



Erdiç Yazıcı | Hıdır Düzkaya | Mehmet Akif Özer | H. Yunus Taş
İlknur Şemşek | Adnan Mahiroğulları | Pınar Hayaloğlu | Seyfettin Artan
Selim Koray Demirel | Banu Özbucak Albar | Gökhan Ofluoğlu | Özden Taşğın
Hasan Bozgeyikli | Emre Emrullah Boğazlıyan | Mustafa Şen
Yusuf Erdem Tunç | Mehmet Merve Özaydın | Ömer Can Çevik
Mehmet Öçal | Özal Çiçek | Sanem Berkün



HAK-İŞ KONFEDERASYONU

Tunus Caddesi No: 37 Kavaklıdere 06680 Ankara
Tel +90 312 417 80 02 - 417 79 00 Faks: +90 312 425 05 52
www.hakis.org.tr





HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi
HAK-İŞ International Journal of Labour and Society

Cilt: 6, Yıl: 6, Sayı: 16
2017/3



HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi
HAK-İŞ International Journal of Labour and Society

Cilt: 6, Yıl: 6, Sayı: 16 / 2017 (3) /ISSN: 2147-3668 / E-ISSN:2587-103X

Sahibi / Owner:

HAK-İŞ Konfederasyonu Adına Genel Başkan: Mahmut Arslan

Editör / Editor: Dr. Osman Yıldız

Editör Yardımcısı / Assistant Editor: Doç. Dr. Hasan Bozgeyikli

Yayın Danışmanı / Publishing Consultant: Yahya Düzenli

Akademik Danışman / Academic Advisor: Prof. Dr. Mehmet Karataş

Genel Yayın Yönetmeni / General Director: Emir Osmanoğlu

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Responsible Editor: Av. Hüseyin Öz

Yayın ve Hakem Kurulu / Editorial Board*

Prof. Dr. Abdulkadir Şenkal, Kocaeli Üniversitesi • Prof. Dr. Adnan Mahiroğulları, Cumhuriyet Üniversitesi • Doç. Dr. Ahmet Özcan, Çankırı Karatekin Üniversitesi • Yrd. Doç. Dr. Ahmet Tak, Çankırı Karatekin Üniversitesi • Prof. Dr. Aşkın Keser, Uludağ Üniversitesi • Prof. Dr. Banu Uçkan, Anadolu Üniversitesi • Prof. Dr. Burhanettin Duran, SETA • Doç. Dr. Bünyamin Bacak, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi • Prof. Dr. Cengiz Anık, Marmara Üniversitesi • Doç. Dr. Emel İslamoğlu, Sakarya Üniversitesi • Prof. Dr. Erdal Karagöl, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi • Doç. Dr. Erdiç Yazıcı, Gazi Üniversitesi • Prof. Dr. Faruk Sapançalı, Dokuz Eylül Üniversitesi • Doç. Dr. Faruk Taşçı, İstanbul Üniversitesi • Prof. Dr. Fatih Tayfur, ODTÜ • Prof. Dr. Fatmagül Berktaş, İstanbul Üniversitesi • Doç. Dr. İbrahim Yenen, Karabük Üniversitesi • Doç. Dr. İdris Demirel, Celal Bayar Üniversitesi • Dr. Murat Yılmaz • Doç. Dr. Mustafa Altunoğlu, Anadolu Üniversitesi • Doç. Dr. Münir Dedeoğlu, Karabük Üniversitesi • Doç. Dr. Orçun İmga, Polis Akademisi • Doç. Dr. Osman Özkul, Sakarya Üniversitesi • Prof. Dr. Tekin Akgeyik, İstanbul Üniversitesi • Doç. Dr. Yavuz Bayram, Karadeniz Teknik Üniversitesi • Doç. Dr. H. Yunus Taş, Yalova Üniversitesi

Danışma Kurulu / Advisory Board*

Prof. Dr. Zakir Aşar, Gazi Üniversitesi • Prof. Dr. Adem Esen, İstanbul Üniversitesi • Prof. Dr. Adem Sözüer, İstanbul Üniversitesi • Prof. Dr. Adnan Karaismailoğlu, Kırıkkale Üniversitesi • Prof. Dr. Alâattin Karaca, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi • Prof. Dr. Ali Şafak • Prof. Dr. Alpay Hekimler, Namık Kemal Üniversitesi • Prof. Dr. Bilal Eryılmaz, İstanbul Medeniyet Üniv. • Prof. Dr. Birol Akgün, Maarif Vakfı • Prof. Dr. Celalettin Vatandaş, Karadeniz Teknik Üniversitesi • Prof. Dr. Fatih Uşan, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi • Prof. Dr. Fevzi Demir, Yaşar Üniversitesi • Prof. Dr. İbrahim Erol Kozak, Karatay Üniversitesi • Prof. Dr. İsmail Hakkı Genç, American University of Sharjah • Prof. Dr. Mehmet Karataş, Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi • Prof. Dr. Necati Engeç, South Carolina State University • Prof. Dr. Refik Korkusuz, İstanbul Medeniyet Üniversitesi • Doç. Dr. Şennur Özdemir, Ankara Üniversitesi • Prof. Dr. Şükrü Karatepe, T.C. Cumhurbaşkanlığı • Prof. Dr. Vedat Bilgin, TBMM • Prof. Dr. Yasin Aktay, TBMM • Prof. Dr. Yavuz Atar, T.C. Cumhurbaşkanlığı

*Soyadına göre alfabetik sırada *In alphabetical order by surname*

Baskı: Aralık 2017 / **Printed in:** December 2017

DergiPark: <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/hakisderg/>

Web: www.hakisemekvetoplum.org.tr

HAK-İŞ Konfederasyonu

Tunus Caddesi No: 37 Kavaklıdere/06680 Ankara

Tel: +90 312 417 80 02 Faks: +90 312 425 05 52

W: www.hakis.org.tr

E-mail: hakis@hakis.org.tr

Hazırlık ve İçerik Danışmanlığı

Preparation and Content Consultancy

ADAMOR Toplum Araştırmaları Merkezi

Tel: 0312 285 53 59 / Faks: 0312 285 53 99

W: www.adamor.com.tr

E-mail: hakisdergi@gmail.com

HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, yılda üç sayı yayımlanan hakemli bir dergidir. Yayımlanan yazıların sorumluluğu yazarına aittir. Yazıların tüm hakları dergiyeye aittir. **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, **ASOS (Akademia Sosyal Bilimler İndeksi)**, **SOBIAD** ve **ARASTIRMAX Bilimsel Yayın İndeksi** tarafından taranmaktadır.

HAK-İŞ International Journal of Labour and Society is a refereed journal which is published three times a year. The responsibility of published articles belongs to the authors. The rights of the published articles belong to the journal. **HAK-İŞ International Journal of Labour and Society** is searched through **ASOS (Akademia Social Sciences Index)**, **SOBIAD** and **ARASTIRMAX**.

YAYIN İLKELERİ

- Çalışma hayatının önemli kurumlarından biri olan **HAK-İŞ Konfederasyonu** tarafından yayımlanan **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, gelen makalelerin herşeyden önce bilimsel yeterlilik kriterlerine uygun hazırlanmış olup olmadığına bakar.
- **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi** aynı zamanda, hazırlanan makalelerde çalışma hayatı alanında faaliyet yürüten kurumlara ilişkin görüşlerin objektif olarak yansıtılmasına büyük önem vermektedir.
- **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, disiplinlerarası bir yaklaşımla çalışma hayatı, toplum, siyaset, ekonomi ve sosyal politika kavramlarını merkez alarak hazırlanan çalışmaların yer aldığı hakemli bir dergidir. Dergi **dört aylık** olmak üzere yılda üç (3) kez yayımlanır.
- **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**'nin yayım dili Türkçe'dir. Bununla birlikte, yaygın kullanıma sahip dillerde yazılmış makaleler de kabul edilir. Bu makaleler orijinal biçimleriyle ya da Türkçe'ye çevrilerek kullanılır.
- Dergide yayımlanan yazıların daha önce hiçbir yaygın organında yayımlanmamış, ilk defa **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**'nde yayımlanıyor olması gerekmektedir. Daha önce bilimsel bir toplantıda sunulmuş olan bildirimler, bu durumun belirtilmesi şartıyla kabul edilebilir. İlk yayımlandığı tarihten itibaren asgarî 25 yıl geçmiş olan; önem ve etki bakımından klasik metin olarak değerlendirilebilecek yazı ve çeviriler, daha önce yayımlanmamış olmaları kuralının istisnasını oluşturur. Bu tür metinlere daha önce yayımlanıp yayımlanmamış olmalarına bakılmaksızın **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**'nde yer verilebilir. Buna ilaveten, dergide, kitap eleştirileri de yayımlanabilmektedir.
- **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**'nde yayımlanan yazıların fikrî sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayım için kabul edilen metinlerin, fizikî ve elektronik ortamda, tam metin olarak yayımlanmak da dâhil olmak üzere, tüm yayım hakları **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**'ne aittir. Kullanılan çizim, fotoğraf ve görsel malzemelerin hakları da **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**'ne ve anlaşmalı olarak da çizer ve fotoğrafçılarına aittir.

İÇİNDEKİLER

415 • Takdim

417 • Editörden

419 • Erdiñ Yazıcı • Hıdır Düzkaya

Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü: Türkiye ve Avrupa Birliği Mevzuatı Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

457 • Mehmet Akif Özer

Yönetişimden Dijital Yönetişime: Paradigma Değişiminin Teknolojik Boyutu

480 • H. Yunus Taş • İlknur Şemşek

Türkiye Ve Dünya'dan Sosyal Girişimcilik Örnekleri Ve İstihdama Katkıları

498 • Adnan Mahiroğulları

1980 Sonrasının Sosyoekonomik Değişim Ve Dönüşümü Bağlamında Sendikacılıkta Geline Nokta

523 • Pınar Hayaloğlu • Seyfettin Artan • Selim Koray Demirel

Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Ve Özel Sektör Borçlanması Ve Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyümeye Etkileri

538 • Banu Özbucak Albar • Gökhan Ofluoğlu

Çalışma Hayatında Mobbing Ve Tükenmişlik İlişkisi

551 • Özden Taşğın • Hasan Bozgeyikli • Emre Emrullah Boğazlıyan

Üniversiteli Gençlerin İşsizlik Kaygıları İle Psikolojik Dayanıklılıkları Arasındaki İlişki

568 • Mustafa Şen • Yusuf Erdem Tunç

Türkiye'de Çalışma Yaşamında Özel Grupların İş Sağlığı ve Güvenliği Kapsamında Değerlendirilmesi

597 • Mehmet Merve Özyaydın • Ömer Can Çevik

Türk Sosyal Politikasında Refah Kurumlarının Yapılanma Çabaları: 1960-1980 Dönemi

616 • Mehmet Öçal • Özal Çiçek

Türkiye Ve Avrupa Birliği'nde İş Kazası Verilerinin Karşılaştırmalı Analizi

638 • Sanem Berkün

Kamu Açısından Yönetim

CONTENTS

415 • Preface

417 • Editorial

419 • Erdinç Yazıcı • Hıdır Düzkaya

The Legal Status of Syrians in Turkey From Being Guest to Citizenship: A Comparative Evaluation on Turkey and European Union Legislation Axis

457 • Mehmet Akif Özer

From Governance to Digital Governance: Technological Dimension of Paradigm Shift

480 • H. Yunus Taş • İlknur Şemşek

Examples From Turkey and The World on Social Entrepreneurship and Contribution to Employment

498 • Adnan Mahiroğulları

Situation of The Unionism in The Context of The Post 1980 Socioeconomic Change and Transformation

523 • Pınar Hayaloğlu • Seyfettin Artan • Selim Koray Demirel

The Effects of Public, Private and Foreign Debt on Economic Growth For Countries in The European Union

538 • Banu Özbucak Albar • Gökhan Ofluoğlu

Relationship Between Mobbing And Burnout in Working Life

551 • Özden Taşgın • Hasan Bozgeyikli • Emre Emrullah Boğazhyan

The Relationship Between University Students' Unemployment Anxiety and Their Psychological Resilience

568 • Mustafa Şen • Yusuf Erdem Tunç

Evaluation Within the Scope of Occupational Health and Safety of Disadvantaged Groups in the Working Life in Turkey

597 • Mehmet Merve Özaydın • Ömer Can Çevik

The Effort Of Building Welfare Institutions in Turkish Social Policy: The Period Between 1960-1980

616 • Mehmet Öçal • Özal Çiçek

Comparative Analysis of Occupational Accidents Data in Turkey & EU

638 • Sanem Berkün

Administration in Terms of Public

TAKDİM

HAK-İŞ Konfederasyonu sendikal mücadeleyi insan onurunu temel olarak ve insanın yaratılıştan gelen saygınlığının korunmasını da içeren bir misyonla yapmaktadır. Konfederasyonumuz kurulduğu günden bu yana her daim bu ilkenin hayata geçmesi için çaba sarfetmiştir. Biz, çalışma hayatındaki çarpık sorunların ortadan kaldırılması konusunda mücadele ederken “daha iyi ücret” mücadelesi gibi basite indirgenemeyecek bir dava olarak bakıyoruz sendikal mücadeleye. Her platformda emeğin kutsiyetini insanın onurunun ayrılmaz bir parçası gibi aziz bilerek ve bu bilinçle hareket ediyoruz.

Çalışma hayatımızda 1933 yılından beri uygulanmakta olan “taşeron sistemi”nin insan onuruna aykırı bir düzenleme olduğunu ve kaldırılması gerektiğini savunarak sistemli bir mücadele verdik. Taşeron sistemini çalışma hayatımızın gündeminden kaldırmak için öncelikli olarak bilimsel çalışmalar yaptık. 2014 yılında 5 bin 500 taşeron işçinin katılımıyla “Hak İş Taşeron Araştırması”nı gerçekleştirdik. Bu araştırma taşeron işçilerin sorunlarını görünmez olmaktan çıkartıp somut ve müşahhas bir olguya dönüştürdü. 2017 yılının ortasında ise Taşeronda Gelecek Beklentisi başlıklı bir çalışma yaparak taşeron işçilerin mevcut durumlarından hareketle nasıl bir gelecek beklentisi içinde olduklarını ele alarak ne olması gerektiğinin cevabını bulmaya çalıştık. Biz sendika olarak sadece şikayet eden bir sendika değiliz. Varolan soruna bütüncül bir yaklaşımla çözüm üretilmesi gerektiğini düşünüyoruz. İnanıyorum ki bu iki araştırma bilimsel açıdan Türkiye’de taşeron işçilerin durumlarıyla ilgili objektif ve sorunu en doğru yöntemle çözme derdinde olan araştırmalardır. Bilimsel olarak ayrıca HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi’nde bilim adam-

larımızın hazırlamış olduğu makale çalışmalarının da yine sorunun çözü-
müne önemli katkısı olduğunu vurgulamakta fayda var.

Artık kamuda taşeron sisteminden vazgeçen bir Türkiye var. Taşeron
sorununun çözülmesi bütün dünyada ezberleri bozan bir iştir. Bu sorunun
çözümü aynı zamanda bölgemiz ve bütün insanlık için tarihi bir adımdır.
Çünkü kamu işlerinin kamu işçisi eliyle yapılmak istenmesi, dünyada gü-
vencesizliği dayatan küresel güçlere karşı da bir meydan okumadır. Küre-
selleşmenin bize dayattığı kamunun küçültülmesi gibi dayatmalara karşı
verilmiş çok değerli bir cevap niteliği taşımaktadır.

Taşeron işçilerin kadroya geçirilmesinde başta Sayın Cumhurbaşı-
kanımız Recep Tayyip Erdoğan olmak üzere Başbakanımız Binali Yıldırım ve
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanımız Jülide Sarıeroğlu ve emeği geçen
bütün herkese ayrı ayrı teşekkür ediyorum. Sendikal mücadele tarihine
altın harflerle yazılacak olan bu başarı öyküsünde tüm üyelerimizin emeği
ve katkısı olmuştur.

Tarihi açıdan önemli bir gelişmenin hemen ardından yayınlanmakta
olan HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi'nin 16. sayısı ile altıncı
yılımızı da doldurmuş olduk. Emeği geçen bütün yazar ve akademisyenle-
rimize teşekkür ediyorum. İyi okumalar.

Mahmut ARSLAN

HAK-İŞ Genel Başkanı

EDİTÖRDEN

Altıncı yılımızı da 16. Sayımızla birlikte geride bırakıyoruz. Bu sayımızla birlikte altı yılda bir 160'ın üstünde makale yayınlandı. Her sayımız üç bin ile 5 bin arasında basıldı ve araştırmacılar ile karar alıcılara dağıtıldı.

Dergimiz www.hakisemekvetoplum.org.tr internet sitesinden “open journal” sistemiyle herkesin erişimine açık olarak yayın yapıyor. Ayrıca Türkiye’de önemli bilimsel platformlardan biri olan DergiPark uygulamasında <http://dergipark.gov.tr/hakisderg> adresinden de yayında olan Emek ve Toplum artık bütün bilimsel platformların takip ettiği bir çalışma haline gelmiştir.

Sadece DergiPark sistemi üzerinden bakıldığında Emek ve Toplum dergisine olan ilgi ve alakayı anlamak yeterli olacaktır. DergiPark sistemi üzerinden bugüne kadar 107.820 defa dergimizden makale indirilmiş ve okuyucularımız yayınlanan çalışmalardan yararlanmışlardır. Bilimsel açıdan derginin yayın aşamasında gösterdiğimiz özenin karşılığını bu şekilde görüyor olmak son derece mutluluk verici.

Dergimizin bu sayısında Türkiye’deki Suriyelilerin hukuki statüsünden 1980 sonrası sendikacılığındaki dönüşüme, üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ile psikolojik dayanıklılıkları arasındaki ilişkiden Türk sosyal politikasında refah kurumlarının yapılanma çabalarına kadar birçok konuda çok değerli çalışmalar bulacaksınız.

2018’nin herkes için daha verimli, üretken ve huzurlu bir yıl olmasını diliyorum.

Dr. Osman Yıldız

Editör

MİSAFİRLİKTE VATANDAŞLIĞA TÜRKİYE'DEKİ SURIYELİLERİN HUKUKİ STATÜSÜ: TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ MEVZUATI EKSENİNDE KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRME

Erdinç Yazıcı¹ - Hıdır Düzkaya²

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7303-121X

²ORCID ID: orcid.org/0000-0002-2157-0438

Öz

Günümüzde ulusal sınırları aşan Suriyeli sığınmacı göçü, II. Dünya Savaşı sonrası uluslararası ölçekte karşılaşılan en büyük insani krizdir. 2011 yılından bu yana Suriye'de yaşanan çatışmalar, ülke nüfusunun neredeyse yarısını zorla yerinden ederek, bölge ve AB ülkelerini hedefleyen göç hareketini tetiklemektedir. Bu göç hareketinin neden olduğu sorunları anlayabilmek ve bu sorunlara çözüm üretebilmek için, öncelikle söz konusu hareketin öznesi olan sığınmacıların hukuki statüleri ve mevcut durumdaki haklarının anlaşılması gerekmektedir. Bu amaçla yapılan çalışma, AB ve Türkiye'deki göç hukukunun gelişim süreçleri, modern göç hukuku yaklaşımları ve Suriyeli sığınmacılar özelinde izlenen politikaları açıklamaya çalışmakta ve karşılaştırmalı bir değerlendirme sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Suriyeli Mülteciler, AB, Türkiye, Mülteci Hukuku, Geçici Koruma.

¹ Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İİBF, Çalışma ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara- Türkiye.
E-posta: erdincy@gazi.edu.tr.

² Arş. Gör., Gazi Üniversitesi, İİBF, Çalışma ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara- Türkiye.
E-posta: hduzkaya@gazi.edu.tr, Sorumlu yazar.

THE LEGAL STATUS OF SYRIANS IN TURKEY FROM BEING GUEST TO CITIZENSHIP: A COMPARATIVE EVALUATION ON TURKEY AND EUROPEAN UNION LEGISLATION AXIS

Erdinç Yazıcı – Hıdır Düzkaaya

ABSTRACT

Nowadays, going beyond national borders, migration of Syrian refugees is the biggest humanitarian crisis on the international scale after World War II. The conflicts that have taken place in Syria since 2011 have forced almost half of the country's population to displace, triggering a migration movement targeting the region and EU countries. In order to understand the problems of this migratory movement and to be able to find solutions to those problems, it is necessary to understand the legal status of the refugees and their rights in the current situation. For this purpose, this work aims to clarify the development processes of immigration law in EU and Turkey, modern immigration law approaches, policies about Syrian refugees and presents a comparative evaluation.

Keywords: Syrian refugees, EU, Turkey, Refugee Law, Temporary Protection,

GİRİŞ

İnsanoğlunun tarih sahnesine çıktığı günden bu yana toplumsal ilişkiler bütününe etkileyen en önemli olgulardan birisi olan göç; kişilerin ya da grupların -sembolik, coğrafi ya da idari sınırların ötesinde- yeni yerleşim alanları ve yaşam tarzlarına doğru hareketi olarak tanımlanabilmekte ve homojen olmayan içeriğinin doğal sonucu olarak her toplum için farklı sonuçlar doğurmaktadır.

Bu çerçevede, sosyal bir parametre olarak göç olgusu; gerçekleşme biçimi, nedeni ve sonucuna bağlı olarak birçok farklı şekilde sınıflandırılabilir. Göçün nedenleri arasında ekonomik kaygılardan doğal afetlere, etnik çatışmalardan ülkelerarası savaşırlara kadar birçok faktör sıralanabilmesine rağmen; yer değiştirme olgusu genellikle iradeye bağlı olarak, gönüllü - isteğe bağlı- ve zorunlu temel başlıkları altında incelenmektedir (Strateji Düşünce ve Analiz Merkezi [SDAM], 2015, s. 2). Çoğunlukla ekonomik kaygılara dayanan göç hareketleri sonrasında, göçmen statüsüne sahip gruplar ortaya çıkmaktadır. Liberal ve neo-liberal politikaların doğal sonucu olarak önce köylerinden şehirlere, günümüzde de az gelişmiş ülkelere gelişmekte ve gelişmiş ülkelere yönelen bu göç hareketi; Uluslararası Göç Örgütü'nün verilerine göre, 2015 yılı itibariyle 244 milyon kişiyi kapsamaktadır (Hâkimi, 2016: 6). Bu artışın nedenleri incelendiğinde, daha iyi yaşam ve ekonomik koşulları elde etmek için isteğe bağlı göçlerin yanı sıra, bölgesel ölçekli çatışmaların tetiklediği zorunlu göç hareketlerinin ağırlığı gittikçe artmaktadır.

İsteğe bağlı olmayan zorunlu göç hareketleri; devletlerarası, kimlikli (etnik, mezhepsel veya kültürel) ve sivil çatışmalar, baskıcı, otoriter ve devrimci rejimler ve doğal afetler gibi çevresel sorunların sonucudur (Yüksel, Bolat ve Mor., 2014, s. 4-5). İsteğe bağlı olmayan bireysel ya da kitlesel bu göç hareketleri; 17. yüzyılda Protestan Huguenotların Fransa'dan sürülmesinden, 18. ve 19. yüzyılda Avrupa'da ulus devletlerin güçlenmesi sürecinde İtalya, Almanya ve Fransa'dan mülteci gruplarının kitlesel olarak kıta içerisinde göçüne, 1948 yılından bu yana Orta Doğu'da komşu ülkelere sığınan Filistinlilerden Suriyeli mültecilere kadar birçok grubu kapsamaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı [ASPB], 2015, s. 38-39).

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, Avrupa'nın merkezinde ortaya çıkan mülteci hareketliliğinin ulus devletlere getirdiği yük ve bu hususta ülkeler

arasında imzalanan anlaşmaların yetersiz kalması; sorunu uluslararası toplumun gündemine taşımış ve 1951'de BMMYK'nın kurulması ve mülteci hukukunun temel metni olarak kabul edilen Cenevre Sözleşmesi'nin kabul edilmesinin yolunu açmıştır (Kaya ve Eren, 2015, s. 11). Fakat mülteci tanımının Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli New York Protokolü'nde "haklı nedene dayanan zulüm korkusu" ifadesiyle bireysel açıdan dar bir çerçeveye sınırlandırılması; savaş, doğal afetler veya politik ve ekonomik karışıklıklar gibi zorunlu nedenlerle ülkesini terk etmek zorunda kalan insanların statüsü tartışmalı hale getirmektedir (Özcan, 2015, s. 17). Bu nedenle savaş, silahlı çatışmalar ya da yaygın insan hakları ihlalleri nedeniyle ülkesini terk etmek zorunda kalan insanlar; uluslararası mevzuatın sonucu olarak mülteci statüsü kazanamasa da İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 14. madde 1. fıkrasında yer alan iltica hakkını kullanarak "de facto mülteci" konumuna geçmektedir (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi [İHEB], 1948, m. 14/1). Bu statü probleminin çözümlenebilmesi için BM ve AB nezdinde yürütülen çalışmalarla uluslararası mevzuata "geçici koruma rejimi" eklenmiştir. Geçici koruma statüsü, kitlesel akınlarda bireysel olarak başvuruların yapılamadığı ya da değerlendirilemediği süreçlerde geçici ve esnek koruma mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır (Elçin, 2016, s. 10).

İltica hukuku açısından görece yeni bir kavram olarak tanımlanabilecek geçici koruma rejiminin uygulamada ilk örnekleri arasında; İspanya iç savaşından kaçanların 1936'da Fransa'ya sığınması, Macaristan'da yaşanan ayaklanma sonrası yaklaşık 100 bin insanın 1956'da Avusturya'da misafir edilmesi ve 1970'de Vietnam ve Laos'ta yaşanan iç karışıklıklar ve savaşlardan etkilenen insanların komşu ülkelere kitlesel göçü bulunmaktadır (ASPB, 2015, s. 39-40). Öngörülemeyen ve hızlı bir şekilde gerçekleşen kitlesel göç hareketlerine acil ve geçici çözüm bulmak amacıyla geliştirilen geçici koruma statüsünün Avrupa'nın gündemine gelmesi, 1990'lı yıllarda yaşanan ve Avrupa açısından II. Dünya Savaşı sonrası en büyük mülteci krizi olan Bosna-Hersek iç savaşının sonrasına tekabül etmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 33-34).

Mülteci hukukunun temel kavramlarının hedef ülke ve mülteciler için hak ve sorumluluklar çerçevesinde çizildiği öncül metinlere kıyasla, geçici koruma statüsü; sığınmacıların İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde belirtilen temel kişisel haklardan faydalanabilmesi ön koşuluyla şekillenmektedir. BMMYK'nın 1979 ve 1981 tarihli iki farklı yönetim kurulu kararı, geçici koruma rejimine

tabi olan insanların sahip olması gereken haklar arasında; beslenme, barınma, temel temizlik ve sağlık konuları dâhil olmak üzere temel ihtiyaçlara erişimin yanı sıra, aile bütünlüğüne saygı, refakatçisi olmayan çocukların korunması ve bu hususlarda uygun düzenlemelerin yapılması gibi önlemleri sıralamaktadır (ASPB, 2015, s. 40). Konu ile ilgili AB nezdinde yapılan en önemli ve temel düzenleme ise, Avrupa Birliği Konseyi tarafından 2001 yılında kabul edilen Geçici Koruma Yönergesi'dir (Topal, 2015, s. 13; EC, 2001).

1980 sonrası dönemde gelişmiş ülkelerin uyguladığı liberal göçmen politikasını değiştirmesi, Orta Doğu başta olmak üzere iç Asya ve Afrika'da yaşanan siyasi karışıklıklar ve bölgesel savaşlar, zorunlu göçmen sayısını her geçen gün arttırmaktadır. BMMYK'nın yayımladığı Küresel Eğilimler Raporu'na göre; savaşlar, çatışma, zulüm, şiddet ve insan hakları ihlalleri nedeniyle zorla yerinden edilenlerin sayısı 2015'te bir önceki yıla göre 5,8 milyon kişi artarak, 65.3 milyona ulaşmıştır. Dünya üzerinde en fazla mülteciye kaynaklık eden ülkeler ise sırasıyla Suriye, Afganistan ve Somali'dir (Anadolu Ajansı [AA], 2016a).

BMMYK verilerine göre, 2015 yılı itibariyle dünya üzerinde en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke olan Türkiye; düzenli ve düzensiz nüfus hareketleri açısından hem transit hem de hedef ülkeye dönüşmektedir. 1980 sonrasında Irak-İran Savaşı (1988), Eski Yugoslavya'daki iç savaş (1992-1997), Bulgaristan'dan sınır dışı edilen Türk soylu mülteciler (1989), I. Körfez Savaşı (1990-1991) ve Ahıska Türklerinin sürgünü gibi kitlesel göç hareketleri ile yaklaşık 1 milyon sığınmacıya kapılarını açan Türkiye, günümüzde de 3 milyonu aşan sayıda Suriyeliyi geçici koruma statüsü çerçevesinde misafir etmektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1012-1014; Göç İdaresi Genel Müdürlüğü [GİGM], 2016).

Yaşanan mülteci hareketleri ve AB ile yürütülen üyelik müzakerelerinin doğal sonucu olarak yürürlüğe giren 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği'nin (GKY) Avrupa Birliği (AB) mevzuatı ile karşılaştırılması ve iltica hukuku mevzuatının tespit edilen eksiklikler çerçevesinde iyileştirilmesi, küresel ölçekte bir göç ülkesi haline gelen Türkiye'nin Suriyeliler başta olmak üzere karşı karşıya kaldığı düzenli ve düzensiz göçler için daha sağlıklı bir politika üretebilmesine yardımcı olacaktır.

Avrupa Birliği'nde Göç Hukuku: Liberal Politikalardan Dışlamaya

II. Dünya Savaşı boyunca 20 milyona yakın insanın zorunlu nedenlerle yer değiştirmesi sonrası ortaya çıkan mülteci sorununa çözüm bulabilmek amacıyla savaş esnasında ve sonrasında birçok organizasyon kurulmuştur (Kaya ve Eren, 2015, s. 12). Söz konusu dönemde gittikçe büyüyen bu soruna çözüm bulmak amacıyla mültecilerle ilgili sözleşmeler, bu organizasyonların da etkisiyle, ülkelerarası statüden çıkarak, uluslararası bir statü kazanmıştır. Bu çerçevede, 10 Aralık 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nin 14. Maddesi³, "iltica hakkı"nı temel bir insan hakkı olarak kabul etmiştir. Bu metinde yer alan hemen hemen bütün haklar söz konusu dönem içerisinde çeşitli takip, denetim, yaptırım araç mekanizmalarına sahip Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri'ne dönüşmüştür. Birleşmiş Milletler nezdinde yürütülen çalışmalar ile Mülteciler Yüksek Komiserliği 14 Aralık 1950'de kurulmuş ve 1 Ocak 1951'de çalışmaya başlamıştır (Toplu, 2014, s. 10). BMMYK'nın kurulması mülteci sorunu için bir dönüm noktasıdır. Böylece, tarihte ilk defa mültecilerin ihtiyaçlarına cevap veren resmi bir yapı ve uluslararası hukuk kapsamında mültecilerin korunmasına dair standartlar oluşturulmuştur (Toplu, 2014, s. 10). BMMYK'nın üstlendiği görevleri iki kategoride toplamak mümkündür: komisyon öncelikle mültecilere uluslararası koruma sağlamayı ve daha sonrasında hükümetlere sağlanacak yardımlar ile mültecilerin gönüllü geri dönüşlerini ya da yeni topluluklar ile kaynaşmalarını temin etmeyi amaçlamaktadır (Özcan, 2005, s. 9-10).

