, gıda ve içecek imalatı sektörleri teşvik edilecektir. 3. ve 4. Bölgelerde ise; tarım ve tarıma dayalı imalat sanayi, konfeksiyon, deri, plastik, kauçuk, metal eşya gibi emek yoğun sektörlerin yanı sıra turizm, sağlık ve eğitim yatırımları da teşvik edilecektir.

Bölgelere ayırma konusundaki düzenlemeye getirilen eleştiriler; aynı bölge kapsamına alınan illerin gelişmişlik düzeyleri arasında ciddi farklar bulunmasından kaynaklanmaktadır. Eleştirilere göre; iller arasında haksız bir rekabete yol açılacak ve yatırımlar belli yerlerde yoğunlaşacaktır. Dolayısıyla daha üst bir bölgeye yerleştirilen bazı illerin yeri, ekonomik imkânları gözetildiğinde, daha alt bir bölgeye kaydırılmalıdır.

Örneğin; IV. bölgede yer alan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerine Trabzon da dahil edilmiştir. İşsizlik oranının 2009 yılı itibariyle %6,1 olduğu Trabzon gibi limana sahip bir şehir ile işsizlik oranının %22,1 olduğu Şırnak, %14,2 olduğu Bitlis ve %19,4 olduğu Hakkari'nin (TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Bölgesel Sonuçları, 2009) aynı grupta yer alması yanlış bir uygulamadır. Çünkü Trabzon varken kimse Şırnak'a yatırım yapmayacaktır.

Tablo 2: IV. Bölge 2010 Yılı Ocak-Temmuz Aylarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Trabzon Şırnak-Bitlis ve Hakkâri İlleri Arasındaki Dağılımı

Genel Teşvik Sistemi				
İl	Sektör	Belge Sayısı	Sabit Yatırım (TL)	İstihdam (kişi)
TRABZON	Madencilik	1	3.400.000	30
	İmalat	8	14.269.120	83
	Enerji	2	77.880.000	20
	Hizmet	4	6.127.500	16
Toplam		15	101.676.620	149
ŞIRNAK	Madencilik	1	2.300.000	20
	İmalat	1	16.370.000	30
	Hizmetler	1	5.650.800	--
Toplam		3	24.320.800	50
BİTLİS	İmalat	3	18.431.870	80
	Hizmetler	2	1.925.310	20
Toplam		5	20.357.180	100
HAKKARİ	Tarım	1	560.000	11
	Madencilik	1	3.500.000	26
	İmalat	1	8.522.000	25
	Hizmetler	2	1.135.200	8
Toplam		5	13.717.200	70
Bölgesel Yatırımlar				
TRABZON	Madencilik	2	15.630.000	34
	İmalat	5	13.076.128	87
	Hizmetler	10	47.552.242	333
Toplam		17	76.258.370	454
ŞIRNAK	İmalat	2	16.169.050	70
Toplam		2	16.169.050	70
BİTLİS	Madencilik	1	3.630.000	10
	İmalat	2	5.077.810	55
	Hizmetler	1	4.000.000	10
Toplam		4	12.707.810	75
HAKKARİ	Hizmetler	1	550.386	4
Toplam		1	550.386	4

Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr>

Tablo 2’de de görüldüğü gibi yatırımcı, aynı düzey bölgeler arasında yer alan Trabzon, Şırnak, Bitlis ve Hakkâri illeri arasında 2009 verilerine göre; limanının 679 bin ton ihracat ve 1 milyon 116 bin ton ithalat gerçekleştirdiği Trabzon’u tercih etmiştir (Denizhaber, 2010).

2009/15199 sayılı kararla getirilen bir başka düzenlemeye göre; her bölgede her sektör teşvik kapsamına alınmadığı gibi, karar ekinde belirtilen tarım ve tarımsal sanayi, imalat ve madencilik yatırımları ve hizmetler sektörü dahilindeki bazı yatırımların genel teşvik sisteminden teşvik edilmeyeceği, tarım ve tarımsal sanayi ile hizmetler sektöründeki bazı yatırımların ise teşvikinin belirli şartlara bağlandığı görülmektedir.

Teşvik edilmeyecek yatırım konuları ile aranan şartları sağlayamayan yatırım konuları hariç olmak üzere, asgari sabit yatırım tutarının üzerindeki tüm yatırımlar ise, (Asgari sabit yatırım tutarının I inci ve II nci bölgelerde 1milyon TL, III üncü ve IV üncü bölgelerde ise 500 bin TL tutarında olması gerekir.), bölgesel ayırım yapılmaksızın gümrük vergisi muafiyeti ile katma değer vergisi istisnasından yararlanacaklardır. Bu hüküm ile büyük ölçekli yatırımlar ve bölgesel destekler kapsamına giren yatırımlarda destek kapsamına alınmıştır.

Yatırımcıların yeni teşvik sisteminden ve bu sistem kapsamındaki destek unsurlarından yararlanabilmeleri için, Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki Karar ve Tebliğ kapsamında Yatırım Teşvik Belgesi alınması zorunluluğu bulunmaktadır. Yatırım Teşvik Belgesi alımından önce gerçekleştirilen harcamaların teşvik belgesi kapsamı destek unsurlarından yararlandırılması da mümkün bulunmamaktadır.

2006/10921 sayılı kararda belirlenen destek unsurları, 2009/15199 sayılı yeni karar ile genişletilerek; gümrük vergisi muafiyeti, katma değer vergisi istisnası ve faiz desteğine;

vergi indirimi, sigorta primi işveren hissesi desteği ve yatırım yeri tahsisi ilave edilmiş, bu destek unsurlarından yararlanma konusunda ise, Tablo 3’de görüldüğü gibi bölgesel bir ayrıma gidilmiştir.

Tablo 3: Destek Unsurlarından Yararlanma

Büyük Ölçekli Yatırımlar Açısından Destek Unsurları:	a) Gümrük vergisi muafiyeti, b) KDV istisnası, c) Vergi indirimi, ç) Sigorta primi işveren hissesi desteği, d) Yatırım yeri tahsisi
Bölgesel Teşvik Sistemi Açısından Destek Unsurları: a) 1. ve 2. Bölgelerde:	a) Gümrük vergisi muafiyeti, b) KDV istisnası, c) Vergi indirimi, ç) Sigorta primi işveren hissesi desteği, d) Yatırım yeri tahsisi
Bölgesel Teşvik Sistemi Açısından Destek Unsurları: b) 3. ve 4. Bölgelerde:	a) Gümrük vergisi muafiyeti, b) KDV istisnası, c) Vergi indirimi, ç) Sigorta primi işveren hissesi desteği, d) Yatırım yeri tahsisi, e) Faiz desteği
Tekstil Konfeksiyon ve Hazır Giyim, Deri ve Deri Mamulleri Sektörleri Taşınma Desteği Açısından Destek Unsurları:	a) Gümrük vergisi muafiyeti, b) KDV istisnası, a) Vergi indirimi, b) Sigorta primi işveren hissesi desteği, c) Yatırım yeri tahsisi, d) Taşınma giderleri desteği

Yeni teşvik paketinde destek unsurlarından; gümrük vergisi muafiyeti ve katma değer vergisi istisnasının içeriği konusunda önemli değişiklikler yapılmazken, faiz desteği konusunda bölgesel bir ayrıma gidildiği ve bölgesel desteklerden yararlanacak yatırımlar ile bölge ayrımı olmaksızın AR-GE ve çevre yatırımları kapsamında kullanılacak en az 1 yıl vadeli kredilerde veya finansal kiralama sözleşmelerinde azami ilk 5 yıl için uygulanmak üzere faizin veya kar payının belirli bir kısmının Hazine kaynaklarından karşılanması öngörülmüş-

tür. Bununla birlikte, bölgesel desteklerden yararlanacak yatırımlar için bankalardan kullanılacak en az bir yıl vadeli kredilerin teşvik belgesinde kayıtlı sabit yatırım tutarının %70'ine kadar olan kısmı için;

- a) Faiz desteği, III. bölgede yer alacak yatırımlarda TL cinsi kredilerde 3 puan ve döviz kredilerinde 1 puan, IV. bölgede yer alacak yatırımlar için TL cinsi kredilerde 5 puan ve döviz kredilerinde 2 puan ve en fazla 500.000 TL olmak üzere uygulanacaktır.
- b) Bölge ayrımı yapılmaksızın araştırma ve geliştirme yatırımları ile doğrudan ticarî mal üretimine yönelik olmayan, mevcut veya gerçekleştirilecek tesisin katı, sıvı veya gaz gibi atıklarının temizlenmesi veya yok edilmesine yönelik çevre yatırımlarında kullanılacak kredilerde ise faiz desteği; TL cinsi kredilerde 5 puan ve döviz kredilerinde 2 puan ve en fazla 300.000 TL olmak üzere uygulanacaktır.

Faiz desteği uygulanacak yatırım tutarı toplam sabit yatırım tutarının en fazla %70'i olarak uygulanabilir. Aynı teşvik belgesi kapsamındaki yatırım için faiz desteği uygulamasına yönelik olarak birden fazla banka talepte bulunamaz veya finansal kiralama işlemi yapılamaz.

Teşvik belgelerinde faiz desteğinin öngörülmüş olması doğrudan faiz desteğinden yararlanmaya hak oluşturmaktadır. Faiz desteğinden yararlanılması için banka tarafından kredinin kullanılmasının öngörülmesi, banka tarafından yapılacak müracaatın da Müsteşarlık tarafından uygun görülmesi gerekmektedir.

Yeni Teşvik paketiyle getirilen yeni bir destek unsuru ise; vergi indirimi uygulamasıdır. Vergi indiriminden yararlandırmada bir yandan bölgesel bir ayrıma gidilirken, diğer yandan da 31.12.2010 tarihinden sonra başlanacak yatırımlar ile bu tarihten önceki yatırımlar için Tablo 4'de görüldüğü gibi farklı vergi indirimi ve yatırıma katkı oranları belirlenmiştir.

Tablo 4: Yatırıma Katkı ve Vergi İndirim Oranları

31.12.2010 Tarihinden Sonra Başlanacak Yatırımlar				
Bölgesel Uygulama			Büyük Ölçekli Yatırımlar	
Bölgeler	Yatırıma Katkı Oranı (%)	Kurumlar Vergisi veya Gelir Vergisi İndirim Oranı (%)	Yatırıma Katkı Oranı (%)	Kurumlar Vergisi veya Gelir Vergisi İndirim Oranı (%)
I.	10	25	25	25
II.	15	40	30	40
III.	20	60	40	60
IV.	25	80	45	80
Teşvik Belgesi Kapsamında 31.12.2010 Tarihine Kadar Başlanan Yatırımlar				
I.	20	50	30	50
II.	30	60	40	60
III.	40	80	50	80
IV.	60	90	70	90

Kaynak: 2009/15199 Sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, mad.10.

Yukarıdaki tablodan hareketle; örneğin; teşvik belgesi kapsamında III. Bölgede yapılan ve 31.12.2010 tarihinden önce tamamlanan 500.000 TL'lik bir yatırım için uygulanacak yatırıma katkı oranı %40 olacaktır. Başka bir deyişle; yapılan yatırımın (500.000 TL x % 40 =) 200.000 TL tutarlık kısmı, devlet tarafından desteklenmiş olacaktır. Kurumlar Vergisi açısından indirimli oran ise şu şekildeki formüle göre hesaplanacaktır; İndirimli oranlı kurumlar vergisi= (Normal Kurumlar Vergisi oranı-(Normal Kurumlar Vergisi oranıx0.80). Buna göre, indirimli Kurumlar Vergisi oranı; (0.20-(0.20x0.80))= 0.04 olarak uygulanacaktır. Böyle bir durumda faydalanılan vergi indirimi; (20-4)= 16 birim olarak hesaplanacaktır.

Bilindiği üzere, kurumlar vergisi oranı %20'dir. Gelir vergisi ise %15 ile %35 arasında değişen tarifeye göre alınmaktadır. Örneğimizde yatırım yapanın kurum olduğunu kabul edersek, yapılan bu yatırımlardan elde edilecek kazançlar %20 oranında değil, (%80 indirim yapılmak suretiyle) %4 oranında vergilendirilecektir.

Vergi indirimi konusunda paketin getirdiği önemli düzenlemelerden biri de; tekstil, konfeksiyon ve hazır giyim, deri ve deri mamulleri sektörlerinde I. ve II. Bölgelerde yer alan illerde faaliyette bulunan işletmelerin IV. Bölgedeki illere 31/12/2010 tarihine kadar bütünüyle taşınması ve en az 50 kişilik istihdam sağlanması halinde bu tesisler için; Kurumlar vergisi veya gelir vergisinin 5 yıl süreyle %75 oranında indirimli olarak (bir diğer ifadeyle kurumlar vergisi %20 yerine %5 olarak) uygulanacağıdır. Uygulamada tekstil gibi birçok ara elamanın çalıştığı bir sektörü doğu ve güney doğuya kaydırmak, bu iki bölgedeki işgücünün hem sayıca çokluğu hem de vasıf düzeyinin düşüklüğü göz önüne alındığında oldukça yerinde görülmektedir. Üstelik bu sayede işsizlik oranlarının en yüksek olduğu Doğu ve Güneydoğu illerinde istihdamın artırılması ve bu bölgelerin sosyo-ekonomik yaşam standartlarının yükseltilmesi hedeflenmektedir. Bu düzenlemeye ilişkin getirilen eleştiriler ise; tek başına vergi indiriminin yatırımcıları az gelişmiş bölgelere çekmeyeceği yönündedir. Bilindiği gibi yatırım yerinin belirlenmesinde teşvikler tek başına belirleyici bir unsur değildir. Alt yapı, pazara uzaklık, hammadde ve enerji kaynakları, alışılmış müşteri, banka ilişkileri ve vasıflı eleman varlığı gibi çeşitli parametreler dikkate alınmaktadır.

2009/15199 sayılı teşvik paketiyle uygulama alanı bulan bir diğer destek unsuru; süresi 4 bölge için ayrı ayrı belirlenmiş olan, sigorta priminde işveren hissesi desteği sağlanmasıdır. Bu düzenleme, istihdamı teşvik amacı bakımından; 5763

sayılı Kanunla yürürlüğe giren istihdam paketiyle getirilen ve işverenin sigorta prim yükünde indirim sağlayan düzenlemeye benzer niteliktedir.

Yeni düzenlemeye göre; yatırım teşvik belgesi kapsamında gerçekleştirilecek olan ve 2009/15199 sayılı Karar kapsamında belirlenen büyük ölçekli yatırımlar ile bölgesel uygulama kapsamında desteklenen yatırımlardan, teşvik belgesinde kayıtlı istihdam öngörülerini ile tutarlı olmak kaydıyla; komple yeni yatırımlarda, işletmeye geçiş tarihinden itibaren sağlanan ve diğer yatırım cinslerinde, yatırımın tamamlanmasını müteakip, yatırıma başlama tarihinden önceki son 6 aylık dönemde aylık prim ve hizmet belgesinde bildirilen ortalama işçi sayısına ilave edilen istihdam için ödenmesi gereken sigorta primi işveren hissesinin asgarî ücrete tekabül eden kısmı, bölgesel sınıflandırmaya göre değişmek suretiyle 2 yıldan 7 yıla kadar Hazinece karşılanacaktır. Buna göre; 31.12.2010 tarihine kadar başlanılan yatırımlarda; I.bölge yatırımları için 2 yıl, II.bölge için 3 yıl, III. bölge için 5 yıl ve IV. bölge için ise 7 yıllık süreler öngörülmüştür.

Bütün bu aktif işgücü politikaları kapsamındaki istihdam desteklerine ilave olarak yeni teşvik yasasında toplum yararına işler için oluşturulan çalışma programlarına aktarılan kaynağın artırılması yolu ile okul, hastane ve benzeri sağlık kurumlarındaki bakım ve onarım işleri, ağaçlandırma ve erozyon kontrolü, çevre düzenlemesi, arazi ıslahı, park, bahçe düzenlemesi gibi alanlarda geçici süreli olarak istihdam amaçlı programlar genişletilecek ve program kapsamında 120 bin işsizeden doğrudan istihdam olanağı sağlanacaktır. Paket, 120 bin işsizeden 3 aydan 6 aya kadar "çevre düzenlemesi" işi vaat ederken, 200 bin işsizeden günlük 15 TL ödemeli eğitim imkanı sağlayacak, 100 bin genç işsiz ise, devletin ödeyeceği günlük 15 TL karşılığında özel sektörde "staj" adı altında çalışacaktır.

İŞKUR 2009 yılı sonu verilerine göre Türkiye genelinde 1.627 toplum yararına çalışma programı düzenlenmiş ve bu programlardan 33.229 erkek, 12.238 kadın olmak üzere toplam 45.467 kişi yararlanmıştır (Ersöz, 2010). Bu önemli bir adım olmakla birlikte, geçici çözümler üreten ve kısa dönemli sonuçlar almayı amaçlayan bir düzenleme olduğundan, Türkiye'nin kronik işsizlik sorununa genel ve kalıcı bir çözüm getirmekten oldukça uzaktır. Özellikle işsizlik rakamlarının büyüklüğü ve krizin etkisiyle bu sorunun kronik bir hal aldığı düşünüldüğünde Türkiye'nin geçici ve kısa vadeli çözümlerden ziyade uzun vadeli ve kalıcı çözümlere, ayrıca işsizliğin olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik politikalara daha çok ihtiyacı vardır.

Sonuç itibarıyla yeni teşvik paketinin getirdiği bölgesel teşvik sistemine yönelik eleştirilere rağmen, 2008 krizinin allak bullak ettiği yatırım iklimini kısmen de olsa dengelediği gözlemlenmektedir. Bu, yeni paket sonrasında alınan teşvik belgelerindeki yatırım tutarlarının, kriz öncesi olan 2007'yi yakalamasından açıkça anlaşılmaktadır. Şöyle ki; 2008 yılının ikinci çeyreğinden itibaren ve 8 milyar liradan başlayan teşvik belgesi tutarındaki düşüş, beş çeyrek boyunca sürmüştü ve 2009 üçüncü çeyreğinde 3,9 milyara kadar gerilemiştir. Teşvik paketinin etkisiyle yılın son çeyreğinde alınan belgelerin yatırım tutarı ise 8,8 milyar lira ile son beş yılın 20 çeyreği içinde 2007 ikinci çeyreğinden sonraki en yüksek ikinci rakam olmuştur (Yavuz, 2010:24). Yine paket sonrası sigortalı sayısına baktığımızda ise olumlu bir artış eğilimi göze çarpmaktadır. Buna göre; 2008 krizi sonrası ortalama %7.5 azalma ile 2009 yılı Haziran ayında 14.968.360 kişiye gerileyen aktif sigortalı sayısı, 2010 Haziran ayında 15.714.795 kişiye yükselerek ortalama yıllık %4.9'luk bir artış kaydetmiştir (T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistik Yıllığı 2010).

C. 5763 Sayılı KANUN: Genç ve Kadın İstihdamının Teşviki ve İşgücü Piyasasının Deregülasyonu

5763 sayılı Kanun 15.05.2008 tarihinde kabul edilmiş ve 26.05.2009 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 39 Maddeden oluşan Kanunla birlikte birçok Kanunda değişiklik yapılmış ve bazı Kanunlara maddeler eklenmiştir.

Kanun, 10 Kanunun toplam 35 maddesinde değişiklik öngörmektedir. Bu Kanunlardan en çok değişikliğe uğrayanı 10 maddesi değişikliğe uğrayan 4857 sayılı İş Kanunu’dur. İşsizlik Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun da önemli değişiklikler olmuştur.

İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun en önemli düzenlemeleri özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma noktasında getirdiği değişiklikler, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin hükümler, günlük işsizlik ödeneğinin miktarında öngörülen artış, ücret garanti fonu ve kısa çalışmanın İşsizlik Sigortası Kanununa eklenmesi, işsizlik sigortası fonundan karşılanacak prim kolaylıkları, 5510 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle sağlanan prim aflarıdır. Belirtilmesi gereken husus, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili değişikliklerin altında Tuzla Tersanelerinde ardı ardına yaşanan ölümlü iş kazalarının yattığıdır. Prim affının altında da, ödenmemiş prim borçlarının büyüklüğü ve bu borçların ödenmesine kolaylık sağlayarak yüklü miktardaki alacağın tahsil edilmesi yatmaktadır. Finansmanı işsizlik sigortası fonundan karşılanacak genç ve kadınların istihdamına yönelik teşvik ve yine 5510 sayılı Kanun çerçevesinde öngörülen prim ödemelerine devlet desteği, finansmanı bakımından sorgulanması gereken düzenlemelerdir.

Kanununun 1. Maddesi, 4857 sayılı İş Kanununun 3. Maddesinin 2. Fıkrasını değiştirerek, alt işverenlik ilişkisinin kurul-

masında sakatlık ve alt işverenlik işleminin muvazaalı olması durumunda izlenecek prosedürü düzenlemektedir. Alt işverenlik müessesesinin hassas bir konu olması ve işçiler açısından hak kaybı yaratabilecek uygulamalara sahne olabilmesi bakımından getirilen bu değişiklik olumlu olarak değerlendirilmelidir.

Kanununun 2. Maddesi ise özürlü ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu bakımından önemli bir değişikliğe giderek, İş Kanununun 30. Maddesinde düzenleme yapmaktadır. Buna göre, özürlü ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu açısından kamu ve özel işyeri ayırımına gidilmiştir. Ayrıca önemli bir değişiklik ile terör mağduru çalıştırma zorunluluğu hem kamu, hem de özel işyerleri bakımından kaldırılmıştır. Özel işyerlerinin ise eski hükümlü çalıştırması zorunluluk olmaktan çıkarılmıştır. Düzenlemeye göre; elli veya daha fazla işçi çalıştıran özel işyerleri %3 özürlü, kamu işyerleri ise %4 özürlü ve %2 eski hükümlü çalıştırmakla yükümlüdür. Bununla beraber, özel sektör işverenlerinin bu madde kapsamında çalıştırdıkları işçilerin sigorta primlerinin işveren hissesinin tamamı, belirtilen kontenjandan fazla işçi çalıştıran özel sektör işverenlerinin ise kontenjan fazlası işçilerin sigorta primlerinin işveren hissesinin %50'si Hazine tarafından karşılanacaktır.

Getirdiği değişiklikler bakımından oldukça önemli bir düzenlemeye konu olan maddenin değerlendirmesini yapmak gerekirse; terör mağduru istihdamının bir zorunluluk olmaktan çıkarılmasını eleştirmek mümkündür. Özel sektör işyerleri için %6'dan %3'e inen özürlü ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu ise özel sektör işverenlerini bu nitelikteki kişilerin istihdamının verimsizliği bakımından memnun edebilir. Ancak unutulmamalıdır ki, istihdamın sosyal yönü de oldukça önemlidir. Bu noktada özel sektör işyerleri için getirilen ve işverenleri de memnun edeceği açık olan, özürlü-

lülerin istihdamında işçilerin sigorta primlerinin işveren hissesinin Hazine tarafından karşılanması olumlu bir düzenlemedir. Ayrıca belirtilen kontenjandan fazla özürlü çalıştırılan özel sektör işyerlerindeki işçilerin sigorta primlerinin işveren hissesinin %50'sinin Hazine tarafından ödenecek olması, işverenleri özürlü istihdam etmeye teşvik edici nitelikte bir düzenlemedir. Ancak kamu ve özel sektör işyerleri için terör mağdurlarının istihdam bakımından korunması gereken grup dışına çıkarılmasının hiçbir gerekçesi yoktur. İstihdam edilmelerinin daha zor olduğu açık olan terör mağdurlarının bu durumunun değişmediğinin bilinmesine ve bu yönde hiçbir çalışma yapılmadan istihdam bakımından korunmasına gerek olmadığına karar vererek bu zorunluluğu kaldırmak, istihdamın sosyal boyutunu yadsımak anlamına gelmektedir. Özel sektör işyerleri açısından özürlü çalıştırma zorunluluğunun azaltılması olumlu olarak değerlendirilmekle beraber, arkasında hiçbir gerekçe bulunmayan terör mağdurlarının istihdam bakımından korunması gereken kesim dışına çıkarılmaları olumsuz olarak değerlendirilmeli ve en yakın zamanda bu kesimin ya istihdamına imkan verecek düzenlemelerin yapılması sağlanmalı, ya da bu oran içinde terör mağdurlarına da yer vererek istihdamları en azından kamu işyerlerinde korunmalıdır. İstatistiklere bakıldığında terör mağdurlarından Türkiye İş Kurumu'na başvuranların 2008 yılı içinde %50 oranında işe yerleştirildiği ve açık iş sayısının 4.303 olduğu görülmektedir. (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstatistik Yıllığı 2008, Tablo 28a). Bununla beraber bu orana güvenerek hem kamu, hem özel sektör işyerlerinde terör mağduru istihdam edilmesi zorunluluğu kaldırmak, terör mağdurlarının istihdam edilebilirliklerini geliştirme noktasında en önemli motivasyonlarını azaltmak anlamına gelecektir. İstatistiklerin yansıttığı sonuç, terör mağdurlarının istihdam edilebilirliklerinin yeterli seviyede olmadığı için istihdam edilemediğidir. Açık işlerle baş-

vurular arasında önemli bir fark olmasına rağmen bazı terör mağdurları istihdam edilememektedir. Bu noktada istatistiklere güvenerek bu kesimi istihdam açısından korumanın dışına çıkarmak, bu kesimin iş arama sürecinin de dışına itilmesi sonucunu doğurabilir. Terör mağdurlarının istihdam edilebilirliği doğrultusunda eğitime tabi tutulması ve kamu işyerlerinde istihdam edilme zorunluluğunun da korunması daha makul bir çözüm olarak gözükmektedir.

Özürllüer açısından verilere bakıldığında ise, özel sektörün özürllü çalıştırma zorunluluğunun azaltılmasının oldukça yerinde bir karar olduğu gözükmektedir. 2009 Yılı verilerine göre Türkiye’de toplam özürllü istihdam etmek zorunda olan özel işyeri sayısı 13.943’dür. Bununla beraber bu işyerlerinde çalışan özürllü sayısı ise 71.529’dur. Özel sektör işyerlerinde kontenjan fazlası çalıştırılan özürllü işçi sayısı ise 4.693’dür. Ayrıca en önemli veri, özel sektör işyerlerinde özürllü işçiler için 16.367 kişilik açık kontenjan bulunmasıdır. Eski hükümlüler bakımından ise özel sektör işyerlerinde böyle bir açık söz konusu değildir(Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstatistik Yıllığı 2009, Tablo 26a).

Bu noktada önemli bir diğer istatistik, 2009 yılında Türkiye İş Kurumu’na başvuran özürllü işçilerin 26.405’i özel sektör işyerlerinde istihdam edilmeye başlanmıştır. Bu rakam, yıl içinde kuruma başvuran özürllülerin %65’ini, toplam işe yerleştirilenlerin ise %22’sini oluşturmaktadır. Ancak belirtilmelidir ki, yılsonu itibarıyla sırada bekleyen 14.114 özürllü bulunmaktadır. Bu çerçevede söylenmelidir ki, özürllü istihdamının yükünü özel sektör çekmektedir ve eski hükümlüler noktasında özel sektör işyerlerinin istihdamı kritik önemde değilken, özürllüler açısından özel sektör işyerlerinin istihdamı oldukça önemlidir. Bu noktadan bakıldığında özel sektör işyerlerinin istihdam zorunluluğunu özürllüler ile sınırlı tutarak kamu iş-

yerlerine hem özürlü, hem eski hükümlü istihdamını zorunlu tutmak olumlu bir uygulama olarak gözükmektedir. Ayrıca özürülülerin istihdamında sağlanan prim kolaylığı da teşvik açısından olumludur.

Eleştirel noktadan bakıldığında ise, özellikle özürülülerin sadece istihdam edilebilecek kişiler olarak görüldüğü ve kendi işlerini kurma noktasında ayrıca bir korumaya konu edilmedikleri görülmektedir. Avrupa İstihdam Stratejisi'nin önemli bir ayağını oluşturan girişimcilik perspektifinden değerlendirildiğinde, özürülülerin girişimciliğinin desteklenmesi, en az istihdam edilmeleri kadar önemlidir. Ancak inceleme Kanunda bu yönde bir düzenleme söz konusu değildir. Bununla birlikte özürülülerin ulaşım sorunlarının çözümlenmesi ve özürün oluşması noktasında önlemler alınması devletin sorumluluğundadır ve bu önlemleri almaksızın özel sektör işyerlerini özürülülerini istihdam etmekte en önemli sorumlu olarak görmek anlaşılır değildir.

Kanunda özel sektör işyerlerine getirilen özürülü istihdam etme zorunluluğunun azaltılması, özürülü vatandaşlarımız için bir değişiklik yaratmayacak olmakla birlikte terör mağdurlarının istihdamının zorunluluk olmaktan çıkarılması sıkıntı yaratmaktadır. Kamu işyerlerinde de istihdam zorunluluğu kalkan ve bu doğrultuda istihdam olanağı azalan bu kesime yönelik yeni bir düzenleme ihtiyacı doğmaktadır. Ancak amacı krize karşı istihdamı teşvik etmek olan bir Kanunun bu noktada amaca hizmet etmediği söylenmelidir. Bu düzenleme istatistiklere bakıldığında zaten yapılması gereken ve özel sektör işyerlerine gerektiğinden fazla istihdam zorunluluğu getiren bir düzenlemenin kaldırılmasıdır. Ancak küresel ekonomik kriz temelli bir yenilik getirmemektedir.

Kanunun 3., 4., 5. ve 6. Maddeleri iş sağlığı ve güvenliği ile ilgilidir ve Kanunun çıktığı dönem itibarıyla Tuzla Tersanelerinde yaşanan işçi ölümleri sonucu denetimin artırılması

ve ağır ve tehlikeli işlerde “çalıştığı işle ilgili mesleki eğitim almamış kişilerin” çalışmasını yasaklayan düzenlemeleri içermektedir. Bu yönüyle iş sağlığı ve güvenliği yönünden önemli bir hüküm getiren Kanun, çocuk bakım yurdu (kreş) ve emzirme odaları kurma zorunluluğunu, hizmet satın alabilme imkânı tanıyarak zorunluluk olmaktan çıkarmıştır.

Kanunun 7., 8., 9. ve 10. Maddeleri işyeri açma, işyerini bildirme, işyerini bildirme yükümlülüğüne uymayan durumlarda cezai yaptırım gibi konularda değişiklik öngörmektedir. İstihdam açısından herhangi bir değişiklik öngörmeyen bu düzenlemeler üstünde durulmayacaktır. 11. Maddede getirilen düzenleme ile İş Kanununun 111. Maddesi uyarınca çıkarılan Sanayi, Ticaret, Tarım ve Orman İşlerinden Sayılan İşlere İlişkin Yönetmelik yürürlükten kaldırılmış ve bu yönetmelikte oldukça uzun tanımlanan işler daha kısa ve net bir tanıma kavuşturulmuştur.

Kanunun 12., 13. ve 14. Maddelerinde 5510 ve 4447 sayılı Kanunlarda değişiklik öngörülmektedir. Bu değişikliklerden en önemlisi ve haklı eleştirilere konu olanı, sigortalı ve kuruma kayıtlı diğer işsizlere, iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışması yapılmasında gerekli harcamaların işsizlik sigortası fonundan yapılmasını öngören düzenlemedir. Belirtilen hizmetlerin yapılması sosyal devletin görevleri arasındadır ve oldukça önemlidir. Ancak bu hizmetlerin finansmanında, işsizlik sigortası fonundan yararlanamayacak olanların dahi finansmanı işsizlik sigortası fonundan karşılanarak hem bu eğitimleri ücretsiz alması, hem de bu sürede belirli bir ücret alması sağlanmaktadır. Bu durum kanun metninde bulunan “kuruma kayıtlı diğer işsizlere” ibaresinden kaynaklanmaktadır. İşsizlik sigortasından yararlanmanın en önemli ve ilk koşulu “kendi isteği dışında” işsiz kalmış olmaktır. Kişi bu

kriteri sağlayarak işsizlik sigortasından yararlanabilir. Ancak Kanunda getirilen düzenleme ile kişinin işsizlik sigortasından yararlanabilme durumundan bağımsız olarak belirtilen tüm hizmetlerden yararlandırılması ve en önemlisi bu hizmetlerin finansmanının işsizlik sigortası fonundan sağlanması söz konusudur. İşsizlik sigortasından hedef kitle dışındakilere amacı ne olursa olsun bu tip destekler sağlamak fonun itibarını bizzat fonun finansmanını sağlayan kişiler nezdinde zedelemektedir. Düzenlemeye getirilen eleştiriler tarafımızca da bu gerekçelerle haklı bulunmaktadır.

Kanunun 15. ve 16. Maddelerinde işsizlik sigortası ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. 15. Maddede günlük işsizlik ödeneğinin miktarı, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %40'ı olarak belirlenmiştir. Bu oran Kanunun yürürlüğünden önce günlük ortalama net kazancın %50'siydi. Hesaplanması açısından farklılık yaratan uygulama, sigortalının eline geçen para açısından da %10'luk bir fark yaratmaktadır. Ayrıca işsizlik sigortasından kişinin eline geçen paranın üst sınırı da alt sınırdaki kriterle uyumlaştırılmış ve asgari ücretin brüt tutarının %80'i ile sınırlandırılmıştır. İç talebin canlandırılmasına yönelik diğer tüm uygulamalar gibi bu artış da olumlu ve kriz döneminde hem işsizlik hem de iç talebin korunması açısından oldukça önemlidir.

Kanunun 17. Maddesi ile ücret garanti fonuna ilişkin İş Kanununun 33. Maddesi İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 1. Maddesine dönüşmüştür. Bu maddenin İş Kanunundan çıkarılarak, İşsizlik Sigortası Kanununa eklenmesi hukuki yorum gerektiren bir olaydır. Belirtilmesi gereken husus ise, ücret garanti fonundan yararlanmak için son bir yıl içinde aynı iş yerinde çalışmış olma koşulunun getirilmiş olduğudur. Bununla birlikte bu uygulamaya paralel bir şekilde, 18. Madde ile kısa çalışma ödeneğine ilişkin hükümde İş Kanunundan

alınır, İşsizlik Sigortası Kanununa eklenmiştir. Kısa çalışma ile ilgili madde değişikliğe uğramadan İşsizlik Sigortası Kanununa eklenmiştir.

Kanunun önemli bir diğer Maddesi 19. Maddedir. Bu maddede kapsamında İşsizlik Sigortası Fonundan 2008 yılına münhasır olmak üzere, 1.300.000.000 TL'lik bir kısım Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik verilmek kaydıyla Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimine aktarılmaktadır. İşsizlik sigortası fonunda biriken paranın, yine işsizlere yönelik kullanılması hedef dâhilindedir. Ancak Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik verilmek kaydıyla aktarılan paranın denetimi Maliye Bakanlığı'na bırakılmaktadır. Bu da fonun denetiminin belli bir miktarının el değiştirmesi anlamına gelmektedir. Elbette ki sosyal açıdan önemli bir kaynak aktarımı olmakla beraber, devletin kendi bütçesinden gerçekleştirmesi gereken harcamaların işsizlik sigortası fonundan karşılanması anlaşılır değildir.

Bu noktada iki farklı görüş verilerek eleştirilerin temelini inilecektir. Birinci görüşe göre işsizlik sigortası fonunda biriken paranın büyük meblağlara ulaşması bu paranın hangi amaçla olursa olsun bir başka yerde kullanılması kabul edilemez bir durumdur ve daha da önemlisi anayasaya aykırıdır (Tuncay, 2009:28). İkinci görüş ise, fon kaynaklarının GAP yatırımlarında kullanılması istihdamın arttırılmasına olumlu etki yapacaktır, ancak fonun başka amaçlarla kullanılmasının kapısını açan bir uygulama olması dolayısıyla dikkat edilmesi gerekmektedir(Kılıç, 2008:62-63).

Bizim görüşümüze göre ise, önemli bir büyüklüğe ulaşmasıyla birlikte ayrı bir önem kazanan işsizlik sigortası fonu, bu gibi uygulamalarla tüketilerek fonun itibarı zedelenmektedir. Türkiye'de birçok fonun bu anlayış çerçevesinde tüketildiği ve amacı dahilinde kullanılmadığı bilinmektedir. Bu düzenleme devamı gelebilecek bir uygulamanın başlangıcı

olması nedeniyle önemlidir. Fonun Temmuz 2010 itibarıyla büyüklüğü 43 Milyar 762 Milyon TL'dir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, 2010:5) Türkiye'nin 2010'nu birinci çeyreği itibarıyla net dış borcunun 149.542 Milyon Dolar (Hazine Bakanlığı, Yıllık İstatistikler, Türkiye'nin Net Borç Stoku 2008, Tablo 24a) olduğu göz önüne alınırsa fondaki paranın büyüklüğü anlamlı hale gelmektedir.

Kanunun 19. Maddesi, istihdamı teşvik açısından oldukça önemli bir maddedir. Genç ve kadın istihdamının teşviki noktasında; 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük kişiler ve yaş üst sınırı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınların, Kanunun yürürlük tarihinden önceki altı aylık dönemde prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olması şartıyla, Kanunun yayınlanma tarihinden itibaren bir yıl içinde işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden sigorta primine ait işveren hisselerinin; Birinci yıl için %100'ü, ikinci yıl için %80'i, üçüncü yıl için %60'ı, dördüncü yıl için %40'ı, beşinci yıl için %20'si işsizlik sigortası fonundan karşılanacaktır. ,

Madde kadın ve genç istihdamının teşviki noktasında işverenlere prim desteği sağlamakta ve bu desteği kademeli olarak azaltarak kötü niyetli uygulamaların önüne geçmeye çalışmaktadır. Ülkemiz açısından bakıldığında, genç ve kadın işsizliğinin boyutları çarpıcıdır. Haziran 2010 itibarıyla 15 – 24 yaş arası grubun işsizlik oranı %19,1'dir. Bu oran aynı yaş seviyesindeki kadınlarda %20 olarak gözükmektedir. Toplam işsizliğin %10,5 olduğu bir ülkede genç işsizliği oldukça yüksek seyretmektedir. Bunun önemli nedenleri genç işsizliğinin kronik sorunları olarak sayılabilecek, gençlerin beceri ve tecrübe eksikliği ile finansal kaynak yoksunluğu nedeniyle ekonomik konjonktürün olumlu seyrettiği dönemlerde dahi

daha zayıf bir konumda bulunmalarıdır. Kriz süresince genç işsizliği artış göstermiştir. Bunun nedeni ise bir taraftan işe alımların durması diğer taraftan kıdemli çalışanlara göre öncelikli olarak gençlerin işten çıkarılmaları nedeniyle işsizlikle daha yoğun biçimde karşı karşıya kalmalarıdır.