Cenevre Sözleşmesi'nin 1. Maddesi A fıkrası ikinci paragrafına göre mülteci; "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen, yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahıs"tır. Bu tanımda yer alan "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar" ifadesi ilgili Sözleşme'nin B fıkrası birinci paragrafında ayrıntılarıyla açıklanarak, "1

³ İHEB'nin 14. Maddesi 1. Fıkrasına göre; "Herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır (İHEB, m. 14/1)."

Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar" veya "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da ya da başka bir ülkede meydana gelen olaylar" şeklinde anlaşabileceği ve bu kararın taraf devletlere bırakıldığı ifade edilmektedir. Bu tarihi ve coğrafi sınırlama nedeniyle birçok mültecinin sözleşme kapsamına girmemesi, söz konusu insanların temel insan hakkı olarak sahip oldukları mülteci hukukundan doğan haklara ulaşamamasına neden olmuştur. Karşılaşılan bu sorunu aşabilmek için 1967'de New York'ta toplanan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda "1951 Sözleşmesine Ek Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol" kabul edilmiştir (İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği [Mazlumder], 2014, s. 20). 1967 Protokolü ya da diğer adıyla New York Protokolü'nün 12. Maddesine göre, Sözleşme'de tanımdan "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda" ve "söz konusu olaylar sonucunda" ifadeleri çıkarılmış ve sözleşmenin zaman bakımından getirdiği sınırlama kaldırılmıştır. Ancak coğrafi sınırlama, Türkiye ile birlikte birkaç ülke tarafından günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 13).

İlticanın temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesine ve temel insan haklarının evrenselliği ilkesine rağmen; temel mülteci hukuku ve anayasalar, mültecilere söz konusu hakların sunulması hususunda bazı sınırlamalar getirmektedir. Bu açıdan Cenevre Sözleşmesi, mülteciler için karma haklar sunmaktadır. Sözleşmeye göre, taraf devletler mülkiyet edinme (m. 13), çalışma (m. 17) ve işyeri açma (m. 18) hakları açısından yabancılara tanıdıkları haklara eşdeğer; eğitim (m. 22), hukuk mahkemelerine müracaat (m. 16) ve sosyal yardım ile işe konusunda (m. 23) ise kendi vatandaşları ile aynı hakları sunmayı taahhüt etmektedir (Mazlumder, 2014, s. 20).

Mültecilerin sahip olduğu haklar hususunda, oldukça geniş bir uluslararası mevzuat bulunmasına rağmen, Cenevre Sözleşmesi'nden bugüne devam eden en önemli tartışmalardan birisi mülteci kavramının tanımıdır (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1015-1016). Mülteci tanımında yer alan "ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya mülteci tanımında yer alan siyasi düşünceleri" nedeniyle yer değiştirmek zorunda kalanlar mülteci olarak tanımlanırken; doğal afetler, iç veya ülkeler arası savaşlar sonucu bireysel veya kitlesel hareketlerle ülkesini terk etmek zorunda kalan insanların statüleri ile ilgili belirsizlik ve uygulama farklılıkları devam etmektedir. Mülteci statüsü kazanamayan söz konusu insanlar, uluslararası mülteci hu-

kuku gereği geri gönderilme korkusu taşıyarak sığınmacı statüsünde yaşamaktadır. Bu insanlar, statüleri belirlenene kadar sığındıkları ülkede sığınma başvurusunun adil ve etkin bir şekilde incelenmesi, bu inceleme süresince geçici ikamet izninin verilmesi ve asgari düzeyde de olsa sosyal yardım görme gibi temel haklara sahiptir (Özcan, 2005, s. 22-23).

"Geçici Koruma Rejimi", yukarıda ifade edilen statü probleminin doğal bir sonucudur. 1970'lerin ortasında Asya'da yaşanan savaşlar sonrası uygulanmaya başlanan bu statü, iç savaş ve benzeri geniş çaplı şiddet hareketleri sonucu yerinden edilmiş kişilere kalıcı çözüm bulunana dek koruma sağlanmasını hedeflemektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 33-34). Geçici koruma statüsü, zorunlu nedenler sonucu ülkesinden ayrılmak zorunda kalan insanların güvenli bir ortama yerleştirilmesi ve başta geri göndermeme ilkesi olmak üzere temel insan haklarının güvence altına alınmasını amaçlanmaktadır.

1990'lı yıllarda Bosna-Hersek'te yaşanan olaylar sonrası gelişen mülteci akını, söz konusu statünün Avrupa ülkelerinin de gündemine gelmesini sağlamıştır. Diğer uluslararası koruma statülerine nazaran oldukça muğlak olan bu statü, uygulayıcı ülkenin mevcut şartlarına bağlı olarak yorumlanabildiği için oldukça esnek bir rejime dönüşmektedir. Bu çerçevede, geçici koruma rejimi ile ilgili ilk uluslararası belge, 1994 yılında BMMYK tarafından yayımlanan rapordur (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 1994). Bu rapora göre, geçici koruma rejiminin temel özellikleri arasında sığınma talep edilen ülkeye kabul, geri göndermeme ve temel nitelikteki insan haklarına saygılı bir biçimde, 1981 tarihli BMMYK'nın 22 numaralı kararı ile uyum içinde muamele edilmesi ve bu insanların geldiği ülkede şartların düzelmesi durumunda geri gönderilebilmesi bulunmaktadır (Dizman, 2012, s. 2-3). Komisyon'un ilgili alanına giren kişiler, Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü'nde yer alan mülteci tanımının ötesine geçerek; çatışma ya da kamu düzenindeki ciddi rahatsızlıklar nedeniyle kaçan, geri dönüş yapan, vatansız, savaş öncesi kabul edilen uluslararası düzenlemeler kapsamına giren ve ülkelerinde yerinden edilmiş kişileri de kapsamaktadır (Özcan, 2005, s. 11-12).

Avrupa Birliği'nde Temel Göç Hukuku

AB ülkelerinin II. Dünya Savaşı sonrası göç politikaları üç farklı döneme ayrılmaktadır. Savaş sonrası başlayan ve 1970'lere kadar devam eden ilk dö-

nem, ülkelerin II. Dünya Savaşı'nın yaralarını sarmaya çalıştığı ve sanayi alt-yapısının yeniden kurulması aşamasında ihtiyaç duyulan insan kaynağını güneydeki az gelişmiş ülkelerden transfer ettikleri yıllardır. 1970'lere gelindiğinde ilgili ülkeler, petrol krizinin tetiklediği sanayi üretimindeki düşüşün neden olduğu ekonomik sorunları aşabilmek için liberal göç politikalarını terketmesine rağmen, başta aile birleşmeleri olmak üzere ekonomik ve zorunlu nedenlere dayanan göç hareketlerine maruz kalmaya devam etmişlerdir (Güleç, 2015, s. 83). Günümüzde de etkilerini hissettiğimiz üçüncü dönem, Soğuk Savaş'ın bitmesi ile başlamış ve ekonomik problemlerin yanı sıra bölgesel çatışmaların kaçınılmaz sonucu olarak ortaya çıkan zorunlu göçlerin hedefi haline gelen Avrupa ülkelerinin, AB çatısı altında ortak bir mülteci hukuku ve dış sınırları her geçen gün kuvvetlendirilen bir Avrupa kalesinin inşa edildiği yıllardır (Özcan, 2005, s. 37).

AB ülkeleri arasında ortak bir mülteci hukukunun oluştuğu dönemi de kendi içerisinde üç farklı alt bölüme ayırmak mümkündür. Bu alt dönemlerden ilki, liberal politikaların terk edildiği 1970'li yıllarda başlayıp Soğuk Savaş'ın bittiği 1990'ların başına kadar devam etmiştir. AB içerisinde ortak bir sığınma hukuku oluşturularak, ülkeler arasındaki mevzuat farklılıklarını ortadan kaldırmak amacıyla ilk örgütlenmelerin kurulduğu söz konusu dönemin ilk teşebbüsü, 1975'te Avrupa Konseyi Zirvesi'nde teşkil edilen Trevi Grubu'dur. AB ülkelerinin Adalet ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin katılımıyla toplanan bu örgüt, sivil havacılık güvenliği, terörizm ve nükleer güvenlik gibi sınırlar arasındaki güvenlik önlemlerini önceleyen pek çok başlıkta bilgi paylaşımı kurallarını düzenlemiştir (Güleç, 2015, s. 85). AB ülkeleri arasındaki iş birliği, 1985'te Avrupa Topluluğu üyesi olan Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda arasında iç sınırlardaki güvenlik önlemlerini azaltan ve dış sınırlarda denetimi daha da sıkılaştıran Schengen Grubu'nun kurulmasıyla ilk meyvesini vermiştir (Güleç, 2015, s. 85).

Bu dönemde, AB ülkeleri arasındaki sığınma hukuku özelinde mevzuat farklılıkları hem sığınmacıları hem de ülkeleri menfi yönde etkilemekteydi. Sığınmacılar, koşulları değişmeksizin farklı bölgelerde farklı fırsatlara erişebilmekte ve sığınma elde etmek amacıyla birden fazla ülkeye başvuru doğal karşılanmaktaydı. Ülkeler arasındaki mevzuat farklılıkları, daha liberal ve esnek sığınma mevzuatına sahip ülkeleri hedef ülke haline gelirken, mülteciler özelinde külfet paylaşımı birlik içerisinde yeteri ölçüde sağlanamamaktaydı. Bu sorunu aşabilmek için, ortak bir sığınma hukuku oluşturulması hedefi ile

çabaların yoğunlaştığı ikinci alt dönem, 1990 yılında Dublin Sözleşmesi'nin imzalanması ile başlamış ve 1999'da Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile son bulmuştur. Avrupa Topluluğu ülkeleri arasında sığınmacılar hususunda siyasi diyalogun başladığı ilk anlaşma olan Dublin Sözleşmesi, sorumluluk paylaşımına ve ülkeler arasındaki mevzuatın uyumlaştırılmasına odaklanmıştır (Güleç, 2015, s. 86). Dublin Sözleşmesi'nden birkaç gün sonra imzalanan Schengen Sözleşmesi, sığınma ve telafi edici düzenlemeler hususunda Dublin Sözleşmesi ile neredeyse aynı hükümleri içerse de kişilerin serbest dolaşımına ilişkin konuları da kapsayan daha zengin bir metindir (Özcan, 2005, s. 32-33).

Avrupa Topluluğu'nun üç sütunlu bir anayasa çerçevesinde Avrupa Birliği'ne dönüşmesini sağlayan Maastricht Antlaşması, göç hususunu üçüncü sütun içerisinde yer alan Adalet ve İçişleri bölümünün bir alt başlığı olarak incelemiş ve hükümetler arası bir konu olmanın yanı sıra topluluk hukukunun da bir parçası haline getirmiştir (Güleç, 2015: 85-86). Sığınma mevzuatının AB çatısı altında değerlendirilmeye başlandığı söz konusu dönemde sığınma konusunda karşılaşılan sorunlar; Cenevre Sözleşmesi'nin uygulanması hususunda üye devletler arasındaki uyumsuzluk, sığınma prosedürüne dair asgari bir standardın olmaması, sığınma hakkı kazanamayacak bireyler için ortak bir sözleşmenin bulunmaması, ev sahibi üçüncü ülke ilkesinin tesisi, Cenevre Sözleşmesi kapsamına giremeyen mültecilere sunulacak haklar ve külfet paylaşımı ve sığınmacı takip sisteminin oluşturulmasıdır (Özcan, 2005, s. 91-92). Bu sorunları çözmek amacıyla birlik içerisinde yürütülen çalışmalar, ülkelerin adalet ve içişleri alanında birbirlerine daha fazla entegre olmaları ve ortak bir sığınma hukukunun birlik çatısı altında teşkil edilmesini sağlamıştır.

1997 yılında imzalanan ve 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile başlayan üçüncü alt dönem; vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımı ile bağlantılı üçüncü sütuna ait hususları hükümetler arası politika zemininden çıkararak topluluk anayasasının temel kaynağını teşkil eden tüzük, direktif, karar, öneri ve görüşler ile şekillendirilen birinci sütuna taşınması ve sonrasındaki gelişmeleri içermektedir (Özcan, Elmas, Mutuş ve Kutlay, 2010, s. 5). Bu antlaşma, Adalet ve İçişleri alanındaki düzenlemeleri ortak çıkar alanında incelemek yerine, Avrupa Birliği Anayasası (ABA) birinci sütunu içerisinde aşamalı olarak özgürlük, güvenlik ve adalet politikalarını topluluk politika alanlarından biri haline getirerek oldukça önemli bir yenilik

getirmiştir (Özcan, 2005, s. 122-123). Bu antlaşma sonrasında AB ülkelerinin mevzuatlarını uyumlu hale getirme ve ortak bir politika zemini oluşturma yönünde yürüttüğü çalışmalar; ortak bir sığınma hukuku oluşturulması amacıyla günümüzde de etkisini hissettiğimiz Tampere Zirvesi (1999), Lahey Zirvesi (2003), Dublin II Sözleşmesi (2003), Avrupa Birliği'nde Özgürlük, Güvenlik ve Adaletin Güçlendirilmesi başlıklı Hague Programı (2004), Birliğin Göçe Yönelik Global Yaklaşımı'nın kabul edildiği Avrupa Konseyi Kararı (2005), Avrupa Birliği İltica ve Göç Paktı (2008), Lizbon Antlaşması (2009) ve Stockholm Programı (2009) gibi hukuki düzenleme ve programlarla şekillenmeye devam etmektedir (Güleç, 2015: 87-89). AB nezdinde yukarıda ifade edilen yasal düzenlemeler çerçevesinde ortak bir sığınma hukukunun geliştirilmesi hususunda önemli adımlar atılmasına rağmen, hala tek tip bir Avrupa göç politikasının oluşmadığı görülmektedir (Güleç, 2015, s.82).

Dublin ve Schengen Sözleşmeleri ile 1990'lı yıllarda başlayan ortak bir Avrupa sığınma hukuku arayışları yasadışı göç ve kişilerin Schengen bölgesine düzensiz yoldan girişlerini; vize politikaları, dış sınırların etkin bir şekilde kontrolü, üçüncü ülkelere irtibat görevlileri gönderilmesi ve sınır ötesi kontrol araçları ile sınırlandırılmayı amaçlamaktadır (Özcan, 2005, s. 37). Bu müdahaleler, ekonomik sebeplerle Avrupa ülkelerine ulaşmayı deneyen düzensiz göçleri durdurmakla birlikte, ülke içi çatışmalar veya ülkeler arasındaki savaşlar sonucu zorunlu nedenlerle sığınma talebinde bulunan mültecilerin de göç güzergâhlarının tıkanmasına ve zarar görmelerine sebep olmaktadır. Schengen Antlaşması sonrası Avrupa Birliği ülkeleri arasında sınırlar ortadan kalkarken, birlik dışından gelen düzensiz göçlere karşı gittikçe daha katı bir güvenlik duvarı örülmektedir. Söz konusu güvenlik önlemlerinin yapılandırılması aşamasında, sığınma başvurusunun değerlendirilmesi başta olmak üzere AB ortak sığınma sisteminin ilkelerinin belirlenmesi, güvenli üçüncü ülkelerin tanımlanması ve geri kabul antlaşmaları önemli görevler üstlenmektedir (Özcan, 2005, s. 178-179).

AB'nin dış sınırlarının güvenliğini arttırmak ve düzensiz göçleri engellemek için, mevcut hukuki statü içerisinde kullandığı argümanlardan en önemlilerinden biri geri kabul antlaşmalarıdır. Literatürde geri kabul antlaşmaları; " tarafların, birbirlerinin topraklarında yasadışı olarak ikamet eden vatandaşlarını ve/veya kendi toprakları üzerinden diğerine yasadışı olarak geçen üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etme yükümlülüğü altına girmesi"

olarak tanımlanabilmektedir (Özcan, 2005, s. 5). Avrupa Birliği'ne üyelik prosedürünün bir parçası olarak üyelik görüşmeleri esnasında veya farklı coğrafyalardan üçüncü ülkelerle imzalanan geri kabul anlaşmaları, mülteci yükünü Avrupa Birliği'nin çekirdeğinden uzak tutarak Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri başta olmak üzere üçüncü ülkelerin sorumluluğuna bırakmaktadır. Geri kabul anlaşmaları kapsamına imzacı devletlerin vatandaşlarının yanı sıra vatansızlar da dâhil olmak üzere üçüncü ülke vatandaşlarının da girmesi, AB'ye komşu olan transit ülkelerin ciddi bir maliyetle yüz yüze kalmalarına neden olmaktadır. AB'nin sınırlarını düzensiz göçlerden korumak için üçüncü ülkelere önerdiği geri kabul anlaşmalarının, imzacı devletler tarafından kabul edilmesi için vize kolaylığı ve muafiyeti de dahil olmak üzere teşvik edici birçok dış politika aracı kullanılmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı [TCABB], 2013, s. 6).

AB sığınma hukukunun ABA'nın birinci sütununa taşınması, ortak bir politika zemini oluşturulması yönünde çabaları arttırmakla birlikte; 1990'lı yıllarda Bosna-Hersek Savaşı ile başlayan Afganistan, Irak ve Suriye'de yaşanan iç çatışmalar sonrası hedef haline gelen AB ülkeleri liberal ve güvenlikçi politikalar arasında her geçen gün daha fazla sıkışmaktadır (Güleç, 2015, s. 91). Alternatif bir çözüm olarak Bosna-Hersek Savaşı'ndan etkilenen insanlara uygulanan geçici koruma rejimi, Geçici Koruma Yönergesi ile 2001'de tanımlansa da uygulamada yaşanan farklılıklar devletlerarasında halen devam etmektedir (Elçin, 2016, s. 50-51).

Avrupa Birliği'nde Geçici Koruma Statüsü: Bosna-Hersek Savaşı ve Sonrası

Bu tartışmalar devam ederken, Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrası ortaya çıkan Yugoslavya Federasyonu'ndan 1991'de Hırvatistan ve Slovenya başta olmak üzere kurucu unsurların ayrılarak bağımsızlığını ilan etmesiyle başlayan süreç, Avrupa'nın II. Dünya Savaşı'ndan sonra karşılaştığı en büyük mülteci krizini tetiklemiştir. Federasyon içerisinde savaşın başlaması ile ilk aşamada 200 bin Hırvat yerinden edilse de asıl büyük mülteci hareketliliği Bosna-Hersek'in bağımsızlığını ilan ettiği 1992'deki çatışmalarla başlamıştır (Özcan, 2005, s. 102). 1992 Nisan'ında Doğu Bosna'da başlayan çatışmalar, aynı yılın haziran ayında 1 milyon, savaşın sona erdiği 1995 Aralık ayında ise yaklaşık 2.6 milyon insanın yerinden edilmesine neden olmuştur. Bu süreçte,

savaş öncesinde toplam nüfusu 4,4 milyon olan Bosna-Hersek'te, nüfusun yarısından fazlası evlerini terk etmek zorunda kalmış, ülke içerisinde yer değiştirenlerin yanı sıra yaklaşık 500 bin kişi de Bosna-Hersek'e sınırı olan ülkelere, 700 bin kişi ise Batı Avrupa ülkelerine sığınmıştır (ASPB, 2015, s. 7-8).

1990 öncesi Avrupa ülkelerinin zorunlu göçlere karşı genel yaklaşımı mülteci statüsü ile eşit haklar vermek şeklinde olsa da Bosna-Hersek savaşı sonucu kitlesel göç etmek zorunda kalan sığınmacıların sayısı söz konusu hakların sunulması yönünde birçok ülke için önemli sınırlılıkları ortaya çıkarmıştır. Bu sığınmacılar ile ilgili öncelikle bir statü tartışması yapılmış ve Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan mülteci tanımı kapsamına girmedikleri kabul edilmiştir. Sözleşme dışı mülteci olarak adlandırılan söz konusu insanlar, BM'nin tavsiye kararı ile uluslararası korumaya muhtaç kişiler olarak adlandırılmış ve bu statüde koruma bulabilmiştir (Özcan, 2005, s. 102-103). 1992 Temmuz'unda Birleşmiş Milletler'in sorunun muhataplarını bir araya getiren toplantısında, sözleşme dışı mülteci olarak görülen sığınmacılara karşı uygulanacak geçici koruma rejiminin çerçevesi çizilmiştir. Bu metinde yer alan tavsiye kararlarına göre geçici koruma rejimi Bosnalıların Avrupa ülkelerine kabulü, geri gönderilmemesi, geçici koruma süresince sığınmacıların temel haklarının gözetilmesi ve savaş sonrasında ülkelere geri dönmelerinin sağlanması ilkeleri üzerinde temellendirilmiştir (UNHCR, 1992, para. 13). Bosna-Hersek iç savaşı sonrası ortaya çıkan sığınmacıların göç ettikleri Bosna'ya komşu ülkeler başta olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinde yaşadıkları statü problemi, geçici koruma rejiminin uluslararası bir koruma statüsüne dönüşmesinde önemli bir rol oynamıştır.

Geçici koruma rejiminin söz konusu olumlu taraflarına rağmen, uluslararası mülteci hukuku özelinde hak ve sorumluluk çerçevesinin ayrıntılarıyla belirlenmemiş olması, ülkeler arasında farklı uygulamalara neden olmakta ve söz konusu ulusal yaklaşımlar sığınmacılara zarar verebilmektedir. Bu statü, Bosna-Hersek Savaşı sonrası BMMYK'nın tavsiye kararları ve sığınmacılara ev sahipliği yapan ülkelerin uygulamalarıyla şekillenmiştir (UNHCR, 1997).

Avrupa Birliği çatısı altında 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren mülteci hukukunun ortak bir zemine oturtulma çabalarını zedeleyen geçici koruma rejimi uygulamaları, 2000'li yılların başında AB organlarınca değerlendirilmiş ve 2001'de ATA'nın 63.(2) (a) ve (b) maddesi uyarında bir Konsey

Yönergesi⁴ olarak kabul etmiştir (Kaya ve Eren, 2015, s. 38). Tampere Zirvesi sonrası sığınma hukuku alanında kabul edilen ilk anayasal metin olarak ön plana çıkan Yönerge, geçici koruma başta olmak üzere yerinden edilmiş kişiler ve kitlesel sığınma gibi kritik kavramları açıklamakta ve amacını “üçüncü ülkelerden gelen ve kendi ülkelerine geri dönemeyen yurdundan ayrılmaya zorlanmış kimselere kitlesel sığınma durumunda geçici koruma sağlamak için asgari standartlar oluşturmak ve bu tür yurdundan ayrılmaya zorlanmış kimseleri kabul etmenin doğuracağı sonuçları kabullenmek ve bunlara katlanmak konusunda üye ülkeler arasında sarf edilecek çabada bir denge sağlanmasına katkıda bulunan önlem almak” olarak tanımlamaktadır (Özcan, 2005, s. 161-162). Geçici koruma tanımı gereği, bir sığınmacının bu statüyü kazanabilmesi için kitlesel sığınma durumu veya tehlikesi, hedef ülkenin ilgili sığınma akınına bireysel düzeyde cevap verememe riski ve ilgili kişilerin acil ve geçici koruma sağlanma ihtiyacı ortaya çıkmalıdır (Elçin, 2016, s. 22).

Yönerge kapsamında geçici koruma statüsündeki sığınmacılara sunulan hizmetler, üye ülkelerin yükümlülükleri başlığı altında üçüncü bölümde tanımlanmaktadır. Bu bölümün geçici korunanlara sunulan haklar yerine üye ülkelerin yükümlülükleri olarak tanımlanması, bu kişilere belirli asgari standartların sağlanması gerektiğini ifade etmekle birlikte, ilgili hizmetlerin bireylerin talep edeceği subjektif haklar olmadığı anlamına gelmektedir (Elçin, 2016, s. 50-51). Yönerge'nin III. Bölümünde tanımlanan yükümlülükler arasında ikamet izinleri, vize (m.8), bilgi ve geri kabul, kayıt ve veri koruma (m.9, 10, 11), çalışma izni, konaklama ve konut, sosyal yardım, öğretim ve aile birleşimi, refakatsiz çocuklara ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır (m.12, 13, 14) (EC, 2001/55).

Bu yükümlülükler arasında öne çıkan en önemli madde, geçici koruma kapsamındaki sığınmacılara ikamet izni verilmesidir. Yerinden ayrılmaya zorlanmış ve ülkelerine geri dönemeyen sığınmacılara sunulan geçici koruma kapsamında ikamet izin süresi bir yıldır. Bu süre, altışar aylık periodlar halinde en fazla bir yıl daha uzatılabilmektedir. Bu süreyi aşan zorunlu ikamet durumunda; Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu'ndan gelen süre

⁴ Çalışmanın ilerleyen kısmında Geçici Koruma Yönergesi (Temporary Protection Directive) olarak tanımlanan ilgili yönergenin metinde yer alan tam ismi, “Yerinden Edilmiş Kişilerin Kitlesel Akını Halinde Sağlanacak Geçici Korumanın Asgari Standartları ve Bu Kişilerin Kabul Edilmesi ve Kabulün Sonuçlarının Üstlenilmesi Konusunda Üye Devletler Arasında Bir Gayret Dengesinin Sağlanmasına İlişkin Önlemler Hakkında Yönerge”dir.

uzatma önerisi doğrultusunda, geçici koruma süresine nitelikli çoğunlukla bir yıl daha eklenebilmektedir. Bu sürenin sonunda geçici ve tamamlayıcı nitelikte olan söz konusu statünün neden olduğu belirsizlikleri aşabilmek için üye ülkeler, bir değerlendirme yaparak bu insanların geri dönmeleri veya kalıcı bir statüye geçiş işlemlerini başlatacak tedbirleri alması gerekmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 43). Geçici koruma rejiminin kalıcı bir statü olmadığı gerçeği doğrultusunda Yönerge'nin 17. Maddesi, bu statüdeki sığınmacıların hedef ülkede herhangi bir zaman diliminde kalıcı bir sığınma statüsüne başvurmasına izin vermektedir (Elçin, 2016, s. 36-37). Bu statü kapsamındaki sığınmacılar üye ülkeler arasında serbestçe hareket edebilecek, herhangi bir idari sorun durumunda söz konusu kişilere sığınma sağlayan ülkeye geri gönderilecektir (Özcan, 2005: 164). Geçici koruma sağlanan sığınmacıların ikamet süresi, toplamda üç yılı bulan sürenin sonunda veya Komisyon'un önerisiyle Konsey'in nitelikli çoğunluğunun alacağı bir kararla son bulmaktadır (Özcan, 2005, s. 162).

Yönerge'nin 28. Maddesi kapsamında; barışa karşı suç veya savaş suçu veya insanlığa karşı suç, üye devlet tarafından kabul edilmeden önce siyasî olmayan ağır suç, Birleşmiş Milletler'in amaçlarına ve ilkelerine karşı bir suç işlediğini düşündürecek ciddi nedenler bulunan ve bulunduğu üye devletin güvenliği bakımından kişinin tehlike olarak görülmesi için makul nedenler varsa ya da kişi özellikle ciddi bir suçtan kesin hüküm giymiş olması dolayısıyla ev sahibi üye devletin toplumu için tehlike oluşturuyorsa bu kişiler geçici koruma dışında tutulmaktadır (Elçin, 2016, s. 26-27).

Yönerge kapsamında, geçici koruma kapsamındaki insanlara çalışma izni, konaklama ve konut, sosyal yardım, öğretim ve aile birleşimi başlıkları altında sunulan temel haklar üçüncü bölümde düzenlenmektedir. 13. Maddenin ilk fırcasına göre, üye devletler geçici koruma kapsamındaki insanlara uygun bir barınak veya barınak elde edebilmek için gerekli araçları sunmakla yükümlüdür. Aynı maddenin ikinci fırcasına göre, temel sağlık hizmetlerine erişim yönündeki engeller kaldırılacaktır. Bu insanların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için sunulacak sosyal yardım ve geçim destekleri konusu, aynı maddenin dördüncü fırcasında düzenlenmektedir (Elçin, 2016, s. 60). Yönerge'nin 14. Maddesinin çerçevesini çizdiği eğitim hizmetleri açısından, 18 yaşın altındaki sığınmacılara sunulan eğitim hizmetleri üye devletlerin kendi vatandaşlarına sunduğu ile eşit olmak zorundadır. Meslek eğitimi başta ol-

mak üzere, yetişkinlere sunulacak eğitim hizmetleri ise üye devletlerin inisiyatifine ve mevcut imkânlarına bırakılmaktadır (Elçin, 2016, s. 61). Çalışma koşullarının düzenlendiği 12. Madde, geçici koruma süresi boyunca sığınmacıların kendi adlarına ya da gelir getiren başka işlerde çalışabilmesine izin vermektedir. Ancak aynı madde iş piyasasına erişim hakkına sınırlamalar da getirmektedir. Buna göre, üye ülkeler iş piyasasının durumuna bağlı olarak, Avrupa Birliği vatandaşları, Avrupa Ekonomik Bölgesindeki ülkelerin vatandaşları veya yasal olarak ülkelerinde ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşlarının istihdamında öncelik tanıyabilmektedir (ASPB, 2015, s. 110). Yönerge ile yerinden ayrılmaya zorlanan kişilere, ayrılış esnasında ailelerinden ayrılmış olabilecekleri göz önüne alınarak, belirli şartlar altında aileleri ile bir araya gelebilme imkânı sunulmaktadır (Özcan, 2005, s. 166).

AB'nin karşılaştığı göçleri klasik göçmen politikaları ile çözememesinin bir sonucu olarak yasalaşan Geçici Koruma Yönergesi'ni, 2004 yılında yasalaşan ve kısaca Mülteci ve İkincil Koruma Statüsü Yönergesi izlemiştir. Mülteci ve İkinci Koruma Yönergesi, mülteci ve ikincil koruma tanımı netliğe kavuşturulmakta ve mülteci kapsamına girmeyen kişilere sunulan haklar daha ayrıntılarıyla tanımlanmaktadır (Özcan, 2005, s. 218).

AB içerisinde ortak bir mülteci hukuku oluşturmanın fiili yansımaları olarak görülebilecek söz konusu yönergeler, çok kültürlü göç politikalarının terk edildiği ve mülteci sorununu dışlayıcı bir yaklaşım sunmaktadır. Liberal göçmen politikalarının kısmen terk edildiği söz konusu yasal düzenlemelerin yanı sıra, sınır güvenlikleri arttırarak ve geri kabul anlaşmalarını imzalayarak "Avrupa Kalesi"nin daha güvenli olmasını sağlamaya çalışan AB, çevre ülkelerin yaşadığı göçmen sorunundan düzensiz göçler vasıtasıyla her geçen gün daha da etkilenmektedir. Bu durumun en somut göstergesi, Suriye krizi sonrası Ege Denizi başta olmak üzere düzensiz göç güzergâhlarını kullanarak üye ülkelere sığınan zorunlu göçmen sayısının 2017 yılı itibariyle bir milyon kişiyi aşmasıdır.

Avrupa Birliği ve Suriyeli Mülteciler

II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa kıtasının karşılaştığı en büyük zorunlu göç hareketi haline dönüşen Suriyeli mülteciler, AB içinde hem insani hem de politik bir krize dönüşmektedir. Sadece 2015 yılı içinde 1,3 milyon sığınma başvurusuna mahatap olan AB, temel insan haklarını önceleyen ve kendisini

oluşturan ülkeleri bir arada tutan liberal politikalar ile ulusal çıkarları ön planda tutan popülist siyasal yaklaşımların arasında yeni bir mülteci politikası geliştirmeye çabalamaktadır (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 3).

Arap Baharı hareketlerinin birçok ülkede iç çatışmaya dönüşmesiyle tetiklenen zorunlu göçlerin nihai hedeflerinden biri haline dönüşen AB, 1980 sonrası kurumsal yapısı içinde şekillendirmeye çalıştığı ortak göç politikası oluşturma ve mevzuat geliştirme çabalarında gittikçe ağırlaşan bir başarısızlığa doğru sürüklenmektedir. Bu süreçte, modern mülteci hukukuna geri-itmeme başta olmak üzere birçok ilke de üye devletler tarafında ulusal çıkarlar gerekçe gösterilerek çiğnenmektedir (Tsourdi ve Bruycker, 2015, s. 3-4). Sert güvenlik önlemleriyle ulusal sınırların korunduğu bu durum, sığınma hakkı başta olmak üzere hak ihlallerine ve sığınmacıların hayatını tehlikeye attıkları yasadışı göçlere neden olmaktadır.

AB nezdinde bu krizi aşabilmek için ülkeler arasında sorumluluk paylaşımının daha yaygın ve adil yapılması amacıyla, Ortak Avrupa Sığınma Sistemi⁵ tamamlanmaya çalışılmakta ve Avrupa Konseyi'nde 2015'te bir Göç Ajandası tanımlanmıştır (EC, 2015). Bu ajanda sonrası Konsey, göç konusunu AB'nin dış sınırlarının etkin kontrolü, Akdeniz'de yasadışı göçe karşı deniz operasyonları, geçici ve acil durumlarda yer değiştirme mekanizması ve yasadışı göçün kaynak ve transit ülkelere ekonomik, teknik ve kalkınma destekleri gibi politikalarla AB'nin gündeminin en başına yerleştirdi (Hakimi, 2016, s. 5). Fakat göç sorununu dışsallaştırıcı bu önlemler, kaynak ve transit ülkelerde yaşanan krizlere cevap verememekte ve bunun doğal sonucu olarak AB ülkelerini hedefleyen göç kitlesi her geçen gün artmaktadır.

Suriye'de yaşanan çatışmalar ve göç, bir yandan AB içinde politika değişimlerine neden olurken, diğer yandan da hem Suriye hemde bölge ülkelerini etkileyen önlemlerin alınmasını sağlamıştır. Suriye rejiminin gösterilere karşı verdiği sert tepki karşısında rejime bağlı üst düzey yöneticilerin, Beşar Esad ve ailesi de dâhil olmak üzere, haklarını kısıtlayan önlemler 9 Mayıs 2011'de 442/2011 sayılı Konsey Yönetmeliği ile alınmış, bu karara ek olarak Avrupa Komşuluk Politikası⁶ kapsamında sunulan ekonomik destekler durdurulmuştur. Rejim karşıtı bu uygulamaların yanı sıra AB bünyesinde, Suriye içinde ve komşu ülkelerdeki insani yardımları koordine etmek için "Madad"

⁵ *Common European Asylum System (CEAS)*.

⁶ *European Neighborhood Policy (ENP)*.

Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü: Türkiye ve Avrupa Birliği Mevzuatı Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

fonu başta olmak üzere, Bölgesel Koruma Programı gibi yardım kampanyaları yürütülmektedir (Hoel, 2015, s. 2-3; Tsourdi ve Bruycker, 2015, s. 6-7).

Bu politikalara rağmen Suriye'deki iç savaşın giderek ağırlaşan tablosu ve sığınmacıların gelecek kaygısının bu tabloyla birlikte artması, 2015 yılı itibarıyla AB ülkelerini hedefleyen önemli bir göç hareketini tetikledi. Bu göç hareketinde yoğunlukla kullanılan doğu akdeniz güzergâhında sığınmacılar, sırasıyla Türkiye ve Yunanistan üzerinden Balkan ülkelerine geçmekte ve AB ülkelerine ulaşmaktadır, bkz Tablo 1 (European Stability Initiative [ESI], 2017). Bu hat dışında etkin olarak kullanılan bir diğer yasadışı sınır geçişi, orta akdeniz rotasını kullanarak, İtalya üzerinden olmaktadır. Doğu akdeniz hattını kullanan göçmenlerin neredeyse yarısını Suriye vatandaşları oluştururken, İtalya üzerin AB ülkelerine ulaşan sığınmacılar yoğunlukla Afrika ülkelerinden gelmektedir (ESI, 2017).

Tablo 1. AB'de 2011-2016 yılları arasında yasadışı sınır geçişleri

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Doğu Akdeniz Rotası (Yunanistan)	57.000	37.200	24.800	50.800	885.400	182.534
Merkez Akdeniz Rotası (İtalya)	64.300	15.200	45.300	170.700	154.000	181.126
Diğer Rotalar	9.800	8.200	8.600	9.300	10.000	10.658
Toplam	131.100	60.500	78.700	230.800	1.049.400	374.318

AB'ye gayriresmi yollarla giren bu sığınmacılar, ülkeler arasında eşit sorumluluk paylaşımı ile dağılmamakta, yoğunlukla Almanya, İsveç, İtalya, Fransa ve Avusturya gibi liberal mülteci politikalarını izleyen ülkelerde yoğunlaşmaktadır. AB içindeki uyumu ve birlik ruhunu tartışılır hale getiren bu durum, göç ajandası gibi metinlerle aşılılmaya çalışılmaktadır (ESI, 2017). AB mülteci hukuku sisteminde bir diğer sorun, yeniden yerleştirme programlarındaki yetersiz sayılardır. Bu program 2008/2014 yılları arasında bir yıl için en fazla 6.380 kişiyi hedeflediğinden, söz konusu sığınmacı akınına cevap veremeyeceği açıkça görülmektedir (Tsourdi ve Bruycker, 2015, s. 7-8).

AB, kurulduğu günden bu yana üyelerinin çıkarlarını korumanın yanı sıra, demokrasi ve insan haklarını geliştirme, uluslararası barışı koruma ve Avrupa'da ekonomik gelişmişliği iyileştirme gibi politikaları savunmaktadır. Bu vizyonuyla hem bölge hemde küresel ölçekte önemli bir model olma potan-

siyeli taşıyan birlik, sığınmacı akını karşısında başarılı bir tutum sergileyememektedir (Hoel, 2015, s. 46). Suriye krizi sonrası 2015 yılında yoğunlaşan ve günümüzde de etkisinin hissedildiği sığınmacı akını, birlik içinde bir yandan toplumsal bir tepkiye neden olurken, diğer yandan ulusal çıkarları ön planda tutan siyasi aktörleri güçlendirmektedir (Hâkimi, 2016, s. 17-18). Bu durum temelde iki farklı yaklaşımı doğurmaktadır. Bunlardan ilki Almanya, İsveç ve Avusturya gibi ülkelerin AB değerlerini korumayı amaçladıkları normatif, diğeri ise Vişegard grubu⁷, doğu Avrupa ülkeleri, İngiltere ve Danimarka'nın pragmatik ve kısıtlayıcı politikalarla şekillenmektedir (Hoel, 2015, s. 42-43).

Zorla yerinden edilmiş insanlara temel mülteci hukuku ve AB normlarına bağlı kalarak yardım yapan ve sığınma hakkı veren AB ülkeleri arasında Almanya ve İsveç ön plana çıkmaktadır. Bu ülkeler savaştan etkilenen insanları hedefleyen uluslararası yardım organizasyonlarının en büyük donörleri olmanın yanı sıra, sığınma başvurusu yapma hakkını da sunmaktadır. Suriyeli sığınmacılar, Almanya'ya Geçici İnsani Kabul Programı, İsveç'e ise sığınma başvurusu yaparak kabul edilmektedir. Almanya, GİKP dâhilinde 2013/2014 yılları arasında toplamda 20.000 Suriyeliye sığınma hakkı vermektedir. AB ülkeleri arasında sığınma başvurusu sonucu kalıcı yerleşme fırsatı veren tek ülke olan İsveç'te ise bu rakam, 2011/2015 dönemi için toplamda 80.360 kişidir (Hoel, 2015, s. 31-33). Bu iki ülke, Dublin Sözleşmesi gereği yasadışı göçe muhatap olan ilk AB ülkesine verilen sorumluluğun sığınmacıların insan haklarını ihlal eden sonuçlar doğurduğu gerekçesiyle, 2015 yılının ikinci yarısından itibaren Suriyeli sığınmacılara açık kapı politikası uygulamaktadır (Toygür ve Benvenuti, 2016, s. 2).

AB ülkeleri arasında kısıtlayıcı sert politikalarıyla Macaristan, sorunu AB dışında tutan ve ulusal çıkarlar önceleyen orta ve doğu Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok AB ülkesini temsil etmesi açısından değerli bir örnektir. Balkan rotasını izleyen sığınmacıların transit ülkelerinden biri olan Macaristan, 2014'te başlayan ve 2015'te büyüyen göç hareketini durdurmak için sınır kontrollerini arttırdığı gibi, altı bölgede olağanüstü hal ilan etmiş ve sığınma kanununu değiştirmiştir. Yugoslavya sınırında yaklaşık 175 km alanı telörgü ile kapatmanın yanı sıra, sınıra yaklaşan grupları uzaklaştırmak için

⁷ Vişegrad grubu; Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovakya ülkeleri arasında bölgesel bir ortaklıktır.

kauçuk kurşun ve göz yaşartıcı gaz kullanma gibi temel milteci ve insan hakukunu izleyen uygulamalara gitmiştir (Hoel, 2015, s. 29-30).

AB içinde yaşanan bu görüş ve fikir ayrılıklarını aşabilmek için kurumsal düzeyde iç ve dış politikaları düzenlemeyi amaçlayan bazı önlemler alınmadır. Birlik iç politikasında sınırların güvenliğini arttırma ve sığınma talep edenleri koruma, dış politikasında ise şiddeti kaynağında durdurma, politika değişimini destekleme ve insani yardımları sağlama gibi temel ilkeler belirleyici niteliktedir (Hoel, 2015, s. 5).

Birlik içinde sığınmacıların sorumluluğunu daha adil paylaşabilmek için başvurulmuş önlemler arasında, 2015 tarihli Avrupa Göç Ajandası'ndaki önemli bir yer tutmaktadır. Ajanda'nın temel ilkeleri çerçevesinde şekillendirilen politika zemininde, sığınmacıların yer değiştirmesi veya yeniden yerleştirilmesi planlanmaktadır (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 5). Avrupa Komisyonu bu ajanda ile öncelikle 40.000, 2015 yılının Kasım ayında ise bu rakama ek 120.000, sığınmacının yer değiştirmesi veya yeniden yerleştirilmesi kararını almıştır. İtalya, Yunanistan ve Macaristan'daki sığınmacıların diğer AB ülkelerine adil bir şekilde dağıtılmasını amaçlayan bu plan dâhilinde kotalar toplam GSMH, nüfusu, işsizlik oranı ve benzer göstergelere bağlı olarak belirlenmektedir (Toygür ve Benvenuti, 2016, s. 2). Bu planın hayata geçebilmesi için AB bütçesinden yaklaşık 780 M€ bütçe ayrılmasına rağmen, doğu ve orta Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birlik içinde göçmen karşıtı politikalarıyla ön plana çıkan ülkeler üzerine getirmesi gereken sorumluluğu gerçekleştirme hususunda isteksiz davranmakta ve mevcut durumda planın başarısız olmaktadır (Adam, 2016, s. 4). Bu sorunu aşabilmek için, Avrupa Komisyonu nezdinde yaptırımlar getirilmesi planlanmaktadır (Toygür ve Benvenuti, 2016, s. 7). Birlik içinde geliştirilen politikalardan bir diğeri ise, sınır kontrollerinin ortadan kaldırılarak yeniden Schengen bölgesine geri dönülmesi amacıyla yeni bir yol haritasının tanımlanmasıdır (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 7).

Sığınmacı sorununu aşabilmek için, AB içinde önerilen bu uygulamaların dışında, kaynak ve transit ülke konumundaki üçüncü ülkelerle de anlaşmalar imzalanmaktadır. Ortak eylem planı olarak tanımlanan ve bir tür geri kabul anlaşması gibi işleyen bu metinler, AB'ye sığınmacı akınının yoğunlaştığı 2015 yılında gündeme gelmiştir. Söz konusu dönemde, orta ve batı akdeniz hattının kaynak ve transit güzergâhlarındaki ülkelerle Valetta Anlaşması, doğu akdeniz hattı için ise Türkiye ile Ortak Eylem Planı imzalanmıştır. Bu

anlaşmalar temelde göçün kaynak ülkelerinde çözülmesi, yasal göç kanallarının açılması, göç yollarında mülteci ve sığınma arayanların korunması, insan kaçakçılığı ile mücadele ve bu insanların geri gönderilmesi ve kabulü başlıklarına yoğunlaşmaktadır (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 20-21).

Türkiye-AB arasında 15 Ekim 2015 tarihinde imzalanan bu anlaşma, öncelikle sığınmacı akışını engellemeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçen sığınmacılar, iki ülke arasındaki geri kabul anlaşması dâhilinde geri gönderilmektedir (Toygür ve Benvenuti, 2016, s. 4). Bu anlaşmaya bağlı olarak, Türkiye'nin AB üyelik müzakerelerindeki diyalog seviyesinin artırılması, Türk vatandaşlarının Schengen bölgesinde vize gereksinimi olmaksızın dolaşabilmesi ve Türkiye'ye bu sığınmacıların ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için 3 Milyar€ değerinde fon aktarılması planlanmaktadır (Adam, 2016, s. 3). Bu anlaşma sonrası doğu akdeniz güzargahını kullanan sığınmacı sayısında önemli ölçüde düşüş olsa da (ESI, 2017), insan hakları örgütleri ve BMMYK tarafından bireysel bir insan hakkı olan sığınma hakkının ihlal edilmesi başta olmak üzere önemli başlıklarda eleştiriler yükselmektedir (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 17). Bu eleştirilerin yanı sıra, anlaşmanın imzalanmasının üzerinden iki yıl geçmesine rağmen AB'nin üzerine düşen gereklilikleri yerine getirmemesi, sürecin sürdürülebilirliğini tartışma konusu haline getirmektedir (Hâkimi, 2016, s. 19).

AB kurumları nezdinde iç ve dış paydaşları hedefleyerek geliştirilen söz konusu politikalar, sığınma akınının yoğunluğunu azaltsa da bu soruna temel insan hakları ölçeğinde bir çözüm getirememektedir. Örneğin, Suriyelilerin sığınma hakkı sınır kontrolleri, ayrıntılı mevzuat talepleri ve geçici tutuklamalarla sınırlandırılmaktadır. Sığınmacılar, bu hareketlilik esnasında transit ülkeleri ortalama 2-4 haftada geçebilmekte ve güvenlik güçlerinin müdahaleleriyle karşılaşmaktadır (Iovieno, 2016, s. 4-5). Yasal sığınma yollarının ulusal mevzuat ve uygulamalarla sınırlandırılması beraberinde yasadışı göçleri getirmektedir. Mevzut durumda, göçlerin neredeyse yarısı yasadışı yöntemlerle yapılmaktadır (Iovieno, 2016, s. 3-4).

AB'nin karşı karşıya olduğu yasadışı göç sorununu aşabilmesi için, dışsallaştırıcı önlemlerin yanı sıra, zorla yerlerinden edilmiş göçmenlerin birlik içerisine kabulünü sağlayacak politikalar da geliştirilmelidir (European Union Agency for Fundamental Rights [FRA], 2015, s. 3). Yasadışı göç sorununun çözülmesi ile ortaya çıkan avantajlar arasında daha iyi bir koruma, ulus-

lararası dayanışma, insan kaçakçılığı ile etkin mücadele, güvenlik sorunlarının aşılması, kontrollü göç, daha hızlı rehabilitasyon ve kolaylaştırılmış entegrasyon gibi başlıklar ön plana çıkmaktadır (FRA, 2015, s. 4). Yasal sığınma prosedürünü kolaylaştırıcı politikalarından bir diğeri, AB genelinde ortak bir sığınma statüsünün belirlenmesidir. Ulusal mevzuatlara bağlı olarak değişen statüler yerine, AB mülteci hukukunda Yugoslavya'nın parçalanması sürecinde gündeme gelen ve Bosna-Hersekli sığınmacılar için uygulanan geçici koruma rejimine başvurulması önerilmektedir (Hoel, 2015, s. 43).

AB'nin Suriyeli sığınmacılar başta olmak üzere karşı karşıya olduğu göç sorununu aşabilmesi için mülteci akınının yükü birlik içinde adil ve güven ilişkisi temelinde dağıtılmalı, yardım organizasyonları kontrollü bir şekilde geliştirilmeli, sığınma hakkı önündeki yasal ve idari engeller kaldırılmalı ve üçüncü ülkelerle karşılıklılık ilişkisine dayalı anlamlı ortaklıklar tesis edilmelidir.

Türkiye Göç Hukuku: Uluslaşma Politikalarından Bir Göç Ülkesine

Türkiye'nin erken dönem mülteci politikasında, Osmanlı İmparatorluğu'nun duraklama ve gerileme döneminde yaşanan savaşlar ve toprak kayıplarının yoğun etkisi hissedilmektedir. İmparatorluğun iskân politikası sonucu, fetihler ile birlikte Balkanlar başta olmak üzere birçok farklı coğrafyaya yerleştirilen göçmenler, söz konusu dönemde toprak kayıplarının neden olduğu sosyal baskı ve bağımsızlığını kazanan ülkelerde karşılaştıkları ikinci sınıf vatandaş muamelesi sonrası Anadolu'ya yaklaşık yüz yıldır devam eden sürekli ve zorunlu göç hareketleri ile geri dönmektedir. Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde yaşanan ilk büyük göç hareketi, Lozan Antlaşması'nın bir sonucu olarak 1923'te Türkiye ile Yunanistan arasında gerçekleşen ve 384 bin kişiyi kapsayan zorunlu nüfus mübadelesidir. Bu tarihten sonra, II. Dünya Savaşı yıllarına kadar, yaklaşık 800 bin insanı kapsayan bu zorunlu ve sürekli göç dalgası Türkiye'yi hedef almaya devam etmiştir (Özkarlı, 2014, s. 10; Toplu, 2014, s. 11).

Yaşanan bu göç hareketleri, I. Dünya Savaşı sonrası toprak kayıplarının da etkisiyle nüfusu ciddi ölçüde azalmış Türkiye'nin yeniden inşası ve modern bir ulus-devletin kurulması yönünde ihtiyaç duyulan homojen bir Türk ulusunun oluşturulması amaçları çerçevesinde, iskân ve nüfus politikasının öz-

nesi haline gelmiştir (Güleç, 2015, s. 92). Bu politikanın uygulanabilmesi aşamasında karşılaşılan sorunları çözmek amacıyla 1934'te yürürlüğe giren 2510 sayılı İskân Kanunu, 2006'da 5543 sayılı yeni İskân Kanunu yasalâşana kadar mülteci hukukunda temel metin olarak kullanılmıştır. 1934 tarihli İskân Kanunu, Türkiye'ye gelebilecek, Türkiye'de yerleşebilecek ve/veya mülteci statüsü başvurusunda bulunabilecek kişileri belirlemiş ve Türk soyundan ve kültüründen olan kişilerin göçmen ve mülteci olarak kabul edilebileceğini yasaya bağlamıştır (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 40). Göçmen terimine yüklenen bu anlam, 5543 sayılı İskân Kanunu ile de devam etmektedir. Kanun'un 3. Maddesi d bendine göre göçmen; "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına ya da toplu halde Türkiye'ye gelip bu kanun gereğince kabul olunanlardır." Benzer şekilde, Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 12. maddesi c bendine göre; "Milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun Kararı ile göçmen olarak kabul edilen kişiler, Türk vatandaşlığı kazanabilirler." (Kaya ve Eren, 2015, s. 17).

II. Dünya Savaşı sonrası iki kutuplu dünya düzeninin sınırlar arasında nüfus hareketliliğinin azalmasıyla nispeten sorunsuz bir dönem geçiren Türkiye; Soğuk Savaş'ın son bulduğu, Afganistan'daki iç ve Irak-İran arasındaki ülkeler arası savaşın devam ettiği, gelişmiş ülkelerin ekonomik sorunlarla boğuştuğu ve ülke içerisinde liberal ekonomi modeline geçilmeye çalışıldığı 1980'li yılların ikinci yarısı itibariyle göç yollarının merkezine yerleşerek önemli bir transit ve hedef ülke haline gelmiştir (Özkarlı, 2014, s. 10).

Türkiye Göç Hukuku'nda Yeni Arayışlar

Türk soylu göçmenlerin ülkeye entegrasyonu çerçevesinde şekillenen göç mevzuatı, söz konusu göç hareketlerine cevap vermekte sorunlar yaşamış ve bu sorunları aşabilmek için 1994'te kısaca İltica ve Sığınma Yönetmeliği olarak adlandırılan "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkına Yönetmelik" yayınlanmıştır. Bu yönetmelik, Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü çerçevesinde ge-

nel tanımları, temel kuralları ve tedbirleri düzenlemesi açısından oldukça değerlidir. Fakat başta geri göndermeme ilkesinin ihlalini üstü kapalı bir şekilde kabul eden 8. Madde⁸'nin kabulü, mültecilere uygulanan coğrafi sınırlamanın devam etmesi ve devletin göç ve sığınma konularındaki otoriter rolünün güçlenmesi gibi hususlarında eleştiri almıştır (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 40). Bu eleştirilerin AB üyelik müzakereleri kapsamında mülteci hukukunu uyumlu hale getirme çabaları ve her geçen yıl artan düzensiz göçlerin doğurduğu problemlerle birleşmesi, mülteci hukukunda yeni düzenlemeleri kaçınılmaz hale getirmiştir (Kirişçi, 2014, s. 15).

Türkiye ile AB arasında 2001'de imzalanan ve 2003'te tekrar gözden geçirilerek düzenlenen Katılım Ortaklığı Belgesi, adalet ve içişleri alanındaki iş birliğinin bir parçası olarak göç ve sığınma sisteminin idari ve kurumsal alt yapısını tanımlayan ilgili mevzuat ve uygulama projeleri hususunda bir yol haritası içermektedir (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 41). Bu süreçte, göç ve sığınma alanındaki mevzuat ve uygulamaların AB müktesebatına uyumlu hale getirme çabaları, Türkiye'nin uyguladığı sistemler, esnek ve geçici düzenlemeler yerine ulus üstü ve hükümetler arası iş birliğini önceleyen daha kapsamlı bir politikanın oluşturulmasını amaçlamıştır (Güleç, 2015, s. 93). Bu çabalar doğrultusunda yürütülen ilk çalışma, Danimarka ve İngiltere ile Türkiye arasında 2004 yılı içerisinde uygulanan İltica-Göç Eşleştirme Projesi⁹'dir. İlgili proje ile eşzamanlı olarak İçişleri Bakanlığı koordinesinde İltica ve Göç Eylem Planı Görev Gücü Ulusal Eylem Planı'nın hazırlanması için oluşturulmuş, yapılan çalışmalar sonucu 2004 yılı sonu itibarıyla Türkiye'nin İltica ve Göç Eylem Planı'nın taslağı şekillendirilmiş ve 25 Mart 2005'te de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Güner, 2007, s. 86-87). Söz konusu düzenlemeler, Türkiye'nin yasa dışı göçle mücadele, geri kabul ve sınır dışı etme politikalarında AB müktesebatının kabul edilmesi ve uygulanmasını hedeflemektedir. İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı ile

⁸ 1994'te yayınlanan İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nin 8. Maddesine göre; "Uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerimiz saklı kalmak koşuluyla ve aksine bir siyasi karar alınmadıkça, nüfus hareketinin arazi avantajları da dikkate alınarak sınırda durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esastır. İlgili makamlarca bu konuda gerekli ve etkin tedbirler alınır." Bu madde kapsamında zorunlu göçmenlerin sınırlarda durdurulması İHEB ve Cenevre Sözleşmesi ile temel bir hak olarak kabul edilen geri göndermeme ilkesinin ihlal edilebilmesi anlamına gelmektedir.

⁹ AB ile Türkiye arasında sığınma mevzuatının uyumlaştırılması amacıyla, AB'nin 2002 yılı Mali İşbirliği Programı kapsamında Danimarka-İngiltere Konsorsiyumu ile Türkiye arasında uygulanan TR02-JH-03 İltica-Göç Twinning Projesi 8 Mart 2004 tarihinde uygulanmaya başlamış ve aynı yılın son aylarında "Türkiye'nin İltica ve Göç Eylem Planı" taslağının ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur.

göç ve iltica konusunda bağımsız bir birimin kurulması, bu alanda çalışacak personelin istihdamı ve eğitilmesi, mevzuatlar arasında uyumlaştırma çalışmalarının devam etmesi, kabul, barınma ve geri kabul merkezlerinin kurulması ve mevcut iltica ve göç mevzuatının gözden geçirilmesi gibi uygulamaya dönük hedefler de belirlenmiştir (Güleç, 2015, s. 93-94).

İltica-Göç Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması aşamasında ilk görünür sonuç, 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nin eksikliklerini gidermek amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından 2006'da yayınlanan Uygulama Talimatı'dır (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1027-1028). Mevzuatın uyumlu hale getirilmesi yönünde yapılan çalışmaların bir diğer sonucu da, 2008'de Ulusal Programın yenilenmesidir. AB ile Türkiye arasında mülteci hukuku alanında yürütölen çalışmaların bir diğer ayağı, geri kabul antlaşmalarını kapsamaktadır. Bu çerçevede Ulusal Eylem Planı, Türkiye'nin AB başta olmak üzere çevresindeki transit ve kaynak ölkelerle geri kabul antlaşmaları imzalamasını önermektedir. AB üyelik sürecinde, topluluk için öncelikli konulardan biri olan geri kabul antlaşmaları hususunda Türkiye-AB müzakereleri devam etse de, üçüncü ölk vatandaşlarının kapsam içerisinde değerlendirilmesi ve vize muafiyeti konusunda yeterli düzenlemelerin AB tarafından yapılmaması tartışmaların herhangi bir sonuca ulaşmasını engellemektedir (Özcan vd., 2010, s. 21). 2000'li yıllarda göç güzergâhında transit ve hedef ölk haline gelen Türkiye'nin çevre coğrafyasındaki ölkeler ile imzaladığı geri kabul antlaşmaları arasında Suriye (2001), Yunanistan (2002), Kırgızistan (2003), Romanya (2004), Ukrayna (2005), Pakistan (2010), Nijerya (2011), Rusya (2011), Yemen (2011), Bosna-Hersek (2012), Moldova (2012), Belarus (2013) ve Karadağ (2013) bulunmaktadır (Al JazeeraTurk, 2015).

1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği başta olmak üzere ulusal mevzuatta yapılan söz konusu değişiklikler Türkiye'deki mülteci hukukunun gelişmesi yönünde önemli katkılar sunmasına rağmen, AB sığınma mevzuatı ile uyumlaştırma ve Suriye'de yaşanan iç savaş sonucu Türkiye'ye göç eden milyonlarca mültecinin hukuki statüsünü belirleme çabaları yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır. Bu gereklilik doğrultusunda, 2012'de "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge" çıkarılmış ama daha ayrıntılı bir düzenlemeye olan ihtiyaç nedeniyle 4 Nisan 2013'te Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) yasalaşmıştır (Erdoğan, 2014, s. 17). Bu kanun, Türkiye'nin

imzaladığı uluslararası sözleşmeler hariç tutulursa, ulusal düzeyde sığınma hukuku özelinde yasalaşan ilk kanun metnidir. 2014 yılının Nisan ayında yürürlüğe giren bu kanunun amacı; “Yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den koruma talep edecek yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esas olan ve İçişleri Bakanlığı’na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir.” (YUKK, 2013: m. 1). YUKK, toplamda 5 kısım ve 126 maddeden oluşmaktadır. Birinci kısım, amaç, kapsam, tanımlar ve geri gönderme yasağını; ikinci kısım, yabancıları; üçüncü kısım, uluslararası korumayı; dördüncü kısım, yabancılar ve uluslararası korumaya ilişkin ortak hükümleri ve beşinci kısım, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş ve işleyişine ilişkin hükümleri içermektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1032).

YUKK, Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü başta olmak üzere uluslararası mevzuatta yer alan temel mülteci hukukuna uyumlu olması ve Türkiye’nin göç güzergâhında hedef ülke haline gelmesinin doğurduğu sorunlara uygun çözümler getirmesi bakımından oldukça değerlidir. Bu Kanun ile uluslararası koruma statüleri açıkça belirlenmiş, geri göndermeme ilkesi hususunda yaşanan sorunlar aşılmış, bireysel göçler için şartlı mülteci ve ikincil koruma, kitlesel göçler için geçici koruma statüsü tanımlanmıştır. İdari gözetim ve sınır dışı kararları ve bunlara itiraz usullerinin de dâhil olduğu sığınma mevzuatına dair birçok hüküm, uluslararası sığınma hukuku ile uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1054-1055). Kanun metninde, günümüzde de tartışılmaya devam eden en önemli hususlardan biri, mülteci tanımının coğrafi sınırlama ile kabul edilmesidir. New York Protokolü’nü bu sınırlandırma ile kabul eden Türkiye, 1994 Yönetmeliği başta olmak üzere sığınma hukuku özelinde ulusal metinlerde söz konusu sınırlandırmayı bulunduğu komşularındaki iç karışıklık ve savaşlar nedeniyle kaldıramamakta, bu durum da AB müktesebatı ile uyumlaştırma ve İHEB’nin temel ilkelerinin uygulanması çerçevesinde bir soruna dönüşmektedir (YUKK, 2013: m. 61/1). Mülteci statüsündeki bu sorunu aşabilmek için kanun metninde kitlesel düzeyde tanımlanan geçici koruma statüsü, Suriye iç savaşının Türkiye’ye getirdiği mülteci yükü sonrası 2014’te ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir (Kaya ve Eren, 2015, s. 47-48).

Geçici koruma statüsü temelinde açık kapı ve geri göndermeme ilkeleri ile şekillendirilen geçici süreli kitlesel bir koruma rejimi olmasına rağmen; yönetmelik ile sağlık, eğitim ve çalışma hakkı başta olmak üzere birçok temel insan hakkının tanımlanması ile daha bütüncül bir iltica statüsüne dönüşmüştür (Düzkaaya, 2016a, s. 30-31). Söz konusu statü daha çok misafirlik söylemi üzerinden şekillendirilmeye çalışılsa da 2012 Yönergesi ve 2014 Yönetmeliği ile tanımlanan haklarla geçici bir durumdan ziyade toplumlar arasında entegrasyona ve kalıcılığa doğru adımlar atmaktadır.

Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye'deki Suriyeliler

Tarihi açıdan önemli göç güzergâhlarından biri üzerinde yer alan Türkiye, XIX. yüzyılın başından bu yana birçok göç hareketinin hedefi haline gelse de 2011 yılında başlayan ve her geçen gün şiddeti artarak devam eden Suriye'deki çatışmalardan küresel ölçekte en çok etkilenen ülkedir. Suriye'deki söz konusu çatışmalar, bölge ülkeleri başta olmak üzere küresel ölçekte birçok ülkeyi siyasi, ekonomik, toplumsal ve güvenlik ana başlıkları altında etkilemesine rağmen; savaş ile büyüyen mülteci nüfusu, bu etkileri ağırlaştırarak gün geçtikçe daha büyük bir probleme dönüşmektedir.