Bununla beraber çarpıcı bir diğer gösterge, işgücüne katılma oranının 15 yaş üstü erkeklerde %71,6 iken bu oranın kadınlarda %29,1 olmasıdır. Bu veriler noktasında getirilen önlemler hedefe yöneliktir. Ancak yeterlilikleri sorgulanmalıdır. Krize karşı önlem alınırken, işgücü piyasasının katılığına yönelik bir değişikliğin krize karşı alınan bir önlem gibi gösterilmesi ne yazık ki hem yeterli olmamakta, hem de popülist bir yaklaşımı gözler önüne sermektedir.

Kanununun 21., 22. ve 23. Maddelerinde, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununa ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. İl İstihdam Kurulu'nun üye dağılımı ve Türkiye İş Kurumu personelinin görevde yükselmesine yönelik düzenlemeler istihdamın teşviki ile ilgili düzenlemeler değildir. Ancak belirtmelidir ki, istihdam kurullarının kararlarına bağlayıcılık kazandırılması önemli bir noktadır.

Kanununun 24. Maddesinde, istihdamı teşvik yönünden önemli bir düzenleme getirilmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda değişiklik yapılarak, Kanununun 4. Maddesinin A bendi uyarınca sigortalı istihdam eden işverenlerin, işçiler için ödediği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinin işveren hissesinin beş puanlık kısmı Hazinece karşılanacaktır hükmü getirilmiştir. Bu uygulamadan yararlanmak için işverenlerin kuruma borçlu olması esas alınmıştır.

Uygulama istihdamı teşvik noktasında önemli olmakla beraber yetersiz kalmaktadır. OECD ülkeleri içinde istihdam üzerindeki mali yüklerin en fazla olduğu ülke olan

Türkiye'nin (OECD, 2010), bu durumu değiştirmek noktasında attığı adımlardan biri olması dolayısıyla önemli olan düzenleme, malullük, yaşlılık ve ölüm prim oranının işveren hissesinin %11'den %6'ya düşürülmesi noktasında yetersiz kalmaktadır. İstihdam üstündeki yüklerin azaltılması sigorta primleri yönünden de düzenlenmelidir. Ancak vergi yüklerinin azaltılmasının öncelikli olması gerektiği düşünülmektedir. İşverene maliyeti yönünden avantaj sağlayacak düzenleme ile gelir vergisi ve damga vergisi azaltılarak ücretlerin işverene maliyetinin azaltılması hedeflenmelidir. Özellikle ücretlerin damga vergisine tabi olması uygulaması sendikaların da üstünde durduğu ve kaldırılması gereken bir düzenlemedir. Bu düzenleme ile sınırlı da olsa ücretler ve dolayısıyla istihdam üzerindeki yükler azaltılmış olacaktır. Mevcut uygulama ise malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasında işveren hissesinin azaltılması bakımından olumlu ancak yetersiz olarak değerlendirilmelidir.

Kanununun 25., 26. ve 27. Maddelerinde sosyal güvenlik sisteminin birleştirilmesi noktasında prim borçluları için yeniden yapılandırma ve prim affı düzenlenmektedir. Prim affı uygulaması eleştirilere konu olmakla beraber, birikmiş prim borçlarının en azından anaparasının teminini öngörmek anlaşılır bir düşüncedir. Ancak belirtilmelidir ki, prim afları toplum nezdinde "niye prim ödeyeyim ki nasıl olsa af çıkıyor" düşüncesinin oluşması sonucunu doğurmaktadır.

Genel olarak Kanunu istihdamı teşvik yönünden değerlendirmek gerekirse, genç ve kadın istihdamının teşvik edilmesi ve sigorta primlerinin işveren hissesindeki puan indirimi oldukça önemli düzenlemelerdir. Bununla beraber yeterlilikleri ve zamanlaması tartışma konusudur. İşyeri açma prosedürünün basitleştirilmesini de, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin önemli bir ayağı olan girişimciliğin teşvik edilmesi bakımından olumlu bir adım olarak değerlendirmek mümkündür.

İş sağlığı ve güvenliği bakımından önemli düzenlemeler getiren Kanun, çıkarıldığı dönemdeki gelişmelerin bir sonucu olarak doğmuştur. Bu anlamda Kanunun iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili düzenlemelerini, gerek işletmeler, gerekse kamu için önemli değişiklikler öngören ve genel olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nı iş sağlığı ve güvenliği bakımından bulunduğu açmazdan kurtaracak önlemler olarak değerlendirmek mümkündür (TİSK, 2009:15).

Genel anlamda Kanunu, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi yönünden regülasyonlar olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak daha önce vurgulanan yetersizlik noktası ön plana çıkmaktadır. Bu yetersizliği aşağıdaki tabloda görmek mümkündür.

Tablo 5. 2010'un İlk Yarısı İtibarıyla Asgari Ücretin Hesaplanması

2009 Yılı İlk Yarısı Üstünden Hesaplama	Oran	Düzyey (TL)
SGK İşçi Payı	14	102,06
İşsizlik Sigortası İşçi Payı	1	7,29
SGK İşveren Payı	19,5	142,16
İşsizlik Sigortası İşveren Payı	2	14,58
Gelir Vergisi (Asgari Geçim İndirimi İle Birlikte)	15	92,95
Damga Vergisi	0.6	4,81
Net Ücret		576,57
Toplam Maliyet (İndirim Öncesi)		885,74
5 Puanlık İndirim		36,45
Toplam Maliyet (İndirim Sonrası)		849,29

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Asgari Ücretin İşverene Maliyeti Verileri

İşgücü piyasasının esnekleştirilmesi ve istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması bakımından getirilen düzenlemelerin yansımaları tablodaki gibidir. Bu yönden bakıldığında yetersizlik eleştirisi geçerlidir. 5 puanlık indirim karşılığı yalnızca 36,45 TL'dir. İndirim öncesi ve sonrası maliyet karşılaştırıldığında sadece bu indirim dolayısıyla işverenlerin yeni istihdama karar vermelerini beklemek ne yazık ki mümkün değildir. Düzenleme ile getirilen indirim daha kapsamlı olması istihdamın teşvik edilmesi bakımından gereklidir.

Ayrıca belirtmelidir ki, sosyal bir yük olarak kreş ve sosyal tesis kurma zorunluluğunun hizmet alımı şekline dönüştürülebilmesi imkânı, bu hizmetlerinde standardının düşmesi sonucu doğabilecektir.

Tüm bunlar birlikte değerlendirildiğinde, genç ve kadın işgücünün istihdamının teşvikinin yeterli, ancak istihdam üzerindeki yüklerin sürmesi ve kriz sürecinde önlem alma noktasında işveren sigorta prim hissesinin 5 puanlık indirim yetersiz görülmektedir. Krizin varlığının kabul edilmesi ve krize yönelik önlem almada gecikmenin yansıması olarak kabul edilebilecek bu gelişmeler, işgücü piyasasının krizden etkilenmesinin ne yazık ki önüne geçilememesi sonucunu doğurmaktadır.

D. 5838 sayılı KANUN:

Krizin Ayak Seslerinden, Dip Noktasına

5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 18.02.2009 tarihinde kabul edilmiş ve 28.02.2009 tarih ve 27155 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 34 Maddeden oluşan Kanun, toplam 29 Kanunda değişiklik öngörmektedir. Torba kanun şeklinde yasalaşan metin, çalışma çerçevesinde sadece istihdamı teşvik yönünden değerlendirilecektir.

5838 sayılı Kanun çalışma çerçevesinde istihdamı teşvik yönünden değerlendirilecek olmakla beraber, Kanunun genel gerekçeleri de sorgulanmalıdır. Doğrudan istihdamı teşvik amaçlı olmayan Kanunun genel gerekçelerinden ilki 9. Kalkınma Planında belirtilen Türkiye'nin vizyonu ve uzun vadeli stratejisi gereği İş Ortamının iyileştirilmesi, kayıtlı ekonomiye geçişin hızlandırılması, AR-GE faaliyetlerinin desteklenmesi ve vergide gönüllü uyum stratejisinin ortaya konulmasıdır. İkincisi ise; hem OECD ülkelerindeki vergi kıstaslarına yaklaşmak hem de e- devlet, e-ticaret uygulamalarının yaygınlaştırılması ve kolaylaştırılması ile yerli ve yabancı yatırımcılara tüm vergi ve sosyal güvenlik mevzuatında bir düzenleme getirmektir.

5763 sayılı Kanundan farklı olarak, krizin özellikle işsizlik noktasında daha fazla hissedildiği bir dönemde çıkarılan Kanun, krize yönelik önlemleri içermektedir. Bunlardan en önemlisi kısa çalışma ödeneğine ilişkin düzenlemelerdir. Krizin işgücü piyasası üzerindeki etkilerinin önüne geçilmesi ve kriz dönemlerinde işçi çıkarmanın engellenmesini hedefleyen kısa çalışma ödeneği, daha çok pasif nitelikli bir işgücü piyasası müdahale aracıdır. Bununla beraber Kanunun getirdiği en önemli düzenleme kısa çalışma ödeneğine ilişkindir ve kısa çalışmayı krizin işgücü piyasalarına yansımaları noktasında yegane çözüm olarak dayatmaktadır.

Kanunun krize karşı iç talebin canlandırılması amacıyla motorlu taşıt vergisi indirimi ve bazı mallara yönelik katma değer vergisi avantajı getirmesi, krizin genel mantığı çerçevesinde olumlu düzenlemelerdir. Buna göre 2001 yılında yaşanan krizden farklı olarak, küresel temelli yansımaları olan 2009 krizi, dış talebe müdahale edilememesi ancak iç talebin canlandırılarak, ihracata yönelik üretim yapan firmaların bu yolla ayakta kalabilmeleri açısından bu tip uygulamaları ge-

rekli kılmaktadır. Bununla beraber, finans piyasalarındaki deregülasyonların ve üretimden kopuk büyümenin sonuçlarını yansıtan küresel ekonomik kriz, en liberal politikaların yürütüldüğü ülkelerde dahi devlet müdahalesini gerekli kılmış ve birçok ülkede firmaların devletleştirildiği görülmüştür. Amerika'da devletin bazı bankalara nakit transferi gerçekleştirdiği ve bu anlamda batmalarını engellediği görülmüştür. Bu müdahalelerin niteliği veya hangi amaçla yapıldığı sorgulanmalı ve kapitalizmin yeniden hayat bulması için devletlerin üstlendiği bu rolün, krizin aşılması sonrasında ne şekilde değerlendirileceği takip edilmelidir.

Türkiye açısından duruma bakıldığında ise finans piyasası 2001 krizi sonrası bağımsızlık sistemini yükseltmiş ve küresel krizden bu anlamda daha az etkilenmiştir. Ancak dış talebin azalması sonucu özellikle sanayi üretiminde daralmalar ve kapasite kullanımında düşüşler gözlenmiştir. Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan imalat sanayinde kapasite kullanımı anketi sonuçlarına göre, 2009 yılının sadece Aralık ayında bir önceki yıla göre kapasite kullanımı artış göstermiştir. Bununla beraber 2009 yılı ortalamasına bakıldığında, sanayide kapasite kullanımının 2008 yılına oranla azaldığı gözlenmektedir(TUİK İmalat Sanayinde Eğilimler Aralık 2009 Bülteni, 2009:2).

Bu noktada krizin Türk ekonomisi ve sanayisindeki etkisi daha detaylı incelenmelidir. Sanayi üretim endeksi, kapasite kullanım oranları ve işsizlik oranı birlikte incelendiğinde, krizin dip noktasının Şubat 2009 olduğu gözlenmektedir. Bu anlamda önlemlerin zamanlamasının geç olduğunu söylemek doğru olacaktır. Krizin dip noktasına varmasını beklemeden öncü göstergelerden hareketle bazı önlemler almak, özellikle işsizlik oranının %13'ler seviyesinde platolaşmasını engelleyici olabilecekken, geç kalınması ne yazık ki krizin etkilerini derinleştirmiştir.

Küresel ekonomik krizin ekonominin temel dinamiklerini etkilemesi doğrudan değil, dolaylı olmuştur. İhracata dayalı büyüme modelinin izlenmesi ve özellikle ihracatımızın önemli bir bölümünü kapsayan Euro Bölgesinin küresel ekonomik krizden fazlaca etkilenmesi hem kapasite kullanım oranlarını aşağıya çekmiş, hem de işsizlik oranlarında yükselişe neden olmuştur. İhracatımızın da önemli ölçüde aramal ithalata bağlı olması, kriz döneminde dahi yakalanan yüksek büyüme rakamlarının istihdamı etkileyememesi sonucunu doğurmuştur. Doğrudan reel ekonomi ve sanayi sektörü üzerinden etkilerini gösteren kriz, sanayi sektörünü ucuz döviz – ucuz ithalat – ucuz işgücü üçgenine dayalı tornavida montaj hattı teknolojisini sürdürmemeye noktasına getirmiştir. Yüksek cari açık sonucunu doğuran ithalata bağımlı sanayileşme ve büyüme, cari açığın nasıl finanse edildiği sorunundan bağımsız olarak işsizlik sorununu derinleştirmektedir (Yeldan, 2008:58). Tüm bu gelişmeler küresel ekonomik kriz doğrultusunda işgücü piyasasına ilişkin önlemlerin alınmasını ve iç talebin canlandırılmasını gerekli kılmıştır.

Krizle karşı alınan önlemlerin sonuçlarını da yansıtacak veriler ne yazık ki hem doğrudan alınan önlemlere atfedilemeyecek sonuçları barındırması, hem de alınan önlemlerin kısa sürede sonuç vermemesi nedeniyle önlemleri değerlendirmede bir kriter olarak kullanılamamaktadır. Bu doğrultuda krizden çıkışı işaret eden kapasite kullanım oranları ve sanayi üretim endeksindeki artışlar alınan önlemlerin bir sonucu olarak değerlendirilemeyeceği gibi istikrar kazanmadığı sürece krizden çıkış işaretleri olarak da değerlendirilemeyecektir.

Bununla beraber tüm verilerde küresel ekonomik krizin etkileri görülmekte ve kriz öncesi döneme göre azalışlara rastlanmaktadır. Bu durum özellikle işgücü piyasası ve istihdam çerçevesinde mutlaka önlem alınmasını ve işgücü piyasasının

yeniden düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Alınan önlemler de bu anlamda reform seviyesinde değil yapılması gereken düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Haziran ayı ile başlayan toparlanma ise hem mevsim ve takvim etkisi göz ardı edildiğinde krizden çıkışı yansıtmakta, hem de işgücü piyasası açısından bazı vahim sonuçlara işaret etmektedir. Öncelikli olarak belirtilmesi gereken, işgücü piyasasının ve istihdamın kriz altında çok yoğun bir şekilde enformelleştiği, kayıtdışı ve parçalanmaya doğru yol aldığıdır. 2010 Yılı'nın ilk yarısında toplam istihdamın 2 Milyon 324 bin kişi arttığı ancak bu artışın 1 Milyon 194 bin kişinin tarım sektöründe istihdam edildiği görülmektedir. Bu da demek oluyor ki toplam istihdamdaki artışın %51'i tarım sektöründeki artıştan kaynaklanmıştır (TUİK Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları, 2010). Tarım sektöründeki istihdam artışının istihdamı enformelleştirdiği ve işgücünün nitelik düzeyini aşağıya çektiği bilinen bir gerçektir.

Bununla beraber diğer bir önemli sonuç, 2010 yılının ilk altı ayında kayıtdışı çalışanların sayısının 1 Milyon 570 bin kişi artış gösterdiği'dir. Bu süreçte yaşanan istihdam artışının %67,6'sı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşunun güvencesinden yararlanmayan kayıtdışı çalışanlardan kaynaklanmaktadır (Yeldan, 2010:3).

İstihdam artışlarının kalitesizliği, krizin faturasının çalışanlar üzerinden finanse edildiğini işaret etmektedir. Bu süreçte yaşanan yüksek büyüme ve siyasi istikrar argümanları, ücretin erimesini ne yazık ki durduramamıştır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, dış finansmana dayalı spekülasyon nitelikli yatırımlara dayalı büyüme konjonktürü, ülkemizi uluslararası finans sermayesine bağımlı kılmaktadır. Bu da akıllara yeni bir krize en yatkın ülkenin, uluslararası finans sermayesinin en gözde ekonomisi olduğu gerçeğini getirmektedir (Yeldan, 2010:2).

Tablo 6. Kriz Takip Tablosu

	Sanayi Üretim Endeksi	Kapasite Kullanım Oranları	Kurulan Şirket	Kapanan Şirket	İşsizlik Oranı
Haz.08	121,7	78,8	-	-	9,4
Tem.08	121,4	78	-	-	9,9
Ağu.08	111,2	78,1	3 462	604	10,2
Eyl.08	113,9	75,6	3 609	635	10,7
Eki.08	110,8	74,3	3 026	568	11,2
Kas.08	110,3	70,6	3 088	640	12,6
Ara.08	93,5	64,1	2 676	1 190	14,0
Oca.09	88,5	61,4	3 920	1 670	15,5
Şub.09	84,6	60,3	3 392	787	16,1
Mar.09	95,9	59,2	3 613	682	15,8
Nis.09	97,1	60,3	3 541	693	14,9
May.09	102,1	64,2	3 445	621	13,6
Haz.09	109,5	66,8	4 073	835	13,0
Tem.09	110,5	67,4	4 180	799	12,8
Ağu.09	104,2	68,2	3 416	661	13,4
Eyl.09	103,7	67,5	3 425	655	13,4
Eki.09	117,9	68	3 764	793	13,0
Kas.09	107,8	69,2	3 526	664	13,1
Ara.09	117,2	67,6	4 177	1 535	13,5
Oca.10	99,3	67,8	5 003	1.942	14,5
Şub.10	99,9	67,8	4 230	1 064	14,4
Mar.10	116,2	67,9	5 055	989	13,7
Nis.10	113,8	72,2	4 466	912	12,0
May.10	117,9	73,4	4 072	822	11,0
Haz.10	120,6	73,6	4 327	1 145	10,5
Tem.10	-	74,7	3 979	1 085	-

Kaynak: TCMB ve TÜİK İstatistiklerinden Derlenmiştir.

Tablodan da görüleceği üzere, sanayi üretim endeksinin dip noktası Şubat 2009, kapasite kullanım oranının dip noktası ise Mart 2009'dur. Önlemlerin alındığı tarihler ile çakışması bakımından geç kalındığı eleştirisi ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte sanayi üretim endeksinde ancak Haziran 2010'da kriz öncesi döneme dönülebildiği, kapasite kullanım oranında ise kriz öncesi oranlara dönülemediği görülmektedir. İşsizlik oranında ise beklenildiği üzere kriz öncesi dönemden oldukça yukarıda bir oran söz konusudur. Buna bir de işsizliğin krizden bağımsız olarak mayıs ve haziran aylarında düşüş trendinde olduğu ve yılbaşındaki oranın krizden çıkış noktasında kritik önemde olduğu eklense, işsizlikteki görünür iyileşmenin önlemlerin reaksiyonu olmadığı ve ocak ayının beklenmesi gerektiği görüşü ön plana çıkmaktadır.

Bu noktada değinilmesi gereken bir diğer istatistik sanayi elektrik kullanımı ve işsizlik süresinin uzunluğudur. TEİAŞ istatistiklerinden elde edilen verilere göre 2008 yılında 1994'ten beri en düşük artış kaydedilmiş ve henüz elde edilmeyen 2009 yılı verilerinde düşüşün sinyalleri verilmiştir. Elektrik kullanımı istatistiği, doğrudan sanayi üretim endeksinin bir fonksiyonu olacağından 2009 yılı verilerinin önemli ölçüde düşüş göstereceği beklentisi yerindedir. İşsizlik süresinin uzunluğu ise işsizliğin yapısal boyuta geçip geçmediğinin belirlenmesinde önemlidir. Ayrıca alınan önlemler doğrultusunda az da olsa bir yorum şansı sağlaması bakımından önemli bir veridir. İşsizlik süresinin uzaması hem bireyi olumsuz etkilemekte, hem de yeteneklerinin erozyona uğraması sonucunu doğurarak bireyi tekrar işgücü piyasasına çekmeyi zorlaştırmaktadır.

Tablo 7: İşsizlik Süresinin Uzunluğu

	1 – 2 Ay	3 – 5 Ay	6 – 8 Ay	9 – 11 Ay	1 Yılda Fazla 2 Yıldan Az	2 Yılda Fazla 3 Yıldan Az	3 Yılda Fazla
Haz.08	33,09	21,33	13,06	4,79	17,28	6,01	4,44
Tem.08	34,23	22,31	10,89	5,07	17,11	5,94	4,45
Ağu.08	35,05	24,10	9,15	4,44	17,03	6,04	4,24
Eyl.08	33,29	25,22	8,84	4,23	16,76	6,69	4,88
Eki.08	32,89	26,04	9,30	3,33	16,26	7,18	4,98
Kas.08	31,58	27,99	10,34	3,39	15,21	7,11	4,38
Ara.08	30,34	30,85	11,88	2,88	14,26	6,24	3,57
Oca.09	28,77	32,11	13,64	3,26	13,18	5,51	3,56
Şub.09	26,70	33,61	15,89	3,34	12,47	4,63	3,37
Mar.09	24,07	31,99	17,80	4,40	12,69	5,40	3,63
Nis.09	22,97	29,63	19,02	5,44	13,68	5,50	3,76
May.09	24,51	24,45	18,36	6,27	15,67	6,48	4,20
Haz.09	27,56	21,96	16,95	6,12	16,98	6,12	4,37
Tem.09	30,46	21,00	14,39	6,09	18,06	5,82	4,16
Ağu.09	31,41	22,69	12,54	5,92	17,26	5,92	4,26
Eyl.09	30,65	24,15	11,31	6,24	17,17	6,18	4,30
Eki.09	29,74	26,10	11,19	5,58	16,94	6,34	4,09
Kas.09	29,66	26,45	11,31	5,14	17,52	6,09	3,79
Ara.09	29,40	27,85	12,02	4,08	17,17	5,80	3,69
Oca.10	27,79	28,04	13,56	3,84	16,54	6,63	3,59
Şub.10	24,75	29,35	15,40	3,98	15,66	6,82	4,04
Mar.10	23,94	26,38	17,25	4,94	15,82	7,56	4,07
Nis.10	24,32	24,13	16,22	6,19	17,26	7,59	4,33
May.10	28,39	19,68	14,69	6,64	18,48	7,66	4,43

Kaynak: TÜİK İstatistiklerinden Derlenmiştir.

Üstünde durulan teşvik ve istihdam paketlerinin beklenen etkisi, işsizlik süresini kısaltmaları ve özellikle bireyin yeteneklerinin erozyona uğramasını engelleyerek, işsizlik süresini kısaltarak bireyi hem işgücü piyasasında tutması, hem de yeniden istihdama kazandırmasıdır. Ancak istatistikler bu yönde sonuçlara işaret etmemektedir. Bu süreçte işsizlik süresinin ortalama olarak uzadığı ve daha çok 9 – 11 ay arasında artış gösterdiği gözlenmektedir. Bu istatistikte tamamen alınan önlemlerin yetersizliğini tek başına yansıtmamakla birlikte, işgücü piyasası içinde önemli bir hareketi işaret etmektedir.

Çalışmanın konusu açısından Kanunun getirdiği en önemli değişiklik, 1. Maddesinde düzenlenen kısa çalışma ödeneğinin 2008 ve 2009 yılına münhasır olmak üzere yararlanma süresinin 6 aya çıkarılması ve kısa çalışma ödeneğinin miktarının da %50 arttırılmasıdır. Bununla beraber, Bakanlar Kurulu kısa çalışma ödeneğinin miktarı aynı kalmak şartıyla, süresinin 6 ay daha uzatılması noktasında yetkili kılınmıştır. Bakanlar Kurulu da bu yetkisini 02.07.2009 tarihinde kullanarak 6 aylık süreyi 1 yıla çıkarmıştır. Buna göre 2009'un son günlerinde kısa çalışma ödeneğine başvuran bir işyeri, 2010 yılının son günlerine kadar kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmektedir. İşgücünün korunması bakımından önemli olan kısa çalışma ödeneği, iç talebi canlandırmak bakımından miktarı da arttırılmak suretiyle genişletilmiştir.

Türkiye İş Kurumu'nun istatistiklerine bakıldığında kısa çalışma ödeneğinden yararlananların sayısı ve ödeme miktarındaki artış ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda daha önce eleştirdiğimiz işsizlik sigortası fonunun, fonun kuruluş amaçları doğrultusunda kullanılmaması durumu, kısa çalışma ödeneği için söz konusu değildir. Madde gerekçesinde ve metninde açıkça belirtildiği üzere kısa çalışma kavramı, ekonomik kriz dönemlerinde işgücü kaybının önlenmesi amacıyla getirilen bir düzenlemedir. Bu doğrultuda revize edilen kısa çalışmanın uygulanması ve bu doğrultuda işsizlik sigortası fonunun bu amaca yönelik olarak kullanılması yerinde gelişmelerdir.

**Tablo 8. Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanan Kişiler
ve Ödeme Miktarı 2005 – 2009**

Dönemler	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)
2005	21	10.566
2006	217	64.398
2007	40	22.051
2008	650	70.640
Oca.09	651	491.729
Şub.09	6.935	1.678.575
Mar.09	27.491	12.396.559
Nis.09	46.727	18.217.295
May.09	66.405	24.348.339
Haz.09	82.439	23.925.294
Tem.09	53.734	15.539.249
Ağu.09	47.176	13.691.439
Eyl.09	52.301	14.802.259
Eki.09	45.105	13.477.416
Kas.09	40.378	12.285.646
Ara.09	38.911	11.652.459
2009 Toplam	509.181	162.506.261
Oca.10	8.364	10.277.164
Şub.10	3.651	8.297.799
Mar.10	931	6.130.775
Nis.10	2.162	3.574.533
May.10	1.381	2.478.710
Haz.10	2.198	1.401.269
Tem.10	4.258	2.091.382
Ağu.10	1.522	2.186.308

Kaynak: İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Ocak 2010.

Kısa çalışma uygulamasının başladığı 2005 yılından kısa çalışma uygulamasının kapsamının genişletildiği 2009 yılının Mart ayına kadar kısa çalışma ödeneğinden yararlanan kişi sayısı 8.514 ve bu kişilere ödenen toplam miktar 2.337.959 TL iken, Kanunun yayınlanmasından sonra kısa çalışma ödeneğinden yararlanan kişi sayısı 525.134'tür. Bu kişilere ödenen toplam miktar ise 196.773.895 TL'dir. Daha önce de belirtildiği üzere, amacı ekonomik kriz dönemlerinde işgücünün azaltılmaması ve satın alma gücünün korunması olan uygulamanın kullanılması zamanlama bakımından geç olmakla beraber son derece olumlu bir uygulamadır. Ancak belirtilmelidir ki, uygulamanın yasal süresinin bitimi ile birlikte kısa çalışmaktan yararlananların sayısı da gün geçtikçe azalmaktadır. Bu bakımdan kısa çalışmanın sürdürülmesine yönelik bir hukuki düzenleme yeniden gündeme gelebilir ve krizin istihdam üzerindeki etkilerinin yeniden artması beklenmeden kısa çalışmanın uygulama süresi uzatılabilir.

Kanunun istihdamı teşvik edici bir diğer düzenlemesi, daha önce incelenen 5763 sayılı Kanunla getirilen genç ve kadın istihdamına ilişkin teşviklerin 2010 Haziran ayına kadar uzatılması ve 2008 Aralık ve 2009 yılı Ocak aylarına ilişkin prim hizmet belgelerinde ismi bulunmayan genç ve kadınların yararlanmasını sağlamasıdır.

Kanunun geri kalan maddeleri, iç talebi canlandırma temelli özel tüketim vergisi indirimleri, getirilen bazı teşviklerin süresinin uzatılması, katma değer vergisine ilişkin düzenlemeler, özel iletişim vergisinde indirim, indirimli kurumlar vergisi uygulaması ve bazı sektörlere tanınan ayrıcalıklar gibi hususları düzenlemektedir. Bu düzenlemeler iş ortamının genişlemesini ve ekonomik canlanmayı hedefleyen düzenlemelerdir.

Kanunun öngördüğü önemli bir değişiklik de kurumlar vergisinin indirimli uygulanmasıdır. Yatırım teşviklerine pa-

ralet bir düzenleme getiren uygulama ile yatırım teşvik belgesine sahip yatırımlara, yatırım katkı tutarına ulaşınca kadar kurumlar vergisinde indirim sağlanmaktadır. Bu düzenlemeler Kurumlar Vergisi Kanununa işlenmiştir ve ayrıca değerlendirilmesi gereken bazı düzenlemeler içermektedir.

Kanunu istihdamı teşvik yönünden değerlendirmek gerekirse; kısa çalışma ödeneği temelli getirilen düzenlemelerin olumlu olduğu ve krizin işsizliği daha yukarı seviyelere yükseltmesinin bir nebze olsun önüne geçilmesini sağladığı söylenmelidir. Bununla beraber iç talebi canlandırmaya yönelik önlemlerin de faydalı olduğu ancak 2009 yılı sonunda karşılaşılan tarihi bütçe açığı göz önüne alındığında bazıları tarafından devletin finansmanını düşünmeden ortaya attığı bir düzenleme, bazıları tarafından da süresi kısa kalan bir düzenleme olarak değerlendirildiği görülmektedir.

Kısa bir dönemde olsa, vergilerin azaltılması şeklinde iç talebin canlandırılması önemli bir uygulamadır. Ancak vergi oranların uzun vadeli bir revizyondan geçirilmesi ve makul oranlarda belirlenmesi, daha olumlu sonuçlar doğurabilecektir.

SONUÇ

2006/10921 sayılı Kararla getirilen yatırım teşvik paketi; kendisinden önceki teşvik paketindeki bazı destek unsurlarında değişikliğe gitmiş ve faiz desteği müessesesini getirmiştir. Ancak; gümrük vergisi muafiyeti, Kdv istisnası ve faiz desteği gibi sınırlı alanlarda destek imkânı sağlayan bu paket, yatırımcılar tarafından yeterince rağbet görmemiştir. Daha açık bir ifadeyle; 2006/10921 sayılı Kararla getirilen yatırım teşvik paketi; getirdiği sınırlı destek unsurları ile; yapısal bir sorun olan bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek ve istihdam yaratmak konusunda yatırımcıları yeterince teşvik edememiştir.

2009/15199 sayılı Kararla getirilen ve temel hedefleri; bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak/en aza indirmek, özellikle sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük bölgelerde istihdamı artırmak, desteklenecek yatırım konularında ekonomik ölçek kriterlerini öne çıkarmak ve rekabet gücünü artıracak, teknoloji ve AR-GE içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımlara destek olmak olan, yeni teşvik sisteminin, sektörel ve bölgesel bir çerçeve ortaya koymakla birlikte, 2006/10921 sayılı eski teşvik sistemiyle karşılaştırıldığında oldukça kapsamlı olduğu ve önemli revizyonlar içerdiği görülmektedir.

Yeni teşvik paketinin, 3 boyutlu yapısıyla bugüne kadar Türkiye’de hazırlanmış en kapsamlı teşvik yasası olduğu ve genel çerçeve itibarıyla beklentilere bir ölçüde cevap verdiği söylenebilir. Hatta Türkiye’deki yatırımların önünde büyük bir engel olan vergi ve sigorta gibi kamu yüklerinin yüksekliği nedeniyle sigorta primi işveren hissesinin bölgesine göre 2 yıla 7 yıl gibi bir süre devlet tarafından karşılanması yerinde gözükmektedir. Ancak sonraki aşamalarda, özellikle III. ve IV. düzey bölgelerdeki işletmelerde mevcut istihdamın korunmasına yönelik özel prim ve vergi desteklerinin gündeme gelmesi gerekmektedir.

Yeni teşvik paketiyle bölgesel gelişmişlik farklarını en aza indirmeye ve sektörel kümelenmeyi azaltmaya yönelik olarak getirilen düzenlemeyle, özellikle III. ve IV. bölgelere yönelik; tarım ve tarıma dayalı imalat sanayi, konfeksiyon, deri, plastik, kauçuk, metal eşya gibi emek yoğun sektörler teşvik edilecek, ayrıca tekstil, konfeksiyon ve hazır giyim, deri ve deri mamulleri sektörlerinde I. ve II. bölgelerdeki illerde faaliyette bulunan işletmelerin IV. bölgedeki illere 31/12/2010 tarihine kadar bütünüyle taşınması ve en az elli kişilik istihdam sağlanması halinde kurumlar vergisi veya gelir vergisi beş yıl süreyle yüzde yetmiş beş oranında indirimli olarak uygulanacak ve çalışanların asgari ücrete tekabül eden sigorta primi

işveren hissesinin tamamı taşınma tarihinden itibaren beş yıl süre ile bütçeden karşılanacaktır. İlk bakışta olumlu olarak değerlendirilebilecek bu teşviğin uygulamaya ne ölçüde geçirilebileceği ise soru işaretidir. Sadece vergi indirimi, sigorta primi işveren payı ve nakliye desteği ile tekstil ve hazır giyim sektörünün Doğu'ya taşınmasını beklemek pek mümkün gözükmemektedir. Her şeyden önce; bu iki desteğin taşınma alt yapı destekleri ve çeşitli ilave finansal yardımlarla da desteklenmesi ve 5 yıl ile sınırlanan IV. bölge kapsamındaki Doğu ve Güneydoğu'ya taşınacak fabrikalara ilişkin verilecek desteklerin, mevcut sürenin bitiminden itibaren kademeli olarak azaltılması suretiyle daha uzun bir döneme yayılması daha yerinde olacaktır. Diğer yandan ise; 30 yıldır bu bölgelerde devam eden terör sorunu nedeniyle yatırımcı daha az vergi ödeyip risk altına girmek yerine haklı olarak daha güvenli bölgelere yönelecektir.

Yeni paket, 120.000 kişiye 3 aydan 6 aya kadar kamu yararına çalışma kapsamında geçici olarak iş imkânı sağlamaktadır. Bu destek geçici süreli de olsa işsizlikle mücadele açısından olumlu olarak değerlendirilebilir. Ancak, çözüm geçici ve yetersizdir. Dolayısıyla olumlu etkisi de geçici ve yetersiz olacaktır. Aktif istihdam politikalarından toplum yararına çalışma ekonomik kriz dönemlerinde uygulama alanı bulan ve krizlerin sosyal etkilerinin azaltılması noktasında sosyal açıdan önemli ve gerekli bir uygulamadır. Ancak toplum yararına çalışma çerçevesinde yapılacak işlerin, belirtilen süre sonrasında da istihdam yaratıcı şekilde belirlenmesi, uzun vadeli istihdamın ve bu işlerde çalışanların program sonrası da istihdam edilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Türkiye'de Haziran 2010 yılı itibariyle toplam işsiz sayısı 2 milyon 751 bin kişidir. Bu sayıya ümidi kırılmış işsizler de eklendiğinde işsiz sayısı 5 milyona yaklaşmaktadır. Sonuç itibariyle, işsizlik rakamlarının büyüklüğü ve krizin

etkisiyle bu sorunun kronik bir hal aldığı düşünülürken Türkiye'nin geçici ve kısa vadeli çözümlerden ziyade uzun vadeli ve kalıcı çözümlere, ayrıca işsizliğin olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik politikalara daha çok ihtiyacı vardır.

Küresel kriz ortamında, mevcut ekonomik değerlerin korunması daha fazla önem kazanmaktadır. Bir diğer ifadeyle; kriz dönemlerinde çeşitli destek unsurlarıyla bütçeye ağır yükler getirmek pahasına yatırımcıyı yeni yatırımlara teşvik etmek yerine, mevcut istihdamın ve üretim hacminin korunmasına ve mevcut işletmeleri ayakta tutacak tedbirlere ihtiyaç vardır. Yeni yatırımlara yönelmek ise ancak krizden çıkıp büyümeye geçildiği bir dönemde anlam kazanacaktır.

Kabul etmek gerekir ki Türkiye ve Dünya'da küresel krizin etkileri halen devam etmektedir. 2009 yılı Kasım ayında, 2008 yılının aynı ayına göre ihracatın %5,2 oranında azaldığı, mevcut kapasitenin %60'ının kullanıldığı ve son 1 yılda sadece kayıtlı olanlardan yaklaşık 460 bin kişinin işten çıkarıldığı (TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları ve Dış Ticaret İstatistikleri, 2009) bir ortamda Türkiye, yatırım teşviki yerine mevcut üretim kapasitesini korumaya yönelik üretim teşvikini ön planda tutulması gereken bir dönemden geçmektedir. Daha açık bir ifadeyle; kapasite kullanım ve istihdam oranlarının düştüğü, iç ve dış talebin birlikte ortadan kalktığı bir dönemde, zaten kullanılmayacak ilave kapasiteler oluşturmak yerine mevcut kapasitelerin kullanılmasını desteklemek daha doğru bir yaklaşım olacaktır (TOBB, 2010). Dolayısıyla bu teşvik sisteminin bugünün ihtiyaçlarını doğrudan karşılamadığı ve geç kalmış bir destek paketi olduğu söylenebilir.

Küresel ekonomik krize yönelik düzenlemeleri içeren ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesini amaçlayan 5838 ve 5763 sayılı Kanunlar istihdam açısından değerlendirildiğinde ise, alınan önlemlerin ne yazık ki hem çok sınırlı, hem de geç kalmış olduğu görülmektedir. Krizi kabullenmeme şeklinde

sürdürülen tavır dolayısıyla vakit kaybeden Türkiye ekonomisi, işsizliğin %15'ler seviyesine yükselmesine şahit olmuş ve ne yazık ki bu işsizlik seviyesinin kanıksanması noktasına gelinmiştir.