Tarihi açıdan, ölçeği ve süresi dikkate alındığında, iki dünya savaşının ardından en büyük zorunlu kitlesel göçe neden olan Suriye'deki çatışmalar 5 milyonun üzerinde insanı kayıtlı mülteci, 7 milyonun üzerinde insanı ise Suriye içerisinde yer değiştirmek zorunda bırakmıştır (UNHCR, 2017). Kayıtlı mülteciler açısından incelendiğinde Türkiye, Nisan 2017 itibariyle yaklaşık 3 milyon Suriyeliye geçici koruma statüsü kapsamında ev sahipliği yapmakta ve bu istatistikle küresel ölçekte zirvede yer almaktadır (GİGM, 2017; AA, 2016b). Bu insanların yaklaşık %10'u AFAD'ın koordinesinde yürütülen barınma merkezlerinde, geriye kalan nüfus ise İstanbul, Şanlıurfa, Hatay, Gaziantep ve Mersin başta olmak üzere Türkiye'nin hemen hemen tamamına değişen yoğunluklarda dağılmıştır (Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı [AFAD], 2017; GİGM, 2017). Türkiye'de yaşayan Suriyelilerin artan yoğunluğu ve ülke içerisinde geçirdiği süre, entegrasyon süreçlerini tetiklemesine rağmen (Düzkaaya, 2016b: 23-24), geçici koruma statüsünün içeriği ve uygulanmasından kaynaklanan sorunlar bu sürece zarar vermektedir. Türkiye'de 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren tartışılmaya başlayan ve artan Suri-

yeli sığınmacı akımının statü sorununu çözmek için hukuki zeminde 2014 yılında sınırları çizilen geçici koruma rejiminin, kavramsal çerçeve başta olmak üzere hak ve sorumluklar özelinde tanımlanması uluslararası örnekleriyle karşılaştırılması aşamasında faydalı olacaktır.

Türkiye, Suriyeli sığınmacı akımının yoğunlaştığı 2011 yılının ikinci yarısına kadar kitlesel sığınma hareketleri için, 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği dışında herhangi bir hukuki metne sahip değildi. Aynı yılın Nisan ayında başlayan Suriyeli göçü, bu insanların ulusal literatürden kaynaklanan statü problemini açığa çıkardı. İç hukuktan kaynaklanan ilgili statü problemi, bu insanların öncelikle misafir olarak tanımlanması, Ekim 2011'den itibaren ise 1994 Yönetmeliği'nin 10. Maddesi gereğince "geçici koruma statüsü"ne alınması ile çözümlenmeye çalışıldı (Orhan, 2014, s. 11). Fakat 1994 Yönetmeliği'nin Avrupa menşei olmayan sığınma hareketlerinin sınırda durdurulması gerektiğini öngören yaklaşımı ve geçici koruma statüsünün tanımındaki yetersizliklerinden kaynaklanan eksikler, İçişleri Bakanlığı tarafından Mart 2012'de yayımlanan ve güvenlik gerekçesi ile kamuoyunun erişimine açık olmayan geçici koruma yönergesiyle, geçici bir çözüm olarak giderildi (ASPB, 2015, s. 21-22).

Suriyelilerin 2012 yılının ortalarından itibaren barınma merkezleri dışında yaşamaya başlaması ve Suriye'deki çatışmaların devam etmesi, 2012 yönergesinin kamuoyuna açık bir şekilde hak ve sorumlulukların tanımlandığı yeni bir metne dönüşme zorunluluğunu ortaya çıkarmış ve bu süreç sonunda 2013'te YUKK, 2014'te ise Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) yasalaşmıştır.

Geçici koruma rejimi, hedef ülkenin göç sisteminin cevap veremeyeceği büyüklükteki kitlesel sığınma durumlarında yürürlüğe girmektedir. Geçici koruma sağlanabilmesi için söz konusu insanların kitlesel olarak ülkeden ayrılmaya zorlanması, ayrıldığı ülkeye geri dönememesi acil ve geçici koruma ihtiyacı içerisinde olması gerekmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 47-48). Bu kapsamdaki insanların geçici koruma statüsünden kaynaklanan temel hakları arasında açık sınır politikası ve ülke topraklarına kabul, geri gönderme temel ve acil ihtiyaçlarının karşılanması bulunmaktadır (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1042-1043).

Uluslararası normlarla uyumlu olarak 22 Ekim 2014'te yasalaşan Geçici Koruma Yönergesi'ne göre geçici koruma altına alınacak kişiler, 28 Nisan 2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti'nden kitlesel

veya bireysel olarak sınırimıza gelen veya sınırimızı gezen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarını, vatansızları ve mültecileri kapsamaktadır (GKY, 2014: Geçici Madde 1/1). İlgili maddenin bir diğer hükmü, söz konusu insanlar uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar bile geçici koruma kapsamı altına alındığını ve geçici koruma uygulandığı süre içerisinde herhangi bir bireysel uluslararası koruma başvurusu yapamayacağını karara bağlamaktadır (Elçin, 2016: 32). GKY'nin 8. Maddesine göre; savaş suçu, barışa karşı veya insanlığa karşı suç işleyenler, BM'nin genel ilkeleriyle bağdaşmayacak suçları işleyenler veya bu suçlara iştirak edenler, ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olup da bu faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanlar, terör eylemlerinde bulunan veya bu eylemlere iştirak edenler, ciddi bir suçtan mahkûm olan ve durumları toplum açısından tehdit oluşturanlar, milli güvenlik ve kamu düzeni açısından tehlike oluşturanlar, hapis cezası gerektiren bir suçu ülkesinde işleyip de bu suçun cezasını çekmemek için bulunduğu ülkeyi terk edenler ve devlet güvenliği aleyhine suç işleyenler geçici korumadan faydalanamayacaklardır (Geçici Koruma Yönetmeliği [GKY], 2014: m. 8; Kaya ve Eren, 2015, s. 50).

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 11. Maddesi Bakanlar Kurulu kararıyla, 12. Maddesi ise bireysel sebeplere bağlı olarak geçici korumanın nasıl sona erdirilebileceğini tanımlamaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın teklifi Bakanlar Kurulu'nun kararı ile geçici koruma sonlandırabileceği gibi, geçici korunanlara şartlarını taşıdıkları statü toplu olarak sunulabilmekte, bireysel başvuru talepleri değerlendirilebilmekte veya YUKK kapsamında belirlenecek şartlarla Türkiye'de kalmalarına izin verilebilmektedir. Bireysel sebeplere bağlı olarak geçici korumanın sonlandırılması, uluslararası ilkelerle uyumlu bir normlarla düzenlenmektedir (GKY, 2014: m. 11-12; Topal, 2015, s. 18).

Suriye krizinin ciddi etkisinin hissedildiği GKY, Türkiye'nin coğrafi çekişme ile sınırlandırdığı mülteci yaklaşımını sürdürmesine yardımcı olmakta ve ilgili kişilerin ülkede kalış sürelerine herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Yönetmelik kapsamında geçici korunanlara sunulacak ilk hizmetler; ülkeye kabul, silahtan arındırma, sevk merkezlerinde yönlendirme, sağlık kontrolleri, kayıt, geçici koruma kimlik belgesinin düzenlenmesi, barınma merkezlerine sevk, barınma merkezleri dışında illerde kalma hakkı ve ülkede kalış hakkı verilmesidir (Elçin, 2016, s. 52). Geçici korunanlara sunulan, yabancılara sunulan ve yönetmelik kapsamında tanımlanan hizmetler arasında barınma, sosyal yardım, tercümanlık, sağlık, eğitim ve iş piyasasına erişim

gibi başlıklar ön plana çıkmaktadır. Bu haklar, uluslararası geçici koruma rejimlerinde olduğu gibi, devlete yüklenen bir yükümlülükten ziyade, misafirlere ev sahibi ülkenin imkânları dâhilinde sunulan hizmetler niteliğindedir (Erdoğan, 2014, s. 17).

Türkiye'de geçici koruma kapsamındaki kişiler, öncelikle sevk merkezlerine yönlendirilmekte ve kayıtları yapıldıktan sonra geçici barınma merkezlerine yerleştirilmekte veya barınma merkezleri dışında illerde ikamet ettirilmektedir. Bu kapsamdaki kişilerin önemli bir kısmı 2012 yılının ikinci yarısından itibaren geçici barınma merkezlerinin kapasitesinin aşılması ve yeni barınma merkezi inşasının ekonomik ve siyasi açıdan sürdürülebilir olmaması nedeniyle, Türkiye'nin farklı şehirlerinde kendi imkânları ile barınmaya çalışmaktadır. Barınma merkezlerinde yaşayan insanlara sunulan hizmetler ise ilgili yönetmeliğin sekizinci bölümünde belirlenmektedir (GKY, 2014: m. 36-41). Geçici koruma kapsamındaki bu kişilere, Sosyal Yardım ve Dayanışma Teşvik Kanunu'na göre sosyal yardım yapılmakta (GKY, 2014: m. 30) ve iletişim sorunlarını aşabilmek için imkân dâhilinde ücretsiz tercümanlık hizmeti verilmektedir (GKY, 2014: m. 31; Elçin, 2016, s. 61).

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 28. Maddesince düzenlenen eğitim hizmetleri, barınma merkezleri içinde ve dışında Millî eğitim Bakanlığı'nın kontrol ve sorumluluğundadır. Geçici koruma kapsamında ülkemizde bulunan ilköğretim ve ortaöğretim çağındaki çocuklara eğitim hizmetlerinin sunulacağı, okul öncesi veya yetişkinleri kapsayan eğitim faaliyetlerinin ise imkânlar dâhilinde verileceği ilgili madde ile ifade edilmektedir (GKY, 2014: m. 28). Geçici korunanların yükseköğretimden yararlanmalarına ilişkin usul ve esaslar, Yükseköğretim Kurumu Başkanlığı tarafından 2013 yılının Ekim ayında belirlenmiş ve kurallar dâhilinde sunulmaya devam etmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 59; Elçin, 2016, s. 62).

Geçici korunanlara sunulan sağlık hizmetleri, barınma merkezleri içinde ve dışında Sağlık Bakanlığı'nın kontrolü ve sorumluluğundadır. Bu hizmetlerin sınırlarını şekillendiren GKY'nin 27. Maddesi uyarınca temel ve acil sağlık hizmetleri ve bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlar ücretsiz sunulmakta, bu kapsam dışındaki sağlık hizmetlerinde genel sağlık sigortalılar için belirlenen bedelden daha yüksek bir bedel talep edilmemektedir. Ayrıca, geçici korunanlar, acil ve zorunlu haller dışında özel sağlık kuruluşlarına doğrudan başvuramamaktadır (Kaya ve Eren, 2015, s. 58-59; GKY, 2014, s. 27). Zorunlu göçe neden olan çatışmalardan etkilenen bu insanlara sunulması gereken psiko-

sosyal hizmetler ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın sorumluluğundadır (Elçin, 2016, s. 61).

Geçici koruma kapsamındaki insanların iş piyasasına katılımı, YUKK ve GKY kapsamında 15 Ocak 2016 tarihli Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik ile düzenlenmektedir. Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik doğrultusunda mevsimlik tarım ve hayvancılık işçileri dışında çalışan kişiler çalışma izni almak zorundadır (m. 5/1-5). Kanunlarca Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilen iş ve meslekler için yapılan başvurular değerlendirilme yapılmaksızın işlemde kaldırılır. Çalışma izni başvurusu için; sağlık meslek mensupları Sağlık Bakanlığı'ndan, eğitim meslek mensupları MEB ve YÖK'ten ön izin almaları gerekmektedir (m. 6). Geçici koruma kapsamındaki yabancılar ikametine izin verilen ilde çalışma izni için başvurabilmektedir. Kamu güvenliği, kamu düzeni veya kamu sağlığı gibi sebeplerle İçişleri Bakanlığı tarafından belirli yerleşim yerlerinde söz konusu çalışma hakları sınırlandırılabilir veya tamamen durdurulabilir (m. 7). Herhangi bir aksi düzenleme olmaksızın, çalışma izni için başvuru yapılan işyerinde istihdam edilen geçici koruma kapsamındaki kişi sayısı, Türk vatandaşı sayısının yüzde onunu geçemez (m. 8/1-2). Geçici koruma sağlanan kişilere verilen çalışma izinleri geçici koruma süresi ile sınırlıdır (m. 13/3).

Geçici korunanlara ikamet izni başta olmak üzere sunulan tüm hak ve hizmetler, geçici koruma süresi ile sınırlandırılmaktadır. Entegrasyon ve kalıcılığın hukuki göstergelerinden biri olarak kabul edilen uzun dönem ikamet izni, YUKK ve GKY kapsamında bir hak olarak sunulmamaktadır. Bu düzenlemelere bağlı olarak geçici koruma kimlik belgesi Türkiye'de kalış hakkı sağlamasına rağmen, bu süre ikamet izni toplamında dikkate alınmamakta ve Türk vatandaşlığına başvuruda kullanılamamaktadır (Elçin, 2016, s. 53). GKY'nın 11 ve 12. Maddelerine bağlı olarak geçici korunanların statüleri ile ilgili Bakanlar Kurulu inisiyatif bir kenara bırakılırsa; ilgili insanların Türk vatandaşlığına alınma prosedürü, diğer yabancılarla eşit şartlar altında, Türk Vatandaşlığı Kanunu ile tanımlanmaktadır (Türk Vatandaşlığı Kanunu [TVK], 2009).

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların Türk vatandaşlığına alınma işlemi, TVK'na göre üç farklı yolla gerçekleştirilebilmektedir. Bunlardan ilki, geçici korunan kişinin bir Türk vatandaşı ile en az 3 yıl aile birliği içinde yaşayarak evli kalmasıdır. İkinci ihtimal, söz konusu insanlar arasında ergin olmayan korunanların bir Türk tarafından evlat edinilmesi. Üçüncü seçenek ise,

Türkiye'de doğan ve geçici koruma kapsamında olan anne ve babasının mensup olduğu ülkenin vatandaşlığını kazanamayan çocukların Türk vatandaşı olmasıdır. Bu aşamada önemle üzerinde durulması gereken nokta, geçici korunan kişi tüm bu usul ve şartları sağlasa da vatandaşlığa alınma konusunda nihai takdir hakkı Bakanlar Kurulu'ndadır (Kaya ve Eren, 2015, s. 64).

Türkiye'de yaşayan yabancıların vatandaşlığa alınma işlemleri ile ilgili bazı tavsiye kararlarını içeren Ulusal Eylem Planı'na göre; ilgili yabancılar Türk vatandaşlığına kabul edilmeden önce Türkçeyi iyi konuşmak, toplum düzenini sağlayan kanun, örf ve âdet kurallarını asgari düzeyde bilmek ve ekonomik açıdan kendine yeterli olmak gibi entegrasyon aşamalarını başarıyla tamamlamış olmalıdır (Güner, 2007, s. 99). Geçici korunanlar açısından bu aşamalar incelendiğinde ekonomik yeterlilik tartışma konusu olsa da Türk toplumuna uyum sağlama iradesi ve isteğinin bulunup bulunmadığı dikkatle irdelenmeli, hazırlanan entegrasyon programlarına uymaları teşvik edilmeli, Türkçe eğitimi başta olmak üzere temel eğitim ve istihdamı arttıracak ölçekte mesleki eğitimin yaygınlaştırılmasına özen gösterilmelidir (Güner, 2007, s. 97-98). Türkiye'deki geçici koruma statüsünde süre sınırının olmaması ve bu statü sona ermeden herhangi bir bireysel koruma statüsüne başvurulmasına izin verilmemesi, Suriyelilere vatandaşlık verilmesi tartışmalarının yoğunlaştığı son dönemde, hukuki altyapı ile uyumlu entegrasyon politikalarının geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Sonuç

Türkiye'de geçici koruma statüsünde yaşayan Suriyelilere odaklanan entegrasyon politikaları, karşı karşıya olunan sorunun siyasi ve iktisadi büyüklüğü nedeniyle, ulusal mülteci hukukunun uluslararası normlarla uyumlu hale getirilmesi çabalarıyla birlikte gelişmektedir. Bu durum, uygulamada karşılaşılan sorunlara çözüm getirme çabasıyla, ulusal ve uluslararası mülteci hukukunda statülerin farklılaşmasını beraberinde getirmektedir.

1950'li yılların başında tanımlanan uluslararası koruma statülerine nazaran oldukça yeni olan geçici koruma statüsü, öncül örnekleri bir kenara bırakılırsa, Yugoslavya'nın dağılması sonucu ortaya çıkan mülteci krizine çözüm bulmak amacıyla uygulanmaya başlamıştır. Geçici koruma statüsü, uluslararası bir bağlayıcı metinle düzenlenmediği için, hak ve sorumluluklar özelinde farklı

uygulamalarla günümüze kadar mülteci hukukunda bir tartışma konusu olmaya devam etmiştir. Kitlesele sığınma hareketlerine cevap verebilmek amacıyla şekillendirilen bu statüye başvurulabilmesi için; sığınma hareketleri önemli sayıda insanı barındırmalı ve hızlı bir şekilde gerçekleşmeli, hedef ülkenin söz konusu harekete cevap verme gücü sınırlı olmalı ve bireysel sığınma usullerine cevap vermede yetersiz kalınmalıdır (Kaya ve Eren, 2015, s. 40).

Kitlesele sığınma sonucu zorunlu bir seçenek olarak uygulanan geçici koruma esnasında bu insanlar geri gönderilmemeli ve sınırdan geri itilmemeli, temel insani standart ve haklara uygun muamele görmeli, geçici koruma süresine bağılı olarak sunulan asgari standartlardan kademeli olarak faydalanabilmeli ve kalıcı bir koruma statüsüne başvurabilmelidir (ASPB, 2015, s. 94-95). İnsan hakları hukukunun temel kavramlarının bir sonucu olarak sunulan söz konusu haklar dışında kalan sosyal ve ekonomik hakların verilmesi aşamasında hedef ülkeye geniş bir takdir hakkı bırakılmaktadır (Kaya ve Eren, 2015, s. 53).

Türkiye’de uygulanan geçici koruma rejimi, temel gerekçe ve ilkeler açısından uluslararası örnekleri ile birçok açıdan benzemektedir. AB ve Türk mülteci hukukunda geçici koruma statülerinin tanımlandığı önceki bölümlerde ilgili benzerlikler kapsamlı bir şekilde incelendiğinden, bu aşamada iki uygulama arasındaki farklılıklar değerlendirilecek, eksikliklerin üzerinde durulacaktır. Geçici koruma kapsamı hedef kitle açısından incelendiğinde, Türkiye’deki mevzuat Avrupa örneğine göre daha geniş bir tanıma sahiptir. AB Geçici Koruma Yönergesi, geçici koruma kapsamını silahlı çatışma veya yaygın şiddetten kaçan ve genel insan hakkı ihlallerine maruz kalan kişilerle sınırlandırılırken; Türkiye’deki mevzuat, geçici korunanları her ne sebeple olursa olsun ülkelerinden ayrılmaya zorlanan kişilere genişletmektedir (ASPB, 2015, s. 24).

Geçici koruma statüsü özelinde her iki mevzuat karşılaştırıldığında, temel farklar üç başlık altında incelenebilmektedir. Bu farklılıklardan ilki; geçici koruma statüsünü uygulanma aşamasında öncelikli şart olarak kabul edilen, ev sahibi ülkenin bireysel koruma statüsü belirleme işlemini değerlendirmeye alma imkânının bulunmaması koşulunun Türk mevzuatında 14. Maddenin üçüncü fıkrası ile çığnenmesidir. Bu maddeye göre; ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış ve silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdikleri anlaşılan kişiler, bireysel uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerine başvura-

bilmektedir (GKY, 2014: m. 14/2). Bu durum, ilgili statüden yararlanan yabancılar sunulan hak ve yükümlülüklerin eşit olması gerekliliğini de çığnemektedir (Elçin, 2016, s. 77). İkinci fark; AB mülteci hukukunda geçici korunanlara bireysel koruma statüsüne başvurma hakkı verilirken, Türkiye'deki mevzuatta bu hakkın GKY kapsamında kapatılmasıdır (Elçin, 2016, s. 76). İki mevzuat arasındaki sonuncu fark; geçici korumanın uygulanma süresi üzerinde yoğunlaşmaktadır. AB Yönergesi kapsamında geçici koruma süresi en fazla üç yıl olabilmektedir. Türk mevzuatında ise, bu süre herhangi bir düzenleme ile sınırlandırılmamaktadır (Elçin, 2016, s. 35).

Geçici koruma, uluslararası mülteci hukuku gereği, hedef ülkenin imkânları ve kitlesel göçün büyüklüğü nedeniyle, belirli bir süre ile sınırlandırılmalıdır. Türkiye'de uygulanan geçici koruma rejiminin süre sınırlaması olmaksızın daimî bir statüye dönüştürülmesi, hem yerel halkı hem de yabancıları olumsuz etkileyen belirsizlikleri beraberinde getirmektedir. Bu durumun uzun süreli devamı yabancıları hak ve özgürlükler yönünden sınırlandırmakta, kalıcı çözümün geliştirilmesi yönünde çabalara zarar vermektedir (ASPB, 2015, s. 25). BMMYK Yönetim Kurulu'nun da ifade ettiği gibi, beş yılı aşan mültecilik durumu sürüncemeli mültecilik olarak tanımlamakta ve bu süreyi aşan mültecilik sürelerinde hedef ülkede entegrasyon politikaları geliştirilmelidir (UNHCR, 2009). Türk mevzuatında geçici koruma statüsüne süre kısıtlamasının getirilmemesi ve bu statü uygulanırken yabancıların bireysel koruma statülerine başvurusunun engellenmesi, uzun süreli sığınma durumlarında "de-facto mülteciliğe" kapı aralamaktadır.

Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'nden bu yana, jeopolitik çekinceleri nedeniyle, mülteci tanımına getirdiği coğrafi sınırlama, yaklaşık üç milyon yabancının geçici koruma statüsü kapsamında ülke içerisinde geçirdiği süre göz önüne alındığında uygulama kabiliyetini kaybetmektedir. Geçici korunanların bireysel koruma statüsüne başvurmadan siyasi bir değerlendirmeyle entegrasyonu yönünde karar verilmesi, söz konusu statüyü uluslararası mülteci hukuku çerçevesinde mülteci statüsüne yaklaştırmakta ve Türkiye'yi kitlesel bir göç merkezine dönüştürme tehlikesi taşımaktadır. Bu çerçevede, Türkiye'de uygulanan mülteci hukukunda öncelikle uygulanma pratiğini kaybeden coğrafi sınırlama yeniden değerlendirilmeli, geçici koruma statüsünün süresi sınırlandırılmalı ve bu statüdeki yabancıların bireysel koruma statülerine başvuru hakkının önü açılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Adam, L.B. (2016). *The refugee card in EU-Turkey relations: Necessary but uncertain deal*. Global Turkey in Europe, Rapor No: 14.
- Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (2017). *Barınma merkezlerinde son durum*. Web: <https://www.afad.gov.tr/tr/2374/Barınma-Merkezlerinde-Son-Durum>. Erişim Tarihi: 06 Nisan 2017.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015). *Avrupa'da geçici koruma rejimi örnekleri*. Ankara: ASPB.
- Anadolu Ajansı (2016a). *Dünyada yerinden edilenlerin sayısı 65 milyonu aştı suriye'deki savaş 600 bin çocuğu babasız bıraktı*. Web: <http://aa.com.tr/tr/dunya/dunyada-yerinden-edilenlerin-sayisi-65-milyonu-asti/594367>. Erişim Tarihi: 27 Haziran 2016.
- Anadolu Ajansı (2016b). *Türkiye uluslararası insani yardımda ikinci oldu*. Web: [http://aa.com.tr/tr/turkiye /turkiye-uluslararasi-insani-yaridinda-ikinci-oldu/598539](http://aa.com.tr/tr/turkiye/turkiye-uluslararasi-insani-yaridinda-ikinci-oldu/598539). Erişim Tarihi: 28 Haziran 2016.
- Al JazeeraTurk (2015). *Sorularla geri kabul ve vize muafiyeti*. Web: <http://www.aljazeera.com.tr/haber /sorularla-geri-kabul-ve-vize-muafiyeti> Erişim Tarihi: 28 Eylül 2016.
- Council Directive 2001/55/ EC of 20 July 2001 on Minimum StandardsforGivingTemporaryProtection in theEvent of a MassInflux of DisplacedPersonsand on MeasuresPromoting a Balance of EffortsbetweenMemberStates in ReceivingsuchPersonsandBearingtheConsequences thereof, OJ 2001, L 212/12. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0055> (10.10.2014).
- Dizman, A.O. (2012). *Geçici koruma politikası ve türkiye'ye sığınan suriyeliler*. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Rapor No: N201249.
- Düzkaıa, H. (2016a). Türkiye'deki suriyeli sığınmacıların entegrasyonu ve istihdam politikaları. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Düzkaıa, H. (2016b). Türkiye'deki suriyeli sığınmacıların istihdamına genel bir bakış: Sorunlar ve çözüm önerileri. *Kamu'da Sosyal Politika Dergisi*, 9(35), 23-29.
- Elçin, D. (2016). Türkiye'de bulunan suriyelilere uygulanan geçici koruma statüsü 2001/55 sayılı avrupa konseyi yönergesi ile geçici koruma

Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü: Türkiye ve Avrupa Birliği Mevzuatı Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

- yönetmeliği arasındaki benzerlik ve farklılıklar. *TBB Dergisi*, 124, 9-80.
- Ergüven, N.S. ve Özturanlı, B. (2013). Uluslararası mülteci hukuku ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62(4), 1007-1061.
- European Commission (2015). *A European agenda on migration*. Brussels: EC.
- European Stability Initiative (2017). *The refugee crisis through statistics*. Berlin-Brussels-İstanbul: ESI.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2015). *Legal entry channels to the eu for persons in need of international protection: a toolbox*. FRA.
- Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (2016). T.C. Resmi Gazete, 15 Ocak 2016.
- Geçici Koruma Yönetmeliği (2014). T.C. Resmi Gazete, 29153, 22 Ekim 2014.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2017). Geçici Koruma İstatistikleri, GİGM. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik. Erişim Tarihi: 4 Ekim 2016.
- Güleç, C. (2015). Avrupa birliği'nin göç politikaları ve Türkiye'ye yansımaları. *Tesam Akademi Dergisi*, 2(2), 81-100.
- Güner, C. (2007). İltica konusunda türkiye'nin yol haritası: Ulusal eylem planı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56(4), 81-109.
- Hakimi, H. (2016). *Understanding the drivers of migration to Europe: Lessons from Afghanistan for the current refugee crisis*. Vision Europe Summit.
- Hoel, M. (2015). The european union's response to the Syrian refugee crisis. Unpublished Master thesis. Norwegian University of Science and Technology Faculty of Humanities, Department of Historical Studies, Trondheim.
- İçduygu, A. ve Aksel, D.B. (2012). *Türkiye'de düzensiz göç*. Ankara: Uluslararası Göç Örgütü Türkiye.
- Iovieno, I. (2016). The european union's response to smuggling of syrian asylum seekers: the end of human rights?. *Law, Social Justice & Global Development*, 2016(2).
- İltica ve Sığınmacı Yönetmeliği (Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Ya-

- bancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancı-
lara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar
Hakkına Yönetmelik) (1994). T.C. Resmi Gazete, 22127, 30 Kasım
1994.
- İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948). T.C. Resmi Gazete, 7217, 27 Ma-
yıs 1949.
- İşkân Kanunu (2006). T.C. Resmi Gazete, 26301, 26 Eylül 2006.
- Kaya, İ. ve Eren, E.Y. (2015). *Türkiye'deki suriyelilerin hukuki durumu: Arada
kalanların hakları ve yükümlülükleri*. Siyaset, Ekonomi ve Toplum
Araştırmaları (SETA) Vakfı.
- Mazlumder (2014). *Kamp dışında yaşayan Suriyeli kadın sığınmacılar raporu*.
Ankara: İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği.
- Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (1951). T.C. Resmi Gazete,
10898, 5 Eylül 1961.
- Orhan, O. (2014). *Suriye'ye komşu ülkelerde suriyeli mültecilerin durumu: bul-
gular, sonuçlar ve öneriler*. Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi
(ORSAM), Rapor No: 189.
- Özcan, M. (2005). *Avrupa birliği sığınma hukuku: Ortak bir sığınma hukuku-
nun ortaya çıkışı*. 1. Baskı. Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar
Kurumu Yayınları.
- Özcan, M., Elmas, F.Y., Mutuş, C. ve Kutlay, M. (2010). *Türkiye-AB ilişkilerinde
geri kabul: Hangi şartlarda?* Uluslararası Stratejik Araştırmalar Ku-
rumu (USAK), Rapor No: 10-02.
- Özkarslı, F. (2014). Suriye'den Türkiye'ye göç ve Suriyelilerin enformel istih-
damı (mardin örneği). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Artuklu
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mardin.
- Ruhrmann H. ve FitzGerald D. (2016). *The externalization of Europe's borders
in the refugee crisis, 2015-2016*. Center of Comparative Immigration
Studies, Rapor No: 194.
- Strateji Düşünce ve Analiz Merkezi (2015). *Türkiye'de Suriyeli mültecilerin
hukuksal statü problemi*. İstanbul: SDAM.
- Topal, A.H. (2015). Geçici koruma yönetmeliği ve Türkiye'deki Suriyelilerin
hukuki statüsü. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*,
2(1), 05-22.
- Toplu, R. (2014). *TOHAV göç analiz raporu 2014*. Toplum ve Hukuk Araştır-
maları Vakfı.

Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü: Türkiye ve Avrupa Birliği Mevzuatı Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

- Toygür, İ. ve Benvenuti, B. (2016). *The European response to the refugee crisis: Angela Merkel on the move*. Sabancı Üniversitesi: Istanbul Policy Center.
- Tsourdi E. ve Bruycker P.de (2015). *EU asylum policy: In search of solidarity and access to protection*. Migration Policy Centre, Rapor No: 2015/06.
- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı (2013). Türkiye-AB vize muafiyet süreci ve geri kabul anlaşması hakkında temel sorular ve yanıtlar. Web: http://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasmasi_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf. Erişim Tarihi: 29 Ağustos 2016.
- Türk Vatandaşlığı Kanunu (2009). T.C. Resmi Gazete, 27256, 12 Haziran 2009.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013). T.C. Resmi Gazete, 28615, 4 Nisan 2013.
- UNHCR (2017). SyrianEmergency. Web: <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>. Erişim Tarihi: 6 Nisan 2017.
- UNHCR (2009). *Ex-Com conclusion No.109*. Web: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/4b332bca9/conclusion-protracted-refugee-situations.html>. Erişim Tarihi: 12 Şubat 2017.
- UNHCR (1997). TheState of TheWorld'sRefugees 1997: A HumanitarianAgenda. Web: <http://www.unhcr.org/4a4c72719>, Erişim Tarihi: 4 Ekim 2016.
- UNHCR (1994). *Note on TemporaryProtection in a BroaderContext*. Web: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b32514.html>, Erişim Tarihi: 21 Eylül 2016.
- UNHCR (1992). A ComprehensiveResponsetotheHumanitarianCrisis in theformerYugoslavia. Web: <http://www.refworld.org/docid/438ec8aa2.html>, Erişim Tarihi: 4 Ekim 2016.
- Yüksel, U., Bolat, M.N. ve Mor, Z. (2014). *Türkiye'de bulunan mülteciler*. International Middle East PeaceResearch Center (IMPR), 1-14.