Ayrıca küresel ekonomik krizin seyri noktasında ikinci dip noktadan bahseden yaklaşımlar gerçekleşirse, işsizliğin ne yazık ki sosyal patlama seviyelerine gelmesinden endişe edilmektedir. Böyle bir durumun gerçekleşmesi, üstün finansal araçlara sahip ülkelerin yeni enstrümanlarla finans piyasasındaki daralmayı yönetebileceği ancak bu araçlara sahip olmayan ve dış borç stoku oldukça fazla olan Türkiye gibi ülkelerin ikinci dipten daha zor çıkacağı öngörülerini doğurmaktadır.

Bu çerçevede alınan önlemleri değerlendirmek gerekirse, katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi indirimleri iç talebin canlandırılması bakımından oldukça verimli olmuştur. Ancak getirilen diğer önlemlerin ilave istihdama yönelik olması, kısa çalışmanın da tek başına işgücü kayıplarını azaltamaması, alınan tedbirlerin istihdamı koruyamamasında en önemli etkenlerdir. Ancak, kısa çalışma ödeneğinin uygulama süresinin genişletilmesi ve ödenek miktarının artırılması olumlu uygulamalardır.

Kriz dönemlerinde ulaşılan işsizlik rakamlarının, krizden sonra da sabitlenmesi durumu, tedbirlerin geç alınmasının en önemli sonucudur. OECD'nin öngörülerini de bu eleştirilerin haklılık payını yükseltmektedir. OECD, Türkiye ekonomisinin 2009 yılında kaydedeceği %6,5 oranındaki küçülmeyi 2010 yılında %3,7 oranındaki büyümeye çevireceğini, ancak aynı dönemde işsizliğin %14,6'dan %15,2'ye tırmanacağını öngörmektedir. Türkiye ekonomisinin büyümeye karşılık istihdam yaratamaması ve yaşanan küresel kriz sonrası ulaşılan işsizlik rakamlarının sabitlenmesi endişesi rasyonel temellere oturan bir eleştiridir.

Demografik süreçler dikkate alındığında, önümüzdeki yıllarda işgücüne katılım oranının düşeceği de şüphelidir. 2001 Krizi ile %10'a çıkan işsizliğin, işçi çalıştırmanın maliyetini azaltıcı ve işçi çalıştırmayı teşvik edici köklü tedbirler uygulanmadığı için sonraki yıllarda ortalama %7'lik yüksek büyümeye rağmen düşürülemediği unutulmamalıdır. Üç yıllık dönemde ortalama %4'lük bir büyüme hızıyla işsizlik oranının, 2009 düzeyinin, yani yaklaşık %15'in altına düşmesi beklenmemelidir. İşsizliğin sabit tutulması için bile Türkiye'de en az %5-5,5 büyüme hızını yakalaması gerekmektedir.

Tüm bunlar değerlendirildiğinde işsizliğin sosyal ve psikolojik etkileri de göz önüne alınarak daha ciddi önlemler alınmalıdır. Japonya'da insanları iki metrelik kapsül otellere mahkûm eden işsizlik, sosyal patlama boyutuna gelmeden engellenmelidir. Bu doğrultuda aktif işgücü piyasası politikalarına hız verilmeli, ücret sübvansiyonları sağlanmalı, kısa çalışma uygulamasının işveren lehine genişletilmesi ve çeşitlendirilmesi sağlanmalı, esnek çalışma biçimlerinin kişilerin sosyal haklarının kaybedilmeden teşvik edilmesi ve işgücü piyasası reformu niteliğinde uygulamalara yönlendirilmesi gerekmektedir. Bu düzenlemelerin geç kalması halinde, kayıtdışılık ve kuralsızlık işlemekte olan dinamiklerin doğuracağı sonuçlar olacaktır.

Esnekleşmenin kuralsızlaşma haline dönüşmemesi için hızla yasal düzenlemelere gidilmeli ve bu çerçevede yeni istihdam yaratmaya yönelik düzenlemeler yerine mevcut istihdamın korunması yönünde daha kapsamlı önlemler alınmalıdır. Kriz süresince yeni istihdam olanaklarının yaratılması ve istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması, işgücü piyasasının deregülasyonu ile birlikte yürütüldüğünde güvencesiz istihdamın desteklenmesi anlamına gelecektir. Dolayısıyla bu ortamda yapılması gereken, güvenceli esneklik kavramı çerçevesinde uygulamaların ön plana çıkarılması ve esnek-

leşmenin hukuki boyutunun yaratılmasıdır. Taşeronlaşma ve piyasalaşma gerçekleşmeden yeterli düzenlemeler getirilmeli ancak küresel ekonomik krizin yarattığı yıkıcı etkiler de göz önünde bulundurulmalıdır.

Küresel ekonomik krizin %15'ler seviyesine çıkardığı işsizlik olgusu, bu seviyelerde sabitlenmeden istihdamı teşvik edici uygulamaların daha geniş çerçevede yer alması, getirilen yatırım teşviklerinin zamansız kesilmemesi ve bu anlamda büyümenin istihdamla birlikte gerçekleşmesi sağlanmalıdır. Bu anlamda getirilen önlemler bir ilk adım ve küresel ekonomik krizin yansımalarının işgücü piyasasında reform sürecini başlatması fırsatı olarak değerlendirilmelidir. Ulusal istihdam stratejisi ile geniş bir önlemler yelpazesi oluşturulmalıdır.

Önerilen bazı düzenlemeler işçi sendikalarının tepkisini çekebilecek ve bazıları da işveren kesimini memnun etmeyecek uygulamalardır. Bu doğrultuda sosyal bir mutabakat sağlanmadan bu önlemlerin sürdürülebileceği düşüncesi realiteden uzaktır. Ayrıca bu düzenlemelerin ömrü de sosyal diyalog sonucu oluşturulan mutabakat ile doğrudan orantılı olacaktır.

KAYNAKÇA

- ÇŞGB ve İŞKUR (2010), İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Ocak, s. 5-15.
- DENİZHABER; "Trabzon Limanı Kapasitesini İkiye Katladı", <http://www.denizhaber.com.tr/limanlar/29537/trabzon-limani-kapasite-hedef-ekonomik-kriz-ithalat-deniz-hudut-yolcu.html>, 17.09.2010.
- ERSÖZ, Halis Yunus (2010), "Kriz Dönemi İstihdam", İş'te Çalışanlar, <http://www.istecalisnlar.com/2010/07/kriz-donemi-istihdam/>, 18.09.2010.
- KARADENİZ, Salim (2007), "Yatırımlara Sağlanan Destek Unsurları", Yaklaşım Dergisi, Sayı 170, Şubat, s.3-12.
- KILIÇ, Cem (2008), "İşyerlerine Getirilen Teşvikler, İşsizlik Sigortası

Düzenlemeleri ve İşkur Faaliyetleri”, İstihdam Paketi ve Sosyal Güvenlikteki Yeni Düzenlemeler İşletmelere Ne Getiriyor? Semineri, İstanbul, s. 62 – 63

OECD (2010), http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ULC_QUA, 01.01.2010.

T.C. Hazine Müsteşarlığı, Yatırım Teşvik İstatistikleri, 2010.

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistik Yıllığı 2010.

TİSK (2008), “5763 Sayılı Kanun İle İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatında Yapılan Değişiklikler”, <http://www.tisk.org.tr/HUKUK/guncel.asp?id=15>, 28.12.2009.

TOBB (2009), Konseyler Müşterek Toplantısı, http://www.tobb.org.tr/haber_arsiv2.php?haberid=2495, 17.02.2010.

TUNCAY, A. Can (2009), “İşsizlik Sigortası Fonu Amaç Dışı Kullanılmaya Başlandı”, Mercek Dergisi, Sayı: 56, Şubat, s. 22-31.

TÜİK (2009a), “İmalat Sanayinde Eğilimler”, Aralık 2009 Bülteni, s. 2-15.

TÜİK (2009b), Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları ve Dış Ticaret İstatistikleri.

TÜİK (2009c), Hanehalkı İşgücü Anketi Bölgesel Sonuçları.

YAVUZ, Özge (2010), “Teşvik Belgelerinde Kriz Öncesine Dönüldü”, Ekonomist Dergisi, Ocak, s.22-28.

YELDAN, Erinç, (2008), “Küresel Kriz, İşsizlik ve İş Yaratmayan Büyüme”, İşveren Dergisi, Temmuz-Ağustos, s. 55-67.

YELDAN (2010), Ekonomi Politik, Cumhuriyet Gazetesi, 22 Eylül.

HANEHALKI-GRUPLARI ARASINDA GELİR OLUŞUMU İLİŞKİSİNİN MİYAZAWA YÖNTEMİYLE ANALİZİ⁵⁴

Rıdvan KURTİPEK

Planlama Uzmanı

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
rkurtepek@dpt.gov.tr

Kamil TAŞCI

Planlama Uzmanı

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
kamil.tasci@dpt.gov.tr

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de gelir grupları arasında gelir oluşum ilişkisinin Türkiye 2002 girdi-çıkı tablosu kullanılarak Miyazawa yöntemiyle analiz edilmesi ve Türkiye’nin gelir dağılımının yapısının incelenmesidir. 59 sektörlü 2002 Türkiye Girdi-Çıkı tablosu 3-sektörlü tarım, sanayi ve hizmetler olarak toplulaştırılarak, bu sektörlerin gelir çarpanları ile sektörel hanehalkı gelirlerini artırma oranları hesaplanmıştır. Ayrıca, sektörel talep artışlarına karşı, her bir gelir grubunun ve kümülatif gelir gruplarının gelir esneklikleri de ortaya konulmuştur. Çalışma kapsamında, son dönemde kısmi bir iyileşme görülse de Türkiye’de gelir eşitsizliğinin yüksek seyrettiği, herhangi bir gelir grubundaki gelir artışının, harcama yoluyla diğer gelir gruplarının gelirini en yoksuldan en zengine doğru artan bir biçimde artırdığı, herhangi bir gelir grubuna yapılan gelir transferinin, her durumda en üst gelir grubunda daha fazla gelir artışı yarattığı, en alt gelir grubuna yapılan gelir transferinin, diğer gelir gruplarına yapılan transferlere göre, hem gelir dağılımını asgari düzeyde bozmakta hem de toplam geliri en fazla artırdığı sonuçlarına ulaşılmıştır.

54 Bu çalışmada yer alan analiz ve değerlendirmeler, yazarların çalıştıkları kurumunu bağlamamakta, kişisel görüşlerini yansıtmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Gelir Dağılımı, Girdi-Çıktı Modeli, Çarpan Analizi, Miyazawa Yöntemi, Gelir Çarpanı, Gelir Grupları Arası Gelir Çarpanı, Sektörel Gelir Çarpanı, Türkiye

**ANALYZING THE INCOME FORMATION PROCESS
AMONG HOUSEHOLD-GROUPS WITH
MIYAZAWA METHOD**

ASBTRACT

The objective of the study is to analyze income formation process among income groups, and to examine the income distribution structure by employing Miyazawa method on the most recent Input-Output Table in Turkey. Within this context, firstly, sectoral income multipliers were calculated through using consolidated I-O table with three sectors, and the rates of increase in household incomes due to each sector have been computed. Secondly, the impact of an increase in the income of any group on the income levels of other groups due to the intersectoral interactions have been analyzed on the basis of raw Household Budget Survey data. According to multiplier analysis and Miyazawa Method results, In Turkey, regardless of the income group targeted, the highest income group gets the most benefit from income transfers. The rise in the income of each group stemming from an increase in the final demand of each sector is highest in the richest group and declines with the level of income for each group.

Keywords: Income Distribution, Input-Output Model, Multiplier Analysis, Miyazawa Methodology, Income Multipliers, Income Multipliers Among Income Groups, Sectoral Income Multipliers, Turkey

1. GİRİŞ

Gelir dağılımının hem sosyal hem ekonomik bir olgu olarak çok boyutlu bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. Gelir dağılımı ve reel sektör ilişkilerinin birlikte yapısal bir biçimde ortaya konulduğu, teorik çerçevesi Nobel ödüllü iktisatçı Richard Stone tarafından ortaya konulan Sosyal Hesaplar Matrisleri(SHM) bu tür analizlere imkan vermektedir. OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinde ulusal ve bölgesel düzeyde Sosyal Hesaplar Matrislerinin oluşturulması ve bu matris için gereken hesaplara ilişkin düzenli istatistiklerin üretilmesi ulusal istatistik kurumları tarafından yerine getirilirken ESA-95 (Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi)'e taraf olan ülkemiz için bugüne kadar TÜİK tarafından oluşturulmuş herhangi bir sosyal hesaplar matrisi bulunmamaktadır. Ayrıca, Türkiye'de ekonomik ve sosyal sektörleri içerecek ve birbirleriyle olan ilişkilerini bütüncül bir biçimde inceleyecek çalışmaların azlığı da dikkat çekmektedir. Özellikle, gelir dağılımı ve yoksulluk gibi sosyal konularda analitik inceleme ve araştırmalar olan ihtiyaç önemli düzeydedir. Bu çalışmanın amacı gelir dağılımı ve gelir oluşumu alanındaki literatüre ve politika oluşturma süreçlerine katkı sağlamaktır. Bu amaca yönelik olarak, gelir dağılımıyla ilgili olarak şimdiye kadar Türkiye'de uygulanmamış bir yöntem uygulanarak gelir grupları arasındaki gelir oluşum ilişkisi Türkiye için DPT Uzmanı Hakan Erten tarafından üretilmiş 2006 yılına ait Sosyal Hesaplar Matrisi'nin girdi-çıktı tablosuna dönüştürülmesi suretiyle Miyazawa yöntemi kullanılarak incelenmiştir. Çalışma yapısal olarak teorik çerçeve, kullanılacak veri ve modelin uygulanması olarak 3 ana kısma ayrılmaktadır. Miyazawa tarafından geliştirilen yöntemin tanıtılması ve uygulanmasından önce yöntemin daha iyi anlaşılabilmesi için önce Girdi-Çıktı modelinde çarpan mekanizması ve gelir çarpanı tanıtılmış, ardından çalışmada kullanılan veri setleri sunulmuştur. Türkiye için söz konusu çarpanlar hesaplanmış, Miyazawa yöntemi uygulanarak modelin sonuçları yorumlanmıştır.

2. METODOLOJİ

2.1 Girdi-Çıktı Tablosunda Gelir/Tüketim Çarpanları Yöntemi

Gelir çarpanı sektörel politikalarda yapılacak değişikliklerin hanehalkları gelirlerini değiştirmedeki etkinliğinin ölçümünde kullanılmaktadır. Girdi-Çıktı tablosundaki hanehalklarının gelirlerini h satır vektörü olarak gösterecek olursak h_c gelir katsayıları olarak tanımlanır ve

$$h_c = h \cdot X^{-1}$$

olarak gösterilebilir ve h_c 'nin her bir elementi $[a_{n+1,1}, \dots, a_{n+1,n}]$ 'dir. Basit gelir çarpanı hanehalklarına Girdi-Çıktı akımında dışsal bir değişken olarak alındığı modeldeki ifadeyle hanehalklarının gelirinin sektör çıktısına oranı $(a_{n+1,j} = z_{n+1,j}/x_j)$ 'dir.

$$m(h)_j = \sum_{i=1}^n a_{n+1,i} l_{ij}$$

Burada $l =$ Leontief ters matrisinin katsayılarıdır. Denkleminde gösterilen $m(h)_j$ basit gelir çarpanını ifade etmektedir ve j sektöründeki bir birimlik nihai talep artışının hanehalklarında ne kadar gelir artışı oluşturacağını göstermektedir. Basit gelir çarpanı ile hanehalklarının gelirlerinde doğrudan ve dolaylı gelir artışları görülmektedir. $m(h)_j = \sum_{i=1}^n a_{n+1,i} l_{ij}$ formülünden de görüleceği üzere, basit gelir çarpanı, Leontief ters matrisinin j sektörü sütun vektörünün gelir katsayısıyla çarpımıdır.

Tablo 1: Girdi-Çıktı Tablosunda Endüstriler Arası İlişki (Hanehalkı İçselleştirilmiş)

	Alıcı Sektörler							Hanehalkı (Tüketici)			
	1	.	.	.	j	.	.		n		
Satan Sektörler	1	Z_{11}	.	.	.	Z_{1j}	.	.	.	$Z_{1,n}$	$Z_{1,n+1}$

	i	Z_{i1}	.	.	.	Z_{ij}	.	.	.	$Z_{i,n}$	$Z_{i,n+1}$

	n	Z_{n1}	.	.	.	Z_{nj}	.	.	.	$Z_{n,n}$	$Z_{n,n+1}$
	Hanehalkı(Gelir)	$Z_{n+1,1}$.	.	.	$Z_{n+1,j}$.	.	.	$Z_{n+1,n}$	$Z_{n+1,n+1}$

Kaynak: (Miller ve Blair, 2009:35)

Hanehalkları sektörel üretim için sektörlere sundukları iş-gücü sonucu gelir elde ederler ve elde ettikleri gelirleri sektörlerde harcarlar. Hanehalklarının Girdi-Çıktı analizinde dışsal bir değişken değil de sektörlerden gelir elde eden ve elde ettiği bu geliri sektörlerde harcayan içsel bir değişken olarak alınmasına modelin hanehalkına göre kapatılması denilmektedir (Miller ve Blair, 2009:35). Basit gelir çarpanı hanehalkının dışsal olduğu, yani hanehalkının gelir ve tüketiminin dolaylı etkilerinin Leontief ters matrisinde dikkate alınmadığı etkileri

göstermektedir. Hanehalkını kapalı olarak içsel bir değişken olarak alırsak toplam gelir çarpanını elde ederiz.

$$\bar{m}(h)_j = \sum_{i=1}^{n+1} a_{n+1,i} \bar{l}_{ij}$$

Burada \bar{l} hanehalkının içselleştirildiği Leontief ters matrisinin katsayılarını göstermektedir. Denklemden verilen toplam gelir çarpanı ile hanehalklarının herhangi bir sektördeki talep artışından kaynaklanacak yeni gelir artışını yani sektörlerdeki bir birimlik toplam talep artışının hanehalklarının gelirlerinde doğrudan (sektördeki talep artışının etkisi), dolaylı (diğer sektörlerdeki talep artışlarının etkisi) ve indirgenmiş (hanehalklarının yeni gelir ve tüketiminden kaynaklanan etki) etkilerini analiz edebiliriz.

2.2 Tip I ve Tip II Gelir Çarpanları

Sektörel çıktıda bir birimlik nihai talep artışı, çıktı miktarını bir birimden fazla artırmaktadır. Benzer şekilde gelir çarpanlarında da doğrudan hanehalkının gelirlerini etkileyecek nihai talep değişiklikleri hanehalkının gelirinde bir birimden fazla değişime sebep olacaktır. Tip I olarak anılan söz konusu etkiyi inceleyen denklem aşağıdaki gibidir.

$$m(h)_j^I = \frac{\sum_{i=1}^n a_{n+1,i} l_{ij}}{a_{n+1,j}} = \frac{m(h)_j}{a_{n+1,j}}$$

Tip I gelir çarpanı, basit gelir çarpanının toplam çıktı içindeki hanehalkı geliri oranına bölünmesi ile bulunmaktadır. Burada $m(h)_j^I$ j sektörü için Tip I gelir çarpanını göstermektedir. Tip I gelir çarpanı hanehalkı gelirlerini etkileyecek bir

birimlik nihai talep değişiminin j sektöründeki hanehalkı gelirlerinde meydana getireceği doğrudan ve dolaylı gelir değişimini göstermektedir. Toplam gelir çarpanının hesaplanmasında kullanıldığı üzere hanehalklarının gelir ve harcamaları da Leontief Ters Matrisine içsel bir değişken olarak dahil edildiğinde Tip II gelir çarpanı elde edilir.

$$m^{(h)}_j = \frac{\sum_{i=1}^{n+1} a_{n+1,i} \bar{l}_{ij}}{a_{n+1,j}} = \frac{\bar{m}(h)_j}{a_{n+1,j}}$$

Tip II olarak anılan çarpan, toplam gelir çarpanının toplam çıktı içindeki hanehalkı geliri oranına bölünmesi ile bulunmaktadır. Burada $m^{(h)}_j$ j sektörü için Tip II gelir çarpanını göstermektedir. Tip II gelir çarpanı hanehalkı gelirlerini etkileyecek bir birimlik nihai talep değişiminin j sektöründeki hanehalkı gelirlerinde meydana getireceği doğrudan, dolaylı ve indirgenmiş gelir etkilerini göstermektedir. Tanımlanan çıktılarından hangisinin kullanılmasının gerektiği, etkisi araştırılan dışsal faktörün doğasıyla ilgilidir. Örneğin, kamunun sanayi sektöründeki üretime yönelik harcamalarındaki bir artışın hanehalklarının gelirlerini ne kadar etkilediğinin ölçülmesi için basit ve toplam gelir çarpanını kullanmak daha uygun olacaktır. Söz konusu talep artışı ithalatçı bir sektörde gerçekleşiyorsa hanehalkları modelde içselleştirilmeyeceğinden basit gelir çarpanı, hanehalklarının modelde içselleştirileceği yerel üretime yönelik bir sektördeki kamu harcamalarında ise toplam gelir çarpanı kullanılmalıdır. Tip I ve Tip II gelir çarpanı için bir örnek verecek olursak, bir fabrikanın yüksek işgücü maliyetlerinden dolayı başka bir yere taşınması gerektiği durumda, söz konusu fabrikanın başka bir yere taşınmasının toplam gelir

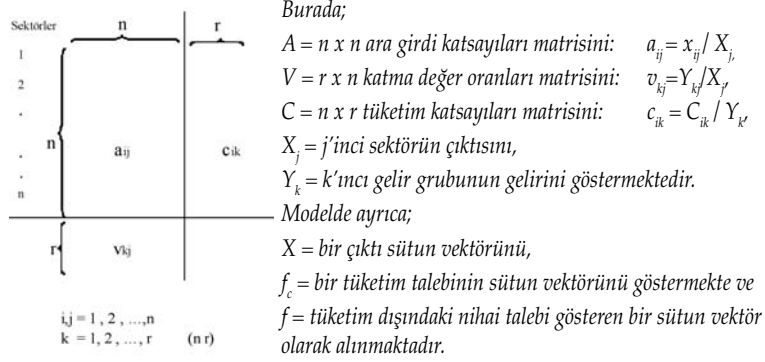
etkisi Tip I ve Tip II gelir çarpanı ile ölçülür (Miller ve Blair, 2009:254). Genel olarak Tip I gelir çarpanının hanehalkı faaliyetlerini içermediği için ekonomik etkiyi düşük tahmin ettiği, Tip II çarpanının ise hanehalkının gelir ve harcamaları konusunda katı bir varsayımı olduğundan ekonomik etkiyi yüksek değerlendirdiği düşünülmektedir. Gelir çarpanı etkisinin kabaca Tip I ve Tip II çarpanın ortasında bir değer olacağını belirtmektedirler.

2.3 Miyazawa Yöntemi

Standart endüstriler arası analizlerde tüketim talebi dışsal bir değişken olarak ele alınmaktadır. Miyazawa yönteminde ise hanehalkı sektörü katıldığı üretim faaliyetlerine sahip olduğu faktörler karşılığında elde ettiği geliri tüketime dönüştüren bir üretici sektör olarak ele alınmaktadır. Bu yaklaşımın temelinde yatan husus tüketimin genel olarak gelir dağılımı yapısına bağlı olduğu varsayımdır. Gelir dağılımı yapısı ise farklı gelir gruplarının harcama ve tüketim davranışlarını etkilemektedir (Miyazawa,1976:1). Bu yöntem ile gelir grupları arası gelir oluşum ilişkisinin incelenmesinde ekonominin bir bütün olarak ele alınması ve hem sektörler arası hem de gelir grupları arası etkileşimin doğrudan ve dolaylı etkilerinin analiz edilebilmesi, bu yöntemin gelir dağılımının incelenmesinde çok yönlü ve açıklayıcı olarak ön plana çıkmasını sağlamaktadır. Bu analiz gelir dağılımının temel yapısının anlaşılmasına ve farklı politikaların gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin tahmin edilebilmesine imkan vermektedir. Endüstriler arası ilişkinin incelenmesinde katma değer sektörü bir yandan n adet sektöre bölünürken bir yandan da satır boyunca r adet gelir grubuna bölünmüştür. Y_{kj} k'inci grubun j'inci sektörden kazandığı geliri Y_{kj} ($j=1, \dots, n$; $k=1, \dots, r$), gelir dağılımının en genel şekliyle izlediği yolun (oluşumunun-davranışının)

gösterildiği $r \times n$ gelir-oluşum matrisini ifade etmektedir. Bu gelir dağılımı oluşumunda C_{ik} i'inci malın k'inci gelir grubu tarafından tüketildiğini gösteren ($i=1, \dots, n$; $k=1, \dots, r$) matris olarak tanımlanmaktadır. Modelin genel yapısı (katsayıları) aşağıdaki şekilde gösterilmektedir⁵⁵.

Şekil 1: Miyazawa Çerçevesi



Tüketimi içsel bir değişken olarak aldığımızda, Girdi-Çıktı sistemi aşağıdaki gibi gösterilebilir:

$$X = AX + f_c + f.$$

Standart bir Girdi-Çıktı analizinde yer alan F 'yi f ve f_c toplamı olarak alırsak, f_c burada içsel bir değişken olmakta ve Miyazawa formülizasyonundaki aşağıdaki sonucu elde edilmektedir.

$$X = [I-A]^{-1} \{f_c + f\}$$

55 Miyazawa (1976) orijinal metinde buraya kadar kullanılmakta olan Girdi-Çıktı genel gösterimlerinden farklı kısaltmalar kullandığı için bu kısımda Miyazawa'nın orijinal gösterimleri açıklanacak ve kullanılacaktır.

Tüketim talebi f_c 'yi içsel bir değişken, hanehalkını kurgusal bir üretim faktörü yerine ayrı bir karar-alıcı birim olarak alırsak, bölünmüş bir tüketim fonksiyonunun da tanımlanması gerekmektedir.

Bu modelde kullanılacak tüketim fonksiyonu aşağıda gösterilmektedir:

$$f_c = CVX = \sum_{k=1}^r (c^{(k)} v^{(k)} X) = \sum_{k=1}^r c_{ik} v_{kj} X_j$$

Burada $c^{(k)} = (c_{1k}, c_{2k}, \dots, c_{nk})$ bir sütun vektör ve $v^{(k)} = (v_{k1}, v_{k2}, \dots, v_{kn})$ de bir satır vektördür. Eğer tüketim fonksiyonumuza homojen olmayan terimler veya dışsal elementler eklersek C, tüketim katsayıları matrisi olur ve bu durumda f 'ye homojen olmayan terimleri ekleyebiliriz. Yukarıdaki eşitliklerden aşağıdaki denklemi elde ederiz.

$$X = AX + CVX + f$$

Denklemini X için çözersek aşağıdaki alternatif çözümlere ulaşabiliriz.

$$X = [I - A - CV]^{-1} f \quad (i)$$

$$= B[I - CVB]^{-1} f \quad (ii)$$

$$= B[I + CKVB] f \quad (iii)$$

Burada $B = [I - A]^{-1}$ Leontief ters matris çarpanıdır⁵⁶. Bu eşitliklerdeki ilk gösterim (i) bize endüstriler arası ve indirgenmiş tüketim faaliyetleri yoluyla toplam talebin çıktı üzerindeki tüm etkilerini göstermektedir. Eşitlikteki birinci gösterim (i) ikinci gösterim (ii)'ye dönüştürülebilir. Bu, "Orijinal Leontief tersi" olarak adlandırılan B'nin $[I - CVB]^{-1}$ ile sağdan çarpılması ile yapılır.

56 $B = [I - A]^{-1}$ Leontief ters matris çarpanı geleneksel Girdi-Çıktı çözümlemesinde L olarak tanımlanmaktadır, ancak Miyazawa L'yi başka bir gösterim için kullandığından burada B olarak ifade edilmektedir.

Dönüşüm aşağıdaki gibidir:

$$\begin{aligned} [I-A-CV]^{-1} &= [(I-CV(I-A)^{-1})(I-A)]^{-1} \\ &= (I-A)^{-1} [I-CVB]^{-1} \\ &= B[I-CVB]^{-1} \end{aligned}$$

Ters $[I-CVB]^{-1}$ matrisini, *altbileşen ters matris* olarak adlandırabiliriz. Bu ters matris içsel değişkenlerin her bir gelir grubunun tüketim harcamalarına etkisini göstermektedir. Yukarıdaki eşitlikteki (ii) numaralı gösterimin avantajı, içsel tüketim faaliyetinin ters yansımaları üretim aktivitesinin ters yansımalarından ayırabilmesidir. Ayrıca, böyle kolay hesaplanabilir bir formülün geliştirilmesi, gelir grupları arası faaliyetlerin teorik tarafını anlamak için yararlıdır. Böyle bir ayırım (i) nolu eşitlikte ise yapılamamaktadır.

$$\begin{aligned} VBC = L &= (l_{kv}) & k = 1, \dots, r \\ K = (I-L)^{-1} &= (k_{kv}) & v = 1, \dots, r \end{aligned}$$

L ve K'yı yukarıdaki şekilde yazdığımızda aşağıdaki denkleme ulaşabiliriz.

$$B[I-CVB]^{-1} = B[I+CKVB].$$

$n \times n$ altbileşen ters $[I-CVB]^{-1}$ matrisinin, matrisin tersini almadan, büyüklüğü $r \times r$ olan gelir grupları arası gelir çarpanını K'yı kullanarak elde edebileceğimizi, yukarıdaki (iii)'ncü gösterimden çıkartabilmekteyiz.

2.4 Gelir-Grupları-Arası Çarpanları (Inter-income groups multipliers)

Bu bölümde K ve L matrislerinin üretilmesi ilerleme süreciyle gösterilecektir. Yukarıdaki (iii) eşitliğinin ispatı aynı

zamanda müdahalelerle başlayan ilerleme süreci kullanılarak da yapılabilir. Bu yöntem aynı zamanda K ve L matrislerinin ekonomik anlamlarını da açıklamaya yardımcı olmaktadır.

İlerleme (*propagation*) sürecinin sayısal bir dönemini göstermek için m 'yi kullanırsak,

$$\begin{aligned} X_1 &= Bf \\ X_m &= BCVX_{m-1} \quad (m \geq 2) \end{aligned}$$

Elde ederiz buradan,

$$\begin{aligned} X^m &= (BCV)^{m-1} Bf = BC(VBC)^{m-2} VBf \\ &= BCL^{m-2} VBf \text{ olur.} \end{aligned}$$

Sonuç olarak,

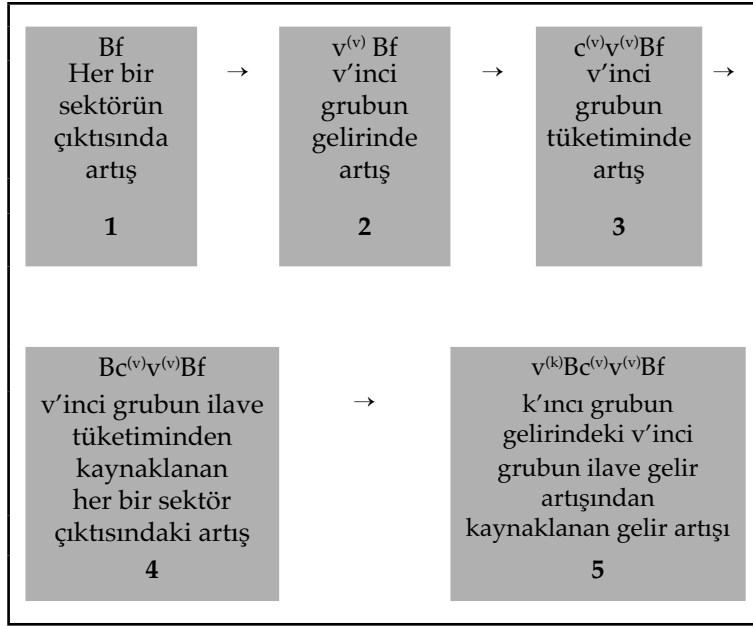
$$\begin{aligned} X &= \sum_{m=1}^{\infty} X_m = Bf + BC \left(\sum_{m=2}^{\infty} L^{m-2} \right) \\ \text{Böylelikle, eğer } \sum_{m=2}^{\infty} L^{m-2} \text{ terimi (örneğin: } (\sum_{m=0}^{\infty} L^m) \end{aligned}$$

yakınsıyor ise,

$$\begin{aligned} X &= B[I + C(I - L)^{-1} VB]f \\ &= B[I + CKVB]f \text{ dir.} \end{aligned}$$

$L = VBC$ katsayılar matrisinin her bir gelir grubunun tüketim davranışının, ilerleme mekanizması süreciyle gelir grupları arasındaki iç ilişkisini gösterdiği görülmektedir. Buna göre v 'inci gelir grubunun tüketim harcamalarının k 'inci gelir grubu üzerindeki etkisi aşağıdaki şekil'de yer alan süreç ile özetlenebilir.

Şekil 2: Gelir Grupları Arası Tüketim ve Gelir İlişkisi



Yukarıdaki şekilden de görüleceği üzere; L , örneğin l_{kv} aşağıdaki gibi yazılabilir:

$$L_{kv} = v^{(k)} Bc^{(v)} = \frac{v^{(k)} Bc^{(v)} v^{(v)} Bf}{v^{(v)} Bf} = (5. \text{ Adım} / 2. \text{ Adım})$$

Burada l_{kv} katsayısı, v'inci gelir grubunun 1 birim ilave gelirinden kaynaklanan harcamasının, k'inci gelir grubunda ne kadar gelir artışına sebep olacağını göstermektedir. Bu yüzden L "Gelir Grupları Arasındaki Katsayı Matrisi" (*matrix of inter-income-group coefficients*) olarak ve K 'da "Gelir Gruplarının Karşılıklı Çarpan Matrisi" (*the interrelational multiplier of income groups*) olarak adlandırılmaktadır.

i'_n ve i'_r sırasıyla n'inci ve r'inci satır toplamları vektörleri olmak üzere, L matrisinin sütun toplamları her bir gelir grubunun toplam tüketim katsayısını vermektedir:

$$i'_r L = i'_r VBC = i'_n [I-A]BC = i'_n C,$$

2.5 Çok Sektörlü Gelir Çarpanı

Çok sektörlü gelir çarpanı bize her bir gelir grubunun toplam (direkt, dolaylı ve indirgenmiş) gelirinin, her hangi bir sektördeki bir birimlik toplam talep artışında ne kadar artacağını göstermektedir. Çok sektörlü gelir çarpanını bulmak üzere öncelikle denge çıktısını kullanarak denge gelirini elde etmek gerekmektedir. Denge geliri ve denge çıktısı arasındaki ilişki aşağıdaki eşitlikte görüldüğü gibidir.

$$Y = VX$$

Yukarıdaki eşitlikle üretim (X) yerine (iii)'no'lu gösterimi koyarsak, gelir denklemi aşağıdaki gibi olur:

$$\begin{aligned} Y &= VB[I + CKVB]f \\ &= [I + VBCK]VBf \\ &= [I + LK]VBf, \end{aligned}$$

burada $I + LK = K$ çünkü $[I - L] K = I'$ dır, sonuç olarak;

$$Y = KVBf$$

elde edilir. $r \times n$ büyüklüğündeki KVB, çok sektörlü gelir çarpanı matrisidir, ya da diğer bir ifadeyle gelir oluşumu çarpanları matrisidir. KVB matrisi her bir gelir grubunun toplam her hangi bir sektördeki bir birimlik toplam talep artışında ne kadar artacağını göstermektedir.

Burada açıklanan denklemler sonucunda Miyazawa (1963, 1968, 1976) L, K ve KVB matrislerini türetmiştir. "Gelir grup-

ları katsayı matrisi” olarak adlandırılan L matrisinin her bir katsayısı her hangi bir gelir grubunun gelirindeki ilave bir birim artıştan dolayı yaptığı harcamanın başka bir gelir grubunun gelirindeki doğrudan gelir artışını göstermektedir. K matrisinin her bir katsayısı ise her hangi bir gelir grubunun gelirindeki ilave bir birim artıştan dolayı yaptığı harcamanın başka bir gelir grubunun gelirindeki toplam, yani doğrudan, dolaylı ve indirgenmiş artışı göstermektedir. Gelir oluşumu çarpanı matrisi olarak anılan KVB matrisinin her bir bileşeni ise, i sektöründeki bir birim toplam talep artışının her hangi bir gelir grubunda oluşturacağı ilave toplam (doğrudan, dolaylı ve indirgenmiş) gelir artışını göstermektedir. Miyazawa geliştirmiş olduğu yönteminde Girdi-Çıktı modellerine çok önemli bir katkı yaparak, hanehalkının gelir ve tüketimini içsel değişkenler olarak denkleme dahil etmiş ve Girdi-Çıktı modellerinin ekonominin en önemli çalışma alanlarından biri olan gelir dağılımının incelenmesinde kullanılmasına öncülük etmiştir.

3. Kullanılacak Veri

Çalışmada Miyazawa yönteminde kullanılacak en güncel Girdi-Çıktı tablosunun kullanılabilmesi için Erten (2009) tarafından hazırlanmış olan Sosyal Hesaplar Matrisi (SHM), 2006 yılı için 3 sektörlü olarak toplulaştırılarak Girdi-Çıktı tablosu olarak kullanılmıştır. Girdi-Çıktı tabloları ile yapılan analizlerde, tablonun ait olduğu yılın, ekonominin finansal krizler gibi olağanüstü dönemler dışında genel durumunu gösteren bir yıl olması (2006 yılı), yapılan analizlerin ülkenin genel durumunu yansıması açısından önemlidir. Çalışmada Girdi-Çıktı tabloları ile tutarlılığı sağlamak ve hanehalklarını gelir gruplarına ayırmak üzere, 2006 yılı Hanehalkı Bütçe Anketi (HBA) verileri kullanılmıştır.

3.1 Girdi-Çıktı Tablosu

Bu çalışmada 3 sektörlü olarak toplulaştırılmış 2006 yılı Girdi-Çıktı tablosu kullanılmaktadır⁵⁷. Miyazawa yönteminin uygulanması için 2006 yılı toplulaştırılmış Girdi-Çıktı tablosu üretilmektedir. 2006 yılı Girdi-Çıktı tablosu oluşturmak üzere, Erten (2009) tarafından hazırlanan Türkiye için Sosyal Hesaplar Matrisi (SHM), bazı toplulaştırmalar yapılarak kullanılmıştır. Bahse konu SHM 9 sektörlü olarak oluşturulmuştur⁵⁸. Bu sektörler; tarım, madencilik, tüketim malları imalatı, ara malı imalatı, sermaye malları, enerji, inşaat, özel hizmetler ve kamu hizmetlerinden oluşmaktadır. Miyazawa yönteminin uygulanması için, HBA'dan NACE sınıflaması ile uyumlu 9 sektörlü yeterli veri üretilmediği için gelir grupları arasındaki gelir ve tüketim yoluyla gerçekleşen gelir etkileşiminin incelenmesinde tarım, sanayi ve hizmetler olmak üzere 3 sektörde toplulaştırma yapılmıştır.

57 TÜİK tarafından resmi veri olarak yayımlanan en güncel tarihli Girdi-Çıktı tablosu 2002 yılına aittir. 2002 yılı Girdi-Çıktı tablosu 1995 Avrupa Hesaplar Sistemi'nde (ESA'95) yer alan tanım ve kavramlara göre hazırlanması yöntümüyle bir ilk olma özelliği taşımaktadır. 2002 yılı Arz-Kullanım ve Girdi-Çıktı Tabloları, 1959, 1963, 1968, 1973, 1979, 1985, 1990, 1996 ve 1998 yılı tablolarından sonra Türkiye için hazırlanan onuncu tablodur. 2002 yılına ilişkin 59 faaliyet ve 59 ürün grubuna göre alıcı ve temel fiyatlarla arz ve kullanım tabloları hazırlanmıştır. Tablolar, Avrupa Topluluğunda kullanılan sanayi ve ürün sınıflaması olan Ekonomik Faaliyetlerin İstatistikî Sınıflaması (NACE Revize 1.1) ve Faaliyete göre Ürünlerin İstatistikî Sınıflamasına (CPA 2002) göre hazırlanmıştır.

58 Erten (2009)'da bahse konu 2002 yılı Girdi-Çıktı tablosunun verilerinden hareketle 2006 SHM'sinin oluşturulması geniş kapsamlı olarak anlatılmaktadır.

Tablo 2: 2006 Yılı 3 Sektörlü Toplulaştırılmış Girdi-Çıktı Tablosu

	Tarım (X_{gr})	Sanayi (X_{ind})	Hizmetler (X_{ser})	Tüketim		Yatırım		İhracat (EX)	İthalat (M)	Tarife	Toplam Kullanım (X)
				Özel (C)	Devlet (G)	Özel (Is)	Devlet (Ig)				
Tarım (X_{gr})	14.176.991	70.014.903	11.307.211	52.931.436	217.458	171.874	29.347	7.341.027	34.709.099	2.670.100	118.811.048
Sanayi (X_{ind})	16.042.868	218.070.300	63.602.735	221.560.912	1.318.908	85.770.140	23.108.062	126.832.739	152.807.327	50.450.166	553.049.171
Hizmetler (X_{ser})	9.311.068	77.489.689	141.879.650	278.742.431	71.027.342	53.885.991	6.772.236	37.752.718	21.655.715	18.397.388	636.808.022
Katma Değer - İlgücü (L)	21.982.982	62.814.223	121.227.705								
Katma Değer - Sermaye (K)	49.001.346	109.932.717	268.886.796								
Net Vergiler (T)	8.295.793	14.727.339	29.903.925								
Toplam Üretim (XI)	118.811.048	553.049.171	636.808.022								

Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

3.2 Tüketim ve Gelir Matrisleri

Gelir dağılımı ile ilgili çalışmaların en temel veri kaynağı, hanehalklarının gelir, harcama ve sosyal durumlarıyla ilgili bilgilerin derlendiği hanehalkı gelir ve tüketim harcamaları araştırmalarıdır (TÜİK, 2007). Çalışmada, hanehalklarının %10'luk gelir grupları bazında gelir ve tüketim harcamalarını bulmak üzere 2006 yılı HBA ham verileri kullanılacaktır. Bilindiği üzere, hanehalkı bütçe anketlerinde hanehalkı tüketimine konu olan malların anketlerde yer alan kodları, bu çalışmada diğer veri kaynağı olarak kullanılan Girdi-Çıktı tablolarındaki gösterimden farklılık arz etmektedir.

3.2.1 Tüketim Matrisi Veri Seti

2006 yılı HBA'da tüketim veri setinde yer alan ürünler 5 basamaklı olarak COICOP-HBS sınıflamasında kodlanmaktadır. Hanehalklarının tüketim tutarları HBA verilerinden hesaplanan oranlar sabit kalmak kaydıyla çalışmada kullanılan Girdi-Çıktı tablosunda yer alan hanehalklarının toplam sektörel tüketimlerinin oranlanması ile bulunmuştur⁵⁹. Buna göre, hanehalklarının 1.%10'luk gelir grubu en yoksul, 10.%10'luk gelir grubu en zengin olmak üzere gelir grupları itibariyle yaptıkları tüketim harcamaları sektörel bazda aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

59 Hanehalkı bütçe anketleri ile milli gelir rakamları arasında hanehalklarının gelirlerini saklama kaygısı nedeniyle farklar olmaktadır. Anket verileri milli gelir rakamlarına göre daha az çıkmaktadır (Ravillion,2003). Bu kapsamda anket verileri ile Girdi-Çıktı tablosu verilerinin uyumlaştırılması amacıyla HBA'dan hesaplanan %10'luk gelir grupları halinde hanehalkları tüketim ve gelir oranları, Girdi-Çıktı tablosundaki hanehalkı tüketim ve gelirleri ile çarpılarak, gelir gruplarının gelir ve tüketim tutarları elde edilmiştir.

Tablo 3: Gelir Gruplarının 2006 Yılı Sektör Bazlı Tüketimleri

Gelir Grupları	Tarım		Sanayi		Hizmetler	
	%	Tutar TL	%	Tutar TL	%	Tutar TL
1.%10 GG	4,91	2.600.900	3,39	7.501.310	2,22	6.183.224
2.% 10 GG	7,23	3.826.341	5,10	11.289.809	3,75	10.455.667
3.% 10 GG	8,43	4.460.905	6,02	13.340.553	4,79	13.338.703
4.% 10 GG	7,72	4.085.718	6,65	14.733.634	5,73	15.958.850
5.% 10 GG	9,86	5.220.874	7,51	16.640.625	7,68	21.413.973
6.% 10 GG	10,66	5.643.438	8,58	19.013.134	8,90	24.808.891
7.% 10 GG	11,63	6.154.240	10,00	22.154.636	10,83	30.197.767
8.% 10 GG	11,59	6.135.623	11,75	26.030.566	13,08	36.455.509
9.% 10 GG	12,38	6.551.595	14,75	32.671.237	15,57	43.405.497
10.% 10 GG	15,59	8.251.802	26,26	58.185.408	27,45	76.524.349
TOPLAM	100	52.931.436	100	221.560.912	100	278.742.431

Kaynak: HBA ham verileri ve Girdi-Çıktı tablosu ile yazarın kendi hesaplamaları.

3.2.2 Gelir Matrisi Veri Seti

2006 Yılı HBA'da fert veri setinde yer alan esas işte yer aldığı ana sektörü NACE sınıflamasında verilmiştir. Hanehalklarının gelir tutarları, HBA verilerinden hesaplanan oranlar sabit kalmak kaydıyla, çalışmada kullanılan Girdi-Çıktı tablosunda yer alan hanehalklarının toplam sektörel gelirlerine oranlanması ile bulunmuştur. Toplam sektörel gelir hesaplanmasında, hanehalklarının işgücü gelirleri ve sermayenin sektörel dağılım oranları sabit kalmak kaydıyla hanehalklarına transfer olan gelir toplanarak toplam gelir elde edilmiştir.

Tablo 4: Gelir Gruplarının 2006 Yılı Sektör Bazlı Gelirleri

Gelir Grupları	Tarım		Sanayi		Hizmetler	
	%	Tutar TL	%	Tutar TL	%	Tutar TL
1.% 10 GG	6,70	4.678.450	2,69	4.567.149	1,01	3.881.518
2.% 10 GG	14,53	10.142.450	3,86	6.572.597	3,10	11.875.776
3.% 10 GG	10,44	7.283.567	6,19	10.524.653	3,96	15.192.851
4.% 10 GG	9,43	6.579.651	7,86	13.362.064	4,65	17.829.635
5.% 10 GG	6,21	4.331.142	9,42	16.026.499	6,08	23.335.513
6.% 10 GG	4,97	3.469.336	8,16	13.871.594	8,60	33.005.840
7.% 10 GG	9,00	6.279.305	12,77	21.724.901	9,47	36.307.042
8.% 10 GG	6,79	4.736.794	12,54	21.329.918	12,02	46.107.123
9.% 10 GG	15,99	11.160.135	14,36	24.415.151	15,17	58.182.694
10.% 10 GG	15,95	11.132.699	22,16	37.680.896	35,94	137.862.187
TOPLAM	100	69.793.527	100	170.075.422	100	383.580.178

Kaynak: HBA ham verileri ve Girdi-Çıktı Tablosu ile yazarın kendi hesaplamaları

4. Girdi-Çıktı Çarpanları Hesaplanması ve Miyazawa Yönteminin Uygulanması

4.1 Girdi-Çıktı Çarpanları: Tip-1 ve Tip-2

Girdi-Çıktı Çarpanları hesaplanarak aşağıdaki tablo elde edilmiştir. Tabloya göre sanayi sektörüne ait gelir çarpanları diğer sektörlerin gelir çarpanlarından daha yüksektir. Dolayısıyla hanehalklarının gelirlerini sektörel nihai talep değişikliklerinde en fazla artıracak sektör sanayi sektörü olacaktır.

Toplam gelir çarpanında ve Tip II çarpanında hanehalkı modelde içselleştirilmiş ve bu çarpanlar, herhangi bir sektörün çıktısında meydana gelecek bir birimlik toplam talep artışı sonucunda hanehalkları gelirlerinde oluşacak doğrudan dolaylı ve indirgenmiş etkileri göstermektedir. Aşağıdaki tablo'da üç sektörlü toplulaştırılmış Girdi-Çıktı tablosunun verileriyle hesaplanmış besleme etkisi (backward linkages effect), uyarma etkisi (forward linkage effect), basit gelir çarpanı, toplam gelir çarpanı, Tip I gelir çarpanı ve Tip II gelir çarpanı verileri yer almaktadır.

Tablo 5: 2006 Yılı Üç Sektörlü Toplulaştırılmış Girdi-Çıktı Tablosu ile Hesaplanan Çarpanlar Tablosu

Sektörler	Besleme etkisi (BL)	Uyarma etkisi (FL)	Basit gelir çarpanı	Toplam gelir çarpanı	Tip I - gelir çarpanı	Tip II - gelir çarpanı
Tarım (X_{agr})	1,644	1,502	0,284	0,407	1,536	2,200
Sanayi (X_{ind})	2,371	2,291	0,314	0,450	2,769	3,964
Hizmetler (X_{ser})	1,629	1,851	0,292	0,418	1,533	2,195

Toplam gelir çarpanına göre sanayi sektörü çıktılarında meydana gelecek toplam 1.000 TL tutarındaki bir talep artışı, hanehalklarının gelirlerinde 450 TL tutarında bir gelir artışı oluşturacaktır. Tarım ve hizmetler sektörlerinde ise bu artış 407 TL ve 418 TL'dir. Tip II çarpanı ise, hanehalklarının gelirlerinin sektördeki doğrudan bir politikayla değiştirildiğinde, hanehalkları gelirlerinde oluşacak toplam artışı göstermektedir. Daha açık bir ifadeyle, gelirlerde doğrudan artış yapacak gelir vergisi indirimi gibi bir politika sonucunda toplam talepte meydana gelecek bir birimlik bir artışın, hanehalkları

gelirlerinde oluşturacağı toplam gelir artışını Tip II çarpanı göstermektedir. Tip II çarpanı en yüksek olan sektör yine sanayi sektörü olup, nihai talepteki gelir kaynaklı 1.000 TL tutarında bir artış hanehalkları gelirlerinde 3.964 TL tutarında bir gelir artışı sağlamaktadır. Tip II çarpanı tarım ve hizmetler sektörü için birbirine çok yakın olup yaklaşık 2,2'dir. Tip I gelir çarpanı ve basit gelir çarpanı en yüksek olan sektör sanayi sektörüdür. Basit gelir çarpanına göre sanayi sektörü çıktıklarına yönelik meydana gelecek toplam 1.000 TL tutarındaki bir talep artışı, hanehalklarının gelirlerinde 314 TL tutarında bir gelir artışı oluşturacaktır. Tarım ve hizmetler sektörlerinde ise bu artış 284 TL ve 292 TL'dir. Tip I gelir çarpanına göre ise, sanayi sektörü çıktıklarına yönelik meydana gelecek gelir temelli toplam 1.000 TL tutarındaki bir talep artışı, hanehalklarının gelirlerinde 2.769 TL tutarında bir gelir artışı oluşturacaktır. Tarım ve hizmetler sektörlerinde ise bu artış 1.536 TL ve 1.573 TL olmaktadır. Ayrıca, üç sektör arasında, en yüksek besleme (backward linkages) ve uyarma(forward linkages) etkilerine sahip sektör sanayi sektörü olmaktadır. 2006 yılı toplulaştırılmış Girdi-Çıktı tablosu çarpan analizine göre, sanayi sektörü hanehalklarında gelir oluşumu ve diğer sektörlerde oluşturacağı bağ etkileri yönünden öncelikli sektör olarak ortaya çıkmaktadır.

4.2 Miyazawa Yöntemi Sonuçları:

4.2.1 Gelir Grupları Arasındaki Etkileşimin İncelenmesi : L Matrisi

2006 yılı HBA ve Girdi-Çıktı tablosu verilerine dayanılarak hesaplanan Gelir Grupları Arasındaki Katsayı Matrisi (L matrisi) aşağıda sunulmaktadır.

**Tablo 6: Gelir Grupları Arasındaki Katsayı Matrisi
(L Matrisi)**

	1.%10GG	2.%10GG	3.%10GG	4.%10GG	5.%10GG	6.%10GG	7.%10GG	8.%10GG	9.%10GG	10.%10GG
1.%10GG	0,032	0,022	0,022	0,021	0,022	0,022	0,020	0,020	0,019	0,016
2.%10GG	0,067	0,046	0,047	0,045	0,047	0,047	0,043	0,044	0,040	0,034
3.%10GG	0,069	0,049	0,050	0,049	0,051	0,051	0,047	0,048	0,045	0,038
4.%10GG	0,076	0,054	0,056	0,054	0,057	0,057	0,052	0,054	0,050	0,043
5.%10GG	0,081	0,058	0,061	0,060	0,063	0,063	0,058	0,061	0,056	0,049
6.%10GG	0,087	0,063	0,066	0,065	0,070	0,070	0,065	0,068	0,063	0,055
7.%10GG	0,118	0,085	0,089	0,087	0,093	0,092	0,085	0,089	0,083	0,072
8.%10GG	0,125	0,090	0,095	0,094	0,101	0,101	0,093	0,098	0,091	0,079
9.%10GG	0,171	0,122	0,128	0,126	0,135	0,135	0,124	0,130	0,120	0,104
10.%10GG	0,307	0,224	0,237	0,236	0,256	0,255	0,238	0,250	0,232	0,202
TOPLAM	1,134	0,812	0,851	0,836	0,897	0,892	0,824	0,863	0,799	0,692

Kaynak: HBA ham verileri ve Girdi-Çıktı tablosu ile yazarın kendi hesaplamaları

Yukarıdaki tabloda gösterilen matrisin her bir katsayısı; tablonun en üst satırında yer alan gelir grubu hanehalklarının gelirlerindeki bir birimlik artıştan dolayı yaptığı harcamanın tablonun en sol sütununda yer alan herhangi bir gelir grubunun gelirlerinde oluşturduğu doğrudan artışı göstermektedir. Buna göre; en yoksul 1.% 10'luk gelir grubundaki hanehalklarının gelirlerinin 1.000 TL tutarında artması halinde, bu gelir grubunun yaptığı harcamalar kendi gelir grubundaki hanehalklarının gelirlerini 32 TL artırmaktadır. Söz konusu artış en yoksul gelir grubu için 32 TL iken, 3.% 10'luk gelir grubu hanehalklarında 69 TL, 7.% 10'luk gelir grubu hanehalklarında 118 TL ve en zen-

gin 10.% 10'luk gelir grubu hanehalklarında ise 307 TL olarak gerçekleşmektedir. Yine matrise göre en zengin 10.% 10'luk gelir grubu hanehalklarının gelirlerinde yapılacak doğrudan 1000 TL'lik bir gelir artışı en yoksul hanehalklarının yer aldığı 1.% 10'luk gelir grubunda 16 TL, kendi gelir grubunda ise 202 TL tutarında bir gelir artış oluşturmaktadır. Gelir grupları tüketim katsayısı, en üst satırda yer alan hanehalkı gelir grubuna yapılacak doğrudan gelir transferinin ilgili gelir grubunun yaptığı harcamalardan dolayı tüm hanehalklarında oluşturacağı toplam doğrudan gelir artışını göstermektedir. 1.%10'luk gelir grubu hanehalklarının gelirlerindeki 1.000TL tutarındaki artışın harcanması yoluyla diğer gelir gruplarında oluşturacağı doğrudan gelir artışının toplam tutarı 1.134 TL olacaktır. Bu tutarın tüm gelir grupları için en yüksek tutar olduğu görülmektedir. Herhangi bir gelir grubundaki gelir artışı en yoksuldan en zengine doğru gittikçe artan bir biçimde gelir gruplarının gelirinde artışa yol açmaktadır. Bir başka deyişle, her hangi bir gelir grubuna yapılan gelir transferi, her halükarda en zengin kesimde daha fazla gelir artışına yol açmaktadır. Alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru gidildikçe, gelir artışlarının dağılımında üst gelir gruplarına doğru bir yığılma olduğu görülmektedir.

4.2.2 Gelir Grupları Arası Çarpan Matrisi (K Matrisi)

2006 yılı verilerine dayanılarak hesaplanan gelir gruplarının karşılıklı çarpan matrisi aşağıdaki tabloda sunulmaktadır. Tablodaki her bir katsayı, tablonun üst satırında yer alan hanehalkı gelir gruplarından birinin gelirindeki doğrudan artışın, tablonun sol sütunundaki gelir gruplarının her birinde oluşturacağı doğrudan, dolaylı ve indirgenmiş gelir artışını göstermektedir.

**Tablo 7: Gelir Grupları Arası Çarpanı Matrisi
(K Matrisi)**

	1.%10GG	2.%10GG	3.%10GG	4.%10GG	5.%10GG	6.%10GG	7.%10GG	8.%10GG	9.%10GG	10.%10GG
1.%10GG	1,146	0,106	0,110	0,106	0,113	0,113	0,103	0,108	0,101	0,088
2.%10GG	0,305	1,223	0,231	0,222	0,237	0,238	0,217	0,228	0,212	0,185
3.%10GG	0,336	0,246	1,255	0,246	0,263	0,264	0,242	0,254	0,237	0,207
4.%10GG	0,379	0,277	0,288	1,278	0,297	0,298	0,273	0,287	0,268	0,235
5.%10GG	0,421	0,309	0,320	0,310	1,331	0,333	0,305	0,321	0,300	0,264
6.%10GG	0,460	0,337	0,351	0,340	0,364	1,367	0,336	0,354	0,331	0,291
7.%10GG	0,613	0,449	0,466	0,452	0,483	0,486	1,445	0,468	0,437	0,384
8.%10GG	0,663	0,486	0,505	0,491	0,525	0,528	0,484	1,510	0,477	0,419
9.%10GG	0,879	0,645	0,669	0,649	0,694	0,698	0,640	0,673	1,628	0,552
10.%10GG	1,644	1,208	1,257	1,222	1,310	1,319	1,210	1,275	1,191	2,047
Toplam	6,844	5,287	5,450	5,316	5,615	5,645	5,256	5,478	5,181	4,671

Kaynak: HBA ham verileri ve Girdi-Çıktı Tablosu verileri ile yazarın kendi hesaplamaları

Örneğin, 5.% 10'luk gelir grubunun gelirlerindeki 1.000 TL'lik bir gelir artışı aynı gelir grubunun gelirlerinde çarpan etkisiyle 1.331 TL'lik bir gelir artışına sebep olmaktadır (1.000 TL doğrudan etki ve 331 TL dolaylı ve indirgenmiş etki). Bu gelir grubundaki gelir artışı aynı zamanda en yoksul gelir grubunda 113 TL, 9.% 10'luk gelir grubunda 694 TL ve en zengin gelir grubunda ise 1.310 TL tutarında dolaylı ve indirgenmiş bir gelir artışı oluşturmaktadır. Tabloda en alt satır gelir grupları arası çarpanların aynı gelir grubu için toplamını ya da en üst satırda yer alan gelir grubundaki gelir artışının tüm hanehalklarında oluşturacağı toplam (doğrudan, dolaylı ve indirgenmiş) gelir artışını göstermektedir. Yukarıda bahsedilen 5.% 10'luk gelir grubunun gelirlerindeki 1.000 TL tutarındaki doğ-

rudan artış tüm gelir gruplarında toplam 5.615 TL tutarında bir artışa sebep olmaktadır. En yoksul 1.% 10'luk gelir grubu hanehalklarının gelirlerindeki doğrudan 1.000 TL tutarındaki bir gelir artışı ise aynı gelir grubunun gelirlerini toplam 1.146 TL tutarında, tüm gelir gruplarındaki hanehalklarının toplam gelirlerini ise 6.844 TL tutarında artırmaktadır.

Bu artış tüm gelir gruplarındaki en büyük toplam gelir artışını göstermektedir. Bu durum en alt gelir gruplarının marjinal tüketim taleplerinin yüksek olması ve düşük vergi ve tasarruf oranları ile açıklanabilir (Rose, Beamont, 1986:12). En zengin 10.% 10'luk gelir grubunun gelirlerindeki doğrudan 1.000 TL tutarındaki bir artış ise aynı gelir grubundaki hanehalklarının gelirlerinde toplam 2.047 TL gelir artışı, tüm hanehalklarında ise en düşük toplam gelir artışı olan 4.671 TL tutarında gelir artışı oluşturmaktadır. Özetle, gelir grupları katsayı matrisi ve gelir grupları arası çarpan matrisi değerlendirildiğinde, hangi gelir grubunun yapılan harcama olursa olsun, bu harcama üst gelir gruplarında alt gelir gruplarına oranla daha fazla gelir artışı gerçekleştirmektedir sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durum gelir dağılımında süregelen bozukluğun temel açıklayıcılarından biri olarak görülmektedir. Tüm gelir gruplarında en yüksek gelir artışı 1.% 10'luk gelir grubu hanehalklarının gelirlerindeki artıştan, en düşük gelir artışı ise 10.% 10'luk gelir grubu hanehalklarının gelirlerindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Sonuçlardan görüleceği üzere en yoksul gelir grubunun gelirlerindeki artış, en üst gelir grubundaki artışa göre, en üst gelir grubu hariç tüm gelir gruplarının gelirlerinde daha yüksek artış oluşturmakta hem de tüm gelir gruplarında daha yüksek toplam gelir artışına sebep olmaktadır. Üst gelir gruplarında oluşan gelir artışlarının alt gelir gruplarında oluşturduğu etki çok kısıtlı kalmaktadır. En üst gelir grubu hanehalklarının gelirlerindeki 1.000 TL tutarındaki bir gelir artışı aynı gelir grubu hanehalklarının gelirlerinde toplam 2.047 TL gelir artışı, en yoksul gelir grubunda

ise sadece 88 TL gelir artışı oluşturmaktadır. Bu sonuç, gelir dağılımını iyileştirmek için öncelikle üst gelir gruplarının gelirlerinin iyileştirilmesiyle toplam refah artışının toplumun tüm kesimlerine yayılacağını iddia eden damlama teorisinin Türkiye için geçerli olmadığını ortaya koymaktadır. Yukarıda sunulan çarpan katsayıları Türkiye için daha çok toplanma (trickle up) teorisinin geçerli olduğuna işaret etmektedir. Yani, alt gelir gruplarına yapılan transferlerden, tüm gelir gruplarındaki haneler doğrudan ve dolaylı olarak yüksek miktarda kazanç sağlamaktadır (Rose ve Beamount, 1986b :26).

Alt gelir gruplarına yapılan transferlerden çarpan mekanizması sonucunda üst gelir grupları buldukları gelir grubu (zenginliği) arttıkça, artan oranda gelir elde etmektedir. Örneğin, iş yaratma ya da vergi reformu gibi bir politikayla ortaya çıkan transfer harcamaları 2. gelir grubunun gelirlerinde 1.000 TL tutarındaki bir gelir artışı 1.% 10'luk gelir grubunda 106 TL, 8., 9. ve 10.% 10'luk gelir gruplarında ise sırasıyla 486 TL, 645 TL ve 1208 TL gelir artışı ortaya çıkarmaktadır. Bu durumda, gelir dağılımının iyileştirilmesine yönelik yapılan transferlerin etkinliği dolaylı ve indirgenmiş etkiler sonucunda azalmaktadır; çünkü, gelir grupları çarpanları üst gelir grupları için daha yüksektir. Üst gelir grupları alt gelir gruplarının harcamalarından, alt gelir gruplarına oranla daha fazla yararlanmaktadır. Örneğin, alt gelir gruplarının tüketimlerinin önemli bir kısmı konut kirasına gitmekte ve bu durum üst gelir gruplarının gelirlerini artırmaktadır.

4.3 Çok Sektörlü Gelir Çarpanı Matrisi (KVB Matrisi)

Sektörel bazda gelir grupları arasındaki çarpan mekanizması yoluyla gelir oluşumu ilişkisini gösteren matris, çok sektörlü gelir çarpanı matrisi olarak adlandırılmaktadır. Herhangi bir sektörde bir birimlik toplam talep artışında, her bir

gelir grubunun doğrudan, dolaylı ve indirgenmiş gelirinin ne kadar artacağını gösteren ve 2006 yılı verilerine dayanılarak hazırlanmış olan çok sektörlü gelir çarpanı matrisi aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

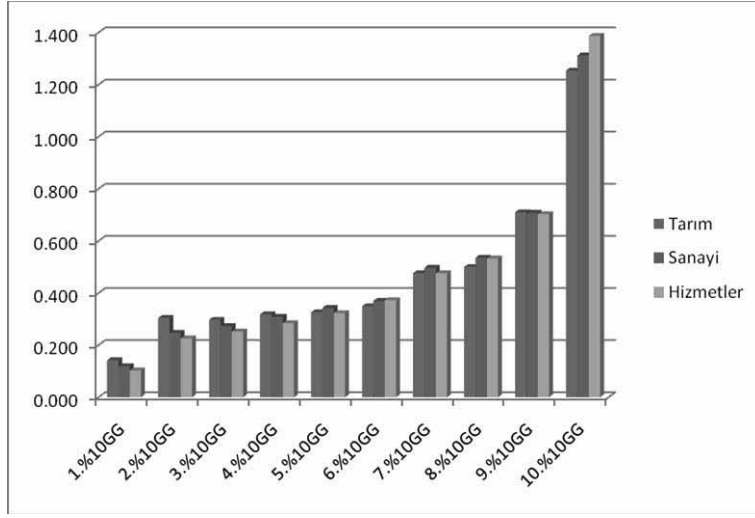
**Tablo 8: Çok Sektörlü Gelir Çarpanı Matrisi
(KVB Matrisi)**

Gelir Grupları	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1.%10GG	0,142	0,119	0,103
2.%10GG	0,304	0,247	0,226
3.%10GG	0,297	0,273	0,252
4.%10GG	0,318	0,309	0,284
5.%10GG	0,326	0,343	0,323
6.%10GG	0,349	0,370	0,372
7.%10GG	0,476	0,497	0,476
8.%10GG	0,500	0,535	0,533
9.%10GG	0,710	0,708	0,703
10.%10GG	1,254	1,312	1,387
TOPLAM	4,675	4,712	4,659

Kaynak: HBA ham verileri ve Girdi-Çıktı Tablosu ile yazarın hesaplamaları

Tablonun en alt satırı, sektörlerde meydana gelecek toplam talep artışlarının hanehalklarının toplam gelirlerini ne kadar artıracığını göstermektedir. Sektörel bazda tüm hanehalklarının toplam gelirlerinin artışı birbirine yakın olmakla birlikte en yüksek gelir çarpanı sanayi sektörüne aittir. Çok sektörlü gelir çarpanı matrisinden, tüm sektörlerde sektörel talep artışları, en fazla üst gelir gruplarına gelirlerini artırmada bulunmaktadır.

Şekil 3: Gelir Gruplarına Göre Çok Sektörlü Gelir Çarpanı



Kaynak: HBA ham verileri ve Girdi-Çıktı Tablosu ile yazarın hesaplamaları

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çalışmada basit, toplam, Tip I ve Tip II gelir çarpanları hesaplanmıştır. Girdi-Çıktı çarpan analizine göre; tarım, sanayi ve hizmetler sektörlerinin nihai talebindeki bir birimlik artışın hanehalklarında gelir oluşturma etkisi incelendiğinde, hesaplanan tüm gelir çarpanlarına göre hanehalklarının gelirlerini en fazla sanayi daha sonra tarım daha sonra da hizmetler sektörünün artırdığı görülmüştür. Daha sonra %10'luk gelir grupları arasında gelir oluşum ilişkisinin incelenmesi için Miyazawa yöntemi kullanılmıştır. HBA ham verileri kullanılarak % 10'luk gelir gruplarının üç sektörlü gelir ve tüketim mat-

risleri oluşturulmuştur. Gelir ve tüketim matrisleri Girdi-Çıktı tablosu iktisadi sınıflama sistemi ile uyumlu olarak toplulaştırılmıştır. Gelir ve tüketim matrisleri ile toplulaştırılmış Girdi-Çıktı tablosu kullanılarak gelir grupları arası gelir oluşum ilişkisi analiz edilmiştir. Her bir gelir grubunun gelirindeki artış dolayısıyla yapacağı harcamaların sektörler arası etkileşim sonucunda diğer gelir gruplarının gelirlerinde oluşturacağı gelir artışının ilk olarak doğrudan etkisi ve daha sonra da toplam, yani doğrudan, dolaylı ve indirgenmiş etkisi incelenmiştir. Son olarak da gelir grupları arasındaki gelir oluşum ilişkisi sektörel olarak incelenmiş, her bir sektörün nihai talebine yönelik artışların hanehalklarının gelir gruplarına göre gelirlerini ne kadar artıracığı hesaplanmıştır. Miyazawa yöntemi ile yapılan analizler sonucunda aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

Herhangi bir gelir grubuna yapılacak gelir transferinin tüm hanehalklarının gelirlerinde oluşturacağı doğrudan etkiyi gösteren tüketim katsayısının; en yüksek olduğu gelir grubu en yoksul gelir grubu olurken, tüketim katsayısının en küçük olduğu gelir grubu ise en zengin gelir grubudur. Üst gelir gruplarında oluşan gelir artışlarının alt gelir gruplarının gelirlerinde yaptığı etki çok kısıtlı kalmaktadır. En yoksul gelir grubunun gelirlerindeki artış, en üst gelir grubu hariç tüm gelir gruplarının gelirlerinde en üst gelir grubunun oluşturduğu artışa göre daha yüksek gelir artışı oluşturmaktadır.

En yoksul gelir grubunun gelirindeki artışın tüm gelir gruplarına yaptığı toplam gelir artışı, en üst gelir grubunun gelirindeki artışın yaptığından daha yüksek bir toplam artışa sebep olmaktadır. Herhangi bir gelir grubundaki gelir artışı gelir gruplarının gelirinde en yoksuldan en zengine doğru gittikçe artan bir biçimde artışa yol açmaktadır. Bir başka deyişle, herhangi bir gelir grubuna yapılan gelir transferi, her halükarda en zengin kesimde daha fazla gelir artışına yol açmaktadır. Alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru gidildikçe, gelir artışlarının dağılımında üst gelir gruplarına

doğru bir yığılma olduğu görülmektedir. Gelir grupları arası gelir oluşum ilişkisi, tarım, sanayi ve hizmetler sektörleri ayırımında incelendiğinde de benzer sonuçlar elde edilmektedir. Tarım, sanayi ve hizmetler sektörlerinin nihai talebindeki bir birimlik artış, üç sektörde de üst gelir gruplarının daha fazla gelir elde etmesini sağlamaktadır. Diğer sektörlerle karşılaştırıldığında hizmetler sektörüne yönelik bir talep artışının alt gelir gruplarında geliri en az, üst gelir grubunda ise gelirleri en fazla artıran sektör olduğu görülmektedir.

Ayrıca hizmetler sektörünün tüm gelir gruplarının toplam gelirlerinde diğer sektörlerle göre daha az gelir artışı sağladığı da görülmektedir. Bu nedenlerden dolayı hizmetler sektörünün gelir dağılımını en fazla bozan sektör olduğu görülmektedir. Tarım sektörünün, üç sektör içinde alt gelir gruplarının oran olarak en fazla gelir elde ettiği ve üst gelir gruplarının ise oran olarak en az gelir elde ettiği sektör olduğu görülmektedir. Bu nedenle, gelir dağılımını düzeltmeye yönelik en uygun sektörün tarım sektörü olduğu değerlendirilmektedir.

Bu tür çalışmaların temel kısıtı sektörel ve bölgesel düzeyde üretilen verilerin eksikliğidir. Özellikle, 2005 yılında yürürlüğe giren 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu ile TÜİK'in kurumsallaşması ve çalışanlarının özlük hakları için iyileşme sağlanırken, kurumun asli görevi olan ulusal ve bölgesel düzeyde iktisadi ve sosyal veri ve istatistiklerin üretiminde ise ciddi düzeyde gerileme yaşanmıştır. Örneğin, 2002 yılı sonrasında, iktisadi ve sosyal gelişmenin en temel göstergesi olan kişi başına düşen milli gelir verisinin üretilmesi Türkiye için artık üretilmemektedir. Bu durum veriye ve bilimsel çalışmalara dayalı iktisadi ve sosyal politika üretim sürecini ve akademisyenlerin Türkiye'nin sorunlarına yönelik uygulamalı araştırma ve inceleme yapmalarını olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle, üretilen gelir dağılımı ve gelir oluşumu verilerinde kullanılan sektörler arasında da uyumsuzluk olması daha detaylı analizler yapılmasını engellemektedir.

6. REFERANSLAR

- BORATAV K., Gelir Dağılımı: Kapitalist Sistemde, Türkiye’de, Sosyalist Sistemde, 3. Baskı, Gerçek Yayınevi, 1976.
- BORATAV, K., Ç. KEYDER, Ş. PAMUK, Kriz, Gelir Dağılımı ve Türkiye’nin Alternatif Sorunu, Kaynak Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1987.
- DPT, “Gelir Dağılımı ve Türkiye’de Yapılan Gelir Dağılımı Çalışmaları 1959 – 1986”, Ankara, 1987.
- DPT, “Özel Tüketimin Fonksiyonel Gelir Grupları İtibariyle Sektörel Dağılımı” 1987, Ankara, 1993
- DPT, “1980-1990 Dönemi Faktör Gelirlerindeki Gelişmeler ve Faktör Gelirleri Kullanılarak DİE Milli Gelir Eski Ve Yeni Sistemlerinin Değerlendirilmesi”, Ankara, 1993.
- DPT, “Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele”, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: 2599, Ankara, 2001.
- DPT, 2010 Yılı Programı, 2009, Ankara
- ERTEN, H., Türkiye İçin Sektörel Sosyal Hesaplar Matrisi Üretme Yöntemi ve İstihdam Üzerine Bir Hesaplanabilir Genel Denge Modeli Uygulaması, DPT Uzmanlı Tezleri, Ankara, 2009.
- HEWINGS, G. J. D., Y. OKUYAMA, M. SONIS, “Economic Interdependence Within The Chicago Metropolitan Area Area: Miyazawa Analysis”, Journal of Regional Science, Vol.41, No.2, 2001.
- KIZILYALLI, H., Use of Inter-Regional Input-Output Models in Economic Analysis, Economic Development Planning And Project Appraisal, Boğaziçi University, İstanbul, 2004.
- KURTİPEK, Rıdvan, Türkiye’de Gelir Dağılımı ve Türkiye için Gelir Gruplarıarası Gelir Oluşum İlişkisinin Miyazawa Yöntemiyle İncelenmesi, Devlet Planlama Teşkilatı, 2010 (yayımlanmamış uzmanlık tezi)
- KÖSE, A. H., F. ŞENSES, E. YELDAN, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, İktisat Üzerine Yazılar 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

- LENZEN, M., R. SCHAFFER, "Interrelation Income Distribution in Brazil", the Developing Economics, XLII-3, 2004.
- MILLER, R. E., P. D. BLAIR, Input-Output Analysis: Foundations and Extensions, 2. Edition, Cambridge University Press, 2009.
- MIYAZAWA, K., Input-Output Analysis and the Structure of Income Distribution, Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, Springer-Verlag, Berlin-Hedielberg-New York, 1976.
- ÖZTÜRK, L., "Bölgelerarası Gelir Eşitsizliği: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasına Göre Eşitsizlik İndeksleri ile Bir Analiz, 1965-2001", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 10, 2005.
- RAVILLION, M., "Growth, Inequality, and Poverty: Looking Beyond Averages." The World Bank, Policy Research Paper No. 2558, 2001.
- RAVILLION, M., "Measuring Agregate Welfare in Developing Countries: How Well Do National Accounts and Surveys Agree?", The Review of Economics and Statistics, August 2003.
- ROSE, A., "Input-Output Analysis of Income Distribution", Paper Presented at the Session in Honor of Wassily Leontief American Economic Association Meetings, New Orleans, Louisiana, 1986.
- ROSE, A., P. BEAUMONT, "Interrelation Income Distribution Multipliers for the U.S. Economy", Paper Presented at the 33rd Annual North American Regional Science Association Meetings, Columbus, Ohio, 1986.
- SONIS, M., G. J. D. HEWINGS, "LDU-Factorization of Miyazawa Income Multipliers in Multiregional Systems", The Annals of Regional Science, 2000.
- TAŞCI, Kamil (2009), Impacts of Global Subprime Crisis on Turkish Economy: Vulnerability Analysis, Structural Path Analysis and a Computable General Equilibrium Model, MPA – International Development Policy Thesis for Cornell University (unpublished dissertation)

ALTERNATİF PARA POLİTİKASI STRATEJİLERİNDEN ENFLASYON HEDEFLEMESİ STRATEJİSİ DÖNEMİNDE İSTİHDAMDAKİ GELİŞMELERİN ANALİZİ

Nihat ALTUNTEPE*
Serpil AĞCAKAYA**

GİRİŞ

Ülkeler makro ekonomik hedeflere ulaşabilmek amacıyla hem para politikasını hem de maliye politikasını kullanmaktadır. Maliye politikası kamu harcamaları ve kamu gelirlerini kapsarken, para politikası ise piyasadaki para miktarının kontrol edilmesi amacıyla uygulanan bütün politikaları içermektedir şeklinde kısaca tanımlanabilir. Aslında ekonomik hedeflere ulaşmada bu iki politika birbirini tamamlayacak nitelikte uygulanmaktadır. Bunun yanında hem para politikasının hem de maliye politikasının kullanmış olduğu birçok araçlar vardır. Para politikasının klasik araçları yanında (açık piyasa işlemleri, reeskont oranları ve yasal karşılık oranlarını, v.s.) alternatif para politikası stratejileri de uygulanmaktadır. Bu stratejiler arasında döviz kuru hedeflemesi stratejisi ve enflasyon hedeflemesi stratejisi sayılabilir. İşte bu çalışmanın temelinde 2002 yılından bu yana ülkemizde de uygulanmakta olan enflasyon hedeflemesi stratejisi döneminde istihdamda görülen gelişmeleri analiz etmektir.

* Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

** Yrd. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü.

İlk defa 1990 yılında Yeni Zelanda'da uygulanmaya başlanan alternatif para politikası stratejilerinden enflasyon hedeflemesi stratejisi 1990'lı yıllarda birçok ülke tarafından uygulanmaya başlanmıştır. Ülkemizde de ilk defa 2002 yılının başından itibaren örtülü olarak uygulanmaya başlanmış, 2006 yılından itibaren açık olarak uygulanmasına geçilmiştir. Stratejinin temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır.

Bu çalışmada öncelikle enflasyon hedeflemesi stratejisinden teorik olarak bahsedilecek daha sonra istihdam ve işsizlik kavramları ele alınıp incelenecektir. İstihdam yapısı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Çalışmanın son bölümünde, bu dönem içerisinde Türkiye'de istihdamdaki gelişmeler ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Para Politikası, Enflasyon Hedeflemesi, İstihdam, İşsizlik.

1. Enflasyon Hedeflemesi Stratejisi

Enflasyon hedeflemesi, ekonominin mevcut durumu dikkate alınarak belirli bir dönem sonunda gerçekleştirilmesi hedeflenerek kabul edilebilir bir enflasyon oranının belirlenmesi ve para politikalarının da bu hedefe ulaşılabilir şekilde uygulanmasını kapsar. Enflasyon hedeflemesi ilk defa 1990 yılında Yeni Zelanda'da uygulanmaya başlanmıştır. İlk etapta sadece gelişmiş ülkeler tarafından uygulanan enflasyon hedeflemesi, zamanla özellikle 1998 yılından sonra gelişmekte olan ülkeler tarafından da uygulanmaya başlanmıştır (Öğretmen, 2004: 4).

Mishkin ve Bernanke 1997 yılında yapmış oldukları bir çalışmada enflasyon hedeflemesini, ya hükümet yada merkez bankasının veya her iki tarafın bir araya gelerek belli bir dönem sonunda gerçekleştirmek istedikleri enflasyon oranının

sayısal değerinin kamuya ilan edilmesi şeklinde tanımlamışlardır (Mishkin ve Bernanke, 1997: 5). Buna göre enflasyon hedeflemesinde enflasyon oranının belirlenme süreci ya hükümet tarafından ya merkez bankası tarafından ya da her ikisinin birlikte hareket ederek karar verdikleri bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Yine Mishkin 2000 yılında yapmış olduğu bir çalışmada enflasyon hedeflemesi stratejisinin 5 ana unsuru olduğunu belirtmiştir. Bu unsurlar;

- Enflasyon oranı için orta vadede hedeflenen sayısal bir değerin belirlenerek kamuya ilan edilmesi
- Merkez Bankası tarafından uygulanan para politikasının birinci amacı fiyat istikrarı olmalı, diğer amaçlar ise ikinci dereceden amaçlar olmalıdır.
- Hedeflemenin başarısı ölçülürken sadece parasal büyüklükler ile döviz kurundaki değişmeler değil, aynı zamanda diğer değişkenlerde göz önünde bulundurulmalıdır.
- Para politikasını uygulayan otoritenin planlarını, amaçlarını ve kararlarını kamuoyuna ve piyasalara aktarılmalıdır.
- Dönem sonunda gerçekleştirilmek istenen enflasyon oranına ulaşabilmek için merkez bankasının hem bağımsızlığının hem de sorumluluğunun artırılması gerekir.

Enflasyon hedeflemesi stratejisini uygulamalarının bir takım yararları vardır. Bunlar arasında en çok dikkati çeken nokta, bu stratejinin uygulanması sonucu sağlanmış olan fiyat istikrarı sayesinde ekonomideki mevcut refah düzeyinde bir artış ortaya çıkar. Bu refah artışının temelinde ise, enflasyon hedeflemesiyle daha şeffaf bir fiyat sisteminin kurulmuş olması sonucu yatırım ortamındaki güvenin artması yatmaktadır (Genberg, 2002: 4).

Enflasyon hedeflemesini iki türe ayırıp incelemek mümkündür. Bunlardan birincisi örtük enflasyon hedeflemesi diğeri ise açık enflasyon hedeflemesidir. Örtük enflasyon hedeflemesinde Merkez bankası uygulamış olduğu para politikasıyla sadece fiyat istikrarını değil, aynı zamanda diğerk makro ekonomik hedefleri de göz önüne alır. Bunun yanında açık enflasyon hedeflemesinde ise; sadece amaç fiyat istikrarının sağlanmasıdır. Dolayısıyla açık enflasyon hedeflemesinde para politikasının tek amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. (Demirhan, 2002: 5).

Enflasyon hedeflemesi stratejisini uygulamaya başlayan merkez bankaları belli dönemlerde raporlar hazırlayarak uyguladıkları ya da uygulayacakları para politikalarını, bu politikalarını etkilerini ve sonuçlarını kamuoyuna duyurmak zorundadırlar. Buradaki amaç merkez bankasının uygulamış olduğu politikalarda şeffaflığı sağlayarak denetim mekanizmasının işlerlik kazanmasını sağlamaktır. Bu raporların hazırlanış dönemleri ülkelerin merkez bankalarına göre farklılık gösterse de genelde bu zaman dilimi 3 ya da 6 aylık bir süreci kapsamaktadır (Bernanke ve Mishkin, 1997: 5).

Enflasyon hedeflemesi uygulama sürecinde bazı hususlar öne çıkmaktadır. Öne çıkan bu hususlar arasında; merkez bankasının bağımsızlığı, hedefin hangi otorite tarafından belirleneceği, hedefin seviye ve süresi, şeffaflık ve hesap verebilirlik yer almaktadır. Merkez bankasının bağımsızlığı, merkez bankasına duyulan güvenin artması, yani kredibilitésinin yükselmesi ve bankanın uygulamış olduğu politikalara olan güvenin sağlanması açısından önem taşımaktadır (Öğretmen, 2004: 4). Bankanın uygulayacağı ya da uyguladığı politikalarda bağımsız bir şekilde hareket edebildiğine inanılması bankaya olan güvenin artmasına bu da sonuçta enflasyon hedeflemesinin başarıya ulaşmasında önemli bir rol oynar.

Merkez Bankası'nın bağımsızlığı kavramı ile ifade edilmek istenen husus, bankanın fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikalarına ve bu politikaları uygularken kullanacağı araçlara, aynı zamanda politika değişikliği gerektiğinde herhangi bir siyasi baskıya maruz kalmadan kendi yetkili organlarınca karar verebilmesini içermektedir. Genel olarak merkez bankasının bağımsızlığının göstergesi olarak dört faktör öne çıkmaktadır. Bu faktörler (Eroğlu, 2007: 7);

- Merkez Bankası'na seçilen başkan ile banka üyelerinin görevde kalma süreleri
- Uygulanacak olan para politikalarının belirlenme şekli ve politikaların uygulanma süreci
- Bankanın ana amaçlarının belirlenme süreci
- Kamu kesimine verilecek olan kredilere getirilen sınırlandırmalardır.

Bunun yanında Wagner 2000 yılında yapmış olduğu çalışmasında merkez bankasının bağımsızlığının sadece hukuki anlamda olmaması gerektiğinin, uygulamada da bankanın bağımsızlığının gerçekleşmesi gerektiğini ifade etmektedir. Hukuki bağımsızlığın fiili bağımsızlığa dönüşebilmesi için hem güçlü hem de rekabetçi bir finansal yapının varlığı yanında makro ekonomik istikrarında gerçekleşmiş olması gerektiğini Wagner bu çalışmasında ifade etmiştir (Wagner, 2000: 68).

Enflasyon hedeflemesinde enflasyon hedefini belirleme yetkisi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde bu yetki sadece merkez bankalarında iken, bazı ülkelerde hükümetlerde, bazılarında ise hem hükümet hem de merkez bankasının birlikte karar verdiği bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır.

Tablo 1. Hedef Belirleme Yetkisi

Merkez Bankası ile Hükümet Birlikte	Merkez Bankası		Hükümet	
	Doğrudan	Hükümete Danışarak	Doğrudan	Merkez Bankasına Danışarak
Avustralya	Çek Cum.	Macaristan	Norveç	G. Afrika
Kanada	İsveç	G. Kore	İngiltere	Tayland
Yeni Zelanda	Polonya	Şili		Brezilya
Filipinler	İsviçre	Peru		İsrail
Kolombiya	Meksika			
İzlanda				

Kaynak: Öğretmen, 2004, s.8.

Enflasyon hedeflemesi stratejisi uygulayan ülkelerde uygulanacak para politikalarına ilişkin kararlar genelde belli kurul ya da komiteler tarafından alınmaktadır. Oluşturulan bu kurulların bazılarında hükümeti temsilen bir bakan yer almaktadır. Bunun yanında uygulamada ilan edilen enflasyonun tahmin seviyesi bant, nokta ve tavan şeklinde olmaktadır. Bu tahmin seviyelerinden en çok kullanılanı bant uygulamasıdır. Bant uygulamasının yaygın olarak kullanılmasının nedeni, tek bir hedefin gerçekleştirilmesinin zor olması bunun da uygulanan politikalara olan güvenin azalmasına neden olarak stratejinin başarısını olumsuz yönde etkilemesidir. Stratejide hedefleme süresi ise; enflasyon hedefinin kamuoyuna açıklandığı dönem başlangıcı ile hedefin gerçekleşmesinin beklendiği dönem arasındaki zaman dilimini ifade etmektedir. Bu süre ülkelerin ekonomik koşullarına göre bir yıllık, iki yıllık ve daha fazla yıl olabileceği gibi, belirsiz zaman süresi olarak da uygulanmaktadır (Öğretmen, 2004: 8-12).

Enflasyon hedeflemesinin para politikasının şeffaflığını

artırması, diğer alternatif para politikalarına göre daha anlaşılır olması, Merkez Bankası'nın güvenilirliğinin ve hesap verilebilirliğini artırması (Eroğlu, 2007: 13); gibi avantajları yanında, uygulanan politikalarda herhangi bir sapmaya izin vermemesi, enflasyon hedefinin ilanı ile bu hedefin gerçekleşmesi arasında geçen zaman diliminde uygulanan politikaların kontrolü açısından boşlukların bulunması, bu stratejiyi uygulayan ülkelerde yeterli mali disiplinin sağlanamaması (Şanlı, 2006: 42) dezavantajları da bulunmaktadır.

2. Türkiye’de Enflasyon Hedeflemesi Uygulaması

Türkiye’de enflasyon hedeflemesi uygulamasına 2002 yılının başında geçilmiştir. Ancak bu uygulama 2002-2006 yılları arasında örtük enflasyon hedeflemesi şeklinde uygulanırken, 2006 yılının başından bu yana da açık enflasyon hedeflemesi şeklinde uygulanmıştır. Bu yüzden Türkiye’deki enflasyon hedeflemesi stratejisinin uygulaması ele alınırken 2002–2005 ve 2006–2010 dönemleri şeklinde ayrıma gidilerek incelenecektir.

2.1. 2002–2005 Örtük Enflasyon Hedeflemesi Dönemi

Türkiye 2000 yılından itibaren “Döviz Kuruna Dayalı İstikrar Programı” uygulamaya başlamıştır. Ancak uygulanan bu program 2001 yılının Şubat ayında ortaya çıkan ekonomik krizle sona ermiştir. Yaşanan bu krizle birlikte daha önce enflasyon hedeflemesine geçme kararında olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) günün ekonomik koşullarını da dikkate alarak özellikle yaşanan krizin ortaya çıkarmış olduğu olumsuzlukları göz önüne alarak enflasyon hedeflemesine geçiş sürecini aşamalı olarak gerçekleştirmeye karar vermiştir. Bu amaçla 2002 yılından itibaren örtük enflasyon hedeflemesi stratejisini uygulamaya başlamıştır (Kara ve Orak, 2008: 37).

Türkiye 18 Ocak 2002 tarihinde IMF sunduğu Niyet Mek-

tubunda 2002 ile 2004 yılları arasında uygulayacağı ekonomi politikaları hakkında ayrıntılı bilgi vererek, IMF'den bu programa destek vermesi için 18. Stand-by Düzenlemesi talep etmiştir. Bu programda her ne kadar parasal tabana yönelik hedefler belirlenmiş olsa da, ön koşulların oluşmasıyla birlikte en kısa zamanda resmi enflasyon hedeflemesine geçileceğinin altı çizilmiştir (TCMB, 2002: 3).

Türkiye'nin ilk etapta açık enflasyon hedeflemesi stratejisine geçmeyişinin bir takım gerekçeleri vardır. Bu gerekçelerin temelinde enflasyon hedeflemesine geçiş için gerekli olan ön koşulların tam anlamıyla sağlanamamış olması gelmektedir. Bu ön koşullardan biri olan enflasyon oranının çok yüksek seviyelerde olmaması gerektiği koşulu Türkiye'de 2001 yılının sonlarında sağlanamamış olmasıdır. 2001 yılının sonunda enflasyon oranı yüzde 68'lere kadar yükselmiştir. Bunun yanında, rejime geçiş için teknik ve kurumsal altyapının hazır olması gerekmektedir. Her ne kadar Türkiye 2002 yılından önce uygulamış olduğu programlarla bu hazırlıkları tamamlama yolunda adımlar atmış ise de, yaşanan kriz ve parasal aktarım mekanizmalarındaki belirsizlikler merkez bankasının enflasyon tahmini yapmasını güçleştirmiş, aynı zamanda para politikalarını uygulamasını zora sokmuştur. Yani bankanın geleceğe yönelik politikalarını belirlemede ve uygulamada aksaklıkları gündeme getirmiştir. Bunun yanında koşullardan biri olan mali baskınlık konusunda da ilerleme tam anlamıyla sağlanamamış, aynı dönemde mali baskınlık sorununun yaşanıyor olması para politikasının uygulanmasını oldukça zorlaştırmıştır. Krizle birlikte birçok bankanın yükümlülüklerini merkez bankasının üstlenmesi kamu borç stokunun artmasına neden olmuştur. Bir diğer neden ise o dönemde yüksek oranlarda dolarizasyon sürecinin yaşanmış olmasıdır (Kara ve Orak, 2008: 38-41).

Tablo 2. 2002–2005 Döneminde Hedeflenen ve Gerçekleşen Enflasyon Oranları

Yıllar	2002	2003	2004	2005
Yılsonu Enflasyon Hedefi (%)	35	20	12	8
Gerçekleşen Yılsonu Enflasyon Oranı (%)	29,7	18,4	9,3	7,7
Hedeften Sapma (%)	-5,3	-1,6	-2,7	-0,3

Kaynak: TCMB.

Yukarıdaki Tablo 2, 2002 yılında başlayan örtülü enflasyon hedeflemesi stratejisi döneminde hedeflenen enflasyon oranı ile gerçekleşen enflasyon oranları vermektedir. Tablo'dan da net bir şekilde görüldüğü gibi örtülü enflasyon hedeflemesi döneminde hedeflenen enflasyon oranlarının altında gerçekleşen enflasyon oranları göze çarpmaktadır. Yıllar itibariyle enflasyon oranında görülen bu gelişmelerin nedenleri aşağıda ele alınmıştır.

2002 yılının başından itibaren başlanan örtülü enflasyon hedeflemesi stratejisi döneminde enflasyonla mücadelede başarılı olmanın çeşitli nedenleri vardır. 2002 yılında uygulanan sıkı aynı zamanda birbirleriyle uyumlu olarak uygulanan para ve maliye politikaları sayesinde toplumun tüm kesimleri tarafından programa olan güven artmıştır. Bu güven ortamıyla birlikte iç talebin azalması ve kurklardaki gerileme enflasyon oranının da azalmasına nede olmuştur. Dolardaki bu dalgalanmaya bağlı olarak ters para ikamesinin ortaya çıkmasıyla merkez bankası rezervlerini artırmaya başlamış, aynı zamanda beklenen reel faizlerde yüzde 15'ler düzeyine kadar gerilemiştir. 2002 yılının Mayıs ayından itibaren siyasi istikrarsızlığın algılanmaya başlanması sonucu enflasyonda ve döviz kurlarında azda olsa bir artış ortaya çıkmış, ancak merkez bankası yaptığı açıklamada seçim sürecinde bile ön görülen programdan vazgeçilmesinin mümkün olmadığını

ifade etmiş, yapısal reformların büyük ölçüde gerçekleştiğini belirtmiştir. 2002 yılı içinde merkez bankası gecelik faiz oranlarını 6 defa indirerek, faiz oranlarını yüzde 59'dan yüzde 44'e kadar çekmiştir. Bununla birlikte seçim ortamının yaşanmış olmasına rağmen 2002 yılındaki parasal hedefler tutturulmuştur (TCMB, 2003a).

2003 yılının ilk aylarında, özellikle ilk beş ayında, dış etmenlere bağlı olarak ortaya çıkan gelişmeler piyasaları olumsuz etkilemiş, bu durumda maliyet artışına neden olmuş ve dolayısıyla yılın ilk aylarında hedeflenen enflasyon oranları gerçekleşmemiştir. Ancak yılın diğer aylarında olumsuz havanın ortadan kalkmasıyla enflasyon hedefine hızla yaklaşılmaya başlanmıştır. Yıl sonunda enflasyon hedefinin tutmasının, dolayısıyla enflasyondaki düşüşün nedenleri arasında, Türk lirasının yabancı paralar karşısında değerinin artmaya başlaması, reel ücretlerde ortaya çıkan düşüşler, verimlilik artışlarının maliyetlerde azalmaya neden olması, hem gıda hem de tarım mallarının fiyat artışlarında görülen yavaşlama ve kamunun fiyatlama politikasının enflasyon hedefiyle uyumlu olması sayılabilir (TCMB, 2003b: 1-2).

2004 yılında uluslararası piyasalarda mallarda görülen artışa ve Nisan ayı ile Mayıs aylarında mali piyasalarda dalgalanmalar ortaya çıkmasına rağmen bu olumsuz gelişmeler enflasyonu artırıcı bir etki ortaya çıkarmamıştır. Bu gelişmenin temelinde birbiriyle uyumlu olarak yürütülmekte olan para ve maliye politikaları ile yapısal düzenlemelerdeki gelişmelerdir. Bu yılda enflasyondaki düşüşün nedenleri arasında, iç talepteki azda olsa daralma, yatırım harcamalarındaki artış, enerji fiyatlarında ve birim ücretler ile maliyetlerdeki olumlu artışlar yer almaktadır (TCMB, 2004: 1).

2005 yılının enflasyon oranında giyim ve gıda mallarının fiyatlarındaki dalgalanmalar olumlu katkı sağlamıştır. Bununla birlikte kamunun yapmış olduğu fiyat düzenlemeleri ile vergi düzenlemeleri enflasyon oranı üzerinde olumsuz

etki ortaya çıkarmıştır. Petrol fiyatlarındaki gelişmeyle birlikte, ulaştırma ve konut piyasasındaki fiyat artışları enflasyon oranında artışa neden olmuştur. Yine bu dönemde kamu sektörünün uygulamış olduğu ücret politikası enflasyon hedefiyle uyumlu şekilde yürütülmüştür. Ancak uluslararası piyasalarda özellikle hammadde fiyatlarındaki artışlar enflasyonu olumsuz etkilemiştir (TCMB, 2005a: 1-2).

Açıkça görülmektedir ki, örtülü enflasyon hedeflemesi döneminde programdaki enflasyon hedeflerine ulaşmak için sıkı para ve maliye politikaları yanında, iç ve dış piyasalardaki gelişmelerde etkili olmuştur. Merkez bankası uygulayacağı politikalara bağlı kalmıştır.

Örtük enflasyon hedeflemesi döneminde uygulanan para politikalarının başarılı olmasında mali disiplinin önemli bir rolü vardır. Mali disiplinin geleceğe yönelik enflasyon beklentileri üzerindeki etkisi, fiyat istikrarıyla birlikte ekonomik istikrarı da sağlamada üstlenmiş olduğu önemli rol merkez bankası tarafından sıkça gündemde tutularak enflasyonla mücadelede etkin bir araç olmuştur. Bununla birlikte dönem içindeki enflasyon hedefleri merkez bankası ile hükümet tarafından belirlenmiş olması para ve maliye politikalarının uyumlu bir şekilde uygulanmasına neden olmuştur. Yine bu dönemde faiz dışı fazla için öngörülen hedeflerin tutturulmuş olması ve kamu borç stokunda meydana gelen azalmalar kamunun borç yükünü çevrelebilirliğine olan güveni artırmıştır. Ekonomide ortaya çıkan bu gelişmeler resmi anlamda enflasyon hedeflemesine geçiş için gerekli olan ortamı meydana getirmiştir (Kara ve Orak, 2008: 45).

2.2. 2006–2010 Açık Enflasyon Hedeflemesi Dönemi

TCMB 2002 yılı başında, geleceğe yönelik olarak uygulayacağı para politikasının nihai hedefinin enflasyon

hedeflemesine geçmek olduğunu kamuoyuna ilan etmiş, aynı zamanda enflasyon hedeflemesine geçebilmek için ilk etapta para politikasının gücünü azaltan unsurların ya tamamen ortadan kaldırılması gerektiğinin ya da etkilerinin azaltılması gerektiğini ifade etmiştir. Bu amaçla 2002 yılından itibaren örtük enflasyon hedeflemesi uygulamasının gerçekleştirileceğini açıklamıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak 2002 ve 2005 yılları arasında örtülü enflasyon hedeflemesi uygulanmıştır. Uygulamada enflasyon hedefleri hükümetle birlikte belirlenmiştir. Dönem içerisinde uygulanan politikalarla birlikte gerçekleşen makro ekonomik hedefler bankanın 2006 yılından itibaren açık enflasyon hedeflemesine geçişinin sağlamıştır. Bu geçişte mali disiplinin sağlanmış olması, merkez bankasının bağımsızlığı yolunda önemli adımlar atılmış olması etkin bir rol oynamıştır (TCMB, 2005b: 1).

Uygulamaya geçilen açık enflasyon hedeflemesi çerçevesinde, enflasyon hedefi hükümetle birlikte nokta hedef şeklinde TÜFE şeklinde belirlenecek, hedefin 3 yıllık bir zaman diliminde gerçekleşmesi sağlanacak, hedeften sapma olduğunda bunun gerekçelerini banka kamuoyuna hazırlayacağı raporlar aracılığıyla açıklayacaktır (TCMB, 2005b: 4-5).

Tablo 3. 2006–2010 Döneminde Hedeflenen ve Gerçekleşen Enflasyon Oranları

Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010
Yılsonu Enflasyon Hedefi (%)	5	4	4	4/7,5	6,5
Gerçekleşen Yılsonu Enflasyon Oranı (%)	9,6	8,4	10,06	6,53	8,33*
Hedeften Sapma (%)	4,6	4,4	6,06	2,53/-1	-

Kaynak: TCMB.

*2010 Yılı Ağustos ayı itibarıyla.

2006 yılında enflasyon oranının hedefin üstünde gerçekleşmesinin nedenleri arasında, döviz kurundaki dalgalanmalar, enerji ile işlenmemiş gıda ürünlerindeki fiyat artışları yer almaktadır. Yine yıl içinde uygulanan para politikasının enflasyon üzerindeki etkisi, hem kamu harcamalarındaki hem de dış talepteki artış nedeniyle azalmıştır (TCMB, 2007: 1). 2007 yılında uygulanan parasal sıkılaştırma bağlı olarak enflasyonda belirgin bir düşüş yaşanmıştır. Bunun yanında hizmet sektöründe fiyatlarda görülen düşüşler enflasyona olumlu bir şekilde yansımıştır. Bu gelişmelere rağmen petrol ve mal fiyatlarında özellikle gıda malları fiyatlarında görülen artışlar ile para politikasının kontrolü dışında gelişen etmenlere bağlı olarak enflasyon oranını yılsonu hedefini aşmıştır. Aynı zamanda 2007 yılında yaşanan kuraklıkta tarım ürünleri arzını sınırlayarak fiyat artışlarına zemin hazırlamıştır. Enerji fiyatlarında görülen artış da hedefin tutmamasında etkin bir rol oynamıştır (TCMB, 2008: 1-3). 2008 yılında enflasyon üzerinde en çok etkili olan unsur yaşanan küresel ekonomik kriz olmuştur. Krizin etkisiyle mal, enerji ve hizmetler sektöründe fiyat artışları hızlı olmuştur. Dönem sonuna doğru küresel krizin etkisinin artmasıyla aralarında Türkiye'nin de bulunduğu bir çok ülkenin kredi riskini olumsuz yönde etkilemiş ve aynı zamanda döviz kurunda ortaya çıkan belirgin değer kayıpları enflasyon üzerinde etkili olmuştur (TCMB, 2009: 1-2).

Gelişmiş ülke ekonomilerinde başlayan ve büyük bir hızla bütün dünya ekonomilerini etki altına alan küresel kriz 2009 yılında Türkiye ekonomisinin gelişiminde hem etkili hem de belirleyici olmuştur. Enflasyonda yaşanan belirsizliğin en önemli nedeni krizin ortaya çıkarmış olduğu güvensizlik ortamıdır. Enflasyon tahminlerinin şekillenmesinde etkili olan finansal piyasalar, küresel büyüme, yurt içi ekonomik faaliyetler ile mal ve gıda fiyatlarına ilişkin tahminlerde yenileme yapılması gereği duyulmuştur. Bu nedenle 2009 yılı enflasyon hedefleri yıl içinde çeşitli zaman dilimlerinde revize edilmiştir (TCMB, 2010: 13).

3. İstihdam

3.1. İstihdamla İlgili Temel Kavramlar

İstihdamla ilgili bir takım kavramlar vardır. Bu kavramlar arasında kurumsal olmayan nüfus, işgücü, işgücüne katılma oranı, işbaşında olanlar, işbaşında olmayanlar, istihdam edilenler, istihdam oranı ve işsizlik oranı gibi kavramlar yer almaktadır. Bu kavramlarla ilgili açıklamalar aşağıda yapılmıştır.

“Kurumsal olmayan nüfus; bir ülke nüfusu içinde okul, yurt, otel, huzurevi, hastane ve kışla dışında kalan nüfusu kapsamaktadır. Kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus ise; kurumsal olmayan sivil nüfus içerisindeki 15 ve daha yukarıdaki nüfusu kapsar. İşgücü, bir işte istihdam edilenlerle işsizlerin toplamından oluşur. İstihdam oranı, istihdamın kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusun içindeki oranıdır. İşsizlik oranı, işsiz nüfusun işgücü nüfusu içindeki oranıdır” (TÜİK, 2009: 156–157).

3.2. Türkiye’de 2002–2010 Döneminde istihdam ve İşsizlik

İşsizlik sorunu Türkiye’nin en önemli sorunlarından biridir. Emek piyasasına her geçen gün yeni işgücünün katılmasıyla bu sorun gün geçtikçe daha da çok kendini göstermektedir. Türkiye’de görülen işsizliğin temel nedenleri arasında, hızlı nüfus artışının varlığını, iç ve dış göçlerin etkisini, yetersiz gelir seviyesini, bölgeler arasında geçmişten beri var olan farklılıkları, yatırımlardaki yetersizliği ve birde eğitimdeki sorunları sayabiliriz (Gediz ve Yalçınkaya, 2000: 180). Bununla birlikte işgücünün vasıfsız olması, faiz oranlarında ve dış ticaret hadlerindeki değişmeler, kredi sağlamadaki imkânsızlıklar ve teknolojik gelişmelerde işsizliğin nedenleri arasında sayılabilir (Eser ve Terzi, 2008: 230).

Sanayi sektöründe arzulan büyüme hızının tam anlamıyla yakalanamamış olması, tarım sektörünün üretimdeki ağırlığını koruyor olması, genç nüfustaki artışa rağmen yeterinde yatırımların yapılamaması Türkiye'deki işsizliğin nedenleri arasındadır. Yine Türkiye'de eğitim seviyesi arttıkça işsizlik oranlarının da arttığı görülmektedir. Bunun temel nedeni ise; kişilerin eğitim seviyeleri arttıkça ücret seviyesi düşük olan işlerde çalışmayı kabul etmemeleridir. Dikkat çeken bir diğer hususta işsizliğin daha çok hane halkı reisi olmayan kişiler arasında yaygın olarak görülmesidir. Bu durumun nedeni ise, birilerine bakmakla yükümlü olmayan kişilerin iş ararken daha seçici davranıyor olmalarıdır (Karabulut, 2007: 21).

Türkiye'de önemli bir sorun haline gelen kayıt dışı ekonomiye bağlı olarak, kentsel alanda çalışan her üç işçiden birinin ve aynı zamanda kırsal kesimde çalışan her dört işçiden üçünün hiçbir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir. Bu gelişmenin sonucu olarak çok az işçi, emeklilik, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası gibi haklardan yararlanabilmektedir. Bu süreçte işçilerin haklarının korunması için gerekli düzenlemelerin yapılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'de tarım sektöründe çalışan nüfus hala yüksek seviyelerdedir. Ekonomik kalkınmayla birlikte her ne kadar tarım sektöründe istihdam edilenlerin sayısı azalsa da diğer sektörlerde istihdam artışının yeterli derecede olmaması istihdamı olumsuz yönde etkileyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Buna rağmen hizmetler sektöründeki istihdam artışı yüksek olmakla birlikte istenilen seviyede değildir. Bunun yanında kayıt dışı istihdama etki eden unsurlar arasında hızla artan asgari ücretler ile yüksek ücret dışı işgücü maliyetleri yer alır (Dünya Bankası, 2006: 2-3).

Türkiye'de 2009 yılında işsizlerin toplamı 3,4 milyon kişi iken, oransal olarak işgücünün yüzde 13,5'i işsiz konumun-

dadır. Verilere göre kentsel işgücünde her 6 kişiden 1'i işsiz konumundadır. Kentsel alanda kadınlar işsizlik sorunundan daha çok etkilenmektedir (TÜİK, 2010).

Tablo 4. 2002–2010 Döneminde İşsizlik Oranlarındaki Gelişmeler

Yıllar	İşsizlik Oranları (%)
2002	10,3
2003	10,5
2004	10,8
2005	10,6
2006	10,2
2007	10,3
2008	11
2009*	13
2010*	10,5*

Kaynak: TÜİK,2009, s.161.

*TÜİK, 15 Eylül 2010 Hanehalkı İşgücü İstatistikleri.

Yukarıdaki Tablo 4’de 2002 ile 2010 yılları arasındaki işsizlik oranında ortaya çıkan değişimler ele alınmıştır. Tablo incelendiğinde görülmektedir ki, 2002 yılında yüzde 10,3 olan işsizlik oranı, 2009 yılında yüzde 13'lere kadar yükselmiştir. Dikkat çeken bir diğer nokta ise örtük enflasyon hedeflemesi dönemi olarak ifade ettiğimiz 2002–2005 döneminde işsizlik oranı yıllık ortalama 10,3 seviyesinde gerçekleşmiştir. Açık enflasyon hedeflemesinin başladığı 2006 yılından itibaren ise, işsizlik oranında önemli olabilecek derecede dalgalanmalar ortaya çıkmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan bu dalgalanmaların temelinde 2007 yılında kendisini hissettirmeye başlayan küresel kriz yatmaktadır.

2002 ile 2007 yılları arasında makro ekonomik verilerde görülen iyileşme, özellikle ekonomik büyümedeki performans iş piyasasına istenilen ölçülerde yansımamış dolayısıyla işsizlik önemli bir sorun olarak ekonomideki yerini korumuştur. Bununla birlikte 2008 yılında etkisini artıran küresel krizle beraber işsizlik sorunu daha da çok hissedilmiştir. Türkiye ekonomisinde bu dönemlerde görülen büyüme ve işsizlik arasındaki bu boşluk işgücüne katılım oranını da kısıtlamaktadır. 2001 ile 2007 yılları arasında işgücüne katılım oranının yüzde 46–47 düzeylerinde sabitlendiği görülmektedir. İşgücüne katılım oranının daralması, üretime katılan nüfusun azalması anlamına gelmektedir. Bu gelişme bir yandan üretim miktarında azalışa neden olurken diğer taraftan da bağımlılık oranının yükselmesine neden olmaktadır (Karagöl ve Akgeyik, 2010: 6).

Tablo 5. Temel İşgücü Göstergeleri

Yıllar	Toplam Nüfus (Bin)	15+yaş nüfusu (Bin)	İşgücü (Bin)	İşgücüne dâhil olmayan Nüfus (Bin)	İşgücüne katılım Oranı (%)	İstihdam edilenler (Bin)	İşsiz (Bin)	İşsizlik oranı (%)
2002	68.393	48.041	23.818	24.223	49,6	21.354	2.464	10,3
2003	69.479	48.912	23.640	25.272	48,3	21.147	2.493	10,5
2004	66.379	47.544	22.016	25.527	46,3	19.632	2.385	10,8
2005	67.227	48.359	22.455	25.905	46,4	20.067	2.388	10,6
2006	68.066	49.174	22.751	26.423	46,3	20.423	2.328	10,2
2007	68.901	49.994	23.114	26.879	46,2	20.738	2.376	10,3
2008	69.724	50.772	23.805	26.967	46,9	21.194	2.611	11,0
2009*	70.505	51.644	25.216	26.428	48,8	21.947	3.269	13,0
2010*	71.307	52.503	26.239	26.264	50,0	23.488	2.751	10,5

Kaynak: TÜİK,2009, s.161.

* TÜİK, 15 Eylül 2010 Hanehalkı İşgücü İstatistikleri Verileri.

Yukarıdaki Tablo 5’de, 2002 ile 2010 yılları arasındaki temel işgücü parametrelerini göstermektedir. Tablo incelendiğinde görülmektedir ki, açık enflasyon hedeflemesinin uygulandığı 2006 yılından bugüne işsizlik oranı ortalama olarak %11 düzeylerinde gerçekleşmiştir. Stratejinin uygulanmaya başladığı ilk yıllarda işsizlik belli bir düzeyde seyrederken, ilerleyen yıllarda küresel krizin etkisiyle de artma sürecine girmiştir.

Ekonomik büyümenin istihdam da istenile artışı gerçekleştirilememesinin bir nedeni de, dönem içerisinde uygulanan bazı politikalarlardır. Yüksek faiz ve düşük kur politikası buna bir örnektir. Uygulanan bu politika sanayi sektöründe ve ihracattaki üretimi ithal girdilere bağımlı hale getirmiştir. Bununla birlikte her yıl 750 bin yeni işgücünün emek piyasasına dâhil olması da sorunu önemli hale getirmektedir (Karagöl ve Akgeyik, 2010: 7).

Tablo 6. Enflasyon Hedeflemesi Stratejisi Döneminde Enflasyon Oranları ve İşsizlik Oranları

Yıllar	Enflasyon Oranı (%)	İşsizlik oranı (%)
2002	29,7	10,3
2003	18,4	10,5
2004	9,3	10,8
2005	7,7	10,6
2006	9,6	10,2
2007	8,4	10,3
2008	10,06	11,0
2009	6,53	14,0
2010*	8,33*	10,5**

Kaynak: TÜİK,2009, s.161.

*TÜİK, 2010 Yılı Ağustos ayı itibarıyla

** TÜİK,15 Eylül 2010 Hanehalkı İşgücü İstatistikleri Verileri.

Yukarıdaki Tablo 6'da 2002 ile 2010 yılları arasındaki işsizlik oranı ile enflasyon oranındaki gelişmeler gösterilmiştir. Tabloda örtük enflasyon hedeflemesinin uygulandığı 2002 ile 2005 yılları arasında enflasyon oranında düşümler açık bir şekilde görülmektedir. Aynı dönemde işsizlik oranlarında fazla bir değişim gerçekleşmemiştir. 2002 ile 2005 yılları arasında işsizlik oranı yıllık ortalama %10,5 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Yine tablodan anlaşılmaktadır ki, açık enflasyon hedeflemesinin uygulandığı 2006 ile 2010 yılları arasında işsizlik oranları sürekli bir artış göstermiştir. Ancak enflasyon oranlarında fazla bir yükselme ortaya çıkmamıştır.

4. SONUÇ

İktisat politikalarının farklı amaçları vardır. Bu amaçlar arasında ekonomik büyümeyi sağlamak, tam istihdamı gerçekleştirmek, fiyat istikrarını yakalamak ve ödemeler dengesizliklerini gidermek yer almaktadır. Enflasyon hedeflemesiyle birlikte özellikle hedeflemenin türüne göre bu amaçlardan bazıları göz ardı edilebilmektedir. Bu amaçlara ulaşabilmek için para ve maliye politikalarının uyumlu şekilde uygulamada olması önem taşımaktadır. Aksi takdirde hedeflere ulaşmada zorluklarla karşılaşmak kaçınılmaz olacaktır.