YÖNETİŞİMDEN DİJİTAL YÖNETİŞİME: PARADİGMA DEĞİŞİMİNİN TEKNOLOJİK BOYUTU

Mehmet Akif Özer¹

ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2220-2271

Öz

Son yıllarda gelişmiş ülkelerde klasik yönetim anlayışından yönetim anlayışına geçilmektedir. Klasik yönetim anlayışı artık çok aktörlü katımlı yönetime dönüşmektedir. Günümüzde bilgi iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişme, bu süreci biraz daha değiştirerek yönetimden dijital yönetime geçiş haline getirmiştir. Artık birçok ülkede yaşanan paradigma değişimi teknolojinin etkisiyle dijital hale dönüşmektedir. Dijital yönetim bu süreçte e-demokrasi, e-devlet ve m-devlet gibi uygulamalarla sunulan kamu hizmetlerinin etkinliğini artırmaya çalışmaktadır. Bilindiği gibi yönetilebilirlik anlamına gelen yönetim yukardan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine katılımla beraber hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistemi öngörmüştür. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar almadan denetime kadar her aşama da katılması, kavramın temelini oluşturmaktadır. Kavram bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen süreçleri içeren, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi üzerinde etkileri bulunan iktisadi yönetim, politika oluşturmadaki karar süreçlerini ortaya koyan siyasi yönetim ve politika uygulama sistemini içeren idari yönetim şeklinde üçe ayrılmaktadır. Bunların yanında yaygın yönetim türleri küresel, kamu ve iyi yönetim olarak belirtilebilir. Günümüzde bunlara çalışmamızın esasını oluşturan dijital yönetim de eklenmiştir. Çalışmada dijital yönetim öncelikli ve ayrıntılı olmak üzere bu hususlara değinilecektir. Günümüzde hızlı gelişen dijital teknolojiler son zamanlarda toplumun her alanında etkili olmaya başlamıştır. Özellikle yönetim çıktılarında olumlu değerler oluşturabilmek için dünya genelinde ulusal ve bölgesel yönetimler dijital teknolojilere başvurmaya başlamışlardır. Bu süreçte kamu kaynaklarının dijital alt yapı ve geniş bant sistemlerine dayalı dijital teknolojilerle tedarik edilmesi öngörülmektedir. Bu ortamda vatandaş tanımlaması da dijital vatandaşa evrilmektedir. Dijital vatandaşların oluşturduğu ortamları da dijital yönetim yönetmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Paradigma Değişimi, Bilgi İletişim Teknolojileri, Dijital Yönetişim, E-Demokrasi

¹ Prof. Dr., Gazi Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara- Türkiye.
E-posta: ozar@gazi.edu.tr

FROM GOVERNANCE TO DIGITAL GOVERNANCE: TECHNOLOGICAL DIMENSION OF PARADIGM SHIFT

Mehmet Akif Özer

ABSTRACT

It is introduced from understanding of classical management approach to governance approach in developed countries in last years. Classical management approach now is transforming into participant management with many actors. Today, the rapid development in information and communication technologies has made the transition to digital governance governance by slightly changing of this process. Now the paradigm shift taking place in many countries is transforming to digital governance by the effect of technology. In this process, digital governance is working to increase its effectiveness of public services application with e-democracy, e-government and m-government. Governance, which is known as manageability, foresees a system that envisages managing together, with participation rather than a downward one-sided management style. The participation of non-governmental organizations and the private sector at all levels, from decision-making to decision-making, is the basis of the concept. The concept is divided into three as an economic governance that has effects on equality, poverty and quality of life, including processes affecting the economic activities of an country and its relations with other economies, as political governance that sets policy-making decision processes and as the administrative administration system including the policy implementation system. Besides these, common types of governance can be defined as global, public and good governance. Today, digital governance, which forms the basis of our work, has been added. In the study, digital governance will be addressed in priority and in detail. Today, fast-growing digital technologies have become effective in all areas of society in recent times. In particular, national and regional governments around the world have begun to resort to digital technologies to create positive values, especially in governance outputs. In this process, it is foreseen that public resources will be supplied with digital technologies based on digital infrastructure and broadband systems. In this environment, the definition of citizens also evolves into digital citizens. Digital governance manages these environments created by digital citizens. In this study the concept of digital governance is examined in the context of e-government and m-government and e-democracy.

Keywords: Governance, Paradigm Shift, Information and Communication Technology, Digital Governance, E-Democracy

GİRİŞ

Günümüzde tüm dünyada hemen hemen her alanda çok yönlü bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu süreç sınıflandırıldığında; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya modernist düşünceden post modernist düşünceye (Tekeli, 1996:45-54) geçişlerin olduğu bir tablo ile karşılaşılmaktadır. Bu çok yönlü dönüşüm süreci, yönetimi meşru ve yapılabilir kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci ise yönetimi ortadan kaldırmasa da yeni arayışların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Ayrıca bu süreçte devlet giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır (Yüksel, 2000:145-159). Doğal olarak bu ortam yönetim disiplini de doğrudan etkilemektedir. Disiplinde 1970'lerde "Kamu Yönetimi", 1980'lerde "Kamu Politikası ve Yönetimi", 1990'larda ise, yaşanan bu hızlı değişim sürecinin sonucu "Yönetişim" ismi hâkim olmaya başlamıştır (Dunsire, 1995:34).

Bilindiği gibi literatürde yönetişim kavramı, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen (Bozkurt, Turgay ve Seriyeye, 1998:274) olarak tanımlanmaktadır. Kavram ayrımı bulanık olan kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını göstermekte ve yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılmasına (Stoker, 1998:17) vurgu yapmaktadır. Birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine etmekte, hiyerarşik ilişki ve dikey iş bölümü yerine heterarşik bir ilişki ve iş bölümü (Kuzgun, 2015:7) öngörmektedir. Birleşmiş Milletler (BM) tarafından "bir ülkenin her düzeyindeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı şeklinde tanımlanan (Habitat II, 2000:1) kavram, son yıllarda neoliberal politikaların gerçekleşmesini sağlayabilecek uygun bir araç olarak düşünülmüş (Yüksel, 2000:154) ve gelişme paradigması çerçevesinde etkinlik ve verimlilikle ilişkilendirilmiştir.

Esasında kavram uzun bir süre özel şirketlerin yönetim süreci içinde hisse senetleri sahipleri ile şirket yöneticileri arasındaki ilişki biçimini anlatmak için kullanılmış (Şaylan, 2000:20), yukardan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine katılımla beraber hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistemi öngörmüştür. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar almadan denetime kadar her aşamada katılması, kavramın temelini oluşturmaktadır (Yılmaz, 2001:7). Bu durum yönetişimin kendi kendini yöneten ilişki ağlarına özgü bir olgu olduğu gerçeğini doğrulamaktadır. Süreç içerisinde rol alan aktörler ve kurumlar, uzun vadeli bir iş birliğine yönelik olarak kendi kaynaklarını, becerilerini ve amaçlarını besleyip geliştirecek belli bir davranış kapasitesine ulaşmakta (Yüksel, 2000:154)

ve roller, normlar ve değerler sistemi geliştirmektedirler. Ayrıca hak ve yetkileri mümkün olduğunca genel kamu çıkarına doğru yönlendirmekte (Kirlin, 2001:142) ve bu doğrultuda kurum perspektifi oluşmasına da katkı sağlamaktadırlar.

1. YÖNETİŞİM TÜRLERİ ve DİJİTAL YÖNETİŞİM

Literatürde genel olarak yönetim; bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen süreçleri (Habitat II, 2000:1) içeren, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi üzerinde etkileri bulunan (Maliye Bak., 2003:1) iktisadi yönetim, politika oluşturmadaki karar süreçlerini ortaya koyan siyasi yönetim ve politika uygulama sistemini içeren (Habitat II, 2000:1) idari yönetim şeklinde üçe ayrılmaktadır. Ayrıca, yönetim için; kamu kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları iş birliğinde, yönetime katılma anlamında ve ideolojik temelleri aynı ancak mekansal farklılıklara göre katılımın boyutlarında ortaya çıkabilecek değişiklikler dikkate alınarak, mekân ölçeğine göre uluslar üstü, ulusal ve yerel ölçek olmak üzere (Karaman 2000:42) üçlü bir sınıflandırma da yapılabilmektedir. Bunların yanında yaygın yönetim türleri küresel, kamu ve iyi yönetim olarak belirtilebilir. Günümüzde bunlara çalışmamızın esasını oluşturan dijital yönetim de eklenmiştir.

Küresel yönetim yeni oluşan dünya düzeninde belirlenen hedeflere ulaşabilmek için ulusal aktörler kadar, uluslararası aktörlerin de uzlaştığı bir ortamı gerekli kılmaktadır (Karaman 2000:43). Bunun yanında ulus devletlerin yönetme kapasitelerinin ilerisine giderek, merkezi bir otoritenin yokluğunu ima ederek hükümetler ile kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliğini formüle (Özdek, 1999:44) etmeye çalışmaktadır. Bilindiği gibi küresel yönetimle ilgili en önemli toplantı Mayıs 1998'de İngiltere'nin Birmingham kentinde gerçekleştirilmiştir. 1997 yılında imzalanan Kyota Anlaşması'nın temel hususlarının tartışıldığı bu toplantıda, gelişmiş ülkeler ciddi küresel sorunları çözmek için çaba harcamışlardır. Bu sorunların küresel yapısı, çözümde uluslararası çabanın gerekliliğini açıkça ortaya koymuştur. Bununla birlikte bir dünya hükümeti eksikliği, küresel yönetimde başarının sağlanması için devletlerarası iş birliğini gerekli kılmaktadır (Faulk,1999:194). Ancak günümüzde birçok devlet sorunların çözümü için hala klasik yöntemleri kullanmakta ve yönetim süreçlerinin yapılarını değiştirmemekte (Kettl, 2000:498) ısrarcı olmaktadır.

Bu süreçte kamu yönetişimi de oldukça önemli hale gelmiştir. Ulusal, bölgesel, yerel, siyasal, sosyal gruplardan, baskı ve çıkar gruplarından, sosyal kuruluşlardan özel ve ticari organizasyonlardan oluşan ağların yönetimini içeren (Kickert, 1997a:735) kavram, birçok farklı aktörün ağsal ilişkiler

içinde olmasıyla oluşan karmaşık yapıyı yönetmeye tabidir. Bu süreçte de klasik anlayıştan farklı olarak kamu yönetiminin işleyişinde etkinliğin ve verimliliğin de ötesine gidilmesini öngörmektedir (Kickert, 1997b:176).

Hem küresel hem de kamu yönetişimini kapsayan iyi yönetim ise vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Yüksel, 2000:155). Bu kapsamda iyi yönetim; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon olmak üzere toplam 8 ilke üzerine kuruludur.

Söz konusu bu yönetim türlerine son yıllarda dijital yönetim de eklenmiş, adete süreçte yaşanan teknolojik boyut eksikliği bu şekilde giderilmeye çalışılmıştır. Günümüzde klasik yönetim sistemleri adeta “tektonik plakaların vadileri, tepeleri değiştirmesi” gibi dijitalleşme ve yönetim kapsamında yeniden yapılandırılmaktadır. Güç kimde? Kararları kim veriyor? Birden fazla aktör mevcut tekelleşme karşısında seslerini nasıl duyuracak? Kim nasıl hesap verecek? gibi sorular sorularak klasik anlayışa meydan okunmakta ve bilgiye sahip olunamayan, gücün dağıldığı, hesap verme ve sorumluluğun yeniden dizaynına ihtiyaç duyulan bu klasik bakış açıları değiştirilmek istenmektedir (Institute on Governance, 2016:1). Bu süreçte en çok teknolojik gelişmelerden yararlanılmaktadır. Dünya genelinde görülen teknolojik gelişmeler kamu yönetimi anlayışını da etkilemekte, bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu imkânlardan kamu kurumlarının hizmet sunumunda da (Başa, 2012:225) yararlanılmaya çalışılmaktadır.

Bu süreçte dijital yönetim unsurlarının hızla yaygınlaştığına tanık oluyoruz. Geçmişte vatandaşlar devleti, talep ettikleri bilgi veya hizmet ile kendi aralarında duran bir varlık olarak görürken, bugün yayınlaşan dijital yönetim anlayışında vatandaşlara bilgi ve hizmetlere teknolojik araçlarla doğrudan ulaşım imkânı sağlanmaktadır. Yeni anlayış vatandaşlara müşteri olarak hizmet etmek yerine onları devlet işlerinde ortak olarak dikkate almayı öngörmektedir. Bu kapsamda şu hususlara dikkat edilmelidir (Gül, 2015:1):

- **Politika üretimi:** Politikalar sadece günlük sıkıntılara bir tepki olarak değil uzun vadeli bir bakış açısıyla üretilecek, sorunların sebepleri üzerinde durulacak, aktivitelerden ziyade sonuçlar ölçülecek, kapalı ve bürokratik olmaktan ziyade esnek ve yaratıcı olunacak, sürece kamu yönetiminin uyumu esas alınacaktır.

- **Duyarlı kamu hizmeti:** Hizmetlerin sunumunda hizmeti sunanların rahatı değil, vatandaşların ihtiyaçları esas alınacaktır. Devlet, talep olması durumunda, haftada 7 gün ve günde 24 saat kamu hizmeti sunmayı taahhüt edecektir.
- **Kaliteli kamu hizmeti:** Kamu, etkin ve yüksek kalitede hizmet üretecektir.
- **Bilgi çağı devleti:** Vatandaşların ve kuruluşların ihtiyaçlarını karşılamak üzere yeni teknolojiler kullanılacak, teknolojik gelişmelerin gerisinde kalınmayacaktır.
- **Kamu hizmetlerine ve kamu çalışanlarına önem veren bir anlayış:** Bugüne kadar kamu hizmetleri ihmal edilmiş ve küçümsenmiştir. Özel sektörün her zaman en iyi, kamu sektörünün ise verimsiz olduğu görüşü hâkim olmuştur. Bu görüş reddedilerek, kamu hizmetlerine önemli bir değer atfedilecektir. Kamu hizmetleri de özel sektörün başarılı uygulamaları örnek alınarak en yüksek kalitede etkin ve verimli sunulacaktır.

2. E-DEVLET ve YÖNETİŞİMDE DEĞİŞİM

Yukarıda ana hatları ile belirttiğimiz bilgi teknolojilerinden kamu yönetiminde özellikle de kamu hizmet sunum sürecinde etkin bir şekilde yararlanılmasının en önemli somut sonucu e-devlet uygulamalarıdır. Tüm toplumda yaşanan e-dönüşümün kamu yönetimi ayağını temsil eden e-devletin temel boyutları; bu alana ilişkin yasal düzenlemeler, altyapı-erişim çalışmaları, kurumsallaşma, iletişim, dönüşüm-değişim ve insan kaynakları yönetimi uygulamaları olarak belirtilebilir (Bengsir, 2008:12).

Çalışmamızın bu aşamasında söz konusu uygulamaların ayrıntısına girmeden, dijital yönetişimi kurumsallaştıran e-devlet ve m-devlet hususlarını inceleyeceğiz.

2.1. Paradigmanın Değişiminde E-Devlet Etkisi

Elektronik devletten söz edilirken dünyada “electronic government” “e government”, “digital government”, “online government”, “wired government”, “virtual government”; ülkemizde ise “e-devlet”, “elektronik devlet”, “dijital

devlet” gibi kavramlar kullanılmaktadır. ABD’de son zamanlarda e-devlet konusunda “dijital” kelimesi daha çok tercih edilmeye başlanmıştır. Bu açıdan “dijital devlet” kavramı, sıklıkla ABD’de, “elektronik devlet” ise milletlerarası düzeyde, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve diğer uluslararası aktörler tarafından tercih edilmektedir (Karagülmez, 2010:455).

E-devlet kamu yönetiminin faaliyetlerini desteklemek ve geliştirmek için teknolojiye olabildiğince yararlanılmaktadır. Bu uygulamaların toplumda yararları çok açıkken akademik camiada ya da siyasetçiler açısından yararları yeni fark edilmektedir (Hovy, 2008:44). Aslında e-devlet bilgi toplumunun bir ürünüdür. Sanayi toplumunda maddi ürünlerin üretimi önem arz ederken; bilgi toplumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı neticesi ortaya çıkan bilgi üretimi önem kazanmaktadır. Devletler, bu süreçte e-devlete dönüşerek performanslarını artırıp hizmet kalitesini iyileştirmeye çalışmakta ve geleneksel devlet anlayışından uzaklaşmaktadır (Atak-Gül, 2014:107-108). Bu süreçte devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekte yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların buna karşılık devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesi söz konusudur.

Günümüzde e-devlet çalışmalarıyla dilimize birçok “e” ile başlayan kavram eklenmiştir. “e” harfi, e-devlet yapısı içinde yer alan e-vatandaş, e-birey, e-yönetişim, e-hizmetler, e-yaşam, e-noter ve benzeri kavramlarla, hizmet sunumlarından yararlanan ve devlete karşı yükümlülüklerini yine elektronik ortamda yerine getiren kişi ve kurumlar ile bu hizmetler tanımlanmaktadır (TBD, 2006:8). Bunlar arasında uygulamada en çok e-devlet hızla büyüyen bir alan olarak dikkat çekmektedir. Ancak bu hızlı büyüme acilen söz konusu alanın odaklarının, sınırlarının ve kalite standartlarının bir an önce belirlenmesini zorunlu hale getirmektedir (Grönlund, 2008:62).

E-devlet uygulamalarının temel amaçları arasında bireylerin işlemlerini daha kısa zamanda yapabilmelerini sağlamak, maliyetleri düşürmek, kurumlara gitmeden işlem yaparak bürokrasiyi azaltmak yer almaktadır. Ancak çoğu kurumda internet sitesi aracılığı ile çevrimiçi (online) işlem yapılamadığı gibi, işlem yapılabilen internet sitelerinde de e-devlet kavramının getirmeyi amaçladığı kolaylıklar görülmemektedir (Negiz-Saraçbaşı, 2012:51). Ayrıca e-devlet üzerinden çok sayıda bilgi ve belgeye online ulaşılabilir olması, bireylerin bilgi ve kaynakları elde edebilecekleri konusunda garanti vermez. Burada esas olan bilgi iletişim teknolojilerinden zamanında, etkin ve ulaşılabilir araçlarla yararlanabilmektir (Becker, 2008:142). Bu süreçte birçok ülkede uygulamaya sokulan belge yönetiminin fiziksel ortamlardan elektronik ortama geçişi bazı riskleri de beraberinde getirmektedir. Kurumların birbirinden bağımsız olarak geliştirdiği elektronik belge yönetim sis-

temleri, elektronik belgelerin bu sistemler üzerinde hukukî varlık olarak korunabilmesini ve paylaşılabilmesini zorlaştırmakta hatta bunu imkânsız hale getirebilmektedir (Kandur, 2011:5).

Tüm bu olumsuzluklara rağmen yönetimin yeniden yapılandırılması çabalarıyla önem kazanmaya başlayan e-devlet uygulamalarında; bütünleşmiş strateji, süreç, organizasyon ve teknolojiyi kullanılarak vatandaşların kamu kurumlarıyla olan ilişki ve işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi hedeflenir. Kamu hizmetlerinin, tarafların doğrudan bağlantı kurmaya ya da fiziksel değiş tokuş yapmaya gerek kalmadan açık veya sınırlı kullanıcıların ulaşabildiği kapalı ağlar üzerinden elektronik olarak yapılabilmesi öngörülür (Çukurçayır-Ekşi, 2001:102-105). Bu şekilde devletin idari mekanizmayı modernize etmesine ve vatandaşa bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla stratejiler sunulmasına yardımcı olunur. Bunun için devlet, vatandaşlar, kuruluşlar ve çalışanlar arasında elektronik bağlantı sağlanır. E-devlet uygulamalarından arzu edilen sonuçlara ulaşılabilmesi e-devlet araçlarının rasyonel kullanımına bağlıdır. Özellikle son yıllarda e-devlet girişimleri, portalları, elektronik posta, video-konferans, hiyerarşik listelenmiş bilgileri şeklindeki katalog hizmetleri, dosya transferi, elektronik yayıncılık, uzaktan form işleme (Ayr için bkz. Polat, 2011:14-16) gibi e-devlet uygulamaları oldukça önemli hale gelmiştir.

2.2. E-Devlet ile M-Devlet İlişkisi

Bilindiği gibi e-devlet uygulamalarının mobil iletişim aygıtları üzerinden kullanılması mobil devlet (m-devlet) olarak tanımlanmaktadır. M-devlet, kamu kurumlarının stratejik olarak, her türlü mobil teknoloji, uygulamaları ve servislerini vatandaşa, iş dünyasına ve kendi kendilerine fayda sağlamak için kullanmalarını (Şişman vd., 2011:28) öngörmektedir. Esasında her yerde duymaya ve görmeye alıştığımız e harfinin elektronik kelimesini temsilen kullanılması ve bundan sadece internet olarak değil modern çağın bütün elektronik ve iletişim araçlarının anlaşılması gerekmektedir. Bu kapsamda gündeme gelen m yaşam ise e yaşamın bir parçası olarak gündeme gelmiştir. E harfini meşhur eden internet olduğu gibi m harfini de meşhur eden mobil telefonlar ve GSM olmuştur. GSM, mobil hücresel telefonların ikinci kuşağı olarak kabul edilmektedir. Oto telefonu olarak da adlandırılan NMT başlangıçta çok ağır, hantal ve ses kalitesinin düşük olması sebebiyle çok fazla rağbet görmemiştir (Yıldırım vd., 2003:31) Kısa sürede de yerini GSM teknolojilerine bırakmıştır.

Bu nedenle günümüzde kamu bilgi ve hizmetlerinin sunumunda ve yönetime katılım imkânlarının artırılmasında cep telefonu, avuç içi bilgisayarlar gibi mobil teknolojilerin kullanımına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Artık e-

devlet hizmetlerine mobil cihazlarla erişim ve kullanım olanağı sağlanmaya başlanmıştır. Kablosuz bilgi ve iletişim teknolojileri, iletişim ağına kablo yardımı olmadan bağlanabilme özelliğini içerir. Taşınabilir teknolojiler ise kullanıcının rahatça yanında taşıyarak, mekândan bağımsız olarak kullanabileceği teknolojik aygıtları kapsar. Mobil/taşınabilir telefon veya hücreli telefon olarak da adlandırılan cep telefonları, dizüstü bilgisayarlar ve cep bilgisayarları gibi hem kablosuz hem de taşınabilir aygıtlardır (TBD, 2006:9).

Bu kapsamda gelişmiş birçok ülkede m-devlet aşamasına gelirken yaşanan gelişmeler iki temel süreçte açıklanmaktadır (Güler ve Döventaş, 1999:32):

-E-devlet uygulamalarına tamamlayıcı olan m-devlet uygulamaları: Tamamlayıcı uygulamalar, kurulu bir altyapının varlığını şart koşarlar. Bu kurulu altyapıya ilave mobil uygulamalar e-devlet uygulamaları ile sağlanan değer artırılmasına yöneliktir. Örneğin, belediye vergi ödeme sisteminde, teknolojik altyapı özellikle bu mobil uygulama için kurulmuş değildir. Ama mobil uygulama, sistem tarafından sunulan değeri daha da artırmıştır. Sonuç olarak, bu hizmet kategorisi elektronik devlet uygulamalarının "her zaman" değer bileşenine "her yerde" değer bileşeni ekleyerek değerini güçlendirmektedir.

-Yeni ve özgün faydalar yaratan m-devlet uygulamaları: M-devlet uygulamalarının bu kategorisi mevcut e-devlet uygulamaları içinde bulunmayan uygulamalardır. Bu uygulamalar kategorisi sadece mobil uygulamalar ile kolaylaştırabilir. Bu şekilde daha fazla fonksiyonellik sağlanmakta, mobil uygulamaların hayata geçirilmesi ile yeni bir değer tanımı yapılmaktadır.

Bu nedenlerle devletler, kamu hizmetlerinin sunumunda ve özellikle de acil yönetim alanlarında aktif olarak mobil teknoloji ile bütünleşmeye çalışmaktadırlar (Karagülmez, 2010:467). Bu mobil teknolojiyi kullanan sistemler özellikle vatandaşların yerel yönetimlere ya da ilgili kamu kurumuna gelmesine gerek kalmadan, buldukları ortamda internet veya telefon bağlantısına da ihtiyaç duymadan iletişime geçebilmelerine imkân sağlayabilmektedir. Mobil internetin herhangi bir bilgisayardan internete bağlanmaktan pek farkı yoktur. Ancak bağlanabilmek için mobil cihazlardaki GPRS kullanmak gerekir. WAP da her ne kadar GPRS üzerinden bağlansa da ara yüzü WML'dir ve HTML'ye kıyasla kullanımı daha kısıtlıdır. SMS'den farklı olarak CBT belirli bir coğrafi alandaki telefonlara ücretsiz mesaj gönderimi sağlayan mobil teknolojidir (Arslan, 2012:9).

Söz konusu bu araçlarla yaygınlaşan m-devlet uygulamaları günümüzde birçok ülkede bazı sorunlara, risklere ve endişelere neden olabilmektedir. E-devletle ilgili taşınan endişeler, güvenlik, birlikte çalışabilirlik, mahremiyet ve (malî) kaynak eksikliği vs. pek çok devleti ve vatandaşı, güçlü bir biçimde mobil teknolojilere yöneltmektedir. Ancak mobil teknolojilerin daha güvenli

olduğu söylenemez. Üstelik kablosuz ağlar, kablolu iletişim sistemlerinden daha fazla saldırıya açık ve daha az güvenilirdir (Karagülmez, 2010:467). Bu nedenle şu anda birçok durumda m- devlet, e-devlet girişimlerini tamamlayıcı nitelik taşımaktadır. Bu uygulamaların güvenlik açıklarının giderilmesiyle daha da yaygınlaşacağı söylenebilir.

3. DİJİTAL YÖNETİŞİM

ABD'nin Virginia (Richmond) eyaletinde 2011 yılında meydana gelen 5,9şiddetindeki deprem sırasında New York'da yaşayanlar depremi kendileri hissetmeden 30 saniye önce twitter'dan öğrenmişlerdi (White House, 2016:1). Bu ilginç ifade son yıllarda tüm dünyada bilgi iletişim teknolojilerinin sosyal medya üzerinden nasıl bir hıza ulaştığını çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu hız dijital teknolojilerin ulaştığı seviyenin bir sonucudur.

Bilindiği gibi böylesine hızlı gelişen dijital teknolojiler son zamanlarda toplumun her alanında etkili olmaya başlamıştır. Özellikle yönetim çıktılarında olumlu değerler oluşturabilmek için dünya genelinde ulusal ve bölgesel yönetimler dijital teknolojilere başvurmaya başlamışlardır. Bu süreçte kamu kaynaklarının dijital alt yapı ve geniş bant sistemlerine dayalı dijital teknolojilerle tedarik edilmesi öngörülmektedir (IIIT, 2016:1). Bu ortamda vatandaş tanımlaması da dijital vatandaşa evrilmektedir (Seker, 2015:13). Dijital vatandaşların oluşturduğu bu ortamları da dijital yönetim yönetmektedir.

Son yıllarda girilen dijital dönemle beraber birçok alanda çok ciddi değişimler gözlenmeye başlanmıştır. İçsel ve dışsal iletişimlerde E posta uygulamalarında hacimsel artışlar olmuş, örgütsel bilgi ağları, intranet ve web siteleri çok gelişmiştir (Dunleavy, Margetts, Bastow ve Tinkler, 2005:479). Bu süreçte gündeme gelen dijital yönetim yönetişimin elektronik boyutuna vurgu yapan ve yeni gelişen bir kavramdır. İyi yönetim üzerine kuruludur ve bilginin dijital ortama aktarılması ve herkesin erişimine açılmasını öngörür. Bu şekilde demokratik özgürlüklerin önünü açılır, insanlar karar verme sürecine daha kolay dahil olurlar (Nath, 2016:4-5). Kullanılan bilgisayar teknolojisi yardımıyla hizmetlerde etkinlik sağlanır, belgelendirme kolaylaşır, kaynak ve hesapların daha iyi yönetimi, en basit haliyle bilginin daha iyi yönetimi sağlanır (Acar, 2016:56-57). Şimdi bu kavrama ayrıntılı bakalım.

3.1. Kavramsal Çerçeve

Daha önce de belirttiğimiz gibi son yıllarda hükümetler, toplumlar, bilgi ve iletişim teknolojileri arasında etkileşimin ön plana çıktığı küresel bir dönem yaşanmaktadır. Bu süreç birçok ülkede e-devlet, e-yönetişim, bilgi toplumu

gibi kavramlarla ifade edilmektedir. ABD’de genelde dijital devlet terimi kullanılmaktadır (Brandt-Gregg, 2008:212). Bilgi toplumu sosyologu Manuel Castells, bu şekilde görülen küresel ağ etkisinin yarattığı paradigma dönüşümünü şu sözcüklerle ifade etmektedir: "Küreselleşme; hükümetleri, kültürleri ve kurumsal yapıları farklı biçimlerde birbirlerine bağlayan, enstrümantal bir enformasyon ağıyla harekete geçirmektedir. Ekonomi gibi, kültür gibi, siyaset ve yönetim de enformasyonel hale gelmektedir." İşte e-devlet ve e-demokrasi kavramlarını birbirleriyle ilişkiye sokan dijital yönetim, bu enformasyonel çerçevede ortaya çıkmaktadır (Uçkan, 2016:1). Bu ortamda dijital yönetim kapsamında vatandaşlarla iletişim kurmak, bilgi ve hizmet sağlamak amacıyla öncelikle internet ve dünya geneli geniş bant sisteminden (www) yararlanılmaktadır (Dawes, 2008:104). 2004’te günlük kullanıma giren Web 2.0 terimi Dünya Çapında Ağ’da yol alan derin bir değişimin ifadesidir (Wasterman, Bonnet ve McAfee; 2015:8). Bu ortamda özellikle kamu kuruluşlarının faaliyetlerini dijital dünyaya taşımalarıyla birçok e- başlangıçlı uygulama ortaya çıkmaktadır. Burada bireylerin bilgiye ulaşımı, hangi bilgilerin toplandığı, nasıl kullanıldığı ve kimin bunları paylaştığı (Regan, 2008:128) oldukça önemli hale gelmektedir. Dijital yönetim bu süreçte ana aktör durumuna gelmektedir.

Böylesine önemli hale gelen dijital yönetim özü itibarıyla, ağlar arası iletişimi sağlayan bir ağ yönetimidir. Yatay bir koordinasyon yapısıyla, ilgili tüm tarafların ağ tipi örgütlenmeler içinde devlet yönetimine katılımını öngören, bunun için yerel bilgi ağlarını kullanan bir yönetim modelidir. Bilgi teknolojilerinin etkisi altında ahlâkî, hesap ve cevap verebilir bir yönetim tarzı öngören, şeffaflığı ve yönetsel becerileri artırmayı hedefleyen bir yönetim anlayışının idarî fonksiyonlara uygulanmasıdır. Sadece arka ofis işlemlerini destekleyen bir elektronikleşme (bilgisayarlaştırma) faaliyeti değildir, aynı zamanda yasama, yürütme ve yargı gibi devlet faaliyetlerinin ve vatandaş-devlet ilişkilerinin doğasını biçimlendiren köklü bir değişimdir. Multi-medya ve ağ teknolojilerini hedef alan ön ofis uygulamalarını ve idarî çalışmalarını yeniden yapılandırmayı amaçlayan temel hususlardan biridir. İçerik olarak, e-demokrasi, e-devlet ve e-iş kavramlarını bünyesinde barındırmaktadır.

Uygulamada dijital yönetim, devlet hizmetlerinin sunumunda, kamusal hizmetlerin düzenlenmesinde, vatandaşların devlete ödeyecekleri vergi ve cezalarda, bilgiye ulaşmada ve müracaatların, izin ve lisansların, ihalelerin arz edilmesinde elektronik araç kullanımını destekleyerek kamusal işlem maliyetlerinden büyük ölçüde tasarruf sağlayan etkin bir yönetim tarzını ifade etmektedir (Demirel, 2010:69-70).

Esasında dijital yönetim sadece mevzuatın gereklerine uyarak riski minimize etmek değildir. Dijital yönetim ile bilginin değeri artırılarak kârlı ve

başarılı çalışmalar yürütülür. Bu durum işlevi, biçimi, konumu ne olursa olsun tüm kurumsal bilgi için geçerlidir. Dijital yönetim bir kuruluşun işlerini daha iyi yapabilme yeteneğini sınırlandırmaz aksine o yeteneği geliştirir. Paydaşların güvenini kazanmak için kuruluşa yardımcı olur. Performans ve uygulamalarla ilgili saydamlığı artırır. Depolama masraflarını ve Ar-Ge giderlerini (özellikle e buluş gibi) düşürür. Yeni iş fırsatları ortaya çıkarır (Open-Text, 2016:3). Bu anlamda dijital yönetim, iyi yönetişimin değişim potansiyelini ortaya koyan üç konu üzerinde durmaktadır:

Otomasyon: Bilginin kabulü, muhafazası, işlenmesi, ortaya çıkması ve iletilmesini sağlayan süreçlerdeki değişimi ifade eder.

Bilgilendirme: Enformasyon süreçlerini destekleme, bilgiyi toplum geneline yayma anlamına gelir.

Dönüşüm: Yeni bilgi süreçlerini desteklemek, bu süreçleri pratikte yaygınlaştırmak anlamındadır. Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yeni metotlar oluşturmak gibi.

3.2. Dijital Yönetişimin Özellikleri

Son yıllarda yönetim anlayışının gelişimine paralel bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması, dijital teknolojilerle bilgi yönetim sistemlerinin birleştirilmesine yol açmıştır (Sütçü ve Dinçerden, 2009:134). Esasında bilginin, yani iktidarın paylaşımı, katılımcı demokrasinin de temellerinden biridir. Bilgi paylaşımı, bilginin sınır tanımadan özgürce yayılmasını gerekli kılar. Bu bağlamda bilişim ve iletişim teknolojilerinin çok zengin imkânlar sunması (Uçkan, 2003:48) dijital yönetişimin hızla gelişmesine yol açmıştır.

1990'ların sonuna doğru dünya genelinde e-ticaret, e-devlet, e-iş gibi e-uzantılı kavramlar yaygınlaşmıştır. Bu kavramların ortak yönü klasik bakış açılarıyla ele alınan konulara bilgi iletişim teknolojilerinin etkisini ortaya koymalarıydı. Son yıllarda bu sürece dijital yönetim ve dijital yönetim gibi kavramlar dâhil olmuştur (Scholl, 2008:22).

Bu süreçte gündeme gelen dijital yönetim gerekli reformları başlatmak ve kararlıca sürdürebilmek için; yönetim, kamu hizmetleri ve yönetim olarak belirtilen üç temel alanda etkin olmaktadır. Yönetimde önemli olan halkın yönetime katılımı, şeffaflık-saydamlık ve demokratik toplumun desteklenmesi iken kamu hizmetlerinin etkin, maliyet odaklı ve sorumluluk anlayışı ile sunulması çok önemlidir. Hizmetlerin talep edenlere en uygun şekilde sunulması, vatandaşın kamusal bilgiye ulaşımın kolaylaştırılması ve hizmetlerin dağıtımında sorumluluk duygusuyla hareket edilmesi gerekir. Bunları uygulayacak yönetim sistemi ise etkinlik, verimlilik ve sorumluluk esasına dayanmalı, hacimli bilgi ve veri yönetimini kurumsallaştırmalı, hızlı ve güvenli

iletişime ortam hazırlamaladır (Prasad, 2012:186). Tüm bunların sağlandığı ortamda dijital yönetim çok hızlı gelişmektedir.

Bilinen aksine dijital yönetim, sadece internetteki devlete ait bir web sitesinden ibaret değildir. E-Demokrasi, e-iş ve e-devlet gibi kavramlar dijital yönetim kapsamında yer almaktadır. Burada dijital yönetim öngörülerinin, bilişim teknolojilerinin oluşturduğu e-devletin, yönetim, hukuk ve e-demokrasi boyutlarının öngördüğü değişim ile örtüştüğü söylenebilir (Çelikkol, 2008:51-52). Dijital yönetimin yatay koordinasyon ve etkileşim yapısıyla, ağ biçimi yapılanmalar içerisinde ilgili tüm tarafların katılımını öngörmesi (Uçkan, 2003:42) bu durumu teyit etmektedir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi dijital yönetim, e-devlet uygulamaları üzerinden yaygınlaşmaktadır. Ancak e-devlet ile dijital yönetim arasında şöyle farklılık bulunmaktadır: E-devlette daha çok işlemsel hizmetler ve e-ticaret yoğunudur. Dijital yönetim ise demokratik yönetime yoğunlaşır ve vatandaşla yönetim arasındaki katılımcı mekanizmaları cesaretlendirir (Melitski-Carrizales, Manoharan ve Holzer, 2011:453-454).

Bu anlamda dijital yönetim sayesinde kamu sektörü faaliyetleri de dönüşüme uğramakta, bu dönüşümde de en gelişmiş teknolojiler kullanılarak (internet, mobil iletişim, LAN1 ağ sistemleri, kapalı ve açık devre ağlar) vatandaşların yönetime katılımı, yönetimde şeffaflık ve hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlanmaktadır. Dijital yönetimin temel amacı en yüksek etkinlikle ve en düşük maliyetle vatandaşlara internet aracılığı ile ulaşabilmektir. Vatandaşlar ve devlet arasında iletişimi kolaylaştıran bu teknolojiler sayesinde, hizmetlerin sunumunda ahlaki çöküntüye yola açan, geçmişten günümüze süregelen yolsuzluk problemi ile de daha etkin mücadele edilebileceği düşünülmektedir (Yereli, Atsan ve Kızıltan, 2015:130).

Aslında dijital yönetim bilinen aksine, devlet organlarının bir web sayfası düzenleyerek internet üzerinden yayın yapmalarının çok ötesindedir. Dijital yönetim, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak, bilginin ve kurumlar arası iletişimin fiziki alandan sanal alana geçerek serbestçe yapılmasından, vatandaşların, özel şirketlerin ve çalışanların yararına olacak şekilde her türlü hizmete ulaşımının sağlanması olarak ifade edilebilir. Burada sadece devletin sahip olduğu internete dayalı bir web sayfasını söz konusu değildir. Süreçte hem bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanmakta, hem de devletin vatandaşlara hizmet sunumunda fonksiyonları ve süreçleri de bütünleştirilmektedir. Bu şekilde de bir iş kültürü ve zihniyeti ortaya çıkarmaktadır. Yani dijital yönetim, yatay olarak yetki, kaynak ve görev aktarımının yapıldığı, toplumla bütünleşmiş biçimde devleti, sivil toplumu ve özel sektörü de kapsayan, bilgi ve iletişim teknolojilerince desteklenmektedir (Yereli, Atsan ve Kızıltan, 2015:133-134).

Günümüzde dijital örgütler dijitalleşmeyle birlikte geçmişin klasik yapısını değiştirme ve bir kısırdöngü altında hareket eden bilgi zincirini farklı boyutlara taşıma eğilimindedirler. Dijital örgütler bilginin kıt olduğu ancak değerinin dahi anlaşılamadığı bir örgüt kültürüne sahiptirler. Bu durumda dijital yönetim proaktif şekilde klasik anlayıştaki sadece mesaj almak anlayışını interaktif bir şekilde mesajları iletme anlayışına dönüştürmek ister. Dijital yönetim örgütsel davranışı da doğrudan etkiler. Bu etki kurumsal amaç, yapı, insan davranışı ve refleksleri üzerinde gerçekleşir (Coleman, 2008:6-7). Bu kapsamda dijital yönetişimin dört temel karakteristik özelliği şu şekilde belirtilebilir (Demirel, 2010:72):

-Elektronik Angajman (Sözleşme): Bilgilerin toplandığı zamanla, yayımlandığı zaman arasındaki cari uygulamaların giderek eskimesini bu nedenle hızlı bir biçimde değişmesini anlatan çok çeşitli enformatik örnekleri içeren bir alanı tanımlar.

-Elektronik Danışma: Yönetişimin bu bölümü, kamu görevlileriyle vatandaşlar ve baskı grupları arasındaki etkileşimi, kamu yönetimindeki halkla ilişkiler faaliyetlerini anlatır.

-Elektronik Kontrolörlük (Denetçilik): Elektronik denetçilik yeteneği, dönüşlü olarak bir ağın alt yapısı ve içeriğini yönetmek üzere ağ yapısı içinde konumlandırılmıştır. Etkili bir denetimde bütün bilişim ve telematik yazılımlarının tek bir sistemle karşılıklı bağlantı kurabilirliği sağlanmalıdır. Kapasite, yönetim yazılımı standardize edilmelidir.

-Ağbağa (Geniş Alan Ağına) Sahip Sosyal Rehberlik: Kitle iletişim araçlarının gelişmesi, haberlerin ağız yoluyla yayılmasına kıyasla çok daha hızlı ve derinlemesine bir biçimde toplumsal kuralları çığneyenler hakkında halkın bilgilenmesine hizmet etmektedir. Son zamanlarda İnternet önemli çoklu bir medya vasıtası olarak bu tip haberleri yaymada daha hızlı bir araç niteliğine haiz olmuştur.

3.3. Dijital Yönetişimin E-demokrasiye Katkıları

Çalışmada genel olarak belirttiğimiz gibi bugün dünya genelinde bir dijitalleşme süreci yaşanmaktadır. Kurumsal stratejilerinde en iyi rekabet avantajını sağlayacak şekilde dijitalleşmeye yer veren ve dijitalleşmeyi kuruluşların ana hedeflerine başarılı bir şekilde entegre eden; vatandaşlarla olan iletişiminde dijital ürün ve hizmetleri müşteri memnuniyetini en fazla sağlayacak şekilde kullanan; organizasyon içerisindeki iletişim, iç süreç ve operasyonları dijital teknolojiler aracılığıyla en verimli şekilde yürüten (Accenture, 2016:1-3) kuruluşlar, kamu sektöründe dijitalleşme sürecine liderlik etmektedirler.

Artık hükümetler yeni dijital çağın teknolojik seçenekleri çoğaltmasıyla kendilerini yeni şartlara uyarlamaları ve ortaya çıkan riskleri üslenmelerini gerektirmektedir. Yeni imkanlar ve bunlar doğrultusunda değişen sosyal beklentiler hükümetlerin yönetim stratejilerini gözden geçirmelerine yol açmaktadır. (OECD, 2016a:1). Bugün OECD ülkeleri ortalama bütçelerinin yüzde 2'sini dijital yönetim teknolojilerine ayırmaktadır. 2014 yılında dünya genelinde sadece 23 ülke bütçelerinde teknolojiye 10 milyon dolar ve üzerini ayırmaktadır. Bu ülkeler hem maliyetli hem de riskli bilgi iletişim teknolojileri projelerini ısrarla devam ettirmektedirler (OECD, 2016b:1). Bu ısrarcı tutum ve davranışlar dünya genelinde dijitalleşmenin diğer alanları da doğrudan etkilemesine yol açmaktadır.

Son yıllarda dijitalleşme sürecinden en çok etkilenen yönetim ve yönetim alanı olmuştur. Bilindiği gibi klasik yönetim anlayışı karşısında yönetim kamu yönetiminin kendi içinde ve diğer yapılarla olan ilişkilerinde önemli değişimler öngörmekte ve bu kapsamda dijital yönetime yaşam döngüsünün tüm alanlarında kaliteyi ve verimliliği artırmak için bilgi iletişim teknolojilerinden üst düzeyde yararlanma görevi verilmektedir (Whyte, 2008:184). Bu süreçte yönetimin etkisiyle hükümet dışı aktörleri karar alma sürecine dâhil eden esnek bir yapılanma, demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararların ilgililere en yakın yerde üretilmesi gibi ilkeler de önem kazanmaktadır (Tosun, 2004:421).

Günümüzde bu şekildeki demokratik yönetimin kurulabilmesi için e-devlet, dijital yönetim ve e-demokrasinin birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. E-devlet, devlet yönetimi kavramıyla ilişkili olarak enformasyon ve iletişim teknolojilerini kullanarak devletin modernizasyonunu, dijital yönetim, kamusal alandaki yönetim kavramıyla ilişkili olarak enformasyon ve iletişim teknolojilerini kullanarak devletin toplumsal ihtiyaçlarının belirlenmesi ve çözümlenmesi yeteneğinin artırılmasını öngörür. E-demokrasi ise enformasyon ve iletişim teknolojileri kullanarak şeffaflığın, hesap verme sorumluluğunun ve bilgiye ulaşmanın geliştirilmesi yoluyla demokratik süreçlerde yurttaş katılımının kolaylaştırılması anlamına gelir. Bu anlamda dijital demokrasi gibi demokrasi teknoloji gereklilikleri ile teknolojinin imkânları arasındaki sentezi barındırır (Uçkan, 2003:42). Bu gelişmede hem bilgisayar destekli uygulamalar hem de internet tabanlı hizmetler temel rol oynamaktadır (Ökmen, 2014:17). Kısaca bu şekilde yeni yönetim anlayışının dünyada gerçekleşen dijital devrime ve küreselleşmeye uyumunun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzen (Çoruh, 2008:6) kurulmaya çalışılmaktadır.

Bu kapsamda özellikle Avrupa'da yerel, bölgesel ve ulusal hükümetler son yıllarda demokrasiyi geliştirebilmek ve birbirleri arasında daha sıkı ilişkiler kurup, sivil toplumu güçlendirebilmek amacıyla etkin bilgi ve iletişim teknolo-

lojilerinden yararlanmakta, bu arada demokratik karar verme mekanizmalarını güçlendirmeye çalışmaktadırlar (Macintosh, 2008:85). Bunun için kamu politikalarını gerçekleştirme amacıyla; aktif vatandaş katılımını sağlamak ve vatandaşlar, hükümet, sivil toplum kuruluşları dâhil olmak üzere farklı aktörler arasında iş birliğini güçlendirmek için internet ve haberleşme teknolojileri ve bilgisayar tabanlı iletişim araçları kullanılmasını öngören e-demokrasinin (Atak ve Gül, 2014:106) yaygınlaştırılması gerekmektedir. Zaten e-demokrasi, hükümetlerin ve politikacıların şeffaf ve hesap verebilir olmalarına ilişkin kamusal tartışmaların arttığı bir dönemde ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda e-demokrasinin yaygınlaştırılması için bilgi teknolojilerinin kamusal alanda uygulanması ve mevzuata göre politika belirlenmesi (Maraş, 2011:131-132) gerekmektedir.

E-demokrasi kapsamında literatürde beş temel dijital yönetim modeli yer almaktadır. Bunlardan ilki olan “Yayım Modeli” (Broadcasting Model), ağırlıklı olarak internet gibi bilgi ve iletişim araçları ile topluma ulaşmayı hedeflemektedir. Bu modelde ne kadar vatandaşa ulaşılabiliyorsa, kullanılan yönetim mekanizması o kadar etkili olacaktır. İkinci model olan “Kritik Akım Modeli”, kritik mahiyette olan bilgilerin (parlamento görüşmeleri, yargı kararları, yerel yönetim gibi) BİT veya yayın ağı yoluyla dağıtılmasını hedeflemektedir. Üçüncü model ise Karşılaştırmalı Analiz Modeli’dir. Kötü yönetim uygulamalarının karşılaştırılarak analiz edilmesini, bu yolla da iyi yönetime ulaşmayı hedeflemektedir. Dördüncü model olan “e-Müdafa/ Lobicilik veya Baskı Grubu Modeli” ise, global düzeyde sivil toplumun geniş yelpazede global kararları etkilemesini sağlamak amacıyla çalışmaktadır. Beşinci ve son model olan “İnteraktif Hizmet Modeli” ise vatandaşların doğrudan hükümet kararlarına, planlarına ve politikalarına katılımlarını sağlayacak yeni bir ufuk aralamakta, hükümetin şeffaflığı ve hesap verebilirliği yolunda önemli bir rol oynayabilmektedir (Yereli, Atsan ve Kızıltan, 2015:135-136).

Yukarıda gördüğümüz gibi e-demokrasinin en temel hedeflerinden biri “e-oylama” (e-voting); yurttaşların yerel, bölgesel, ulusal ve ulus üstü ölçeklerde, birçok farklı konuda, internete bağlı kamu sitelerine evlerinden ya da bu amaç için geliştirilmiş kiosk tarzı terminallerden bağlanarak oy kullanmalarının sağlanmasıdır. Bu tarz uygulamalar şimdiden birçok hükümetin programına alınmış ve pilot projeler halinde geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bunların önemli bir kısmı, denetim ve katılım imkânının daha yüksek olduğu yerel ölçekte projeler olsa da Almanya ya da İngiltere gibi ülkeler genel seçimlerinde ek bir yöntem olarak interneti kullanacak ilk ülke olmak için yarışmaktadırlar. E-oylama dışındaki bazı e-demokrasi uygulama alanları şöyle sıralanabilir (Uçkan, 2003:75-77):

Çevrimiçi “chat” ortamları: Gerek ulusal gerekse yerel ölçekte, yurttaşların seçilmiş temsilcileriyle etkileşime girmelerini sağlayan “chat” odaları.

Toplantıların çevrimiçi izlenmesi: Elektronik ortamda görsel-işitsel yayın yoluyla yerel ya da hükümet düzeyinde toplantıların gerçek zamanlı olarak yurttaşlar tarafından izlenebilmesi için geliştirilen sistemler.

Toplantılara çevrimiçi katılım: Yukarıda söz edilen sistemlerin, özellikle encümen toplantıları gibi yerel yönetim düzeyinde, yurttaşların gerçek zamanlı katılımlarına ve görüş bildirmelerine imkân sağlayacak bir biçimde geliştirilmiş biçimleri.

Çevrimiçi tartışma ortamları: Yurttaşların temel politika konularında tartışabilmelerine imkân sağlayan çevrimiçi forum sistemleri.

Çevrimiçi protesto ve imza kampanyaları: Kamusal hayatı ilgilendiren önemli konularda yurttaşların protesto ve alternatif görüşlerini örgütleyebilecekleri, imza toplayarak hükümetler üzerinde baskı kurabilecekleri çevrimiçi kampanyalar.

SONUÇ

Çalışmada genel olarak değindiğimiz gibi son yıllarda artan küreselleşme ile birlikte dünya ölçeğinde ortaya çıkan fırsatlar ve sorunlar arasında denge noktasının bulunması, ancak iyi bir yönetim yapısının kurulması ile mümkün olabilmektedir (Polat, 2006:9). Bu süreçte gündeme gelen e-dönüşüm projesi ile kurulmaya çalışılan e-devlet ve e-demokrasi uygulamalarını öngören dijital yönetim, kamu hizmetlerinin etkin ve verimliliğinin artırılmasında yeni fırsatlar sunmaktadır.

Bilgi teknolojilerini içeren çağdaş dijital gelişmelerle elde edilen yenilik ve gelişim özgünlüğünde gelişen e-dönüşüm süreci, yapısal ve kültürel entegrasyonun yanında, toplumsal yaşamı ve hukuku olduğu kadar, bireysel yaşam hukukunu da derinden etkileyen bir nitelik taşır (Marşap, 2016:285). Bu e-dönüşüm sürecinde bireyler, şirketler ve kamu hizmetlerini ifa eden kamu kurumlarının, dijital dünyanın şartlarına uygun olarak kendilerini dönüştürmeleri büyük önem arz etmektedir. Bununla birlikte, teknolojiye sahip olmanın bir adım ötesinde yenilikçi ve fark yaratacak bilişim politikalarının planlanması, uygulanması, izlenmesi ve iyileştirilmesi için; tüm aktörlerin etkin katılımını ve sorumluk almasını gerektiren (Kayrak, 2013:58) dijital yönetim uygulamalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Artık günümüzde ekonomik verimlilik kaygısından, hiçbir organizasyonun tek başına çözemeyeceği, daha geniş sosyal meydan okumalara yönelmek; işletmecilik ve dar çıktılardan, uzun vadeli sonuçlara odaklanmayı içeren kamu değeri yönetimine yönelmek, piyasa temelli yönetimden yeni kamu yönetimi kapsamında ağlara yönelmek, tüketici ve müşteri olarak vatandaşlardan birlikte üreten ve birlikte geliştiren olarak vatandaşlara yönelmek, bilişim teknolojileri destekli verimlilikten sosyal medyayı da içerecek

biçimde dijital çağ yönetişiminin bir parçası olarak bilişim teknolojilerine yönelmek ve tek bir organizasyonun çıktılar için hesap verebilirliğinden, ağlarda şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışına yönelmek (Köseoğlu ve Tuncer, 2014:165) çok önemli hale gelmiştir.

Böyle aşırı dinamik bir ortamda dijital teknolojileri kullanarak iş süreçlerini dijitalleştirilen kuruluşlar, kârlılıklarını ve verimliliklerini artırmakta, yeteneklerini güçlendirmektedirler. Böylelikle uyguladıkları bilgi yönetimi stratejileri de daha kapsamlı, hızlı, erişilebilir ve güvenilir hale gelmektedir (Sütçü ve Dinçerden, 2009:137).

Türkiye özelinden soruna yaklaştığımızda dijital yönetişimi kurumsallaştırıp geliştirmek için oldukça yol almamız gerektiği söylenebilir. Çalışma genelinde sayılan dijitalleşmenin getirdiği katkılar, bu alanı oldukça cazip kılmakta. Ülke olarak özellikle de kamu kuruluşlarımızın bu katkılara fazlasıyla ihtiyacı var.

Son yıllarda ülkemizin dijitalleşme çabalarına katkı sağlamak amacıyla oluşturulan Dijital Türkiye’yi oluşturan sivil toplum kuruluşlarını bir araya getiren Dijital Türkiye Platformu, dijital yönetim uygulamaları ile ilgili önemli çalışmalar yapıyorlar. Akıllı, sürdürülebilir ve katılımcı büyüme” şeklinde özetlenen “Digital Europe 2020” vizyonuna paralel çalışmaları, Türkiye’de planlayıp gerçekleştirme hedefiyle 2011 İlkbaharında kurulan platform, öncelikle bilgi, iletişim ve elektronik dünyasının “stratejik sektör” olarak tanımlanması gerektiğini vurguluyor. Türkiye’nin 2023 hedefleri olarak belirlediği, “İlk 10 ekonomi arasında yer alan, 500 milyar dolar ihracat yapan, 160 milyar dolar bilişim sektörü büyüklüğüne ulaşmış, 1 milyon bilişim çalışanı istihdam eden” bir Türkiye için “Dijital Türkiye” hedefine ulaşılması gerektiğini düşünen Platform, bu kapsamda öncelikli hedefin bilgi, iletişim ve elektronik dünyasının stratejik sektör olarak tanımlanmasının zorunluluğuna dikkat çekiyor. Sıklıkla Avrupa Birliği’nin sayısal teknolojilere vereceği desteği kapsayan 7 temel hedefi gündemde tutmaya çalışıyor: (Bozkurt, 2015:46-48)

- Dağınık dijital pazarlar yerine “Tek Pazar”,
- Birlikte işlerlik yokluğunu önlemek için “Standartlar Oluşturma”,
- Siber suçlar, ağlara güvensizliğe karşı “Ağ ve Bilgi Güvenliği Politikası”,
- Yavaş network, yatırım eksikliği gibi sorunları çözmek üzere “Hızlı İnternet Erişimi”,
- Yetersiz Ar-Ge/inovasyon eksikliğini gidermek üzere “Ar-Ge ve İnovasyon Teşviki”,

- Dijital okur/yazarlığı artırmak için “Eğitim ve Herkese İnternete Erişim Olanağı”,
- Toplumsal sorunlara eğilmek için “Spesifik BİT Çözümleri”.

Türkiye’de dijital yönetişimi geliştirmek amacıyla AB ile özellikle Digital Europe 2020 kapsamında iş birliğinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle son yıllarda ilişkilerin yeniden ivme kazanacak olması, tam üyelik ve müktesebatın uyumlaştırılması görüşmelerinde dijital yönetişime ayrı önem verilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu alanda kat edilecek mesafeler ve yeni uygulamalar, doğrudan insanımızın yaşam kalitesinin artırılmasına yol açacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, P.(2016). Cevap verebilirlik ve iyi yönetim. www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/cevap%20verebilirlik (05.01.2016).
- Accenture (2016). Accenture dijitalleşme endeksi Türkiye sonuçları, Türkiye’nin En Dijital Şirketleri 2015, <https://www.accenture.com/tr-en> (20.01.2016).
- Arslan, A. (2012). Türk belediyelerinde M-devlet hizmeti uygulamaları. *İnternet Uygulamaları ve Yönetim Dergisi*, 3(2), 1-26.
- Atak, S. ve Gül, S. K. (2014). Üçüncü bölüm dev-fak, *Yönetim Sözlüğü*, Ed. M. Akif Özer, Ankara: Adalet Yayınları.
- Başa, Ş. (2012). E-Devlet çalışmalarına bir örnek: E-içişleri projesi. *Sosyo Ekonomi*, 17(17), 223-248.
- Bengsir, T. K. (2008). *E-devletin kavramsal ve kuramsal çerçevesi*. Ed. N. Kunduracı Ankara: TODAİE E Devlet Semineri Kitabı.
- Bozkurt, A. (2015). Dijital Türkiye platformu. *Bilişim Dergisi*, 157, 46-57.
- Bozkurt, Ö., Turgay, E. Ve Seriyel, S. (1998). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yay.
- Brandt, L. E. ve Valerie J. G. (2008). *History of digital government research in the United States, digital government, e-government research, case studies, and implementation*, edited by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller et al, NY: SpringerScience+Business Media.
- Coleman, S. (2008). *Foundations of digital government, digital government, e-government research, case studies, and implementation*, edited by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller et al, NY: Springer Science+Business Media.

- Çelikkol, Ö. (2008). Kamu yönetiminde e devlet yapılanması ve Türkiye için e devlet model önerisi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Çoruh, M. (2008). Belediyeler ve İnternet, inet-tr'08 - XIII. Türkiye'de İnternet Konferansı Bildirileri, 22-23 Aralık 2008 Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.
- Çukurçayır, M. A. ve Ekşi, H. (2001). Kamu hizmeti sunumunda yeni yöntemler. *S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(1-2), 89-109.
- Dawes, S. S. (2008). *Introduction to digital government research in public policy and management, digital government, e-government research, case studies, and implementation*, edited by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traummüller et al, NY: SpringerScience+Business Media.
- Demirel, D. (2010). Yönetişimde yeni bir boyut: E-Yönetişim. *Türk İdare Dergisi*, 466, 65-94.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Dunsire, A. (1995). Administrative theory in the 1980s: a viewpoint. *Public Administration*, 73(1), 17-40.
- Grönlund, Å. (2008). *Lost in competition? the state of the art in e-government research*, *digital government, e-government research, case studies, and implementation*, edited by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traummüller et al, NY: SpringerScience+Business.
- Gül, H. (2015). *Kamu kuruluşlarında elektronik hizmetlerin yaygınlaştırılması-e devlet*. www.kontrol.bumko.gov.tr. adresinden 20.01.2015 tarihinde erişilmiştir.
- Güler, M. ve Döventaş, E. (2009). Elektronik devletten mobil devlete geçişte Türkiye'de yerel yönetim uygulamaları. *Hitit Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(2), 25-48.
- Gülgün, E. T. (2004). Elektronik demokrasi, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ed. M. Acar, H. Özgür, Ankara: Nobel Yayıncılık
- Habitat II (2000). İstanbul +5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.
- Hovy, E. (2008). An outline for the foundations of digital government research, *digital government, e-government research, case studies, and implementation*, edited by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traummüller et al, NY: SpringerScience+Business.
- IIIT (International Institute of Information Technology); Special Track on Digital Governance, Policy, International Institute of Information Technology Bangalore (<http://www.iiitb.ac.in/>). (20.01.2016).

- Institute on Governance (2016). Westminster meetsdigital. Exploring the realissues around our evolving democracy. www.iog.ca/wp-content/uploads/Digital-Governance (10.01.2016).
- Kandur, H. (2011). Türkiye’de kamu kurumlarında elektronik belge yönetimi: Mevcut durum analizi ve farkındalığın artırılması çalışmaları. *Bilgi Dünyası*, 12(1), 2-12.
- Karagülmez, A. (2010). Elektronik devlet kavramı. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)*, 2, 449-476.
- Karaman, Z. T. (2000). Yönetim stratejilerindeki gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, 72, 426-435.
- Kayrak, M. (2013). Bilgi teknolojileri yönetişimi. *Sayıştay Dergisi*, 91, 57-76.
- Keith, F. (1999). *Political sociology*. New York: Un. Press.
- Kettl, D. F. (2000). The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 488-497.
- Kickert, W. J. M. (1997a). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American “Managerialism.” *Public Administration*, 75(4), 731-752.
- Kickert, W. J. M. (1997b). *Anglo-saxon public management and european governance: The case of dutch administrative reforms*. Jan-Erik Lane (Ed.), *PublicSector Reform Rationale, TrendsandProblems*, England: Sage Publications, 168-187.
- Kirlin, J. J. (2001). Big questions for a significant public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 140-143.
- Köseoğlu, Ö. ve Tuncer, A. (2014). Kamu yönetiminde yeni bir yaklaşım olarak kamu değeri: Kavramsal ve kuramsal açıdan bir tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 145-170.
- Kuzgun, Ş. (2015). Yönetişim ve sivil toplum özel ihtisas komisyonu raporu, Trakya Kalkınma Ajansı, <http://www.trakyaka.org.tr/> (20.01.2015).
- Macintosh, A. (2008). E-democracy and e-participation research in europe, Digital government, e-government research, case studies, and implementation, edited by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller et all, NY: Springer Science+Business Media.
- Maliye Bakanlığı (2003). *İyi yönetişimin temel unsurları*, Ankara.
- Maraş, G. (2011). Kamu yönetimlerinde e-devlet ve e-demokrasi ilişkisi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37.
- Marşap, A. (2007). Çağdaş yönetişim sürecinde e-imza sisteminin rolü. Uluslararası Katılımlı Bilgi Güvenliği ve Kriptoloji Konferansı, Bildiriler Kitabı, ISC Türkiye, 2007, <http://www.iscturkey.org/>. (05.01.2016)

- Melitski Carrizales, Tony J., Manoharan, Aroon, and Holzer, Marc, J. (2011). Digital Governance Success Factors and Barriers to Success in Prague. *International Journal of Organization Theory And Behavior*, 53(9), 1689–1699.
- Nath, V. (2016). *Digital governance models: Moving to wards good governance in developing countries*. <http://www.digitalgovernance.org> (10.01.2016).
- Negiz, N. ve Saraçbaşı, Y. (2012). Demokratik yönetim sağlanmasında e-belediye ve uygulamaları: Akdeniz bölgesi örneği. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 7(1), 42-52.
- OECD (2016a) “Dijital Government Performance”, “Digital government performance”, in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-47-en (10.01.2016a)
- OECD (2016b) Recommendation of the Council on Digital Government Strategies Adopted by the OECD Council on 15 July 2014, www.oecd.org. (20.01.2016b).
- OpenText (2016). Digital governance: finding the balance between opportunity and risk. <http://www.opentext.com/campaigns/digital-disrupt-or-die> (20.01.2016).
- Osman Y. (2001). *Kamu yönetimi reformu*, Ankara: DPT Yay.
- Ökmen, M. K. (2014). Değişen yönetim paradigması ve karar mekanizmalarına katılım projesi. *İdarecin Sesi*, Temmuz-Eylül 2014.
- Özdek, Y. (1999). Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(3), 25-48.
- Polat, B. (2011). E-Devlet Projesi. e-Devlet Projesi Kapsamında Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün Uygulamaları ve Yapılması Gerekenlerin Belirlenmesi, Uzmanlık Tezi, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Polat, R. K. (2006). E-Belediyecilik Kılavuzu: Yerel Yönetim Vatandaş Etkileşimi. İstanbul: Tasam Yay.
- Prasad, K. (2012). E-governance policy for modernizing government through digital democracy in India. *Journal of Information Policy*, 2(2), 183–203.
- Regan, P. M. (2008). *Privacy in an Electronic Government Context, Digital Government, E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, edited by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller et al, NY: SpringerScience+Business Media.
- Scholl, H. J. (2008). *Discipline or interdisciplinary study domain? Challenges and promises in electronic government research, Digital Government, E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, edited by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller et al, NY: SpringerScience+Business Media.
- Seker, S. E. (2015). Dijital Varlık ve enformasyon toplumu (digital asset and information society), YBS Ansiklopedi, www.YBSAnsiklopedi.com, Cilt 2, Sayı 2, Haziran 2015.

- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International SocialScienceJournal*, 50(155), 17-28.
- Sütça, C. ve Dinçerden, E. (2009). Kurumlarda bilgi yönetiminde sürdürülebilirlik açısından iş zekasının rolü: Dijital iş modelleri. 3. İstanbul Bilişim Kongresi, Ed. E Bababan-C. Sütçü, İstanbul: Türkiye Bilişim Derneği Yay.
- Şaylan, G. (2000). Kamu yönetimi disiplininde bunalım ve yeni açılımlar üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2),1-21.
- Şişman, A., Alkış, Z. Ve Maraş, E. E. (2011). E-Devlet ve M-Devlet'in Geliştirilmesinin Önündeki Engel; Sayısal Uçurum. *Harita Teknolojileri Elektronik Dergisi*, 3(1), 27-37.
- Tekeli, İ. (1996). Yönetim kavramı yanı sıra yönetim kavramının gelişmesinin nedenleri üzerine. *Sosyal Demokrat Değişim*, 3, 45-54.
- Türk Bilişim Derneği (TBD) (2006). *E devlet kavramları el kitabı*. Ankara: Kamu Bilişim Platf., VIII.
- Uçkan, Ö (2003). E-devlet, e-demokrasi ve e-yönetişim modeli: bir ilkesel öncelik olarak bilgiye erişim özgürlüğü. <http://sdu.edu.tr/diger/bapyb/ALPER/edevlet.doc> adresinden 20.01.2016 tarihinde erişilmiştir.
- Uçkan, Ö. (2003). E-devlet, e-demokrasi ve Türkiye, kamu yönetiminin yeniden yapılanması için strateji ve politikalar – I, İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Westerman, G., Bonnet, D. & McAfee, A. (2015). *Leading digital, dönüşüm için teknolojiyi kullanmak*, (Çev. Ümit Şensoy), İstanbul: THYı Yayınları, Optimist.
- White House; Digital Government: Building A 21St Century Platform To Beter Serve The American People, <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government-strategy.pdf> (20.01.2016).
- Whyte, A. (2008). E-enabling the mobile legislat or democratizing e-government?, *Digital Government, E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, edited by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller et all, NY: Springer Science+Business.
- Yereli, A.B., Atsan, E. ve Kızıltan, M. (2015). Yolsuzlukla mücadelede E-yönetişim ve Kırgızistan'daki durum. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4(1), 129-150.
- Yıldırım, H., Kaplan, V., Çakmak, T. ve Üstün, C. (2003). *Her şeyi E-leştirdik, E devlet platformu*. Ankara: Macar Yayınları.
- Yüksel, M. (2000). Yönetişim kavramı üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, 58(3),145-159.

TÜRKİYE VE DÜNYA'DAN SOSYAL GİRİŞİMCİLİK ÖRNEKLERİ VE İSTİHDAMA KATKILARI

H. Yunus Taş¹ - İlknur Şemşek²

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3163-9416

²ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9098-0609

ÖZ

Bu çalışmanın amacı günümüz dünyasının gelişen ve değişen sosyal yapısında devletlerin yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının da önemli ölçüde bu gelişime ayak uydurmaya çalışmaları ve çoğu zaman bu değişimin liderliğini "sosyal girişimcilik" ile yaptıklarının boyutlarını örnekleriyle incelemektir. Bu çalışmada sosyal girişimciliğin; oluşan ekonomik, çevresel, sosyal ve siyasal sorunlarla devlet ve özel kuruluşların yanı sıra, girişimcilerin Türkiye'de ve dünyada başlattığı birkaç önemli atılımın istihdam üzerindeki etkisi üzerinde durulmuştur. Atılımların incelenmesiyle sosyal girişimcilik alanında başarılı bireylerin ve grupların oluşumunun artması hedeflenmektedir. Literatürde sadece sosyal girişimcilik ve istihdam arasındaki ilişkiyi ele alan pek fazla veriye ulaşılamamış, analiz sosyal girişimcilerin istihdamı arttırmak için uyguladıkları pasif ve aktif yöntemler ele alınarak yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Girişimcilik, Sosyal Girişimcilik, İstihdam, Sosyal Sorumluluk.*

1 Doç. Dr., Yalova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yalova/ Türkiye
E-posta: yunus.tas@yalova.edu.tr

2 Doktora Öğr., Yalova Üniversitesi, Sosyal Bilimler enstitüsü, Yalova/ Türkiye
E-posta: ilknursemssek@gmail.com

EXAMPLES FROM TURKEY AND THE WORLD ON SOCIAL ENTREPRENEURSHIP AND CONTRIBUTION TO EMPLOYMENT

H. Yunus Taş – İlknur Şemşek

ABSTRACT

The aim of this study is to examine non-governmental organizations' significant pace keeping as well as governments in today's world's developing and changing social structure with the examples often where leadership of this change gets done by "social entrepreneurship". This study focuses on social entrepreneurship's impact on employment alongside economy, environment, social and political matters around the world and Turkey. Examining these enterprises aims to increase the formation of successful individuals and groups of the social entrepreneurship field. It was not possible to find much data in literature, which only focused on the relationship of social entrepreneurship and employment generation. The analysis of this study considered the methods used by social entrepreneurs to increase the employment.

Keywords: *Social Entrepreneurship, Employment Generation, Social Responsibility.*

GİRİŞ

Sosyal girişimcilik, sosyal hizmet ve sosyal politika tanımları gibi gelişmekte olan bir kavramdır. Başlangıçta girişimcilik kişilerin kendi sermayeleri ile iş kurmaları olarak adlandırılmaktaydı. Sosyal girişimcilik ekonomi politikalarının ilk çıkış tarihi itibariyle pek itibar görmemiş olsa da, son yıllarda birçok devletin oluşturduğu politikalar arasında yer almaya başlamıştır. Sosyal girişimcilik daha modern, bilinçli ve sistematik kurallar çerçevesinde oluşumlara sahne olmaktadır fakat sosyal girişimcilik örneklerini inceleyen çalışmaların sayısı sınırlıdır. Sosyal sermayeye sahip olan sosyal girişimcilerin günümüz diplomasisinde ki önemi artmaktadır. Dünyadaki bazı sosyal girişimcilerin yıllık bütçesi milyon dolarları aşmakta ve çalışan sayısı binleri bulmaktadır.

Günümüz gelişen ve değişen sosyal dünyasında devletlerin yanı sıra sivil toplum kuruluşları (STK) önemli ölçüde bu değişime ayak uydurmakta ve çoğu zamanda bu değişimin liderliğini yapmaktadır. Küreselleşmenin yanı sıra yakınlaşan kültürler ve değerler bu oluşum içerisinde devlet ve özel kuruluşların yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının da öne çıkmasını sağlamıştır. Bu sayede STK'lar barışın inşasından kalkınmaya ve toplumsal refahın yükselmesine kadar önemli etkenlerde bulunmuştur. Oluşan ekonomik, çevresel, sosyal ve siyasal sorunlarla devletin organlarının yanı sıra, özel kuruluşlar ve sosyal girişimciler önemli atılımlarda bulunmaktadırlar (Kirtiş, 2009). Sosyal girişimcilik denildiğinde karşımıza sosyal değer, sosyal sorumluluk, sosyal sermaye ve sosyal girişimci gibi kavramlar çıkmaktadır. Sosyal girişimci, işletmeciliği kullanarak sosyal sorunları çözen olarak tanımlanmaktadır. Mesela Willy Foote Meksika'da vanilya üreten çiftçilerin kredi olanaklarına ve diğer pazarlara ulaşamadığını farketmiştir, Sara Horowitz bir avukat olarak sağlık sigortasından yararlanamamıştır ve bunun üzerine diğer serbest meslek sahiplerinin de aynı sorunları olduğunu keşfetmiştir. Linda Rotenberg neden Latin Amerikalı girişimcilerin de uluslararası şirketler kurmadığı konusuna odaklanmıştır (<http://www.forbes.com>; 2011). Çalışma dört ana başlıktan oluşmakta olup, birinci ana başlıkta sosyal girişimcilik, sosyal girişimci, sosyal değer, kavramları incelenmiştir. İkinci ana başlık altında sosyal girişimciliğin Dünya, Avrupa ve Türkiye'de ki gelişimi değerlendirilerek, üçüncü ana başlıkta işsizlik ve istihdam sosyal girişimcilik alanından

bazı örnekler verilmekte olup, dördüncü ana başlıkta ise sosyal girişimciliğin istihdama etkisi incelenmiştir.

İnsanlık tarihi boyunca sosyal girişimcilik örneklerine rastlanmaktadır. Sosyal, psikolojik ve ekonomik ihtiyaçlar kâr amacı güden işletmeler tarafından karşılanabileceği gibi kâr amacı gütmeyen işletmeler tarafından da karşılanabilmektedir. Sosyal girişimcilerin istihdam üzerindeki etkileri geniş açılardan incelenmelidir. Mesela sosyal girişimcilik istihdam kalitesini etkileyebildiği gibi istihdam miktarını da etkileyebilmektedir ve bu etkiler doğrudan olabileceği gibi dolaylı da olabilir. Sosyal girişimciliğin gelişmesi toplumsal kalkınmanın yapı taşıdır. Sadece üretim elementlerini biraraya getirmek olmayan sosyal girişimcilik, toplum bireyleri arasında da bir dayanışma oluşmasına yardımcı olmaktadır. Dernekler, vakıflar, öğrenci ve aile birlikleri, sivil toplum kuruluşları gibi organizasyonlar sosyal girişimciler tarafından kurulmuştur ve insanlık var oldukça farklı sosyal girişimcilik örnekleri topluma kazandırılacaktır.

1. Sosyal Girişimcilik ve Gelişimi

1.1. Sosyal Girişimcilik Kavramı

'Sosyal Girişimcilik' tanımı, sosyal hizmet ya da sosyal politika gibi halâ tartışmalı olan bir kavramdır. *"Girişimcilik ekonomik kalkınmada olduğu kadar, sosyal kalkınmada da önemli bir dinamiktir. Girişimcilik alanında toplumun belirli bir kesimine yönelik projelerin üretilmesi konusu, sosyal girişimcilik olarak anılmaktadır. Kadınlara, engellilere, gençlere, emeklilere, kırsal alanda yaşayanlara, yaşlılara dönük girişimcilik projesi üretilerek hem sosyal girişimcilik geliştirilmiş olur, hem de sosyal kalkınma söz konusu olur"* (Akdemir, 2009: 8). Kanada Sosyal Girişimcilik Merkezi sosyal girişimciliği ikiye ayırmaktadır; 1- Kâr amacı güden girişimcilik, 2- Kâr amacı gütmeyen girişimcilik (Besler, 2010: 8). Son yıllarda özel, kamu ve kâr amaçsız sektörde ön plana çıkmaktadır. Algılandığı gibi yeni bir kavram değildir. Tanımlarda şahsi çıkarlar yerine sosyal değer oluşturmaya değinilir. Ekonomik ve sosyal değer anlayışını bütünleyen bir süreçtir. Kavram farklı kişiler tarafından farklı şekillerde ele alınmıştır. Tamamen etkinlik ve verimlilik bazlı çalışan sosyal girişimcilik deki amaç hem sosyal fayda oluşturmak hem de kâr elde etmektir. Sektörler, işletmeler, çalışma grupları farklı sosyal girişimcilik örneği sergileyebilirler.

Birçok yazar sosyal girişimciliğin asıl amacının kâr elde etmek olmadığını yazmaktadır. Ahlaki sorumluluk önemli olduğu gibi kişisel katılımı da çok önemlidir (Özdevecioğlu, 2009: 85).

1.2. Sosyal Girişimci Kavramı

Girişimcilik uzun yıllardır sadece ticari ve kâr amaçlı olarak görülse de sosyal girişimcilik sanayi devrimi ile ortaya çıkan sosyal yaşamdaki sorunlarla birlikte gelişmiş ve sosyal girişimciler başarılı örneklerle imza atmışlardır. Bu bağlamda sosyal girişimciler girişimci olmakla birlikte aynı zamanda toplum çıkarlarını gözetken bir merciidir. Giddens'a göre sosyal girişimci, toplumsal kalkınmada ve istihdam yaratmada itici bir güç oluşturur. Sosyal Girişimci, birçok farklı konuda projeler geliştiren ve sosyal dönüşümü sağlayan kişidir. Deeds'e göre sosyal girişimciler, yoksullara kendi kendilerine yetmeyi öğretecek donanımı sağlarlar (Akkaş, 2009: 9). Sosyal girişimcilerin amacı başlıca sosyal değer üretmek olmakla birlikte; sosyal iş modelleri, kâr odaklı iş, girişimcilik, kurumsal sosyal sorumluluk, hayırseverlik ve Sivil Toplum Kuruluşu (STK) liderliği oluşturmaktır. Buradaki amaç tek bir proje değildir. Kararlılık ve ileriye dönük planlar esastır. Kaynaklar büyüme ve gelişme için kullanılır. Özel ve kamu sektörü tarafından doldurulmamış bir boşluğu ararlar. Sosyal girişimciler toplumun sesini dinlerler ve sosyal misyon sahibidirler. Schumpeter tarafından reformcu ve devrimci olarak tasvir edilmiştir. Yapılan iş her ne kadar yerel olsa da netice küresel ölçekte etki yapmaktadır. Sosyal değer yaratmak özelliği sosyal girişimcileri diğerlerinden ayıran en önemli unsurdur. Diğer insanların sorunlarını farkedirken, bu aynı zamanda kendileri için birer fırsattır. Yenilikçi olan sosyal girişimciler, yeni buluşlar sergilerler (Özdevecioğlu, 2009: 88).

1.3. Sosyal Değer

Yaşadığımız dünyanın ve insanlığın geleceği için gereken temel değerdir. Sosyal değer, sosyal girişimciliğin yanı sıra sosyal yardımlaşma, hayırseverlik, sosyal sorumluluk, kurumsal sorumluluk ve gönüllülük gibi yaklaşımlarla da üretilir (<http://www.sogla.org>; 2017). Sosyal girişimciliğin temelinde, kâr amacı gütmekten ziyade sosyal değer yaratma gerçeği yatmaktadır. Sosyal değer yaratmak ekonomik faaliyetlerin sonucunda da karşımıza çıkmaktadır.

Örnek olarak müşterilere üstünlük kazandırmak diyebiliriz (Besler, 2010: 11).

2. Dünyada Sosyal Girişimciliğin Gelişimi

Başlangıçta girişimcilik kişilerin kendi sermayeleri ile iş kurmaları olarak adlandırılmaktaydı. Ekonomi biliminin temelini atan erken dönem Klasik İktisatçılar girişimcilere önemli bir yer vermemişlerdir. Adam Smith, girişimci ile kapitalisti özdeşleştirir. Kapitalist öncesi toplumlarda temel amaç kâr ve verim değil yeterlilikti. Batı'da sivil toplum temelleri Locke, Tocqueville, Hegel, Marx, Gramsci ve Habermas'a dayandırılmıştır (Akkaş, 2009: 7). II. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası kuruluşların yaygınlaşmasıyla insan yaşamına yönelik sivil toplum kuruluşlarının sayısı artmıştır. ABD'de 1932 yılında Başkan Roosevelt ile başlatılan New Deal* programıyla birlikte sosyal devlet uygulamaları başlatılmıştır. 1960'larda bu uygulamaların yetersizliği gündeme gelmiş ve sivil toplum, sivil-kamu ayrımı konularını gündeme getirmiştir (Akkaş, 2009: 12). Son yıllarda sosyal girişimci kuruluşların sayısı kayda değer bir artış göstermiştir. 1991 yılında İngiltere'de yapılan bir araştırmada 160.000'den fazla gönüllü kuruluş bulunmakta ve nüfusun %20'si bu kuruluşlara bir şekilde en az yılda bir kez katılmaktadır (Akkaş, 2009: 8). *"Girişimcilik ile ilgili literatür Harvard, Stanford, New York, Oxford ve Duke gibi üniversitelerle son 10 yılda başlamıştır"* (STA, 2014). Bugün ABD'de 90 milyondan fazla yetişkin haftada en az 3 saatini sivil toplum kuruluşlarına ayırmaktadır. Fransa'da toplumsal sektör istihdamın %4,2'sini karşılarken, İtalya'da %2, İngiltere'de %4 dolaylarındadır. Böylece STK'lar yurttaşlık bilinci ile hareket etmektedirler (Bayraktar, 2011: 1).

2.1. Avrupa'da Sosyal Girişimcilik

Avrupa Birliği'nin Girişimcilik Politikası 2000 yılında resmîyet kazanmıştır.³ Girişimcilikte olduğu gibi sosyal girişimcilikte de teknolojik yenilikleri takip etme son derece önemlidir. Dolayısıyla araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) harcamaları girişimcilik için uygun bir ortamın gerekliliğidir (Bayraktar, 2011: 16) (Bkz. Tablo I).

* ABD'de toplumun ekonomik, politik ve sosyal eksikliklerini tamamlamak amaçlı ortaya atılan yürürlük.

Tablo I. Ar-Ge Harcamalarının Milli Gelir İçindeki Payı (%)

Ülke	2008	Ülke	2008
OECD	2,28	Japonya	3,44
AB-27	1,77	G. Kore	3,21
Çin	1,44	ABD	2,77
Danimarka	2,72	İngiltere	1,88
Fransa	2,02	İsviçre	2,90
Almanya	2,53	Türkiye	0,72

Kaynak: *Sinem Bayraktar, Avrupa Birliği'nin Girişimcilik Politikasının İstihdam Yaratmada Rolü ve Türkiye, Yüksek Lisans Tezi, 2011, s.16.*

Girişimci terimi ilk defa Fransız ekonomist J. Say (1800) tarafından ortaya konmuştur. Say girişimciyi “ekonomik kaynakları alt düzlemde bir üst düzleme kaydıran birey” olarak tanımlamıştır. Sosyal, etik ve çevresel misyonu birleştirici şekilde hareket eden sosyal işletmeler, yatırımları doğrultusunda bazı özel sorunlarla karşı karşıya olabilirler. Avrupa Birliği Komisyonu, özel yatırım fonlarının girişimciye nasıl yardımcı olacağı konusunda bilgilendiren 2011 ve 2012 yıllarında Tek Pazar Yasası (Single Market Act I & II) çalışmalarını açıklamıştır (Europa, 2015). Fonların sosyal işletmelere AB fon kuralları dahilinde verimli bir şekilde kanalize edilmesi amaçlanmaktadır. Yürütmelik, yeni bir “Avrupa Sosyal Girişimcilik Fonu” etiketini ortaya koyar, böylece yatırımcılar Avrupa Sosyal İşletmelerine yönelik kaynakları doğru belirleyebilirler. Yaklaşımı basittir; gerekli şartlar yerine getirilmişse sosyal girişimcilik liderleri yeni etiket ve markalarını Avrupa'nın tamamında kullanabilirler. Fonlardan yararlanan yatırımcı, kaynağın en az %70'ini sosyal işletme için kullanacağını ispatlamak zorundadır (Europa, 2015). Yeni Avrupa Sosyal Girişimcilik Fon Rejimi, yatırım yöneticileri arasında dikkatleri üzerine çekmektedir. Mart 2013'de Avrupa Birliği, küçük ve orta boy işletmelerde Avrupa etiketlerini yaratma konusunda iki uygulama kararı aldı;

- Avrupa Risk Sermayesi Fonları (EuVECA) Yönetmeliği
- Avrupa Sosyal Girişimcilik Fonları Yönetmeliği (EuSEF)

EuSEF etkilerini hemen göstermesi beklenmemekle birlikte tabi şartlar altında büyüyeceği söylenmektedir. EuSEF, Avrupa Risk Sermayesi Fonu (EuVECA) ile birlikte hayata geçirilmiştir. EuSEF'in şartlarından bir tanesi, yatı-

rımcının profesyonel olması ve en az 100.000 Euro yatırım yapacağı taahhütünde bulunmasıdır. Bazı ülkelerde sosyal kriterleri karşılayan ürünlere yapılacak yatırımlar için vergi avantajları ile teşvik yapılmaktadır (Guardian, 2014).

2.2. Türkiye'de Sosyal Girişimcilik

Türkiye'de sosyal girişimciliğin gelişimini Osmanlı'da ve Türkiye Cumhuriyeti'nde olmak üzere iki döneme ayırmamız mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu'nda askerlik ve çiftçilik daha ön plandadır. Yerli halkın ticari faaliyetlerde yer alması kolay olmamıştır. Bilhassa zanaatkarlık konularında yerli halk daha etkin olmuştur. Osmanlı'da ticaret işini daha çok Rumlar, Yahudiler, Ermeniler üstlenmiştir. Bu dönemde çeşitli sebeplerden dolayı girişimcilik pek gelişmemiştir. Girişimcilik hareketi Padişah Abdülmecit zamanında ilk borçlanmanın gerçekleşmesinden sonra bir hizmet şirketi olan "Şirket-i Hayriye" nin kurulmasıyla başlamıştır diyebiliriz. Bankacılık ve sigortacılık alanlarında da gelişmeler olmuştur. O dönemde kurulan Osmanlı Bankası bugünkü anlamda görev yapmıştır (Aşkın, Nehir, Vural, 2011: 62).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla ülke, girişimcilik alanında teşvik çabalarına girmiştir. Özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda devletçilik politikası uygulanmıştır. Özel girişim destek görmüştür (Aşkın, Nehir, Vural, 2011: 66). *"Türkiye'de gerek sosyal girişimciliğin gerekse bu bağlamda kâr amacı gütmeyen ve özel sektör arasındaki iş birliğinin son dönemlerde gelişme göstermekle birlikte henüz emekleme aşamasında olduğunu söylemek mümkündür"* (Besler, 2010: 44). Günümüz modern anlamda sosyal girişimcilik konusundaki çalışmalar Türkiye'de oldukça yenidir. 2004'ten bu yana Türkiye'de faaliyette olan Ashoka, maddi imkân sağlamamaktadır fakat sosyal girişimciliği hem üyelerine hem de kamuoyuna tanıtmaktadır. 20'nin üzerinde ki üyeleri arasında Toplum Gönüllüleri Vakfı, Ka-MER, AKUT, Umut Çocukları Derneği, Alternatif Kamp gibi gruplar yer almaktadır. Dünyadaki sosyal girişimcileri bir araya getiren Ernst ve Young Global ile Schwab Vakfı Türkiye'de de sosyal girişimcilik faaliyetlerini desteklemektedirler (Besler, 2010: 49). Sosyal girişimciler vakıflar, hükümetler, Birleşmiş Milletler, STK'lar gibi birçok yerden destek almaktadırlar.

3. Türkiye’den ve Dünya’dan Sosyal Girişimcilere Örnekler

3.1.Ashoka

70 ülkeden 3000’i aşan Ashoka üyesi, insan hakları, kalkınma, çevre, sağlık ve eğitim gibi çeşitli alanlarda çalışmaktadır (Guardian, 2014). 1980 yılında Bill Drayton tarafından Washington’da kurulmuştur. Şu anda yıllık bütçesi 30 milyon doları geçmektedir. Ortakları arasında McKinsey, Hill ve Knowlton, International Lawyers’ Project, Türkiye’de Mozaik Reklam ve The Marmara Otelleri vardır (Bayraktar, 2010: 45). Günümüzde dünyanın ilk ve en geniş sosyal girişimci ağı olarak kabul edilen Ashoka, acil toplumsal sorunlara etkin ve kalıcı çözümler getiren sosyal girişimcileri tespit ediyor, onları küresel bir destek ağında buluşturarak amaçlarını gerçekleştirmelerini ve çözümlerini yaygınlaştırmalarını sağlıyor. Önde gelen Ashoka Birliği üyeleri arasında 2014 Nobel Barış Ödülü sahibi ve çocuk işçiliğine karşı hareket lideri Kailash Satyarthi, Vikipedi’nin kurucusu Jimmy Wales ve Adil Ticaret Belge sistemini başlatan Paul Rice gibi sosyal girişimciler bulunuyor. Dünyanın önde gelen uluslararası sivil toplum kuruluşları (STK) arasında sayılan Ashoka, son olarak 2013 yılında sivil toplum kuruluşlarını etki, inovasyon ve sürdürülebilirlik açısından değerlendiren The Global Journal tarafından dünyanın ilk 20 uluslararası STK’sından biri seçildi. Genç işsizliği ve inovasyon konularında online kurslar veren Ashoka Vakfı, 2010 yılı itibarıyla 2145 kişiye 73 ülkede sponsorluk yapmıştır (Ashoka, 2015).

3.2.J-PAL

Yoksulluk Eylem Laboratuvarı 2003’de Ekonomi Bölümü desteğiyle, profesörler Abhijit Banerjee, Esther Duflo ve Sendhil Mullainathan tarafından Massachusetts Teknoloji Enstitüsü İktisat Bölümü’nde (MIT) araştırma merkezi olarak kurulmuştur. Laboratuvarın kurulmasıyla bilimsel değerlendirme yöntemleri kullanılarak reel politika değişikliklerinin teşvik edilmesi ve iyi bir araştırma deposu haline gelmek hedeflenmiştir. Abdul Latif Jameel Poverty Action yoksullukla mücadelede kritik politika sorularını cevaplamak için ölçek değerlendirmeler kullanmayı ve araştırmacıları küresel bir ağ haline ge-

tirmeyi amaç edinmektedir (J-PAL, 2015). J-PAL misyonunun politikası bilimsel delillerle yoksulluğun nasıl azaltılabileceği bilgisini vermektedir. Başlıca üç ana çalışması şunlardır:

1. **İletken Titiz Etki Değerlendirmeleri:** Araştırmacıları test etmek ve yoksulluğu azaltmayı hedefleyen programların ve politikaların etkinliğini artırmak için randomize değerlendirmeler yapmak,
2. **Politik Çalışma:** Analiz ve araştırma sonuçlarını yayınlamak, politik ortaklıklar kurmak ve etkin programlar edinmek,
3. **Kapasite Oluşturma:** Eğitim kursları ve ortak araştırma projeleri ile kendi titiz değerlendirmelerini yürütmek için uzmanlığa sahip uygulayıcıları donatmak (J-PAL, 2015).

J-PAL Afrika, Avrupa, Latin Amerika, Kuzey Amerika, Güney Asya ve Güneydoğu Asya'da bağımsız bölgesel ofisler ile çalışmaktadır. Bu bölge ofisleri ve sektörler J-PAL iştirakleri ve üst yönetimden oluşan J-PAL kurulu ve üyeleri tarafından yönlendirilmektedir. İlgilendiği sektörler arasında tarım, eğitim, çevre ve enerji, finans, sağlık, çalışma piyasaları, siyasi ekonomi ve yönetim bulunmaktadır. Yoksulluğun azaltılabilmesi için politika derslerini kullanmanın yanısıra hükümetler, vakıflar, uluslararası kalkınma kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile çalışmaktadır. Ölçekler kullanarak değerlendirmeler yapmaktadır. Personel istihdam eden araştırma merkezleri vardır. Bu merkezlere ve çalışmalara; Yoksulluk Eylem Çalışması (IPA), Mikrofinans Merkezi, Uluslararası Kalkınma Mikro-Geliştirme Girişimi Merkezi, Etkili Global Eylem Merkezi ve Küçük İşletme Finans Merkezi'ni gösterebiliriz. Günümüzde çalışmaları 127 profesör ile 62 ayrı ülkede devam etmektedir. Yaklaşık 680 tamamlanmış değerlendirmesi mevcuttur ve bugüne kadar yaklaşık 203 milyon kişinin iştiraki başarılı olarak tespit edilmiştir (J-PAL, 2015).

3.3.Sogla

Sosyal Girişimci Genç Liderler Akademisi (SOGLA), Türkiye'de sosyal girişimciliği gençler arasında yaymayı ve sosyal değer üretmeyi hedefler. 2009 yılında Dünya Bankası tarafından Türkiye'nin Yaratıcı Kalkınma Fikirleri'nden biri olarak seçilmiştir. Gençlerin iş modellerini öğrenmelerine yardımcı olmakla birlikte, geleceğin sosyal girişimcilerinin gerçek projeler üretmelerini hedeflemektedir. Her yıl Türkiye'nin sosyal girişimciliğine odaklı

konferans düzenler, adayların toplanabileceği kamp programları oluşturur ve birkaç projeye birebir destek verir. Görsel ve yazılı kaynaklardan oluşan kütüphane hizmeti sunar. Sosyal girişimciliği üniversite öğrencileri ve genç profesyoneller arasında yayarak, gençlerin toplumsal değer üretebilecekleri fikirlerini gençler aracılığıyla ortaya çıkarmak, geliştirmek ve desteklemektir (Sosyal Girişimci Akademisi, 2015). Dört temel ilke etrafında çalışır; paylaşmak, ortaya çıkarmak, geliştirmek ve desteklemek. Her yıl, alanlarında uzman gönüllü gençler tarafından 4 farklı amaçla hazırlanan ve gençler aracılığıyla yürütülen benzersiz 7 temel etkinlik programı ile, sosyal fayda üreten sürdürülebilir sosyal değişim modellerinin hayata geçmesine katkı sağlamaktadır. Sürdürülebilir Sosyal Değişim'i sağlamak için fikirler, tanımlar, konseptler üretir. Kavramları paylaşılabilir hale getirir ve yenilik tasarlar. Tüm Türkiye'den, toplumsal fayda üretme amacını taşıyan fikirleri ve gençleri ortaya çıkarır, onları destekler. Düzenlenen kamp & eğitim programlarıyla, fikirleri geliştirir, sosyal fayda üreten sürdürülebilir iş modellerinin tasarlanmasına destek olur (Sosyal Girişimci Akademisi, 2015).

SOGLA'nın Amaçları:

- *“Sosyal iş modelleri ve sosyal girişimcilik kavramlarının bilinirliğini arttırmak,*
- *Geleceğin sosyal girişimcilerinin, ölçülebilir ve sosyal etki yaratan projeler üreterek deneyim edinmesini ve gelişmesini sağlamak,*
- *Üçüncü sektör kuruluşlarının ve özel sektör işletmelerinin genç odaklı, daha sosyal, daha dijital ve daha sürdürülebilir olmalarına destek olmak,*
- *SOGLA Öncüleri ile dijital-açık kaynak araçlar yardımıyla Anadolu'ya ulaşarak, yereldeki sosyal sorumlu gençlerin, kendi projelerini üretmesine ve kendi çevrelerinde sürdürülebilir sosyal değişim yaratmalarını sağlamak”* (Sosyal Girişimci Akademisi, 2015).

2012-2013 döneminde 23 şehirden ve 30 farklı üniversiteden 39 değişim öncüsü seçilmiştir, 2015-2016 döneminde 45 şehirden ve 73 farklı üniversiteden 210 genç SOGLA öncüleri programına başvurmuştur. Başvuran adayların eğitim durumunun %87 oranında lisans öğrencisi, %6 oranında lisans mezunu ve %5,7 oranında yüksek lisans öğrencisi olduğu gözlenmiştir.

SOGLA öncülerinden, kendi içsel motivasyonları ve kişisel insiyatifleri ile değerli bir kavramı okullarında yaymak için savunuculuk ve liderlik yapmaları beklenmektedir (Sosyal Girişimci Araştırmaları, 2015).