Yapılan çalışmada enflasyon hedeflemesi stratejisinin uygulandığı dönemde istihdam yapısındaki gelişmeler incelenmeye çalışılmıştır. Görülmüştür ki örtük enflasyon hedeflemesi döneminde işsizlik oranında bir artış gerçekleşmemiştir. Yine dönemin başlangıcı olan 2002 yılında istihdam edilenler 21 milyon 354 bin kişi iken, dönem sonu olan 2005 yılında ise bu rakam 20 milyon 67 bin kişi olarak gerçekleşmiştir. İşsizlik oranları ise 2002 yılında %10,2 iken 2005 yılında %10,3 olmuştur. Dolayısıyla örtük enflasyon hedeflemesi dönemin-

de hem enflasyon oranlarının hedeflenenin altında gerçekleşmesi hem de işsizlik oranının da neredeyse dönem boyu sabit kalması uygulanan politikaların olumlu sonuçları olarak karşımıza çıkmaktadır. Açık enflasyon hedeflemesinin başladığı 2006 yılında işsizlik oranı % 10,2 iken 2009 yılında bu oran %13 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde enflasyon oranı da hedeflerin çok üstünde gerçekleşmiştir. Bu olumsuzlukları sadece uygulanan enflasyon hedeflemesi stratejisine bağlamak gerçekçi olmayacaktır. Çünkü dönem içerisinde en büyük etkiyi küresel kriz ortaya çıkarmıştır.

Özetle ortaya çıkan sonuç değerlendirildiğinde fiyat istikrarı ve işsizlik konusunda örtük enflasyon hedeflemesi döneminde belli bir başarı yakalanmışken, açık enflasyon uygulaması döneminde bu her iki parametre konusunda aynı başarının yakalandığını söylemek mümkün değildir. Açık ki, makro değişkenlerde ortaya çıkan değişimleri tek bir faktöre bağlı olarak açıklamak yanıltıcı olmaktadır. Dolayısıyla makro ekonomik değişkeni etkileyen diğer faktörleri de göz önüne alarak değerlendirme yapmak daha gerçekçi olacaktır. Bu nedenle açık enflasyon hedeflemesinin uygulandığı dönemdeki istihdamdaki özellikle işsizlik oranındaki yükselmelerin tek nedeni olarak uygulanan enflasyon hedeflemesi stratejisine bağlamak mümkün değildir. Dönem içindeki diğer ekonomik gelişmeleri de dikkate alarak bir değerlendirme yapılması gerekir.

Burada şu noktanın da altını çizmekte fayda görülmektedir. Adı geçen dönemde, özellikle 2002 ile 2007 yılları arasında, ekonomik büyümenin istihdam artışı üzerinde sınırlı bir etki ortaya çıkardığıdır. Bu dönemlerde ekonomik büyümenin işsizlik üzerine yansımamasının temel nedenleri arasında, ortaya çıkan büyümenin teknolojik gelişme ve verimlilik artışı kaynaklı olmasıdır

KAYNAKÇA

- BERNANKE, B. ve F., S., MİSHKİN, (1997), "Inflation Targeting : A New Framework For Monetary Policy", Journal Of Economic Perspectives, Vol.11, İssue 2.
- DEMİRHAN, E., (2002), Para Politikasının Değişen Yüzü: Enflasyon Hedeflemesi, TBB Yayınları, İstanbul.
- Dünya Bankası, (2006), Türkiye İşgücü Piyasası Raporu, Özet, 14 Nisan 2006.
- EROĞLU, İ., (2007), "Açık Enflasyon Hedeflemesi Stratejisi ve Türkiye Deneyimi", KMÜ, İİBF Dergisi, 2007 Aralık Sayısı, 1-28.
- ESER, B., Y., ve H. TERZİ, (2008), "Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi", Erciyes Üniversitesi, İİBF Dergisi, Sayı:30, Ocak-Haziran, 229-250.
- GEDİZ, B. ve M. H. YALÇINKAYA, (2000), "Türkiye'de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri: Esneklik Yaklaşımı", Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, S:6, 166-183.
- GENBERG, H., (2002), "Inflation Targeting The Holy Grail of Monetary Policy", HEI Working Paper, No:11/2002.
- KARA, Hakan, A. Ve ORAK, M., (2008), Enflasyon Hedeflemesi, TCMB, Ankara.
- KARABULUT, A., (2007), Türkiye'de İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- KARAGÖL, E., T., ve T. AKGEYİK, (2010), Türkiye'de İstihdam Durumu: Genel Eğilimler, SETA, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Sayı 21.
- MİSHKİN, F., (2000), "Inflation Targeting in Emerging Market Countries", NBER Working Paper, No:7618.
- ÖĞRETMEN, E., (2004), Enflasyon Hedeflemesi Uygulama Özellikleri, TCMB, Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- ŞANLI, B., (2006), "Enflasyon hedeflemesi Uygulamaları ve Türkiye açısından Değerlendirilmesi", <http://yordam.manas.kg/ekitap/pdf/>

- Manasdergi /sbd/sbd16/sbd-16-03.pdf (Erişim: 10.09.2010)
- TCMB, (2002), Para ve Kur Politikası Raporu, Para Politikası Metinleri, 2 Ocak, Ankara.
- TCMB, (2003a), 2003 Yılı Para ve Kur Politikası Genel Çerçevesi, Ankara. (www.tcmb.gov.tr, erişim: 01.09.2010).
- TCMB, (2003b), Para Politikası Raporu- Ekim 2003, Ankara.
- TCMB, (2004), Para Politikası Raporu- 2004-I, Ankara.
- TCMB, (2005a), Para Politikası Raporu- 2005-III, Ankara.
- TCMB, (2005b), Enflasyon Hedeflemesi Rejiminin Genel Çerçevesi ve 2006 yılında Para ve Kur Politikası, Ankara.
- TCMB, (2007), Enflasyon Raporu- 2007-I, Ankara.
- TCMB, (2008), Enflasyon Raporu- 2008-I, Ankara.
- TÜİK, (2009), İstatistik Göstergeler 1923–2008, Ankara.
- TÜİK, (2010), Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, www.tuik.gov.tr (Erişim: 01.09.2010).
- WAGNER, Helmut, "Controlling Inflation in Transition Economies: The Relevance of Central Bank Independence and the Right Nominal Anchor", Atlantic Economic Journal, Mar 2000/28-1:60-71.

TÜRKİYE'DEKİ YABANCI SERMAYE YATIRIMLARININ İSTİHDAM ÜZERİNE ETKİLERİ

Arş. Gör. Nihat ALTUNTEPE

Arş. Gör. Alim TETİK

Ömer YALÇIN

GİRİŞ

Ülkelerin, özellikle gelişmekte olan ülkelerin büyüme sürecinde yabancı sermaye etkin bir role sahiptir. Yabancı sermaye kavramı öncelikle sıcak para girişini akla getirmektedir. Ancak ülkelerin ekonomik performansına etki eden yabancı sermaye türü sıcak para girişi değil, doğrudan yabancı sermaye türündeki girişidir. Doğrudan yabancı sermaye, ülkelere Çok Uluslu Şirketler (ÇUŞ) şeklinde giriş yapmaktadır. Bu tür sermaye girişi ülkelerin ekonomik yapıları üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Bu etkiler arasında üretim ve istihdam artışını sağlaması ön plana çıkmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye'ye giriş yapan doğrudan yabancı sermaye girişlerinin istihdamı nasıl etkilediği ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu amaçla öncelikle yabancı sermaye kavramı teorik açıdan ele alınacak, daha sonra yabancı sermaye girişlerinin ekonomik etkileri ele alınıp, adı geçen dönemde Türkiye'ye giriş yapan yabancı sermayenin istihdam üzerindeki etkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Çalışmamız 4 bölümden oluşacaktır.1. bölümde yabancı sermaye kavramı derinlemesine incelenip 2. bölümde doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının etkilerinden bahsedilecek. Bu etkilerden özellikle istihdama olan etki bu bölümde yüzeysel olarak geçilerek 4. bölümde derinlemesine ince-

necek. 3. bölümde ise doğrudan yabancı sermaye girişlerinin ülkelere, bölgelere ve sektörler göre dağılımı verilecek. 4. bölümde doğrudan yabancı sermaye girişlerinin istihdama etkileri incelenecek ve son bölümde ise doğrudan yabancı sermaye girişlerinin istihdama etkilerinde dünya genelinde yapılan çalışmalara göz atılarak çalışma nihayete erecektir.

1. Yabancı Sermaye Kavramı

Dünya’da son yıllarda karşımıza çıkan, en çok adından söz ettiren kavramlardan birisi hiç kuşkusuz küreselleşme kavramıdır. Küreselleşme, ülkelerin sahip oldukları milli ve manevi değerlerin dünya çapında yayılması, farklılıkların bir bütünlük ve uyum içinde ortadan kalkması ve dünyanın küçük bir köy haline gelmesidir. (ekodialog.com)

Küreselleşmeyle birlikte, ekonomi ve ticarete liberalleşme hız kazanmış, sermayenin serbest dolaşımı artmış, ticaret serbestleşmiş ve tüketici alışkanlıkları birbirine benzer bir hale bürünmüştür.

“Ulusal ekonomi, ulusal siyaset, ulusal kültür kavramları, uluslararası ekonomi, uluslar arası siyaset ve uluslararası kültür kavramlarının gölgesinde kalmıştır. Bu süreç farklı ülkelerden insanları bir araya getiren ulus ötesi yeni çıkar grupları ortaya çıkarmıştır. Ülkeler bu sürece uyum sağlayabilmek için ekonomilerini dışa açarken iç ekonomik yapıyı uluslararası ekonomik düzenlemelere uygun hale getirme zorunluluğunu hissetmeye başlamışlardır” (Güven, 2008: 75).

Dünyada küreselleşme süreci öncesinde yeterince önemsenmeyen yabancı sermaye kavramının, bugün ülkelerin kalkınmasına olan doğrudan etkilerinin farkedilmesiyle, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin ilgi odağı haline gelmiştir. Gelişmiş ülkeler rekabet güçlerini artırmada ihtiyaç duydukları daha ucuz işgücü, daha ucuz hammadde, daha

uygun yasal düzenlemeler ve vergilendirme sistemini ve şartlarını kazanabilmek için sermaye ve teknoloji transferi yoluna gitmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerin ise en önemli sorunları arasında sermaye ve teknoloji azlığı düşünülebilir. Düşük satın alma gücü ve iç tasarruflardaki eksiklikler ve döviz darboğazı yerli sanayinin gelişimini ve rekabet gücünü zayıflatmaktadır (Oksay, 1998: 4).

Ülkeler için bu denli öneme sahip olan yabancı sermaye kavramını teorik olarak çeşitli şekillerde tarif etmek mümkündür; bir ülkenin kısa bir süre içinde kaynaklarını ve buna bağlı olarak da ekonomik gücünü etkileyebilmek için karşılığını değişik biçimlerde ileride ödemek üzere diğer ülkelerden sağladığı mali veya teknolojik kaynaklardır (Uras, 1979: 27). Bir başka tanıma göre ise yabancı sermaye, bir ülkenin karşılığını farklı şekillerde ileride ödemek üzere başka ülkelerden temin ederek kısa sürede ekonomik gücüne ekleyebileceği mali veya teknolojik kaynaklar olarak tanımlanmaktadır (Alpar, 1980).

Türkiye’de doğrudan yabancı yatırım ve yabancı sermaye kavramları genellikle birbirlerinin yerine kullanılan terimlerdir. Yabancı sermaye denilince akla ilk olarak sıcak para gelmektedir. Sıcak para, genel kabul görmüş bir tanım olmakla beraber beklenen getiri oranları ve risklerdeki değişimlere hızlı tepki veren sermaye akımları olarak tanımlanabilir. Portföy yatırımları, kısa vadeli sermaye akımları ve net hata ve noksan kalemleri de sıcak para tanımı kapsamında gösterilmektedir (Görmezöz, 2007: 3). Ancak ülkelerin ekonomik performansına etki eden yabancı sermaye türü sıcak para girişi değil, doğrudan yabancı sermaye türündeki yatırımlardır. Bu çeşit yatırımlar, gelişmiş ülkelerde kurulu teşebbüslerin, gelişmekte olan ülkelerde kendilerine bağlı bir şube açmaları veya yeni bir tesis meydana getirmeleri şeklinde olmaktadır. Yeni kurulan tesis tamamen yabancı sermaye ile olabildiği

gibi yerli sermaye ile ortaklaşa bir şekilde de olabilir.

Bilindiği üzere Türkiye 1980’li yıllara dek kendi kendine yeten, yabancı sermaye girişinin çok fazla ilgi görmediği ve hatta yabancı sermayenin yasak olduğu dönemler yaşamıştır. Tabii ki o dönemlerin kendine göre bazı gerekçeleri olması sebebiyle böyle bir anlayış meydana gelmiştir. Fakat küreselleşme dünyada ülkelerin artık kendi kabuklarına çekilip kendilerini idare edebilme politikalarından sıyrılmalarına sebep olmuştur.

Yabancı sermayenin zaruri olduğu bir dünyada içe bağımlı bir ekonomi politikası sürdürmek ülkeleri çıkmaza sürükleyeceği için Türkiye’de de 1980 lerden sonra yabancı sermayeye yönelik girişimler giderek artmaya başlamıştır. Son yıllardaki göstergelere bakarak dünyanın artık küçük bir köy haline geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

1.1. Dolaylı Yabancı Sermaye

Dolaylı yabancı sermaye yatırımları, tasarruf sahiplerinin uluslararası sermaye piyasalarında bir takım riskleri üstlenmek koşuluyla bir takım kazançlar elde etmek amacıyla hisse senedi, tahvil ve diğer sermaye piyasası araçlarına yaptıkları yatırımdır (Sağlamer, 2003: 2). Bir diğer ifadeyle dolaylı yabancı sermaye yatırımları, tasarruf sahiplerinin bir faiz veya dividant geliri elde etmek için uluslar arası sermaye piyasalarından menkul değerler satın almaları şeklinde tanımlanabilir (ekodialog.com).

1.2. Doğrudan Yabancı Sermaye

Yabancı sermaye yatırımı, bir ülkede yerleşik kişi ve kuruluşların ülke sınırları dışında servet elde etmeleridir. Sözü geçen bu servet edinimlerinin iki boyutu vardır. İlki, mali boyut,

ikincisi de fiziki boyuttur. Yabancı tahvil ya da hisse senetleri gibi menkul değerlerin satın alınması yabancı sermaye yatırımlarının mali boyutunu oluştururken (portföy yatırımları), yabancı ülkelerde edinilen fabrika gibi fiziki değerler ise fiziki boyutu olup; dolaysız yabancı sermaye yatırımları olarak adlandırılmaktadır (Şimşek ve Behdioğlu,2006:56).

Doğrudan yabancı sermaye yatırımı; yabancı firmanın, tek başına ya da yerli şirketle birlikte, ev sahibi ülkede reel bir yatırım gerçekleştirmesidir. Bu yatırımlar, dünya ölçeğinde üreten çok uluslu firmalar tarafından yapılmaktadır. Yabancı sermayeli firmalar, yatırımın gerçekleştiği ev sahibi ülkede, piyasa yapısına etki eder. Yabancı sermaye bazen yerli üreticinin piyasa kontrolünü azaltır, bazen de yerli üretici ile birleşip tekelci yapıyı güçlendirir. Verilen kararda, yabancı yatırımcının kar maksimizasyonu yanında, yatırım yapılan sektörün yapısı, teknoloji ve ülke koşulları da etkin olur(Özağ, 2002:1).

1.2.1. Çok Uluslu Şirketler

Küreselleşmenin zeminini hazırlayan daha sonraki yıllarda küreselleşme sürecini hızlandırıp ve onun itici gücünü oluşturan çok uluslu şirketler, ülkelerin dışa açılmalarında önemli bir rol oynamaktadır. 1980'li yıllardan sonra ÇUŞ'ların doğrudan yatırım yapan şirketler olmasının yanı sıra uluslararası finans ve teknoloji üreten şirketler haline gelmeleri üretim, yatırım, ticaret ve istihdam faaliyetlerinde etkinliklerinin artmasına neden olmuştur. Üzerinde birçok tartışmanın yapıldığı bu kavramı literatürde karşılayan tek bir terim bulunmamaktadır. Öncelikle çokuluslu şirket ile karıştırılan, uluslararası şirket, uluslar ötesi şirket ve uluslar üstü şirket sonra çokuluslu şirket tanımları verilerek kavram karışıklığı önlenmeye çalışılacaktır. Buna göre; uluslararası şirket; bir ülkede

kuvvetli şekilde yerleştikten sonra merkezi bir yönetimden yararlanarak diğer ülkelere girmeye ve oralarda yerleşmeye çalışan firmadır. Çokuluslu şirket; bir ülkeden yönetilmeye başlanan ve yabancı ülkelerdeki faaliyetin sanki asıl ülkede cereyan etmiş gibi kabul edildiği firmalardır. Bu şirketler, genel merkezleri belli bir ülkede olduğu halde bir veya birden fazla ülkede kendisi tarafından koordine edilen şubeleri, yavru şirketleri aracılığıyla ve genel merkez tarafından kararlaştırılan bir işletme politikasına uygun olarak etkinliklerini yürütmektedirler. Uluslar ötesi şirket; çok uluslu bir şirket gibi kabul edilen ve yönetimi çeşitli uluslardan gelen kişilerden olan kuruluş tarafından geliştirilen firmadır. Uluslar üstü şirket; halen mevcut olmayan ve hiçbir ülkeye mensup olmayan, uluslararası bir anlaşma ile kurulan, uluslararası bir kuruluş nezdinde tescil edilmiş ve bu kuruluşa bağlı olan, bu kuruluş tarafından denetlenen, bu kuruluşlara vergi ödeyen ve böylece milletini hukuken kaybeden şirkettir (Kutal ve Büyüksulu, 1996: 29-35).

Çok uluslu şirketlerin çok yönlü özelliklerinin bulunması tanımlama yaparken farklılıklara neden olmaktadır. Mali ve ekonomik güç üzerinde duran tanımlamalar; şirket büyüklüğü, üretimi, diğer ülkelerde sahip olduğu kaynakların değeri ve Dünya ölçeğindeki yayınlığı gibi özelliklere odaklanmaktadır. Üretim faaliyetlerinde bulunan şirketlerin üretimle ilgili kararlarının teknoloji seçimi, kaynak kullanımı, pazarlama yöntemleri ana şirketin bulunduğu ülkede saptanması ve geliştirilmesi de şirketin çokuluslu olma niteliğini belirleyen önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir tanımlama da şirket yöneticilerinin yönetimle ilgili kararlara yaklaşımları üzerinde durmaktadır. Çokuluslu şirketleri, tek merkezli, çok merkezli ve Dünya merkezli uluslar arası şirketler olarak ayıran tanımlamaları da ekleyebiliriz. (Görmez, 2007: 12)

2. Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Etkileri

2.1. İstihdama Etkileri

Birleşmiş Milletler Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatının (1994) dünya yatırım raporunda, doğrudan yabancı sermaye yatırım girişlerinin istihdamın nicelik, nitelik ve konumu üzerindeki potansiyel etkileri üzerine bir tablo oluşturmuşlardır. Tablo 1 olarak nitelendirdiğimiz çalışma alt tarafta gözükmektedir.

Tablo 1: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının İstihdama Etkileri

	doğrudan		dolaylı	
	olumlu	olumsuz	olumlu	olumsuz
nicelik	net sermaye kazandırır ve genişleyen sektörlerde yeni işler yaratır.	şirket satın almalar rasyonelleşme ve iş kaybına neden olabilir.	ileriye ve geriye doğru bağlantılar çarpan etkisi nedeniyle yerel ekonomide istihdam sağlanabilir.	ithalata dayanmak veya mevcut firmaların yerinden edilmesi iş kaybına neden olur
nitelik	daha yüksek ücret verir ve daha yüksek verimliliğe sahiptir.	kiralama ve tanıtımda istenmeyen uygulamalar getirir.	yerli firmaların yeni çalışma ve örgütlenme biçimleri aktarır.	yerli firmaların ücret seviyesini aşındırır.
konum	yüksek işsizliğin görüldüğü bazı bölgelerde yeni ve daha iyi iş imkanları yaratır.	zaten kalabalık olan yerleşim yerlerini daha da kalabalıklaştırabilir ve bölgesel dengesizlikleri artırabilir.	tedarikçi firmaları iş gücü arzının daha uygun olduğu alanlara taşınmaya teşvik edebilir.	yabancı firmalar yerel üretimi ikame eder veya ithalata dayanırsa yerel üreticileri yerinden edebilir ve bölgesel işsizliğe neden olur.

Kaynak: Kadir Karagöz, Doğrudan Yabancı Yatırımların İstihdama Etkisi: Türkiye Örneği, 8. Türkiye Ekonometri ve İstatistik Kongresi, 24-25 Mayıs 2007, İnönü Üniversitesi, Malatya, s. 3

2.2. İşgücüne Etkileri

Uluslararası ticaret teorisindeki ortak görüş; gelişmekte olan ülkelerdeki düşük işgücü maliyetlerinin doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını kendi ülkelerine çektiği yönündedir. Yatırım yapan ve yatırım yapılan ülkeler arasındaki ücret farklarını işgücünün düşüklüğüyle birleştiren çalışmalarda, yüksek ücret seviyesinin yabancı sermayeyi kaçırdığı görülmüştür. (Görmezöz, 2007: 32). Bunun en büyük örneği Çin'de gözükmektedir. Çin'deki işgücü maliyetlerinin diğer ülkelerle kıyaslandığında daha düşük seviyelerde olması yatırımcıyı kendine doğru çekmesindeki en büyük etkenlerden birisidir.

2.3. Yatırımlara Etkileri

Yatırım, bir ekonomide zaman içerisinde sermaye stokunda meydana gelen değişimlerdir (umutdolu.com).

Bir diğer ifadeyle yatırım, belli bir dönemde sermaye malları ve teçhizat stokuna yapılan net ilaveler olarak ta tanımlanabilir. Bu tanımdan çıkarım yaparak menkul değerlerin satın alınması yatırım olarak düşünülemez. Çünkü yeni üretim kapasitesi oluşturmamıştır Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının gelişimi sektörel, bölgesel ve yatırım türüne göre verilen teşvik belgeleri incelenerek verilebilir. Bu da Türkiye'nin yatırımlardaki başarısını gösterecektir. Merkez Bankası'ndan alınan bilgilere göre ülkemizdeki yatırım teşvik belgeli yatırımların gelişimi analiz edildiğinde sektörler toplamında son yıllarda artışların olduğu gözlenmektedir. Özellikle enerji ve hizmetler sektöründeki artışlar dikkatleri çekmektedir. (Görmezöz, 2007: 29-30)

2.4. Ücretlere Etkileri

Ücretler bir ülkeye yapılan doğrudan yabancı yatırımların belirlenmesinde çok önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin bir yatırımcı bir ülkeye yatırım yapmak istediğinde o ülkedeki ucuz iş gücünü dikkate alır. Ülkedeki ucuz iş gücü yatırımcıyı

kendine çekerken bunun tam tersi olan iş gücünün yüksek olması yatırımcıyı kendinden uzaklaştırır. Mesela yatırımcıların Çin’de yatırım yapmak istemelerinin en büyük sebeplerinden biri belki de en önemli sebebi iş gücünün ucuz olmasıdır. Düşük ücret, kaliteli iş gücü yatırımcıların istediği en önemli iki yatırım sebebi olarak görülmektedir. (Görmezöz, 2007:30)

Uluslar arası ticarete ucuz işgücü ülkelerin birbiriyle rekabette kullandıkları en önemli araçlardan biri haline gelmiştir. Bu sebeple yabancı sermaye yatırımcıları bu ucuz işgücünü en iyi şekilde kullanmayı hedef almışlardır (Açıklıkın, Gül, Yaşar, 2006: 272-273).

3. Türkiye’ye Doğrudan Yabancı Sermaye girişleri

3.1. Ülkelere göre dağılım

Hazine Müsteşarlığı’ndan alınan en son verilere göre, Tablo 2’de Türkiye’ye yapılan doğrudan yabancı sermaye yatırımları 2009 yılı itibariyle yaklaşık olarak 6 milyar \$ civarındadır. 2002 yılından itibaren doğrudan yabancı sermaye yatırımları bazı ülkelerde düşüş eğilimine girmiş olsa bile toplama baktığımızda 2007 yılına kadar yüksek bir oranda artış eğiliminde olduğunu görmekteyiz. 2007 yılından itibaren ise düşüş eğilimine girdiği görülmektedir. Ama ne kadar da düşüş eğilimine girse; 2002 yılında toplam doğrudan yabancı sermaye yatırımı 571 milyon \$ iken 2009 yılına gelindiğinde yaklaşık olarak 11 kat daha fazla olduğu görülmektedir. Bunun da Türkiye için iyi bir gösterge olduğu söylenebilir.

Türkiye’ye en çok doğrudan yabancı sermaye yatırımı yapan ülkelerin başında Tablo 2’ye baktığımızda 737 milyon \$ ile AB ülkeleri gelmektedir. AB ülkelerinin toplamdaki oranı ise yaklaşık olarak % 78 dir.

Tablo 2’de belki de en fazla dikkatimizi çeken husus Afrika ülkelerindeki büyük düşüştür. 2008 yılına kadar düşük seviyelerde ilerleyen yatırım oranları 2008 yılında maksimum se-

viyeye ulaşmıştır. Ama 2009 yılına gelindiğinde ise 82 milyon \$'dan 1 milyon \$'a gerilemiştir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının düşüş eğiliminde olmasının kuşkusuz en büyük etkeni 2008 küresel finans krizidir.

Tablo 2: Doğrudan Uluslararası Yatırım Girişlerinin Ülkelere Göre Dağılımı (Milyon \$ Cinsinden)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AB Ülkeleri (27)	455	565	1.027	5.006	14.489	12.601	11.051	4.737
Almanya	86	142	73	391	357	954	1.211	485
Fransa	22	121	34	2.107	439	367	679	617
Hollanda	72	51	568	383	5.069	5.442	1.343	851
İngiltere	8	141	126	166	628	703	1.336	346
İtalya	241	1	14	692	189	74	249	284
Diğer AB Ülkeleri	26	109	212	1.267	7.807	5.061	6.233	2.154
Diğer Avrupa Ülkeleri (AB Hariç)	13	11	6	1.646	85	373	291	308
Afrika Ülkeleri	0	0	0	3	21	5	82	1
Kuzey Amerika	9	58	97	114	969	4.223	886	305
A.B.D.	2	52	36	88	848	4.212	863	253
Kanada	7	6	61	26	121	11	23	52
Orta Amerika ve Karayipler	0	0	0	8	32	27	8	12
Güney Amerika	0	0	0	0	1	467	52	7
Asya	70	60	60	1.756	1.927	1.405	2.361	619
Körfez Ülkeleri	5	0	43	1.675	1.783	311	1.978	167
Yakın ve Orta Doğu Ülkeleri	0	1	11	2	3	196	96	78
Diğer Asya Ülkeleri	65	59	6	79	141	898	287	374
Avustralya	0	0	0	1	108	26	2	12
Sınıflandırılmayan	24	2	0	1	7	10	0	0
TOPLAM	571	696	1.190	8.535	17.639	19.137	14.733	6.001

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 05.10.2010

3.2. Bölgelere göre Dağılım

Yabancı firmaların coğrafi bölgelere dağılışı yapılırken, her firmanın faaliyette bulunduğu ilin idarî alanı esas alınmıştır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, il sınırları içerisinde yer alan firmaların yaklaşık olarak tamamının il merkezi durumundaki şehirde toplanmış olmasıdır. Yani yabancı sermayeli firmalar yer olarak çoğunlukla şehirleri veya şehrin yakın çevresinde yer alan sanayi ve ticaret merkezlerini seçmektedirler (Yavan ve Kara, 2003, :34).

Tablo 3: İllere Göre Uluslar arası Doğrudan Yatırım Girişleri 2009 (Milyon \$ Cinsinden)

İller	UDY (Uluslararası Doğrudan Yatırım)	Yüzde
İstanbul	4.861,4	89,58
İzmir	272,4	5,02
Ankara	120,2	2,22
Kocaeli	75,8	1,40
Mersin	52,0	0,96
Bursa	11,0	0,20
Manisa	9,0	0,17
Denizli	6,4	0,12
Muğla	4,0	0,07
Eskişehir	2,7	0,05
Tekirdağ	2,6	0,05
Antalya	2,2	0,04
İğdır	1,7	0,03
Uşak	1,7	0,03
Kırklareli	1,0	0,02
Diğer	2,9	0,05
Toplam	5.427	100

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Uluslar arası Doğrudan Yatırım 2009 Yılı Raporu, s. 22

Tablo 3'te görüldüğü üzere 2009 yılı doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına iller bazında baktığımızda en yüksek oran % 89,58 ile İstanbul gelmektedir. Bunun bir diğer ifadesi ise İstanbul doğrudan yabancı sermaye çekmek hususunda Türkiye'yi en fazla ilgilendiren şehirdir.

3.3. Sektörlere göre dağılım

Yabancı sermayenin dünya ekonomisindeki genel dağılımının en önemli ekonomik unsurlar " verimlilik" ve " kararlılıktır". Bunun yanı sıra hukuki işlemlerdeki kolaylık, işlemlerdeki kolaylık, işlemlerdeki hızlilik siyasal istikrar ve dünya ile bütünleşme düzeyi de bu dağılım ve yönelmede çok önemli işlev görebilmektedir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları genelde sanayi sektörüne yönelik olmasına ek olarak hizmet sektöründe de yabancı sermaye girişleri son yıllarda artış göstermiştir. Yabancı sermaye konusunda sektörel olarak önemli gelişmeler gösterilmiştir. Yabancı sermaye yatırımları geleneksel bir yapı içerisindeyken son on beş yıl içerisinde daha da genişleyerek yeni sektör alanına girmiştir. Bu alanlardan birkaçı; turizm, elektronik, otomobil, hazır giyim ve yiyecek sektörüdür. Bu dağılım son dönemlerde ise telefon, software ve bilgisayar teknolojisi, elektronik parçalar, işlenmiş malzeme gibi sektörlerinde içine alacak şekilde genişlemiştir (Çetinkaya, 2002, :245)

Tablo 4: Doğrudan Uluslararası Yatırım Girişlerinin Sektörlere Göre Dağılımı (Milyon \$ cinsinden)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tarım, Avcılık ve Ormancılık	0	1	4	5	5	6	23	42
Balıkçılık	0	0	2	2	1	3	18	1
Madencilik ve Taşocakçılığı	2	13	73	40	122	337	152	213
İmalat Sanayii	95	440	190	785	1.866	4.211	3.931	1.713
Gıda Ürünleri ve İçecek İmalatı	14	249	78	68	608	766	1.252	214
Tekstil Ürünleri İmalatı	5	2	9	180	26	232	189	78
Kimyasal Madde ve Ürünlerin İmalatı	8	9	38	174	601	1.109	200	339
B.Y.S. Makine ve Teçhizat İmalatı	13	16	6	13	54	48	226	223
Elektrikli Optik Aletler İmalatı	2	4	2	13	53	117	236	58
Ulaşım Araçları İmalatı	34	145	27	106	63	70	77	233
Diğer İmalat	19	15	30	231	461	1.869	1.751	568
Elektrik, Gaz ve Su	68	86	66	4	112	568	1.068	1.648
İnşaat	0	8	3	80	222	285	331	343
Toptan ve Perakende Ticaret	75	58	72	68	1.166	165	2.084	403
Oteller ve Lokantalar	0	4	1	42	23	33	24	48
Ulaştırma, Haberleşme ve Depolama Hizmetleri	1	1	639	3.285	6.696	1.117	170	382
Mali Aracı Kuruluşların Faaliyetleri	246	51	69	4.018	6.957	11.662	6.069	497
Gayrimenkul Kiralama ve İş Faaliyetleri	0	3	3	29	99	560	656	561
Sağlık İşleri ve Sosyal Hizmetler	4	21	35	74	265	177	149	101
Diğer Toplumsal, Sosyal ve Kişisel Hizmet Faaliyetleri	80	10	33	103	105	13	58	49
TOPLAM	571	696	1.190	8.535	17.639	19.137	14.733	6.001

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 05.10.2010

Tablo 4'ten görüldüğü üzere en çok yatırım yapılan sektör 2009 yılı itibariyle imalat sanayi, ikinci sırada ise büyük bir hamle gerçekleştiren ve hatta 2008 krizinde bile yatırım oranı yükselme eğiliminde olan elektrik, gaz ve su sektörüdür.

4. Türkiye’de Doğrudan Yabancı Sermaye İle İstihdam Arasındaki İlişkiler

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının bir ülke için maddi ve manevi ne kadar yararları olduğu şüphe gerektirmez bir gerçektir. Bu sağladığı yararların başında istihdam da gelmektedir. İstihdamla doğrudan yabancı sermaye yatırımları arasındaki ilişkileri inceleyecek olursak; burada önemli olan doğrudan yabancı sermaye yatırımının hangi yolla geldiğidir. Eğer yatırımcı birleşme ve satın alma şeklinde pazara giriş yapıyorsa kısa vadede istihdamda azalmalar olabilir. Fakat uzun vadede istihdamdaki azalışlar yerini artışa bırakmaktadır. Ama eğer yatırımcı yeni yatırımlar olarak pazara giriyorsa bu tür yatırımda istihdam artışı gözlenmektedir. Yani yeni yatırım yöntemi doğrudan yabancı sermayenin istihdamı artırıcı en önemli yöntemidir (Görmezöz, 2007: 33).

Genelde doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının istihdamı artırması beklenir. Ülkemize gelen doğrudan yabancı sermaye yatırımları gayri safi yurtiçi hasılayı artırırken istihdamda etkisi sınırlı kalmıştır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları ile reel gayri safi yurtiçi hasıla ve istihdam arasındaki bu ilişkiyi Kadir Karagöz 2007 yılında yapmış olduğu çalışmada ele alıp incelemiştir ve sonuç olarak şu ilişkiyi bulmuştur; doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının Türkiye’de istihdamda etkisinin sınırlı kalmasında doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının genellikle satın alma, mülkiyet devri, özelleştirme ve birleşme şeklinde giriş yapmasıdır. Hatta bu durum istihdamı azaltıcı bir etki ortaya çıkarabilmektedir. (Karagöz, 2007: 8)

Özetleyecek olursak; yurtdışına giden yabancı sermaye bir yerde ihracatı ikame etmektedir ve bu da yatırımcının kendi ülkesinde istihdamı azaltmaktadır. Genel olarak doğrudan yabancı sermayenin istihdam üzerindeki etkilerini şu şekilde ifade edebiliriz; Yatırımın yapıldığı ülkede istihdam artarken yatırım veren ülkenin istihdamı dolayısıyla azalır (Cömert, 2000: 3).

4.1. Yeni Yatırımların İstihdam Üzerindeki Etkileri

Yeni yatırımlar yukarıda da bahsettiğimiz gibi istihdam üzerinde çok büyük etkileri vardır. İstihdamın artmasına sebep olan en önemli doğrudan yabancı sermaye yatırımdır. Özellikle ev sahibi ülkeler işsizliklerinin çözümünde yeni yatırımları öncelikli olarak tercih etmektedirler. Örnek verecek olursak yeni yatırımlar sonucu İngiltere istihdam oranını % 75 artırmıştır. Yeni yatırımlar sonucu yatırım yapılan ülkede eksik istihdam varsa ve yatırım yapılan iş kolu dolmamışsa teknik olarak yeni yatırımlar ülkedeki istihdamı artırıcı etkiler yapacaktır. Bu yatırımlar sayesinde ülkede önceden kullanılan teknikler geliştirilir, iş gücüne yeni vasıflar kazandırılır, yeni pazarlar açılır ve nihayetinde yeni yatırımlar sayesinde dış ticaret gelişir. (Görmezöz, 2007: 34)

4.2. Özelleştirmenin İstihdam Üzerindeki Etkileri

“Özelleştirme, kamu mülkiyetindeki şirketler ve malların, özel kişi ya da kurumların mülkiyetine ya da sevk ve idaresine devredilmesidir (International PPP Platform, 2008).

“Özelleştirme uygulamalarını yürütmekle görevlendirilen Özelleştirme İdaresi tarafından yapılan incelemelerde, 1989-1997 yılları arasında özelleştirilen 29 şirket ile 56 işletme biriminin, özelleştirme öncesi ve sonrası faaliyetlerine

ilişkin ÖİB(Özelleştirme İdaresi Başkanlığı) tarafından yapılan incelemeler sonucunda elde edilen tespitlerden bazıları özet olarak şu şekildedir.1995 yılında özelleştirilen 31 adet SEK işletmesinde yüzde 10 oranında; 10 adet kombina (Et ve Balık Kurumu İşletmeleri) yüzde 46 oranında; 3 yıl üretim şartı ile 1996 yılında özelleştirilen 8 ORÜS işletmesinin 1997 yılsonu itibariyle yüzde 66 oranında; yine 3 yıl üretim şartı ile 1996 yılında özelleştirilen 7 Sümer Holding işletmesinde ise yüzde 35, oranında personel sayısında azalma olmuştur.“ (DPT, 2007)

Görüldüğü üzere özelleştirme faaliyetleri istihdamda azalmalara sebep olmuştur. Ancak yapılan araştırmalar ortalama işgücü verimliliğinde artışların olduğunu söylemektedirler. Örnek olarak, çimento sektöründe sendikaların yaptığı bir araştırmada özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası istihdam ve işgücü verimliliği üzerinde yapılan araştırmada istihdam miktarında % 30 azalış, işgücü verimliliğinde ise % 39 artış görülmüştür. (Görmezöz, 2007: 35)

4.3. Şirket Evliliklerinin İstihdam Üzerindeki Etkileri

Şirket evlilikleri doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının en çok uygulanan yöntemi diyebiliriz. Çünkü yatırımcı yabancı bir ülkeye girerken çok büyük riskleri göz önüne alır. Bunlardan birisi de o ülkenin kültürel yapısıdır. Bir ülkenin kültürel yapısını bilmeyen bir yatırımcı ne kadar da büyük bir yatırımla ve kaliteyle o ülkeye giriş yapsa da yaptığı yatırımla o ülke kültürel yapısı çelişiyorsa başarısızlığa uğramaya mahkumdur. Örneğin; Burger King Türkiye’de domuz etli sandviç satışı yapmıyor. Çünkü Türkiye’nin kültürel ve ahlaki yapısına uygun değil. Bu gibi kültürel çelişki içine düşmek istemeyen yatırımcılar yeni yatırımdan daha çok şirket

evliliklerini kullanıyorlar. Şirket evlilikleriyle ev sahibi ülkeden bir firmayla ortaklık kuruluyor ve bu sayede o ortağın ev sahibi ülke kültüründeki deneyimleri elde edilmiş oluyor.

Yeni yatırımlarla şirket evlilikleri kıyaslandığında ise şirket evliliklerinin istihdama kısa vadede yeni yatırımlar kadar katkısı olmuyor.

5. Doğrudan Yabancı Sermaye Girişlerinin İstihdama Etkisi: Dünya Geneline Yapılan Bazı Çalışmalar

Baldwin 1995 yılında OECD ülkelerinde dış ticaret ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının istihdam ve ücretler üzerindeki etkisini ele alan bir çalışma yapmıştır ve sonuç olarak; doğrudan yabancı sermaye ile istihdam ilişkisinde doğrudan yabancı sermayenin yurtiçi yatırımı ikame boyutu, ara ve sermaye malı ihracatına yönelik olma derecesi ve var olan üretim tesislerinin satın alınmasından çok yeni tesisler kurma gücü asıl önemli olan rolü oynamaktadır. Yine aynı şekilde Fazekas 2003 Yılında Çek Cumhuriyeti'nde yabancı ve yerli firmaların istihdam üzerindeki etkilerine yönelik çalışma yapmıştır ve sonuç olarak; Çek Cumhuriyeti, AB'ye üye olduktan sonra artan yabancı yatırım girişleri istihdamı artırırken bir yandan da bölgesel olarak kutuplaşmaya neden olduğu belirlenmiştir. Bir diğer çalışma 2005 yılında Hunya ve Geishecker'den gelmiştir. Çalışmalarında, AB'ye yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde DYY'nin kalifiye işgücünde daha fazla istihdam artırıcı etkide bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Son olarak, Jayaraman ve Singh 2006 yılında zaman serileri analiz yöntemlerini kullanarak Fiji ekonomisinde DYY ve GSYH ile istihdam arasındaki uzun dönem ilişkisini incelemiş, istihdamın DYY ve GSYH'den olumlu yönde ve anlamlı bir şekilde etkilendiği sonucuna varılmıştır. (Karagöz, 2007: 5-6)

SONUÇ

Yapılan çalışmalar neticesinde Türkiye'ye gelen doğrudan yabancı sermaye girişleri 1980 yılından itibaren günümüze kadar artış gösterdiğini görmekteyiz. 1980 yılından sonraki dönem Türkiye için bazı reformların alındığı ve ticaretin gelişerek ekonomik büyümenin ve kalkınmanın gözle görünür bir şekilde arttığı dönemlerdir.

Türkiye'ye gelen doğrudan yabancı sermaye yatırımları istihdamı artırıcı yönde etki yapmaktadır. İstihdamı artırıcı yöndeki etkileri şu şekilde sınıflandıracak olursak; Şirket evlilikleri veya yeni bir şirketin satın alınması şeklindeki doğrudan yabancı sermaye yatırımları kısa vadede istihdamda sabitlik veya azalmaya sebep olurken uzun vadede değerlendirdiğimizde istihdamı artırıcı yönde etki oluşturmaktadır. Fakat yabancı sermaye, yeni yatırımlar şeklinde giriş yapıyorsa hem kısa vadede hem de uzun vadede istihdamı artırıcı yönde etki yapmaktadır. Bunun sebebi ise genellikle yatırım yapan yabancı sermaye, işgücü ihtiyacını ev sahibi ülkeden karşılamaktadır. Bu da ev sahibi ülkenin işsizlikle mücadelesine pozitif yönde katkılar yapmaktadır, istihdamını artırmaktadır.

Küreselleşmenin bu denli artış eğilimine girdiği bu devirde yabancı sermayeye kayıtsız kalmak, kendi imkanlarıyla hayatını idame ettirmek, içe dönük ekonomi politikası uygulamak ülkelerin artık düşünmediği bir sistem haline gelmiştir. Artık en katı kuralların olduğu komünist ülkeler bile küreselleşmeye ayak uydurmak zorunda kalmıştır. Bundan dolayı Türkiye de yabancı sermayeye kayıtsız kalmamaktadır. Önemli olan yabancı sermayenin ülkenize giriş yapması değil, ülkenize fayda getirici yabancı sermaye girişlerinin yapılmasıdır. Yani her yabancı sermaye yararlıdır demek hata olacaktır. Bu sebeple Türkiye açısından baktığımızda, işsizlik sorunu gözümüze çarpmaktadır. Yabancı sermaye eğer ülkeye giriş yapacaksa istihdamı artırıcı bir etkisi olmalı ve ekonomiye pozitif katkılar yapmalıdır.

KAYNAKÇA

- URAS, T.Güngör (1979), Türkiye’de Yabancı Sermaye Yatırımları, İktisadi Yayınlar Ltd, İstanbul,
- ALPAR, Cem (1980), Çok Uluslu Şirketler ve Kalkınma, Gen 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi,
- GÜVEN, Yılmaz (Nisan 2008), Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Sektörel Analizi ve Ekonomik Kalkınmaya Etkisi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 3(I),
- ŞİMŞEK, Mevlüdiye ve BEHDİOĞLU, Sema (Eylül 2006), Türkiye’de Dolaysız Yabancı Sermaye Yatırımlarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Uygulamalı Bir Çalışma, Dumlupınar Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2,
- OKSAY, Suna (1998), Çok Uluslu Şirketler Teorileri Çerçevesinde Yabancı Sermaye Yatırımlarının İncelenerek Değerlendirilmesi, Dış Ticaret Dergisi,
- http://www.ekodialog.com/Konular/yabanci_sermaye.htm, Erişim Tarihi: 15.09.2010
- SAĞLAMER, Erdem (2003), Dolaylı Yabancı Sermaye Yatırımları ve Dış Yatırımcıların Türk Sermaye Piyasasına Çekilmesi, İzmir,
- CÖMERT, Faruk (Ocak 2000), İstihdam Sorunu ve Yabancı Sermaye, Hazine Dergisi,
- AÇIKALIN, Sezgin (Aralık 2006), GÜL, Ekrem, YAŞAR, Ercan, Ücretler ve Büyüme İle Doğrudan Yabancı Yatırımlar Arasındaki İlişkinin Ekonometrik Analizi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, S.16,
- <http://www.econ.utah.edu/~ehrbar/erc2002/pdf/P223.pdf>, Erişim Tarihi: 01.09.2010,
- KUTAL, Gülten ve BÜYÜKUSLU, Ali Rıza (1996), Endüstri İlişkileri Boyutunda Çok Uluslu Şirketler ve İnsan Kaynağı Yönetimi Teori ve Uygulama Der Yayınları, İstanbul,
- Hazine Müsteşarlığı (Haziran 2010), Uluslar arası Doğrudan Yatırım 2009 Yılı Raporu,

YAVAN, Nuri ve KARA, Hamdi (2003), Türkiye’de Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve Bölgesel Dağılışı, Coğrafi Bilimler Dergisi, 2003, 1 (1), 19-42,

<http://www.yased.org>, Erişim Tarihi: 15.09.2010,

KARAGÖZ, Kadir (2007), Doğrudan Yabancı Yatırımların İstihdama Etkisi: Türkiye Örneği,

8. Türkiye Ekonometri ve İstatistik Kongresi, İnönü Üniversitesi, Malatya,

<http://www.umutdolu.com/egitim-kultur/ekonomi/yatirim.asp>, Erişim Tarihi: 14.10.2010,

ÇETİNKAYA, Murat (2004), Türkiye Ekonomisinde Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımının Önemi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 11, Konya,

<http://www.ppp.org.tr/content/view/43/65/>, Erişim Tarihi: 15.10.2010,

<http://www.dpt.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 10.10.2010,

GÖRMEZÖZ, Kızbes (2007), Türkiye’ye Doğrudan Gelen Yabancı Sermaye Yatırımlarının İstihdam Üzerindeki Etkileri, Ankara.

KAPANIŞ PANELİ

SOSYAL GÜVENLİK

SORUNLARI

Panel Başkanı : **Prof. Dr. Kadir ARICI**
Gazi Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Panelistler : **Prof.Dr. Yusuf ALPER**
Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç.Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Celal TOZAN
TÜRK-İŞ Sosyal Güvenlik Danışmanı

Panel Başkanı: Prof. Dr. Kadir ARICI

Çok kıymetli katılımcılar, Çok kıymetli öğretim üyesi arkadaşlarım, Değerli misafirler,

Bu son oturumu biz sosyal güvenlik konusuna ayırdık. Tabi sosyal güvenlik kurumumuzun çok kıymetli başkan yardımcısı ve yönetim kurulu üyesi aramızda. Yine sosyal güvenlikle ilgili yıllarını vermiş üç tebliğ sahibi aramızda. Bu arada tabi gündemde sosyal güvenlik noktasında çok ilginç bir yerde. Yani bir Ekim 2010'dan itibaren genel sağlık sigortasının belli hükümlerinin yürürlüğe gireceğini biliyorduk. Bu konuda bir erteleme var. Bununla ilgili açıklamaları ile bize kurum yönetimi veya sayın başkan yardımcısının yardımcı olacaklarını düşünüyoruz. Sosyal güvenlikle bir büyük reform yapıldı. Ve Türkiye'de en büyük kurum ortaya çıktı Sosyal Güvenlik Kurumu başkanlığı. Ve yapılanma süreci devam ediyor.

Bu yapılanma süreci içerisinde kurumun ciddi ihtiyaçları var. Çok ciddi bir eğitim süreciyle birlikte götürülmesi gerekiyor. Bir taraftan sosyal güvenlik hizmet merkezlerinin Türkiye safında dengeli bir şekilde açılması, diğer tarafta bu personelin eğitimi ve onlardan çok daha önemlisi 3 sosyal güvenlik kurumunun (ssk, bağkur, emekli sandığı) personelinin sosyal güvenlik kurumu personeli kimliğine kavuşturulması içinde bir ayrı eğitim sürecinin devam ettirilmesi ihtiyacı var. Onun için kurum yöneticilerine kolaylıklar diliyoruz. Tabi olayın bir vatandaş olarak dışarıdan görünümü var. O noktada genel sağlık sigortası uygulaması vatandaşa çok büyük kolaylıkları getirdi yani eczanelere rahatça gidebilme, özel sektörden çok rahat bir şekilde hizmet satın alabilme, istediği sağlık kurumuna gidebilme bunlara bakarsanız sade vatandaş bakımından son derece güzel gelişmeler. Ama bi de bunu arka cephesi var arka cephesinde neler oluyor konusunu tabi konunun uzmanları tartışacak. Sabah ki oturumda Yusuf hocam bu konuda

kısa bir açılım yaptı zannediyorum bu oturumda bu konuda eksik bıraktıklarını da tamamlayıp bize farklı bir perspektiften bu arka cephe ile de ilgili bilgiler sunacak çünkü benim şöyle bir kanaatim var. Kamuoyunun tepkisini en aza indirebilmek için aktif sigortalıları yeni sosyal güvenlik reformunun kapsamı dışında bırakarak bir tür duyarsız kitle oluşturduk. Aslında kapsam dışında değil aktif sigortalılar. Yani belki öyle zannediyorlardı. Bu tepkileri en aza indirebilmek içinde aktif sigortalıların sisteme yeterince katılımını önledik. Nasıl olsa bana bir şey olmaz diye hâlbuki perdenin gerisi öle değil. Bu kişiler bu sistem içerisinde ne kadar çok kalırlarsa sistemden o kadar çok etkilenmeleri söz konusu olacak. Onun için biz daha yıllarca sosyal güvenlik sorunlarını tartışacağız. Tartışmaya da ihtiyacımız var. Bir inancım göre sosyal güvenlik milli güvenliğin harcıdır. Yani biz 72 milyonun kardeşliğini sağlayacaksa bunda sosyal güvenliğin önemli payı var. Ama sosyal güvenlik reformu çok istememize rağmen sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemini bir tarafa bırakarak yapıldığı için bu çok ciddi bir eksiklik. Bu eksiklik geçmişte de vardı. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım sistemi kurulmadan bunun üzerine sosyal güvenlik sistemini kurmak gecekondü temeli üzerine gökdelen dikmeye benziyor. Ve bu temel çürük olduğu için gökdelenin temelleri de çürük olacaktır diye düşünüyorum. Onun içinde bir an önce sosyal güvenlik reformunun eksik kalan sosyal hizmet ve sosyal yardım ayağının tamamlanması ve mutlaka sosyal yardım ve hizmetin bir hak haline getirilmesi gerekiyor. Çünkü anayasa sosyal yardım hakkını da kapsıyor. Tabi bu tek çatıyı en çok savunan hocalardan bir tanesi benim. Biraz önce Salih Bey dedi ki Sosyal Güvenlik kurumumuzun yönetim kurulu üyesi. Efendim bunu siz istediniz dedi. Doğru biz istedik. Biz şu anlamda istiyorduk. SSK, Bağ kur, Emekli sandığı arasında korkunç farklılıklar vardı. Eşitsizlikler, adaletsizlikler vardı. Norm ve standart birliği sağlansın istiyorduk. Bunun için tek çatı, tek bakanlık diyorduk. Ama bu bir

türlü gerçekleşmedi bu bir. İki benim şahsen idealimdeki şey şuydu. Bir sağlık sandığımız olsun. Genel sağlık sigortası ayrı bir kalem olarak kurulsun. Emeklilik sistemi tek bir emekli sandığı çatısı altında kurulsun. Bir tanede sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemimiz olsun. Anayasamızın 10. Maddesindeki eşitlikte böylece gerçekleşsin. Bu sistemin tamamı da tek bir bakanlığa sosyal güvenlik bakanlığına bağlansın. Dev bir kuruluş kuruldu. 400 milyona hizmet verilen bir kuruluşla karşı karşıyayız. Sözü panelistlere veriyorum.

Prof. Dr. Yusuf ALPER

5510 Sayılı Kanun Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunlar

Ekim 2010 tarihi itibarıyla yürürlüğe girişinin ikinci yılını dolduran 5510 sayılı SSGSS Kanununun uygulamasına yönelik sorunların ele alındığı bu oturumda, geçen yıl yapılan Kongre’de sunmuş olduğum tebliğ de dikkate alınarak, bir anlamda “**fikri takip**” yapma amacıyla, geçen iki yıllık döneme ait çeşitli tespitler yapılmaya çalışılacaktır. Amaç, sosyal güvenlik sistemimizde köklü değişiklikler yapan 5510 sayılı Kanun uygulamasından kaynaklanan sorunlar var ise bunların bir an önce konu ile ilgili tarafların da katılımını sağlayacak şekilde tartışılmasını sağlamak ve gelecekte daha yüksek maliyetli düzenlemeler yapılma ihtiyacı doğmadan tedbir alınmasını sağlamaktır. Bu tespitler ve öneriler, aşağıda belirtilen 5 ana başlıkta toplanmıştır.

Bir anlamda “**iki yıllık uygulama dönemi ile ilgili özeleştir**” yapmaya yönelik bu tebliğin temel varsayımı; “5510 sayılı Kanun öncesi döneme ait Türk sosyal güvenlik sisteminin;

- Doğru başlangıç ve doğru tercihler yapılarak, doğru adımlarla Türkiye şartlarına uygun şekilde kurulmuş bir sistem olduğu;

- Sistemin esas olarak temel sosyal güvenlik ilkelerine uygun bir kurumsal yapı, mevzuat oluşturduğu,
- Sosyal sigortaları esas alan sistemin temel tercihlerinin doğru olduğu,

kabullerine dayanmaktadır. Bu temel kabule bağlı olarak 1945’de İşçi Sigortaları Kurumu (SSK) ile başlayan bu sistemin reform öncesi 2005 yılına kadar geçen 60 yıllık dönemde;

- Sosyal güvenlik kapsamına alınan ve koruma garantisi sağlanan nüfus,
- Geniş bir teşkilatlanma ağına sahip olan kurumsal yapı ve yetişmiş insan gücü,
- Zengin ve kapsamlı bir sosyal güvenlik mevzuatı,
- Geniş toplum kesimlerinde oluşturulan ve benimsenen sosyal güvenlik bilinci,

bakımlarından ciddi başarılar sağlanmıştır. Sağlanan başarılarla birlikte, 1970’li yılların başından itibaren temel sosyal güvenlik ilkelerine aykırı müdahaleler zaman içinde sistemi rayından çıkarmış, zaman içinde yanlışları artan ve problemleri derinleşen bir sosyal güvenlik sistemi oluşmuştur. **Yanlış müdahaleler, yarım asırlık bir geçmişe sahip olan “genç” Türk sosyal güvenlik sistemini kısa sürede “yaşlı, olgunlaşmış” gelişmiş ülke sosyal güvenlik sistemlerinin problemleri ile muhatap etmiştir.** Sistemin temel göstergeleri bozulmuş, bozulan göstergelerin sonucu olarak finansman açıkları vermeye başlamıştır. 1990’lı yılların başında Türk sosyal güvenlik sistemi, bütün sosyal tarafların şikayet ettiği, neredeyse **“hiç kimseyi memnun etmeyen”** bir sosyal güvenlik sistemi haline gelmiştir. Bu noktaya gelinme sürecinde yapılan hatalar bakımından hiçbir sosyal tarafın kabahati diğerinden daha az değildir.

1999 yılında 4447 sayılı Kanun ve takip eden dönemde gerçekleştirilen bazı düzenlemeler, mevcut sistemle yola devam etme düşüncesinin son çabalarını oluşturmuş ancak bu tedbirlerle amaçlanan hedefler gerçekleşmeyince 2006 yılında 5502 ve 5510 sayılı Kanunlarla yapılan kapsamlı düzenlemelerle Türk sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Aşağıdaki tespitler ve öneriler, sistemin yeniden yapılandırılması ile ilgili tercihin doğruluğu-yanlılığı ile ilgili tartışmalara girmeden yeni sistemin “sil-baştan” anlamına gelecek kapsamlı müdahaleler yapılmasını gerektirmeyecek bir işleyişe sahip kılınması için yapılmaya çalışılmış düşüncelerdir.

1. Kurumsal Yapı, Organizasyon, Yönetim ve Özerklik

5502 sayılı SGK Kanununun Mayıs 2006 da yürürlüğe girdiği dikkate alınırse geçen 4 yıllık sürede SSK, Bağ-Kur ve ES ile ilgili devir işlemleri büyük ölçüde tamamlanmış, sistemle ilgili günlük işlemler bakımından SGK tek kurum haline gelmiştir. Fiziki görünüm bakımından 3 Kurumun birleşme süreci büyük ölçüde tamamlanmış olmakla birlikte Kurumun insan gücü ile ilgili olarak;

- Geçen sürede toplam insan gücü sayısı bakımından olması gereken artış olmamıştır,
- Kurum personelinin nitelik artışı, yeni personel alımı ile güçlenmiş olmakla birlikte arzu edilen seviyeye gelmesi için zamana ihtiyaç vardır,
- Üç farklı kurumun, üç farklı çalışma kültürü geleneğine sahip personeli arasındaki uyum güçlükleri giderilememiş, ortak ve yeni bir Kurum kültürü oluşturulması tamamlanmamış görünmektedir.
- Kurum için görevde yükselme ve atamalarda zaman zaman sigortalılara yönelik hizmetleri etkileyen problemler yaşanmaktadır.

SGK insangücü bakımından henüz beklenen gelişmeleri sağlayamamış olmakla birlikte Kurumun fiziki yapılanması ve özellikle **e-sigorta** uygulamaları bakımından SSK döneminde başlayan uygulamaların kapsamını genişletmiştir. Sigortalılar, işverenler ve Kurumla ilişkisi olan 3. kişilerle ilgili olarak zaman kaybı ve ilave maliyete yol açan bir çok işlem elektronik ortamda gerçekleştirilmektedir. Genel Sağlık Sigortası kapsamında yürütülen ilaç takip sistemi gibi uygulamalar da dikkate alınınca zaman içinde Kurumun denetim ve kontrol etkinliğini artıracak ciddi önemli gelişmeler sağlanmıştır. Kurumun elektronik ortamda gerçekleştirdiği işlemlerin kapsamı arttıkça kayıtdışı çalışmanın önlenmesi ve suistimallerin önlenmesi bakımından ciddi mesafeler kaydedilecektir. Bu noktada, bir tür halkla ilişkiler problemi gibi görülerek Kurum bakımından ciddiye alınması gereken bir problem alanı, zaman zaman vatandaşa yönelik günlük hizmetlere yönelik aksamalar ve sistem kilitlenmeleri ile ilgili problemlerdir. Bunların bir kısmı teknolojik alt yapı yetersizliğinden, bir kısmı programlama hatalarından ve bir kısmı da yeterli ön hazırlık yapılmadan hayata geçirilmesinden kaynaklanmış olabilir. Bu aksamaların olması da doğaldır. Ancak, bu tür aksamalarda Kurum tarafından sebeplerine ve çözüme yönelik tam zamanlı ve doğru bilgilerle yapılacak açıklamalar sisteme olan güvenin zedelenmesine yönelik bir algı oluşmasını engelleyecektir. Uzun dönemde, sistemin veri-kayıt sisteminin güvenilirliğine yönelik endişeleri ortadan kaldırmak gerekir.

Kurum hizmetlerinin taşrada etkin şekilde yürütülmesini sağlayacak sosyal güvenlik merkezlerinin açılması ile ilgili sayısal hedefler henüz tutturulamamış görünmektedir. Özellikle ES ile ilgili kayıtların elektronik ortama aktarılması ile Kurumun gündelik işlemlerinde beklenen iyileşme ortaya çıkabilecek, özellikle aylıkların bağlanma süreci kısaltacaktır. Sosyal güvenlik merkezlerinin açılması yanında Kurum hizmet birimlerinin fiziki alt yapı olarak güçlendirilmesi ve

vatandaşlar bakımından SGK'nın kolay ve çabuk ulaşılabilir hale gelmesi açısından özellikle bazı illerde önemli mesafe kaydedilmiş görünmektedir.

Fiziki yapılanma ile ilgili gelişmeler bakımından söylenen olumlu gelişmeleri Kurumun özerkliği bakımından söylemek mümkün görünmemektedir. 5502 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerden dolayı Kurumun özerkliği ile ilgili problemler devam etmektedir. Kasım 2009 tarihinde yapılan İkinci Genel Kurul toplantısı, bir seçim toplantısı olmaktan öteye gidememiş, kamuoyunda sosyal güvenlik sistemine yönelik ilgiyi yaratamamıştır. SSK döneminde 4-5 gün süren ve bir bütün olarak sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının tartışıldığı etkinlik yaratılamamıştır. Bir günlük, seçim amaçlı Genel Kurul toplantıları amaca uygun değildir.

Mayıs ayı içinde yapılan ve sosyal güvenlik bilinci yaratmak ve kayıtdışı çalışmayı önlemek, sigortalı çalışmayı teşvik etmek gibi temel politikalar için alan yaratmaya yönelik "Sosyal Güvenlik Haftası" etkinlikleri faydalı olmakla birlikte Genel Kurul toplantıları ile yaratılabilecek atmosferi yaratmaktan uzaktır. Genel Kurul toplantıları, bütün sosyal tarafların problemlerini aktarmalarının yanı sıra temel politika tercihlerini açıklayabilecekleri, geniş katılımlı bir tartışma platformu haline getirilmelidir.

SGK, 5510 sayılı Kanunla kendisine verilen gündelik sigortalılık işlemlerini yerine getirmenin yanı sıra 5502 sayılı Kanunla kendisine "sosyal güvenlik politikaları ve stratejileri belirleme" görevi de verilmiş bir kurumdur. Geçen 4 yıllık sürede fiziksel yapı ve insangücü bakımından Kurumsal bütünleşmenin sağlanması ve 5510 sayılı Kanun uygulaması ile mevzuatın oluşturulması çalışmalarının Kurum için ciddi bir yük oluşturduğu gerçektir. Bunlara Konut edindirme yardımları ile ilgili işlemlerin de Kurum tarafından gerçekleştirilmek zorunda olduğu gerçeği dikkate alınırsa Kurumun

politika belirleme ve strateji oluşturma çalışmalarına ancak başlayabileceği ortaya çıkmaktadır. Özellikle primsiz ödemelerle ilgili uygulamanın temel esaslarının belirlenmesi ve GSS için de hayati öneme sahip olan gelir testi uygulamasının hayata geçirilmesine yönelik çalışmalar Kurum için 2011 yılı sonuna kadar yoğun bir mesai gerektirecektir. Kurumun politika belirleme ve strateji oluşturmaya yönelik tek çalışması 2010-2014 dönemi için hazırlanmış olduğu Stratejik Plan olarak görünmektedir. Buna Mayıs 2010 tarihinde gerçekleştirilen Uluslar arası Sosyal Güvenlik Sempozyumu ve uluslar arası bir sosyal güvenlik dergisi çıkarmaya yönelik çalışmalar da eklenebilir, ancak bu çalışmalar 5502 sayılı Kanunla Kuruma verilen görev kapsamına göre dar kapsamlı çalışmalardır. Kurumdan beklenen, sosyal güvenlik sistemine yönelik düzenlemelerde Kurum çalışmalarının temel alınması, politik tercihlerde bu çalışmaların öne çıkmasıdır.

Yeni dönemde, Kurumun yönetim anlayışı ve politika yaklaşımı bakımından dile getirilecek son husus, diğer taraflarla olan ilişkilerinde ortaya çıkan problemleri çözüm bakımından benimsediği tutumdur. İlaç temini konusunda eczacılar odası ve sağlık hizmeti temini konusunda özel sağlık kuruluşları ile ilişkilerde, Kurumun GSS'nin uygulayıcısı olarak tek alıcı konumunun verdiği avantajla benimsemiş olduğu politika uzun dönemde tasvip edilebilecek bir politika değildir. Türk sağlık sisteminin önemli problemleri olduğu, bu problemlerin GSS uygulaması bakımından SGK'nu sistemin önemli bir tarafı haline getirdiği açıktır. Ancak, Kurumun tek alıcı olmanın verdiği avantajla sistemin diğer taraflarını kısa dönemde zorda bırakan politikalar yerine uzun dönemde onların da yeni sisteme uyumlarını kolaylaştıracak geçiş dönemi uygulamaları ile devam etmesi daha isabetli bir yaklaşım olacaktır. Problemlerin çözümünde işbirliğine dayalı bir karşılıklı uzlaşma yönteminin benimsenmesi uzun dönemde daha doğru bir yaklaşımdır. Kurumun, sistemin diğer taraflarını cezalan-

dırıcı yöntemleri uygulamaktan sakınması daha doğru ve sağlıkta dönüşüm projesinin temel yaklaşımına daha uygun bir politika olacaktır.

Sağlıkta Dönüşüm Projesinin gecikmesi ve Sağlık Bakanlığı tarafından yerine getirilmeyen işlerin (aile hekimliği gibi) yarattığı boşlukların Kurum tarafından doldurulmaya çalışılması, zaman içinde SGK'nu Sağlık Bakanlığının görevlerinin bir kısmını üstlenme zorunda bırakabilir. Nitekim, özel hastanelerin sınıflandırılmasına yönelik çalışmaları bu kapsamda değerlendirmek gerekir ve Kurumu Türkiye'de Sağlık Bakanlığı tarafından yerine getirilmesi gereken işlemleri üstlenmekten alıkoymak gerekir. Aksine bir gelişme Kuruma haksızlık anlamına gelir.

2. Sosyal Güvenlik Mevzuatı İle İlgili Gelişmeler

Özellikle norm ve standart birliği sağlanması açısından, tekleştirilmiş bir sosyal sigorta mevzuatı oluşturulması sosyal güvenlik reformunun önde gelen gerekçelerinden birini oluşturuyordu. Nitekim, 5 farklı sosyal sigorta rejimi büyük ölçüde 5510 sayılı Kanun altında toplanmış, sosyal sigorta mevzuatında önemli bir sadeleşme sağlanmıştı. 5510 sayılı Kanun yazım tekniği dolayısıyla basit, kolay anlaşılabilir ve takip edilebilir bir sistematığe sahip olmasa da toplam olarak 1200 maddeyi aşan 5 sosyal sigorta kanununu 130 civarında madde de toplayarak mevzuatı sadeleştirdi.

5510 sayılı Kanundan önceki sosyal sigorta mevzuatını karmaşık, anlaşılması zor ve takibi zor hale getiren öncelikli sebep, mevzuatın sıklıkla değiştirilmesi oluşturmuştu. Ortalama olarak her yıl sosyal sigorta mevzuatında kapsamlı bir düzenleme yapılıyordu. Benzer bir gelişmenin 5510 sayılı Kanun uygulamasından sonra olmaması yeni sistemle ilgili beklenti alanlarından birini oluşturuyordu, ancak geçen 2 yıllık dönemde 6 sı doğrudan 5510 sayılı Kanunla ilgili olmak üzere

re sosyal güvenlik mevzuatını değiştiren 12 yasal düzenleme yapılmış olması benzer problemlerin bu dönemde de yaşana-cağını ortaya koymaktadır.

Sosyal güvenlik mevzuatı, durağan, hiç değişmeyen, statik bir mevzuat değildir. İhtiyaçları karşılamak ve değişim beklentilerine cevap vermek üzere yasal düzenlemeler yapılacaktır. Ancak, 5510 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerden bir kısmı, anlık ihtiyaçlara karşılık vermek üzere sosyal güvenlik reformunun temel ilkelerine aykırı şekilde yapılan düzenlemeler niteliğinde olmuştur. Bunlardan ilk akla geleni, 5947 sayılı Kanunla, tam gün çalışan sağlık personeline daha yüksek gelir sağlamak üzere yapılan ve ikinci aylık uygulaması anlamına gelecek düzenleme ile ilgilidir. Henüz düzenleme esasları ile ilgili ikincil mevzuat hazırlanmadığı için kapsamı belirginleşmemiş olmamakla birlikte aynı sistem içinde yalnızca bir çalışan grubuna yönelik ikinci aylık uygulaması kabul edilebilir bir uygulama değildir. Tam gün yasası olarak bilinen uygulamanın kabulünü kolaylaştırmak için yapılan bu düzenleme başta kamu çalışanları olmak üzere sistemin bütünlüğünü bozucu bir etki yapabilecektir. Bu noktada olması gereken, geçen iki yıllık uygulama sonuçları da dikkate alınarak bütüncü bir yaklaşımla 5510 sayılı Kanunla ilgili değişiklik düzenlemelerini ele almaktır. Bu amaçla, çalışma hayatında giderek yaygınlaşan yöntem içinde kalınarak Kurum mensuplarının da katılımı ile bir bilim komisyonu oluşturmak ve değişiklikleri bir bütünlük anlayışı ile gerçekteştirmektir.

Mevzuatla ilgili ikinci problem alanını ikincil mevzuat oluşturmaktadır. Kabul etmek gerekirse, SGK, kısa sürede 5510 sayılı Kanun uygulaması ile ilgili çok sayıda ikincil mevzuatı hazırlamak ve uygulamak zorunda kalmıştır. İkincil mevzuat bakımından ilk problem alanını hala uygulama ile ilgili bazı temel esasların hiç düzenlenmemiş olmasıdır. Nitekim, 4/b'li sigortalıların primlerini bir yıla kadar süre için

peşin ödemelerine imkan verecek düzenlemelerin yapılmamış olması bu eksikliklerden biridir. Öte yandan, kadın sigortalıların doğum borçlanmasında olduğu gibi aynı konuda birbirinden farklı ve yargıya akseden düzenlemeler yapılmıştır. Giderek yaygınlaşan bir kanaat, Kurumun kendini yasa koyucu yerine koyarak Kanunda yer verilmeyen bazı hususların ikincil mevzuatla düzenlenmeye çalışıldığı yönündedir. Böyle bir gelişim zaman içinde sosyal güvenlik mevzuatını karmaşık ve içinden çıkılmaz hale getirecektir. İkincil mevzuat konusunda daha titiz davranılması gerektiği açıktır. Kurumun insangücü niteliği yetersiz tespiti yapılırken vurgulanmak istenen hususların başında ikincil mevzuatı oluşturacak bölüm başta gelmektedir.

3. Genel Sağlık Sigortası ve Gelir Testi Uygulaması

Türkiye’de bütün kamu programları için kabul edilen geçerli bir yoksulluk testi uygulamasının olmaması, sosyal güvenlik sistemi içinde başta GSS bakımından prim ödeme yükümlülüğünün belirlenmesi ile ilgili bir yoksulluk testi yapılmasını gerekli kılmıştır. Gelir testi adı verilen bu uygulamanın Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra iki yıl içinde tamamlanması ve hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Bugün yeşil kart olarak bilinen uygulamayı sonlandırmasının yanı sıra sosyal güvenlik reformunun 4. ayağını oluşturan primsiz ödemelerin de temelini oluşturacak gelir testi uygulaması ile ilgili çalışmalar sonuçlandırılmamış ve ertelenmek zorunda kalmıştır.

Kurumun, yeniden yapılanma ile birlikte artan iş yoğunluğu dikkate alınırsa gelir testi ile ilgili hazırlıkların tamamlanamamış olması mazur görülebilir. Yanlış ve zaman içinde problem yaratacak bir sistemi hemen yürürlüğe koymak yerine amaca uygun bir sistemi gecikmeli olarak yürürlüğe konulması daha isabetli olacaktır. Çünkü, 5510 sayılı Kanun-

da, çiftçiler ve bazı serbest meslek mensuplarının gelirlerinin yetersiz olması halinde zorunlu sigortalılık kapsamı dışında kalacak olması ve bunu belirlemede kullanılacak aracın da gelir testi olması, GSS uygulaması dışında bir başka sebeple de uygulamayı önemli hale getirmektedir. Gelir testi uygulaması başarılı olursa, farklı alanlarda kullanılan ve farklı gelir seviyeleri ile yoksulluk tespiti yapan uygulamalara da bir standart kazandırmak mümkün olacaktır.

4. Yeni Sistemde 4/b'li Sigortalıların Durumu

5510 Sayılı Kanun Bağ-Kur'lu olarak bilinen kendi adına bağımsız çalışan sigortalılar için 1479 sayılı Kanunda olmayan yeni haklar getirmiş ve sosyal güvenlik garantisinin kapsamını genişletmiştir. Bu çerçevede, kendi adına bağımsız çalışan 4/b'li sigortalılar için ilk defa iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası uygulanmaya başlamıştır. Aynı şekilde yine 4/b'li kadın sigortalılar için ilk defa analık sigortası başlatılmıştır. Bunlar olumlu olmakla birlikte, uygulama zorlukları dolayısıyla 4/b'li sigortalıların zaman içinde sistem içinde "ikinci sınıf sigortalı" olmaları kaçınılmaz bir son gibi görünmektedir.

1479 sayılı Kanun dönemindeki basamak sisteminin terk edilmesinden sonra yeni sistemde uygulama zorlukları dolayısıyla 4/b'li sigortalılar prime esas kazançların alt ve üst sınırları arasında kalmak şartıyla istedikleri gelir diliminden kazanç beyan edebileceklerdir. Tek sınırlayıcı şart, eğer yanlarında bir 4/a'lı sigortalı var ise onlara ödedikleri kazançtan daha düşük bir kazanç bildirememeleridir. 2 yıllık uygulama, 4/b'li sigortalıların % 99'unun en düşük gelir diliminden prim ödediklerini ortaya koymuştur. Bu uzun dönemde bu kapsamdaki sigortalıların hepsinin en düşük seviyeden aylık almaları sonucunu doğuracaktır ve yoksullaşmalarına neden olacaktır. 1479 sayılı Kanun uygulamasında da sigortalıların,

zorunlu basamak olan 6 ve daha sonra 12. basamakta yoğunlaştıklarını ortaya koymuştur. 5510 sayılı Kanun sigortalıların düşük prim ödemelerini kolaylaştırmış görünmektedir.

4/b'li sigortalılar bakımından bir çözüm yolu, devletin bu sigortalılar için teşvik edici nitelikte olmak üzere uzun vadeli sigorta kolları priminin bir kısmını ödemesidir. Bu çerçevede, 4/a'lı sigortalılar için olduğu gibi 5 puanlık bir katkı olabilir ve bu katkı sigortalının prim borcu olmaması şartına bağlanarak prim ödeme eğilimini güçlendirici etki yaratması da sağlanabilir.

4/b'li sigortalıların yeni sistemle getirilen haklar bakımından bilinçlendirilmesi çalışmaları yoğunlaştırılmalıdır. Çünkü, eğitim seviyeleri ve örgütlenme eksikliği bu sigortalıların Kanunla getirilen haklardan bilgi eksikliği dolayısıyla faydalanamadıklarını ortaya koymaktadır. Nitekim, 4/b'li sigortalılar İKMH sigortası kapsamında olmalarına rağmen, geçen 2 yıllık dönemde bu sigorta kolundan neredeyse hiç yararlanamadıkları ortaya çıkmıştır. Bu büyük ölçüde bilgi eksikliğinden kaynaklanan bir durumdur ve SGK ile çalışanların meslek örgütlerinin yoğun bir bilgilendirme çalışmasına başlamaları gereğini ortaya koymaktadır. Benzer durum 5510 sayılı Kanunla getirilen diğer değişiklikler için de geçerlidir.

5. Yeni Sistem Yoksulluk Üreten Bir Sistem Olabilir mi?

Sosyal güvenlik sistemleri esasen yoksullukla mücadele için oluşturulmuş sistemlerdir. Çeşitli gelir kesilmeleri halinde sağlamış olduğu gelir garantisi bu amaçla kullandığı en yaygın araçtır. Öte yandan, yeni sistemin sosyal güvenlik sisteminin giderlerini azaltma amacıyla gelir ve aylıkların hesaplarında önemli değişiklikler yaptığı da bir gerçektir. Nitekim, 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yapılan değişikliklere ilaveten aylık bağlama oranı düşürülmüş ve güncelleme katsayısı

değiştirilmiştir. Esasen daha fazla ve uzun süre prim ödeyene yüksek aylık vermeyi amaçlayan sistem, aylık hesaplama yöntemlerindeki değişiklikler dolayısıyla önemli bir sigortalı grubunun gelirinde düşmeye yol açacaktır.

İlave çalışmanın ve daha fazla prim gün sayısına sahip olmanın aylıkların seviyesinde düşmeye yol açması gibi garip bir durum ortaya çıkmıştır. Bu geçiş dönemi için geçerli olan bir kural olmakla birlikte bütün sigortalılık süresini yeni sistemde geçirenlerin aylıklarında da düşme olacaktır. Bazı hesaplamalara göre bu düşüş önceki sistemden alınan aylıkların % 40'ı kadar daha düşük olabilecektir. Yeni sistemde, gelir ve aylıklar için alt sınır uygulaması olmadığı da dikkate alınır, primlerin alt sınırdan ödeyen sigortalıların gelir ve aylıkları düşecektir. Kurum tarafından tatmin edici açıklamalar yapılmamasına rağmen yapılan çeşitli hesaplamalar geniş bir sigortalı kesiminin sistemden alacağı aylıkların yoksulluk sınırı civarında olacağını ortaya koymaktadır.

Geçen 2 yıllık süre ile ilgili veriler, 4/a'lı sigortalıların % 92; 4/b'li sigortalıların tamamına yakınının ve 4/c'li sigortalıların % 94'ünün prime esas kazançların en düşük % 20'lik diliminden prim ödediğini ortaya koymaktadır. Bu veriler sistem aylık alanların % 90'dan fazlasının alt sınır aylıklarına yakın seviyelerden aylık alacağını göstermektedir. Bu veriler yeni sistemin yoksulluk üretme ihtimalinin yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Sonuç olarak, yoksullukla mücadele için kurulan sistemin, bizzat kendisinin yoksulluk üretebileceği görülmektedir.

Son söz olarak, yukarıda belirtilen ve 5 başlıkta toplanan problem alanlarına yenilerini eklemek mümkündür. Geçen 2 yıllık süre tecrübeleri de dikkate alınarak bütüncü bir yaklaşımla yeni sistemi reform hedeflerini gerçekleştirme bakımından irdelemek ve var olan sapmaları ortadan kaldıracak tedbirleri alma arayışına girmek gerekir.

Doç Dr. Oğuz KARADENİZ

Genel Sağlık Sigortası

Sözlerime başlamadan önce hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Konu genel sağlık sigortası üçüncü yılında acaba neredeyiz? Bende kısaca bunu değerlendirmek istedim. Çünkü genel sağlık sigortası Türkiye'ye gerçekten universal anlamda tüm vatandaşlara eşit ve ulaşılabilir hizmet sunması açısından dünyada yüz akı olan bir sistem.

Geçen hafta ben Lüksemburg'daydım. Yeşil kartla ilgili bir tebliğim vardı geçmişinden bugüne anlattım. Pek çok ülke gelip benden detay bilgi istedi. Nasıl bunu başardınız? 2007 yılında hale 47 milyon kişi sigortasızken Türkiye'de neredeyse nüfusun %95'i 96'sı genel sağlık sigortası kapsamında. Tabi ki çok sorun var biraz sonra onlara da geleceğiz ama olumlu bir adım öncelikle bunu vurgulayalım. Yani sosyal güvenliğin herkese ulaştırılmasında önemli bir adım.

Peki, genel sağlık sigortası neyin birleşimiydi esasında sağlıkta dönüşümün birleşimiydi. Erişebilir bir hizmetten bahsediyor. Sağlıktaki tüm engelleri kaldıralım. Eskiden SSK hastaneleri vardı 150 hastaneyle 36 milyona hizmet vermeye çalışıyorduk. Ama 750 hastanede boştu bu arada. Şu ana kadar bunları birleştirdik herkes her hastaneye gidiyor. Bu anlamda bir kere arz da ki sıkıntıyı ortadan kaldırdık. Fakat şunu da belirtelim ki SSK hastanesinde hizmet maliyeti 50 dolara 60 dolara mal olurken kişi başı Bağ kur da 150 dolardı. Emekli sandığında 450 dolardı. Şu anda herkeste 450 dolar. Yani bu sağlık harcamalarında inanılmaz bir sıçrama yarattı.

Tabi sağlık hizmetini kendisi üretiyordu SSK bu anlamda dünyada tekti. Paraguay ve Meksika da sanırım iki kurum vardı 1980' lerde. Ama opsiyon üretiyordu. Kadir hocam o

anlamda haklı. Biz onu terk ettik dışarıdan sağlık hizmeti alalım dedik. Başka gerekçeleri de vardı. Dolayısıyla sağlık hizmetleri bir anda erişilebilir olmakla birlikte inanılmaz bir şekilde arttı.

Burada sağlık harcamalarını görüyorsunuz. 2000-2009 arasında. 2000 de GSMH ya oranı yeni seride 2,91'iken bu 5,13'e çıktı. Yani bu erişilebilirliği gösteriyor. Yani % 80'e varan GSYİH'da sağlık harcamalarında bir artış meydana geldi. Ve burası çok önemli; sağlık kapsamında olmayan nüfus oranı azaldı. Yani 33.1 den 14. 7 ye geriledi. 2008 itibariyle hane halkı yaşam memnuniyeti anketinden bunları aldım. Hane halkı bütçe anketi ham verilerinden istatistik paket programı yoluyla hesapladığımda nüfusun şu anda yüzde seksen yedisinin kapsama altında olduğu yönünde. Tabi bu 18 yaş altındakilerin kapsama girmesiyle beraber oran daha da yukarıya çıktı. Çünkü sağlık güvencesi olmayanların %42'sini 18 yaşın altındakiler oluşturuyordu.

Yeşil kart oranı 4.2 den 12.7 ye çıktı 2003 ten 2009 a. Tabii memnuniyette arttı. Yani siz herkese her kapıyı açarsanız memnuniyet artar çok doğaldır bunlar olumlu yanları. Biraz sonra tabi ki eleştirel bakış açısıyla da bakacağız olaya sağlık hizmetlerinde sorun var mı derken 2003 te % 43.5 i evet derken 2009 da %21.2 si hanelerin evet diyor. Yaşam memnuniyeti anketi oranlarına göre. Sorun görmeyenlerin oranı %47.6 dan %72.8 e yükselmiş durumda 2003'ten 2009'a. Yani bu anlamda harcamayı artırırsınız hastaneyi açarsınız memnuniyet artar. İnsanlar bu konuda rahatlar. Bu anlamda önemli tespitler.

Tabi harcamalardaki artışı azaltmak için bazı önlemler alınmak zorunda. Çünkü önce sevk zincirini kurmak zorundasınız. Sevk zinciri yok. Sevk zincirinin nedeni önce aile hekimliğine gidersiniz sonra devlet hastanesine gidersiniz sonra üniversite hastanesine gidersiniz.

Şu an zevk zinciri var. Herkes istediği yere gidiyor. İlk hastaların gittiği devlet hastanesi. %59.2. Ne işin var senin devlet hastanesinde, olur mu , dün ben bir arkadaşımı hastaneye götürdüm onun için geç geldim buraya. Sadece karnı ağrıyordu, eko çekildi, eko kardiyoloji çekildi, tomografi çekildi, tahliller yapıldı. Kendisinin verdiği 50-60 lira civarında. SGK'ya maliyeti ne kadar dedim? Yaklaşık 800 lira civarında. Sonunda ne verdiler biliyor musunuz bir tane ağrı kesici verdiler. Yani her karnı ağrıyan hastaneye gittiğinde durum bu. Gerçi bununla ilgili global bütçe uygulaması getirildi. SGK diyor ki al 8 milyar lirayı. Bana şu şu hizmetleri ver diyor. Sağlık Bakanlığı bunu kendi içerisinde dağıtıyor. Fakat özel hastanelerde bunu yapamıyorsunuz özel hastanelerde katılım payını artırmak zorunda kalıyorsunuz. Hâlbuki Sağlık Bakanlığının bir an önce aile hekimliği uygulamasını yaygınlaştırması lazım.

Aile hekimliği 40 ilde yaygınlaştı. Sevk zinciri 4 ilde vardı. Bayburt, Düzce, Denizli ve sanırım Gümüşhane de sevk zinciri var. 2009 yerel seçimlerinde önce kaldırıldı. Ben şuna dikkat çekmek istiyorum. Sağlık harcamalarında hızlı bir artış var. Ama biz henüz yaşlı değiliz. Bizim yaşlandığımız dönemde sağlık harcamaları GSYİH'nin % 9 unda % 10 unda olacak biz geçmişte emeklilikte yaptığımız savurganlığı aman burada yapmayalım. Tabi ki sistem böyle kalırsa tamam ama sağlıkta şunu yapamıyorsunuz emeklilikteki gibi bir aktüeryal hesaplama yok. Yani bağımlılık oranları gibi vs. yok. Bunların hesabını kolay kolay yapamıyorsunuz. Böyle giderse aile hekimliği devreye girmezse, sevk zinciri devreye girmezse, sağlık harcamaları benim tahminim 6-7 sene içerisinde gsyih'nin %9-10 una varacak. OECD ortalamasında üste çıkacak diye bekliyorum. Nüfusumuz henüz yaşlı değil. Buraya nokta koymak istiyorum.

Tabi ilaç fiyatlarında indirimle gidildi katılım payı arttırıldı. Ama sevk zinciri, aile hekimliğinde henüz bir gelişme yok. Tabii genel sağlık sigortasında birtakım sorunlarda var. Prim

borcu olan Bağ kurlular var. Bunlar yararlanamıyorlar. Ben sosyal güvenlik teorisi ve hukuku dersi veriyorum. Her ders sonunda yetmiş kişilik sınıfta yaklaşık 3-4 öğrenci geliyor. Hocam babamın Bağ kur'a borcu var. Ve sağlıktan yararlanamıyoruz. Ben nasıl kapsama girerim nasıl üniversitenin medikosundan yararlanabilirim? Gidin takside bağlatın diyorum. Takside bağlatıyoruz ama ödeyemiyoruz hocam diyorlar.

Bakın şu var uygulamada sorunlara baktığımızda borçlu bağımsız çalışanlara hiç prim ödememiş olanlar 4/ b de eski esnaf ve sanatkarlar kanununda %21. Prim ödemiş sigortalılar ama borçlu sigortalılar % 44,8, borçlu sigortalılar %34,2, % 66'sının borcu var esnaf ve sanatkarların. Tarım, çiftçi Bağ kur'una baktığımızda onlarda da %51,9'unun borcu var. Esnaf sanatkarlar da toplam borç 7400 lira, çiftçilerde de 2794 lira halbuki altmış günden fazla borcunuz olmaması lazım. Bu adamlar borçlu. Kaç kişi bunlar toplamda 3309000 kişi bunun yaklaşık 2 milyonu borçlu. Ailesiyle beraber 8 milyon kişi sağlık hizmetinden yararlanamıyor. Her ne kadar siz ben kapsamı genişlettim diyorsanız da bunlar efektif olarak sağlık hizmetinden yararlanamıyorlar. Bu çok ciddi bir sorun. Belki şöyle bir yöntem yapılabilir burada. Prim borçlarını sadece sağlık primlerinden alın bu kişilerin. Yine prim borcu dursun gerekirse. Ama sağlık primlerini bundan sonra düzenli ödeyenleri hiç olmazsa bu kanun yürürlüğe girdikten sonra sağlık hizmeti kapsamına alın.

Sağlık en temel insan hakkı. İnsanların elinden siz prim ödemezsen emekli primi ödemezsen ben seni cezalandırıyorum. Hastaneye gitmeyeceksin. Acil hallerde hizmet veriyorsunuz tamam ama adam bronşit oldu veya kadın antibiyotik kullanacak. Hastaneye gidemiyor ilaç alamıyor. Şimdi sosyal güvenlik kurumunda bir diğer sorun hiç sağlık güvencesi olmayanlar. Nasıl bir sistem var onu anlatayım önce. 18 yaş altında ki herkes sağlık güvencesi kapsamında dedik biz. Hiçbir

şart aranmaksızın kapsam altında. Herkeste çocuğunu hastaneye götürüyor. Tabii hastane anne babayla beraber çocuğu nereye bildiriyor SGK'na. İşte falanca çocuk geldi. Annesi babası sigortasız. Sen bunu tescilini yap ey SGK diyor. SGK da bunu yeşil kart bürosuna gönderiyor. Fakir mi değil mi tespit edilsin diye. Şimdi adam fakir değilse asgari ücretin üçte birinden daha düşük geliri yoksa daha yüksekse ama yine de bir güvencesi yoksa belki 30 liralık bir primle siz bunu kapsam altına alabilirsiniz . Yeşil kart bürosundan diyorlar ki sen buraya niye geldin ki? Biz senin gelir teslimini yapamayız. Sen yoksul değilsin, senin araban var. Hâlbuki kanunda böyle bir şey yazmıyor. Kişiyi yeşil kart verilmiyor ve bu kişi eve gidiyor. Bakın ondan sonra ne oluyor. Ondandır bu kişi gelir tespiti yaptırmadığı için SGK asgari ücretin iki katı üzerinden prim tahakkuk ettiriyor. Yani bu da ne kadar tutuyor biliyor musunuz kişi başına 180 lira. Şu an yeşil kart alamayan fakirlerin binlerce lira borcu var SGK ya. Peki, bunu nasıl tahsil edeceksiniz. Tahsil edemiyor Sgk. Şu anda birikmiş durumda. Bunların adreslerini tespit etmeye çalışıyor. İcra giderek yakında bunların evlerine. Yani yeşil kartın bir an önce sistem içinde olması lazım. Aksi takdirde bu kamu kurumları arasındaki koordinasyonsuzluk yeşil kart bürolarının bu hali insanları kapsam dışına itiyor. Ve daha yüksek prime esas kazançtan prim ödemiş oluyorlar.

Peki gelecek yıllardaki olası sorunlar ne?

Şimdi yoksulların sağlık primlerini karşılamak için eşdeğer tarh ölçeği mi kullanılacak dedim. Çünkü geçen gün bir haber okudum, haberde şöyle diyor. Dokuz milyon yeşil kartlının 6 milyonu iptal edilecek. Çalışma bakanlığının yaptığı çalışmaya göre. Dedim bu nasıl oluyor. Herhalde bir proje yapıldı. Daha sonra hane halkı bütçe anketi ham verileri var o verilerden eşdeğer fert ölçeğine göre asgari ücretin üçte birinden daha düşük geliri olanları hesapladım. 3 milyon kişi yapıyor.

Eşdeğer fert ölçeği şu demek: diyelim ki biz burada bir aileyiz. Dört kişi panelistler aileyiz. 1000 lira gelirimiz var. 2 tanede çocuk var. Normalde asgari ücretin üçte birinden daha düşük geliriniz olduğunda 1000 lira 4 e bölün 250 lira. Hepimize eşit katkı veriliyor. Ama eşdeğer fert ölçeği dediğimizde aile reisine 1 veriyor katsayı. Eşe 0.6 veriyor. Çocuklara 0.3 veriyor. Böylelikle olduk mu biz iki kişi. Böylelikle 500 lira yapıyor. Sen yeşil kart alamazsın, sen primini kendin ödeyeceksin diyor. Bu dünya bankasının yoksulluk ölçeğidir. Der ki ölçek büyüdükçe temel giderler azalır. Kira gideri vs. gideri. Böylelikle yeşil kartlıların 6 milyonu kapsam dışına çıkıyor. Benim buradan anladığım bu. Çok güvenilir kaynak bu, Anadolu ajansı vermiş bunu. Ben tuttum kendim bunu başka bir yerden test ettim eğer böyle bir niyet varsa bu çok hayra alamet değil. Biraz sonra anlatacağım nedenlerle bunların ödeme gücü yok.

Şimdi çok düşündüm. Yeni yapmakta olduğum bir çalışma. Yeşil kart yoksulluğun yansıyan yüzümü yoksa suiistimal kapısı mı diye? Oturdum yeşil kartlı nüfus oranını, zorunlu sigortalılar nüfus oranını, okullaşma oranları, ilköğretim okullaşma oranları, elektrik kaçağı gelirler itibariyle, ortalama hane halkı büyüklüğü, üniversiteyi kazanma oranlarını aldım. Bakın zorunlu sigortalılıkla yeşil kart sigortalıları arasında negatif korelasyon var. Korelasyon şu demek iki değişken arasındaki ilişkinin gücünü gösteriyor bize. Yani pozitif yönde veya negatif yönde. 0.70 in üzerinde ise çok güçlü bir ilişki var demektir. 0.30'un altındaysa zayıf bir ilişkiyi gösterir. 30 ile 70 arasında ise orta dereceli bir ilişkiyi gösterir. İllerde zorunlu sigorta oranı azaldıkça yeşil kart oranı artıyor. Ve anlamlı bir 97.5 çıkıyor oran. Hane halkı büyüklüğü arttıkça yeşil kartlı oranı artıyor. Pozitif bir korelasyon var sebepte şu elektrik kaçağına bakıyorsunuz elektrik kaçağı artıkça yeşil kartlı oranı artıyor. 82.4 korelasyon katsayısı. Sosyal yardımlara baktım. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfının verdiği. Orda 79.1

çıktı. Üniversiteyi kazanma oranına baktım. Üniversiteyi kazanma oranı 89.3 çıktı. Yani eğitim kalitesi açısından baktım buna. Hemen bir iki örnek vereyim. Bingöl de elektrik kaçağı 25.5 yeşil kartlı oranı % 54.2 ortaokullaşma oranı 43.4, zorunlu sigorta oranı 45. Denizli'ye baktığımızda elektrik kaçağı %1.3, yeşil kartlı oranı % 5.3, ortaokullaşma oranı %72.4, zorunlu sigorta oranı % 88.42 şimdi yeşil kart yoksulluğun göstergesi. Siz yoksul insanlardan bu primi nasıl toplayacaksınız. Ve hane halkı bütçe anketi ham verilerinden yaptığım bir çalışma. 2008 yılında 2008 verileri üzerinden çalıştım. Yeşil kartlıların 82. 6 sı asgari ücretin üçte birinde daha düşük bir gelir elde ediyor. Bunlar hak edenler. 17. 4 ü hak etmiyor. Seyfettin Gürsel ve arkadaşları 2006 verileri üzerinden çalışmışlar. Onlarda bu oranı 84 e 16 bulmuşlar. Ve gelir gruplarına göre yeşil kartlılara baktığımızda yeşil kartlıların %84'ünün ilk üç gelir grubunda yer aldığı görüyoruz en fakir üç gelir grubunda. Ve geri kalanının da dört beş altıda toplanıyor. Yani yeşil kart bir suiistimal kapısı mı değil bu ortaya çıkıyor buradan. Şimdi bundan sonra ki aşamada ne yapılabilir?

Giderlerin kontrolü açısından muhakkak sağlıkta bir veri tabanının kurulması lazım. Konulan teşhisle tetkikler arasında bir bağlantı var mı yok mu bunun ortaya konması lazım. Global bütçe tek başına bir çözüm değil. Muhakkak sevk zincirinin ve aile hekimliğinin yaygınlaştırılması gerekiyor. Bu arada hocalarımın da değiştiği gibi primsiz ödemelerle ilgili bir altyapı kurulması, yasanın çıkması gerekiyor. Yoksulluk eşiğinin iller itibariyle belirlenmesi gerekiyor. Şu an ki yoksulluk eşiği asgari ücretin üçte biri. Belki Bingöl de çok yüksektir ama Denizli'de yetersizdir. Yoksulluk eşiklerinin muhakkak belirlenmesi gerekiyor. Bütün olumlu gelişmelere rağmen bu aksaklıkların dikkate alınarak genel sağlık sigortasının sürdürülebilir hale getirilmesi gerekiyor. Bu erken dönemde yapılmış bir uyarı. On sene sonra umarım bizim dediklerimiz ortaya çıkmaz.

Teşekkür ederim.

CELAL TOZAN

Sosyal Güvenlik Uygulamalarında Çalışanların Yaşadıkları Sorunlar

Aslında sosyal güvenliğin hangi boyutuna nereden bakarsanız bakın sorunlar ortak. Onun için biz çalışanlar olarak baktığımızda da değerli hocalarımın ileri sürdüğü sorunlardan farklı şeyler söylemeyeceğiz. Fakat biz biraz daha hizmeti alan kişiler olarak farklı açıdan bakacağız.

Öncelikle sistemin kapsam sorunu çalışanlar açısından önemli. Niye önemli çünkü bu sistemin çalışanlar açısından büyük bir bölümünü kayıt dışı çalışanlar sebebiyle sisteme almış değil. Burada görüyorsunuz. Aynı mantıkla 1999'da yapılan reform sonrasında da kayıt dışı % 50 seviyelerinde kapsama alınamadı. Sene 2006 ve günümüz kayıt dışı % 45-50 seviyelerinde. Dolayısıyla sistemin kapsam sorununu çözdüğü iddiamız ortada yok. Yarısını biz kayıt dışı bıraktıysak çalışanların sistemin kapsam sorununu çözdüğümüzü iddia edemeyiz. Dolayısıyla sistemin kapsam sorununu çözmemiz için ne yapmamız lazım. Sosyal korumanın temelini oluşturacak sosyal yardım ve primsiz ödemeler sistemini kurmamız lazım. Ama gelin görün ki bugün oldu. Reformun en önemli ayağını oluşturan bu sistem henüz meclise taşınmadı. Neden çünkü bu sistemin amacı Türkiye de ne kadar farklı kurum varsa hizmet üreten tek çatı altında toplamayı amaçlıyor. Bu da bizi yönetenlerin işine gelmiyor. Çünkü bir bakıyorsunuz ki seçimlerden önce bir kaymakam çıkıyor. Yaranmak için 200 lira para dağıtacağım diyor. İnsanlar birbirinin üstüne çıkıyor. Çağdaş bir hukuk sistemine yakışmayacak görüntüler ortaya çıkıyor.

Bu sistem her şeyden önce Türkiye'de farklı alanlarda aynı amaçla hizmet sunan bütün kurumları tek çatı altında

toplayacak. Sadece onu değil kaynakları da sosyal yardımlaşma dayanışma fonu dahil tek çatı altında toplayacak. Çok daha önemlisi ülkemizin yapısına ekonomik sosyal gerçeklerine uygun yoksulluk eşiğini belirleyecek. Bakın ülkemizde ki yasalara hepsinde yoksulluk eşiği farklı belirlenmiş. Sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortasında da biraz önce hocam belirtti. Emeklilik kısmında farklıdır. Sosyal yardım kısmında farklıdır. Bu ortadan kalkıp tek bir eşik belirlenecek. Ve bu eşik hak olarak tanımlanacak. Kimse de bu benim yakınımdır diye vekilden bir kağıt götürmesine gerek kalmadan sistemden yararlanacak.

Diğer önemli bir konu finansman, bizim açımızdan da önemli. Çünkü sistemin finansmanı sürdürülebilir bir düzeyde güven vermediği sürece bu hizmetten yararlanan bizleri yeterli kadar hizmet sunacak diye ayıramazsınız. Giderleri kısmak zorunda kalırsınız giderleri kısınca kime faturası işçiyeye. 1999'da yapıldı hizmet reform edildi. Ama dendi ki o tarihte sayın bakan kulakları çınlasın. Sayın bakanla o yüzden aram açıldı. O tarihteki yasama sürecinde bende vardım. Daha çok hazinenin biraz önce Kadri hocamın belirttiği gibi uzmanlar hep ön plana çıkıyordu biz de biraz karşı çıktık. O nedenle o tarihteki çok değerli sayın bakanımızla biraz aramız açıldı ve biz de ayrılmak zorunda kaldık. Bugün de böyle. Mantık aynı. Nedir mantık sistemden yararlananların haklarını daraltın. Kimdir bunlar işçiler. Yetmedi sistemden yararlananların yükümlülüklerini işverenlere darlaştırın. O zaman o sistem fonksiyonunu yapamaz duruma gelmeyecek mi. İşte biraz evvel düşük aylıktan bahsediyoruz. Evet aylık düşük hem öle düşük ki TÜRK-İŞ verilerine göre açlık sınırının altında. Türkiye'nin gerçek piyasa verilerine göre açlık sınırı 811 milyon. Bugün bu sistemle ortalama aylık bunun çok altında. O halde bu sistem artık yoksul üretir duruma gelmiştir. Pazarlarda akşam pazar artıklarını toplamak zorunda bıraktıkları çok sayıda emekli dul ve yetimi

görmekteyiz. Onun için bu sistemin finansmanını çok iyi hesaplamak gerekir. Bakın bu reformlar yapılmadan önce sistemin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı % 60'ların üzerinde. % 57'ye düştü. Gittikçe de düşüyor. Bu yetmiyormuş gibi bir de kalkıyoruz SGK'nın prim alacaklarını yeniden yapılandırmaya. Prim alacağının yeniden yapılandırılması yeni bir borç stokunun oluşmasını sağlamaktadır. Hiçbir faydası olmadı bana göre. Bunun faturası kime kesildi düzenli prim ödeyen işverenle buradan yararlanan işçiye. Bunun için biz bu konuda son derece kaygılıyız. Sistemin aktif pasif dengesini sağlayacak ama bu sürdürülebilir yapıda oluşumu siz meydana getirmediğiniz sürece bu sistemin aktüer dengesini sağlamanız finansmanını sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmanız olanaksızdır. Bakın aktif pasif dengelerine. İlk reform yapıldı. 1999 yılında 2.24 ten 2.15 e düştü. Hemen düşüş kaydediyor. Yine bakıyorsunuz 1.9 dan 1.83'lere kadar düşmüş. Neden çünkü bu sisteme sistemden yararlanan biz çalışanların güveni kalmamış, aylık düşük, aylığa ulaşmak zor, sağlıktan biraz önce kolay ulaşılabilir şeklinde söyleniyor ama yeterli kadar yararlanma olanağı yok çünkü piyasalaştı, cepten para ödeme söz konusu. O zaman diyor ki çalışan gönüllü olarak ben bu sisteme girmek istemiyorum. İşte kayıt dışılığı teşvik eden bir konu.

Özelleştirme, özelleştirmenin bu sisteme getirdiği bu maliyeti hiç hesaplandı mı? Bakın biz Tekel fabrikasını özelleştirirken bir Maltepe sigara fabrikasının bir yıllık sadece o fabrika nedeniyle özelleştirme nedeniyle kuruma getirdiği yükü 15 milyon lira olarak hesapladık. Ve bunu Türkiye genelinde istihdamdan yoksun özelleştirmelerin sonucunda bu sisteme getirdiği yükün bu olduğunu çok iyi hesaplamak lazım. Burada da tablo da görüyorsunuz giderek sistem durmadan açık veriyor ve açık sürekli büyüyor ve transferlerde büyüyor. Transferlerde büyüdükçe herkesi tekrar kuşku sarıyor. Ve yeniden sistemin tekrar reforme

edilmesi gündeme geliyor. Tekrar bu sistemin finansmanını sağlama konusunda yeni düzenlemeler yapma ihtiyacı var. Bu da bizi rahatsız ediyor.

Kahvede çay içiyor Erzurumlu. 1,2,3 derken 29 da durmuş. Kahveci gitmiş demiş ki ya şunu 30 a tamamla da düz hesap olsun. Erzurumlu demiş 29'dan sonrası bende çarpıntı yapıyor.

Şimdi bu safhada reform bizde çarpıntı yapıyor.

Bu sistemin bir başka önemli konusu sağlık. Sağlık harcamalarını önemli ölçüde artırdı doğru, güzel. Ama acaba bundan yararlananlar aynı ölçüde sağlık harcamalarından yararlanma olanağına kavuştu mu? Bunu söyleyebilir misiniz hayır. Kurum bu sisteme ulaşmayı kolaylaştırdığı kadar bu sistemden aynı ölçüde yararlanma olanağını sağlayamadı. Bakın hiç gereği yokken kurum tuttu hastaneleri kendi içerisinde sınıflandırdı. Ve bu sınıflandırmaya göre kişilerin cepten para ödemesini sağladı. Eğer benim gelirim düşükse %70 cepten para ödeyeceğimiz bir sağlık kurumuna gitmem mümkün mü? Değil. O zaman siz bu sistemin herkese eşit bir şekilde yararlanma olanağı sağladığını söylememiz mümkün değil. Bu sağlık sisteminden yararlanmada başka önemli sorunlarda yaşadığı işçiler. Türkiye de kadından yana pozitif ayrımcılığın şu ya da bu şekilde devam etmesi söz konusu.

18 yaşını geçmiş çocukları biz sistemin dışına çıkardık. Çıkardık da ne oldu, kimler mağdur oldu, neler olduğunu gördünüz mü?

18 yaşını doldurmuş kız çocuklarının da aslında bu sistemden yararlanmaları uzunca bir süre gereklidir. Kadının çalışma hayatına işgücüne katılma oranı ortada. Kadının istihdam edilebilirlik oranları ortada iken bizim bu sistemde bunu getirmemiz hiçte doğru bir uygulama olmadı yine bu sistem işçileri kendi arasında farklılaştırıyor.

Kamuda çalışanların, kısmi süreli çalışanların primini devlet ödeyecek. Özel sektörde çalışanlar cepten ödeyecek bu hangi kamu vicdanına sığar? Siz katılım miktarını artırırırsanız bu sistemin yükünü artırırırsınız.

Bizim kapıcının hanımı hasta. Gittim niye hastaneye götürmüyorsun dedim. Hocam dedi 2,5 lira yol parası, bilmem ne kadar katılım parası mümkün değil bir de duyduk ki hanımı götürmüş hastaneye bir hafta mı on gün sonra mı 5 liraya tedavi olacak hanım belki katılım payı yüzünden ağırlaşınca götürüldü 5 gün hastanede yattı.

Ne sağladı bu katılım payı. Değerli katılımcılar sağlık harcamaları burada. Sürekli artıyor bu sorunların artarak devam etmesi sağlık alanında da bu sistemin yeteri kadar gerekeni yaptığı ya da artık sistemin tam oturduğunu söylemek mümkün değil.

Bakın hak ve yükümlülüklerde birliktelik sağlamak bunu çok istedik biz sendikalar bunun arkasında durduk bunu savunduk. Bu sistem bizim bütün hak ve yükümlülüklerdeki ağırlaştırmasına rağmen acaba çalışanları açısından hak ve yükümlülüklerde birliktelik sağladı mı? Hayır.

Burada çok özür diliyorum 2008 yazıyor. 2010 yılının aylıklarındır. Lütfen onu 2010 olarak düzeltin. Bakın emekli aylıklarını görüyorsunuz. Emekli aylıkları memurların 810 lira. SSK'luların 658 lira bağımsız çalışanların ise ortada. Şimdi, burada bu kadar farklılıklar varken 549 lira bağımsız çalışanların. Biraz önce de söyledim kendi içinde de farklılaşma yarattığını.

Kamu ve özel sektördeki işçiler açısından yine memur malulen emekli olduğu zaman buna tam aylık ödeyeceksiniz, görev malullerinden söz ediyorum. Ama öbür taraftan işçinin maluliyetini çalışma gücü kayıp oranına göre belirleyeceksiniz niye işçinin günahı ne? Burada hak ve yükümlülüklerin birlikteliğinden söz edilebilir mi?

Memurun tavanını kaldıracaksınız prime esas yüksek kazanç yüksek aylık almasına olanak sağlayacaksınız. Ama işçiye bu olanağı tanımayacaksınız. Burada hak ve yükümlülüklerde birliktelik var diye söz edilebilir mi? Yok.

Burada yeni sistem uygulanmasıyla birlikte yeni sorunlar getirdi.

Örneğin isteğe bağlı. Bir gruba biz emekliliğe ulaşmasında kolaylık sağlamak istedik. Kimler onlar kısmi süreli çalışanlar. Eğer siz kısmi çalışma günleriniz içerisinde eksik günlerinizi tamamlamak istiyorsanız diyoruz biz kısmi süreli çalışan işçiye gir isteğe bağlı sigortalılığa prim öde. Ama sen kısmi süreli çalışırken isteğe bağlı girdin bu sürelerin hepsi Bağ kurlu, öte yandan biz işçilerin emeklilik için prim gün sayısına 7200 gün diyoruz. Kim için kısmi süreli çalışanlar var diye. Ama bir taraftan biz Bağkurlu yapıyoruz. 9000 gün prim ödemek için zorluyoruz. Bu neresi uygulamada işçiye sorun yaratmayan bir boyut, neresi düzelmiş?

Bir başka konu yine kısmi süreli çalışanlarla ilgili. Adam hem üretici hem de aynı zamanda işçi. Üretici olan bu kişiye kıdemi durduğunda gidiyor kurum yakasına yapışıyor. Ey işçi sen artık işçi değilsin niye ara verdin sen artık tarım sigortalısısın. Peki işçinin günahı ne burada? Sistemin çalışanlara bu derece etkin şekilde fatura edilmesini biz çokta doğru bulmuyoruz.

Öbür taraftan fiili hizmet zammı, fiili hizmet zammı nedir? Risk nedir işin riski peki bir tarafta aynı risk altında kalanlara siz diyorsunuz yasada sizin unvanlarınız, çalışma alanlarınız yer almadığı için bundan faydalanamazsınız. Öbür taraftan da diyoruz ki sen faydalanırsın. Kendi içinde aynı işi yapanlar için farklı bir uygulama var bir başka konu kurumsal yapının özerkliği de çok önemli işçiler açısından son derece bu da önemli bakın sistemin özerk yönetilmemesi özerk yapıdan

yoksun olması kaynakların etkin olarak kullanımını maalesef ortadan kaldırmıştır. Ve bunda da en çok insan kaynakları israf ediliyor.

Kısa sürede bu kurum kuruldu. Aynı iktidar döneminde beş defa kurum başkanı değişti. Böyle bir kurumun insan kaynaklarını etkin kullandığı söylenebilir mi?

Yetişmiş insan gücünü kolay bulamıyorsunuz. Hizmet alan işçiler bu yetişmiş insan gücü uçta olmadığı için, yeteri kadar mevzuatı bilen insanlar olmadığı için çok şekilde zorluk çekiyorlar hizmeti alırken, evet kurumun çalışanları bu konuda görevden alınmalarına rağmen çok iyi, çok etkin çalışıyorlar ama nereye kadar kurum özerk yönetilmediği sürece; yerinden yönetimin gücünden yararlanmadığı sürece kaynakların işçinin yani prim ödeyenlerin hizmetine sunulması düşünülemez. Aslında söylenecek çok sorun var ama zaman kısıtlı hepinize saygılar sunuyorum.

PROF. DR. HÜSEYİN AKYILDIZ

KAPANIŞ KONUŞMASI

Sayın vekilim, Sayın TÜRK-İŞ Başkanım Sayın hocalarım

Şimdi içimden geldiği gibi konuşacağım. Sorunlarla karanlık bir tablo çıktı ortaya. Bir de sorunlara pozitif yönden bakalım. Sorunların da faydalı olduğu bir boyutu bulunmaktadır. Sorunların olmadığı bir dünya insan psikolojisine ters zaten! Keza sorunların olmadığı bir dünyanın sonu ya cennet olurdu ya da akıl hastanesi! Sonuçta sorunlar olacak. Sorunlar olacak ama sorunların çözümleri de olacak. Öyle bir dünyada yaşıyoruz ki, tarihin bir sonraki aşaması bir önceki aşamasıyla çelişiyor. Keza çelişkiler ve değişen her şey, tarihin bir sonraki aşamasının doğrularının yanlışladığı şeyleri oluşturuyor. Yani tarih zaferlerle dolu olan bir olgu değildir sadece! Yan-

lıkların da çöplüğüdür tarih! Bu açıdan baktığımızda, sosyal güvenlik sistemimizin içinde bulunduğu durum, sorunların ağırlığı; bunlardan korkmamak gerekiyor. Yani bunlarda da bir hayır var. Yani sorunlarda da bir hayır var. Çünkü her ne kadar cenneti kuramayacaksak da; hiç olmazsa akıl hastanesine de gitmeyeceğiz.

Bir başka açıdan bakıldığında, “Laboratuvarlar, icatlar ve buluşlarla tarihin yazıldığı yerlerdir laboratuvarlar!” Laboratuvarlar tarihin yazıldığı yerler olduğu kadar da; yanlış deneyler ve yanlış sonuçların da çöplüğüdür laboratuvarlar! Ancak şunu unutmamalıyız! Laboratuvarlardaki yanlış deneyler ve yanlış bulgular, tarihin ilerlemesi, evrimi ve bir sonraki aşamasının tespitinde toprağa düşen şehit asker gibidirler. Bu bağlamda, buradaki hocalarımız, TÜRK-İŞ’in sayın yetkilileri, Bakanlığımızın değerli temsilcileri, ben de dâhil burada kendi bulgularımızı ve doğrularımızı söyledik. Tarihin bir evresinin ürettiği olgular tarihin bir sonraki aşamasında yanlışlanmaktadır. Keza her olgu anti tezini de kendi içinde taşır. Bu olgu materyalistler için determinizm, inananlar için de Allahın iradesidir. Tasavvuf ne diyor? “Her hayırda bir şer, her şerde bir hayır var” diyor. Yani mutlak doğruyu burada kimse içermiyor. Dolayısıyla burada sarf edilen çabaların hepsi çok mükemmel çabalar. Burada söz alanların hepsi de doğrularıyla tarihe yazılan birer zafer; yanlışlarıyla da toprağa düşen birer şehittir. Ben burada kurduğumuz bu laboratuvarı ve katılımcıların tümünü bu koordinatlar içerisinde algılıyorum. Büyüklerimin küçüğü olarak, geçmişte bende emeği olan emektar hocalarımın da minnettarı olarak, daha önce çalıştığım sendikam ve diğer TÜRK-İŞ’e bağlı sendikaları; oralarda da tecrübî bir sosyolog, psikolog, bir bilim adamı olmama vesile olan bu teşkilatları da unutmuyarak; bunların hepsine teşekkür ediyorum. Hepinize saygılar sunuyorum! Çok çok teşekkürler! Umarım daha güzelini önümüzdeki yıl bir daha düzenleriz. Her şey gönlünüzce olsun!