3.4. Akut

1994 senesinde Bolkar Dağlarında kaybolan 2 üniversite öğrencisinin 14 gün arandığı ve sonuçsuz kalan arama çalışmalarının akabinde, dağları iyi bilen fakat arama kurtarma konusunda bilgileri sınırlı olan bir grup dağcı bir araya gelerek 1995 senesinde AKUT'u kurmuştur. Bu grup, aynı yıl AKUT ismi altında, Uludağ'da ilk kurtarma faaliyetini gerçekleştirmiştir. Dernek 14 Mart 1996 yılında "AKUT Arama Kurtarma Derneği" adıyla resmî kuruluşunu tamamlamıştır. Başlangıçta dağ ve diğer doğa sporcularına yönelik bir yardım derneği olarak faaliyet verse de 1999 Marmara depreminde olduğu gibi diğer birçok afet durumlarında da etkin olarak görev almıştır. 1998 senesinde, Adana-Ceyhan depreminde gösterdiği yararlılıklar nedeniyle, Bakanlar Kurulu kararıyla 19 Ocak 1999'da "Kamu Yararına Dernek" statüsü almıştır. AKUT, birçok sivil toplum örgütü ile kamu ve özel sektör kuruluşlarının arama kurtarmaya bakış açılarını, yaklaşımlarını değiştirerek yeni atılımların da öncüsü olmuştur. Yalnızca Türkiye'de değil yurt dışında da bilgi ve birikimini faydaya dönüştürmek ve insan hayatı kurtarmak için faaliyetlerde bulunmuştur (Akut, 2015). Birleşmiş Milletler şemsiyesi altında bulunan Arama Kurtarma Danışmanlık Grubu INSARAG'ın üyesi olan AKUT, tüm dünyada uluslararası standartlara uygun, arama kurtarma ekipleri içinde deprem konusunda en deneyimli ve bilgili ekiplerden biri haline gelmiştir. Bugün Türkiye genelinde 36 ekibi ve artan gönüllü sayısı ile sosyal sorumluluk ilkesi çerçevesinde çalışmalarına devam etmektedir. AKUT Çocuk Akademisi, AKUT Spor Kulübü, AKUT Kültür Sanat Kulübü, AKUT Kent Gönüllüleri, AKUT Öğrenci Toplulukları, AKUT Vakfı gibi yapılanmalarıyla, her yaş grubundan bireye ulaşmayı hedefleyen AKUT, %100 gönüllülük esasıyla işleyişine devam etmekte; bağışlar ve kurumlara verdiği eğitimlerle mali kaynak sağlamaktadır. AKUT, kurulduğu günden bugüne dek gerçekleşen 2049 operasyonda 2217 kişiyi ve 950 hayvanı kurtararak sağlık ekiplerine teslim etmiştir. AKUT'taki bütün faaliyetler Dernekler Kanunu kapsamında, gönüllük esasına göre yürütülmekte ve gönüllüler arasında öğrenci, ev hanımı, emekli, yönetici, memur gibi çok çeşitli meslek gruplarından insanlar yer almaktadır.

Mali desteğini, yapılan bağışlardan, çeşitli kamu, özel kurum ve kuruluşlarla ortak yürütülen projelerden, üye aidatlarından ve verilen eğitimlerden elde edilen gelirlerden sağlamaktadır (Akut, 2015).

3.5. Charity Water (Su Hayır Kurumu)

Scott Harrison 2 yıllığına gittiği Liberya gönüllü programı sırasında insanların temiz suya erişimlerinin sınırlı olduğunu görmüş, bu durumdan etkilenmiş ve kâr amacı gütmeyen Charity: Water'ı kurmuştur. 2006 yılında kurulan kurum yaklaşık 14 bin projeye destek vermiş ve 22 ülkede yaklaşık 5 milyon insana fayda sağlamıştır. Kurumun merkezi Nev York'ta olmakla birlikte Kolorado, Oregon, Vermont, Vaşington, Kambodya ve Etopya'da şubeleri bulunmaktadır. 2011 yılının ilk çeyreğinde %100'den fazla büyüme göstermiş olmakla birlikte en başarılı sosyal girişimcilerden biri olarak kabul edilmektedir. Kurum, bağışlarını arttırmak için internet yoluyla, galalarla ve çeşitli farklı etkinliklerle insanlara ulaşmaktadır. Toplanan bağışlarla su ihtiyacı olan bölgelerde kuyular açılmaktadır. 2014 yılında yaklaşık 43 milyon dolar toplanmış, toplanan bağışın 28 milyonu suya ve 15 milyon doları projelerin gerçekleştirilmesi için 3900 ayrı çalışmada kullanılmıştır. Projeler 20 tam zamanlı çalışan, 10 stajer ve 800 gönüllü ile Etiyopya, Ruanda, Nijer, Uganda, Bangladeş, Mali, Mozambik, Nepal, Kenya, Hindistan ve Malavi gibi ülkelerde devam etmektedir (Charitywater, 2015).

4. Sosyal Girişimciliğin İstihdama Etkisi

4.1. İstihdam ve İstihdam Politikaları

İşgücü piyasalarının önemli göstergelerinden diğeri olan istihdam, dar anlamda, emek faktörünün üretim sürecine dahil edilmesi iken; geniş anlamda, tüm üretim faktörlerinin üretim sürecine katılması anlamına gelmektedir. Çalışanlar açısından, herhangi bir işte ücret, maaş vb. karşılığı işgücünün o işverenin işine tahsis edilmesi, işverenler açısından ise bir bedel karşılığı çalışana çalışma imkânı sağlanması istihdam olgusuna işaret etmektedir. Kısaca, istihdam ve işsizlik, aynı gerçeğin iki farklı fakat birbirini tamamlayan ayrılmaz parçalarıdır. Hangisi ele alınırsa alınsın, diğlerinden bahsedilmeden istihdam politikalarının incelenmesi ve sonuçlandırılması mümkün değildir.

İstihdam, uygulanan politikalar sonucu ulaşılmak istenen hedefi, işsizlik ise kaçınılmak istenen tarafı oluşturmaktadır (Besler, 2010: 82).

Pasif istihdam politikaları, istihdamı koruyan klasik sosyal politika yöntemleridir;

- İşveren sigorta primlerinin bir kısmının hazineden ödenmesi,
- Ücret garanti fonu ödemeleri ve
- Kısa çalışma ödemeleri gibi

Kısacası istihdamın devlet tarafından sübvansede edilmesine yönelik her iş ve işlem denilebilir. Aktif istihdam politikaları, işsizlere yalnızca gelir desteği sağlamak yerine onların çalışma hayatına dönüşlerini de kolaylaştırmaktır. Aktif istihdam politikalarının bir diğer özelliği ise genellikle işsizlikten en fazla etkilenen gruplara ve bölgelere yönelik olmasıdır. Öncelikli hedef kitlesi ise; uzun dönemli, genç, kadın, göçmen ve engelli işsizler gibi emek piyasasında iş bulma şansları oldukça zayıf olan gruplardır (Besler, 2010: 56). Aktif istihdam politikalarını temel olarak aşağıdaki başlıklar halinde sıralayabiliriz;

- Eğitim programları,
- İstihdam teşvikleri,
- İstihdam desteği,
- Doğrudan iş yaratma ve
- İş bulma yardımı (Besler, 2010: 57).

Elbette günümüzde uygulanan işbaşı eğitim programları ve toplum yararına çalışma programlarını da eklemek mümkün olacaktır.

4.2. İstihdam Açısından Sosyal Girişimcilik

Sosyal girişimlerde genelde hizmetin içeriği hayır yapmak olduğundan gönüllü işgücünün katkısı önem arz etmektedir. Örneğin ABD'de 2001 yılında bu tür faaliyetlerde çalışan gönüllülerin 83,9 milyon kişi olduğu ve bunların destekledikleri kuruluşlara haftada ortalama 4 saat civarında katkı sağladıkları belirlenmiştir. İnsanları gönüllü olmaya iten faktörler; katkıda bulunma, bağlanma, yararlı olma ihtiyaçlarıdır. Sosyal girişimlerin izledikleri pasif ve aktif istihdam politikalarında; pasif yöntemde ihtiyaç içindeki birey ve ailelere para ve/veya mal yardımında bulunularak sorunlarının çözülmesi veya şiddetinin azaltılması amaçlanırken, aktif yöntemde gelir yetersizliğinin kökenine yönelik faaliyetler söz konusudur (Besler, 2010: 58).

Sosyal Girişimler işsizliği bir toplumsal sorun olarak görürler. İşsizlik sorunu, yalnızca işsizlerin, işletmelerin ve devletin sorunu değildir. Sosyal girişimler, özellikle uzun dönemli işsizliğin azaltılması için 2 temel faaliyette bulunurlar. Birincisi, kişilerin ulaşabilecekleri iş imkânlarının oluşturulması. İkincisi, kişileri çalıştıkları işlerde tutacak destek ortamını oluşturmak, insanların işlerini korumaları için destek ve eğitim verilmesidir. İstihdamı arttırmaya, işsizliği azaltmaya odaklanmış ve sonuçları kısa vadede hemen gözlenebilen sosyal girişim faaliyetleri doğrudan etkilerdir (Besler, 2010: 58). Organizasyon, yardım, dağıtım vb. işlerde kullanılacak işgücü maliyetini karşılamak sosyal girişimlerin doğrudan işçi istihdamı ile ilgilidir. Dolaylı etkiler; genellikle istihdam artışının temel hedef olarak alınmadığı ve/veya istihdam üzerindeki etkilerinin daha uzun vadede gözlenebildiği sosyal girişim faaliyetleriyle ilgilidir. Sosyal girişimler dezavantajlı grupların istihdamını sadece onların doğrudan istihdam ederek veya kendilerini kurmalarını yardımcı olarak etkilemezler. Bu bağlamda sosyal girişimlerin bazı faaliyetleri istihdamı daha uzun vadede etkileyecek dolaylı etkilerdir. Dolaylı etkileri üç başlık altında toplamak mümkündür;

1. Sosyal girişimlerin dezavantajlı gruplara yönelik eğitim programlarının etkileri,
2. Sosyal girişimlerin sağlık ve konut hizmetlerinin emek piyasalarına etkileri,
3. Sosyal girişimlerin işgücüne katılımı kolaylaştıran hizmetlerinin etkileridir (Besler, 2010: 59).

Sosyal girişimlerde istihdam oluşturma metotlarından biri “korunmalı istihdam” dır.

Bu tür istihdamın özneleri genellikle engelliler ve kendi çabaları ile iş bulmaları zor olan gruplardır. Bu kişilerin doğrudan istihdam edilmeleri hem günlük yaşamla ilgili hem de işle ilgili becerilerinin geliştirilmesine yardımcı olmaktadır (Besler, 2010: 63). Bu istihdam modeline örnek vermek gerekirse aşağıdakileri sıralayabiliriz;

1. Pioner Human Services: ABD’de 1963 yılında kurulan Pioneer şirketi akıl hastaları, kimyasal bağımlılar ve suç geçmişi bulunanlar başta olmak

üzere diğer dezavantajlı gruplara iş imkânı sağlayan kâr amacı gütmeyen bir kuruluştur.

2. Pride Industries: Kaliforniya'da 1966 yılında bir grup engelli çocuğun ebeveyni tarafından, engellileri eğitmek ve ticari şirketlere taşeronluk hizmeti sağlamak amacıyla kurulmuştur. Şirketler grubu olarak 7 firma ile 2.700 kişiyi istihdam etmektedirler.
3. Peak Performers: Oregon Teksas'ta şubeleri olan bu şirket genelde işçilerine asgari ücretin altında gelir sağlayan korumalı işyerlerinin tersine aileyi rahatlıkla geçindirebilecekleri ücretler vermektedir. 2006 yılı itibari ile %78'i engelli 265 kişiye iş imkânı sunmuştur.
4. Brac: Bangladeş'e özellikle Hindistan'dan göç etmiş yoksullara yönelik mikro finansman, kendi işini kurma ve bu amaçla kurulan şirketlerde yoksulları istihdam etmeyi amaçlamaktadır. 100.000 kişiye iş sağlamaktadır (Besler, 2010: 64).

SONUÇ

Sosyal girişimcilik, girişimcilik ekosisteminin önemli bir parçasıdır. Sosyal iş modelleri ve sosyal girişimler toplumda sürdürülebilir gelişimi ve kalkınmayı sağlayan ve giderek gelişen alanlardır. Sosyal ve psikolojik ihtiyaçlar kâr amacı güden işletmeler tarafından karşılanabileceği gibi kâr amacı gütmeyen işletmeler tarafından da karşılanabilmektedir. Özellikle okullar, çeşmeler, ibadet yerleri, vakıflar ve dernekler bu amaçları karşılamak için kurulmuşlardır. İkinci Dünya Savaşını takip eden yıllarda özellikle Almanya'da kâr amacı gütmeyen kuruluşların sayılarında artışlar gözlenmiştir. Bu artış günümüze kadar sürmüştür ve sadece batı dünyasını değil tüm dünyayı etkisi haline almıştır. Kuruluşlar faaliyet alanlarına göre değerlendirildiğinde, sosyal hizmetler ön planda yer almaktadır. Son yıllarda Fransa sosyal girişimcilik alanında Almanya'nın gerisinde kalmıştır. Kadın ve erkek oranlarına bakıldığında kadınlar daha çok sağlık ve hizmet alanında gönüllü olurken erkekler daha çok spor faaliyetlerinde ön plandadır. Üçüncü sektör olarak algılanan sosyal girişimcilikte Amerika üst sıralarda yer alırken, ülkeyi Japonya ve daha sonrasında Almanya izlemektedir.

Dünyada hızla gelişmekte olan sosyal girişimcilik alanının yansımalarını örnekler ve ülkeler üzerinden incelediğimizde temel amacın kâr gütmek olmadığını görmekteyiz. Güzel örneklerle imza atan girişimciler istihdamı

doğru ya da dolaylı yollardan olumlu yönde etkilemektedirler. Bulunulan bölgede ki sosyal değerlerin birleşiminden ortaya çıkan sosyal sorumluluk projeleri, işsizliğin azalması yönünde pasif ve aktif istihdam politikalarına önemli katkıda bulunmaktadır. Amerika'nın önderliğinde olduğu alana ait önemli örneklere Avrupa'da da rastlamaktayız ve Türkiye'de bu alanda hızla ilerleme kaydeden ülkelerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal girişimciliğin gelişmesi toplumsal kalkınmanın yapı taşıdır. Sadece üretim elementlerini biraraya getirmek olmayan sosyal girişimcilik, toplum bireyleri arasında da bir dayanışma oluşmasına yardımcı olur. Dernekler, vakıflar, öğrenci ve aile birlikleri, sivil toplum kuruluşları gibi organizasyonlar sosyal girişimciler tarafından kurulmuştur ve insanlık varoldukça farklı sosyal girişimcilik örnekleri topluma kazandırılacaktır. Microfinance ile ilgili birçok çalışma ve kitap yazıldı, özellikle başarılı örneklerin üzerinde duruldu ama toplumsal etkileri daha yeni yeni araştırılmaya başlanmıştır. Üzerinde durulan çalışmalar sosyal girişimciliği sadece pembeleştiriyor, aynı zamanda eleştirel gözle de bakıyor. Bir kurumun bütün müşterileriyle olan ilişkisi ayrıntılı bir biçimde analiz edilip, etkilerine bakılıyor. Tabi burada bilgiye erişebilmek çok önemlidir.

KAYNAKÇA

- AB Komisyonu (2014). http://ec.europa.eu/internal_market/investment/social_investment_funds/index_en.ht, erişim 30.03.2014.
- Akdemir, A. (2009). VI. Uluslararası STK'lar Kongresi Bildirgeleri, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 23-25 Ekim.
- Akkaş, H. H. (2009). VI. Uluslararası STK'lar Kongresi Bildirgeleri, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 23-25 Ekim.
- Aşkın A., Nehir S. Ve Vural S. Ö. (2011). Tarihsel süreçte girişimcilik kavramı ve gelişimi. *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 6(2), 55-72.
- Bayraktar, S. (2011), Avrupa Birliği'nin Girişimcilik Politikasının İstihdam Yaratmada Rolü ve Türkiye, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, İstanbul.
- Besler, S. (Ed), Sarıkaya M, Biçerli M.K, Özdemir B.K, Kara F.Z, Özdemir A.A, Güler B.K, Aksöz E.O (2010), *Sosyal Girişimcilik*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Forbes, <http://www.forbes.com/sites/helencoster/2011/11/30/forbes-list-of-the-top-30-social-entrepreneurs/>, erişim 15.11.17.

- Kirtiş, K. (2009), VI. Uluslararası STK'lar Kongresi Bildirgeler, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 23-25 Ekim.
- Özdevecioğlu, M. (2009), "Sosyal Girişimcilik ve Sosyal Girişimciler: Teorik Çerçeve", Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi.
- Sosyal Girişimci Akademisi (2015), "Sosyal Girişimcilik Nedir?" <http://www.sogla.org/sosyal-giri351imcilik-nedir.html>, erişim 26.03.2014.
- Sosyal Girişimcilik Araştırmaları, <http://www.sogla.org/sogla-akademi-2014.html>, erişim 16.10.2017
- Stk Akademisi, http://www.siviltoplumakademisi.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=573:sosyal-girisimcilik-nedir&catid=49:akademik&Itemid=113, erişim 30.03.2014.
- The Guardian (2014), Q&A; the evolution of social entrepreneurship funds in the EU, <http://www.theguardian.com/sustainable-business/evolution-social-entrepreneurship-funds-eu-q-a>, erişim 30.03.2014.
- http://ec.europa.eu/growth/single-market/smact/index_en.htm, erişim 01.10.15.
- <https://www.ashoka.org/>, erişim 30.09.15.
- <http://www.povertyactionlab.org/about-j-pal>, erişim 30.10.15.
- <http://www.akut.org.tr/tarihce>, erişim 30.08.15
- <https://data.oecd.org/unemp/unemployment>, erişim 10.11.15.
- <https://www.charitywater.org/about/mission.php>, erişim 20.12.15.

1980 SONRASININ SOSYOEKONOMİK DEĞİŞİM ve DÖNÜŞÜMÜ BAĞLAMINDA SENDİKACILIKTA GELİNEREN NOKTA

Adnan Mahiroğulları¹

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0002-5323-4957

Öz

Sendikacılık, Keynesyen iktisat politikalarının uygulandığı 1945-1973 arası dönemde ekonomik, siyasi ve sosyal etkinlikleri bakımından "altın çağı" nı yaşamıştır. Ne var ki, 1980 sonrası benimsenen neoliberal ekonomi politikaları, keza küreselleşme süreci döneminde ortaya çıkan esnek çalışma, yeni üretim ve yönetim teknikleri, uluslararası acımasız rekabet gibi değişkenlerle sendikacılık yeni bir döneme girmiştir. Sendikacılık, 1980 sonrası yeni dönemde, geleneksel mesleki ve ekonomik faaliyetlerinde değişen koşullara uyum sağlayabilmek adına örgütsel yapılanmasını, hak aramada mücadele yöntemlerini, siyasi partilerle ilişkilerini gözden geçirmek durumunda kalmıştır. Makalede, sendikacılığın ekonomik, sosyal ve siyasi yapıdaki köklü değişikliklerle etkileşim içinde olduğu hipotezi göz önüne alınarak 1980 sonrası sendikacılıkta yaşanan değişim ve dönüşümü hazırlayan nedenler irdelenmiş; günümüzde sendikacılığın, üye sayısı ve pazarlık gücünün azaldığı, siyasi partilerle "bağlantı kaybı" türü ilişkilerden kaçındığı, "mücadeleci sendikacılıktan" "uzlaşmacı sendikacılığa" yöneldiği tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Neoliberalizm, savunmacı sendikacılık, değişim / dönüşüm, grevler, uzlaşma,*

1 Prof. Dr., Cumhuriyet Üniversitesi, İ. İ. B. F. , ÇEEİ Bölümü, Sivas / Türkiye
E-posta: mahiroğullari@cumhuriyet.edu.tr

SITUATION OF THE UNIONISM IN THE CONTEXT OF THE POST 1980 SOCIOECONOMIC CHANGE AND TRANSFORMATION

Adnan Mahiroğulları

ABSTRACT

Trade unionism lived its “golden age” in terms of economic, political and social activities in the period of 1945-1973 in which the Keynesian economic policies were applied. However, neoliberal policies adopted after 1980 and also flexible working schedules, new production and management techniques and relentless international competition emerged within the context of globalization have forced trade unionism to enter a new stage. In this new period, trade unions had to reconsider their organizational structures, their struggle methods and their relationships with political parties in order to accommodate themselves to conditions which changed in terms of content and method and likewise to the conjuncture. This article examines the reasons which caused the change and transformation witnessed in trade unionism after 1980 by taking into consideration that the trade unionism interacts with radical changes in economic, social and political spheres. It is concluded that the trade unionism has lost members and bargaining power, that trade unionism has avoided from engaging “transmission belt” type relationships with political parties and that trade unionism has reoriented to “reconciliatory unionism” from “combatant unionism”.

Keywords: *Neoliberalism, defensive unionism, change/transformation, labor strikes, conciliation*

GİRİŞ

Sendikacılık, gerek üye sayıları, gerekse ekonomik, sosyal ve siyasi etkinlikleri bakımından "altın çağı"nı, Keynesyen iktisat politikalarının uygulandığı 1945 ile Petrol Krizi'nin çıktığı 1973 arası dönemde yaşamıştır. Ne var ki, 1973 Petrol Krizi sonrası ortaya çıkan ekonomik durgunluk ve artan işsizlik olgusu, öncelikle gelişmiş ülkeleri yeni ekonomi politika arayışına itmiş; bu bağlamda talep yönlü Keynesyen politikalar terk edilerek "sıkı para", "yüksek faiz", "düşük ücret", "özelleştirme" ve "sosyal harcamalar"ın sınırlandırılması gibi gerek sosyal devlet anlayışına, gerekse sendikacılığa bir dizi olumsuzluk getiren arz yönlü "neoliberal politikalar" uygulamaya konulmuştur. Bu bağlamda, endüstri ilişkileri sisteminin aktörlerinden biri olan sendikacılığın, ekonomik, sosyal ve siyasi yapıdaki köklü değişikliklerle etkileşim içinde olduğu gerçeği göz önüne alındığında 1980 sonrası dönemde etkilenmesi kaçınılmaz olmuştur.

Diğer taraftan, 1980 sonrası dönemde uluslararası sermaye akışı, mal ve hizmetlerin sınır ötesi hareketliliğinin artmasıyla ivme kazanan "küreselleşme süreci" adıyla ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel boyutları da olan yeni bir olgu ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla sendikacılığı 1980 sonrası sadece ekonomi politikalarındaki değişiklik etkilememiş, çok boyutlu yapısıyla "küreselleşme süreci" de etkilemiştir. Bu manada, 1980 sonrası neoliberal politikalara geçilmesi, çok boyutlu küreselleşme sürecinin ortaya çıkması pek çok alanı etkilediği gibi "sendikal yapıyı" da form ve fonksiyon bakımından derinden etkileyerek sendikacılığı "değişim" ve "dönüşüm"e zorlamıştır.

1980 sonrası dönemde giderek ivme kazanan küreselleşme süreci ve neoliberal politikalara geçiş, sendikacılık üzerinde öncelikle "sendikalaşma oranları"nda önemli ölçüde düşüşle kendini hissettirmiştir. Ayrıca, artan işsizliğe çare aramak ve emek maliyetini düşürerek ulusal firmaların uluslararası firmalar karşısında rekabet gücünü artırabilmek adına "esnek çalışma" türleri çalışma mevzuatlarına girmiş, stoklu ve tek tip üretim yerine "müşteri tercihinine göre üretim" / "tam zamanında üretim", "insan kaynakları yönetimi" gibi "yeni üretim ve yönetim teknikleri" geleneksel üretim ve işletme yönetimi ilişkilerinin yerine ikame edilmiştir. Çalışma ilişkilerinde yaşanan tüm bu köklü değişiklikler, üye sayılarında azalmayla birlikte, sendikacılığın temel kurumsal yapılarından biri olan toplu pazarlık düzeninde değişimlere neden olmuştur. Bu bağlamda pazarlık konularında, keza pazarlık düzey ve

kapsamında daralma, istihdam garantisi adına pazarlık gücünde gerileme / işveren karşısında uzlaşmaya zorlanma gibi olumsuzluklar ortaya çıkmıştır.

1980 sonrası sendikacılıkta yaşanan değişim ve dönüşümü "örgütlenme felsefesi" ve hak arama işlevi bakımından formüleştirmek gerekirse, sendikacılık:

- "Doktriner sendikacılıktan" (syndicalisme doctrinaire) "faydacı /yalın sendikacılığa" (syndicalisme pragmatist)
- "Mücadeleci sendikacılık"tan (syndicalisme combatif) "savunmacı sendikacılığa" (syndicalisme défensif)

Özellikle 2000'li yıllar sonrasında ise: "Mücadeleci sendikacılık"tan hem "savunmacı" hem de "uzlaşmacı/ işbirlikçi sendikacılığa" (syndicalisme coopératif/ compromis) evrilmiştir.

Makalenin dayandığı kuramsal boyut, köklü yapısal değişikliklerin kurumsal yapıları şekil, içerik ve işlev bakımından etkileyerek dönüşüme zorladığı varsayımı üzerine kurulmuştur. Başka bir ifadeyle, sendikacılıkta 1980 sonrası yaşanan değişim ve dönüşüm "değişen sistem-kurumsal etkileşim" çerçevesinde ele alınmıştır. Diğer taraftan, makalede, günümüz sendikacılığında yaşanan değişim ve dönüşüm incelenirken, öncelikle "neye göre / hangi döneme göre değişim? " sorusundan hareketle, sendikacılığın "altın çağı"ndaki kazanımları, form ve fonksiyonu temel alınarak 1980 sonrası değişime neden olan temel unsurlar ve günümüzde gelinen somut sonuçlar irdelenmiştir.

I-SENDİKACILIKTA DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜMÜ HAZIRLAYAN ETKENLER

Gerek ulusal gerekse uluslararası literatürde 1980 sonrası sendikacılığın güç kaybettiği, keza söz konusu güç kaybına neden olan temel unsurların tespitinde hem fikir olunduğu görülmektedir. Ahmet Selamoğlu sendikacılıkta değişim / dönüşüme neden olan temel yapısal değişimleri aşağıdaki gibi sıralamıştır:

"Sanayileşmiş ülkelerde sendikacılıktaki gerileyiş ve değişimin nedenlerini belirlemeye çalışırken öncelikle sendikacılığın temel taraf olduğu endüstri ilişkileri sistemini etkileyen evrensel nitelikli unsurları ele almak gerekir. Gerçek-

ten sanayileşmiş ülkelerde endüstri ilişkileri sistemleri ekonomik, sosyal ve siyasi çevre koşullarındaki değişimden etkilenmekte ve bu etkileşim sürecinde değişim geçirerek yenilenmektedir. (...)

(...) Sanayileşmiş batı ülkelerinin tümünde geçerli olan ve 1970 sonrası belirginleşen evrensel nitelikli unsurlar arasında; ekonomik yapıda yaşanan değişim, teknolojik gelişmeler, devletin endüstri ilişkileri sisteminde üstlendiği rolünün farklılaşması, işverenlerin yönetim anlayışındaki gelişim, istihdamın ve işgücünün yapısındaki değişim sayılabilir." (Selamoğlu, 1995: 1-2).

1980 sonrası sendikacılıkta yaşanan değişimi "*Değişen Koşullarda Sendikacılık*" adlı eserinde ele alan Meryem Koray da ortaya çıkan yapısal değişikliklere dikkat çekmiştir:

"1970'lerin ortalarından itibaren gelişmiş ülkelerde yaşanan yapısal değişiklikler sendikaların siyasal, toplumsal rollerini ve toplu pazarlık mücadelesinde pazarlıkların yapısı ve konularını da değiştirmiştir. Neticede, 1980 öncesinin sınıf dayanışması, toplu çıkarlar ve toplu mücadele gibi kavramlara ve politikalara dayalı sendikacılık, yeni dönemde değişime ve dönüşüme zorlanmaktadır." (Koray, 1994: 3-4).

Uluslararası literatürde de aynı bağlamda tespitler yer almıştır. Bellamare ve arkadaşları 1980 sonrası sendikacılıkta yaşanan değişim ve dönüşümün nedenlerini daha da somutlaştırarak detaylandırmıştır:

"Yapısal faktörler, piyasaların küreselleşmesi, yeni teknolojiler, istihdam şekillerindeki değişiklikler, neoliberal hükümetlerin iktidara gelişi, bu hükümetlerin sendika karşıtı mevzuatı (législation antisyndicale) kabullenmeleri ve yeni işletme stratejileridir (Bellamare-Gravel-Briand-Vallée, 2006: 192).

Toplumsal değişim ve dönüşüm üzerine pek çok çalışması olan Çağdaş sosyologlardan Giddens, sendikacılıktaki 1980 sonrası yaşanan gerilemelere daha geniş bir perspektiften bakmış; söz konusu değişim ve gerilemenin modern toplumdan, modern ötesi topluma evrilmenin etkisiyle de ilgili olduğunu vurgulamıştır (Giddens, 1990: 7).

A-EKONOMİ POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM

Petrol fiyatlarında 1973'te Arap-İsrail Savaşı sonrası ortaya çıkan ani yükseliş, gelişmiş ülkelerde üretim ve taşıma maliyetlerini önemli ölçüde artırmış, sonuçta söz konusu ülkelerde yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik oranları bir arada yaşanarak iktisadi durgunluğa dolayısıyla yatırımların azalmasına,

ekonomik büyümede yavaşlamaya neden olmuştur. Gelişmiş ülkelerde iktisadi durgunluğun 70'li yılların sonlarına kadar sürmesi, keza 1979'un sonlarında petrol fiyatlarında yeni bir artışın yaşanması (Selamoğlu, 1995: 17), gelişmiş ülkeleri 1945'ten beri uyguladıkları Keynesyen politikaların tıkanması üzerine sıkı para politikası ve serbest piyasa ekonomisine dayalı "neoliberal" politikalara geçişe zorlamıştır.

Neoliberal iktisat politikaları, devletin ekonomi içinde aktif rolüne yer vermeyen "klasik iktisadi görüş"ün bir anlamda devamıdır. 1980 sonrası uygulamaya konulan neoliberal politikalar çerçevesinde devlet, mümkün olduğu ölçüde gerek ekonominin içindeki konumunu, gerekse işveren rolünü azaltmıştır. Bu bağlamda, 1980 sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere benimsenen neoliberal politikalar, devletin endüstri ilişkilerindeki "işveren rolü"nü "özelleştirmeler" yoluyla en aza indirgeyerek sendikaları kolay örgütlenme imkânından yoksun bırakmıştır. Dolayısıyla sendikal örgütlenme için en elverişli kesim olan "kamu sektörü" nün daralması sendikacılığa sayısal bakımdan güç kaybettiren unsurlardan biri olmuştur.

B-KÜRESELLEŞME SÜRECİ

1980'li yıllarda, ulaşım ve iletişim araçlarında yaşanan devasa gelişmelerin ivme kazandırdığı "küreselleşme" olgusunu, "sermaye ve malların sınır ötesi hareketliliğinin artma süreci" olarak tanımlamak mümkündür. Dolayısıyla bu süreç, emek piyasalarını, keza sendikacılığı pek çok bakımdan olumsuz etkilemiştir. Söz konusu olumsuz etkide, özellikle sermayenin çok "uluslu şirketler" şeklinde örgütlenerek uluslararası boyutunu artırması, yatırımlarını emeğin ucuz ve sosyal korumanın olmadığı/düşük olduğu ülkelere yöneltmesiyle ortaya çıkan "uluslararası rekabet"in önemli payı olmuştur.

1) Çok Uluslu Şirketler ve Sendikasız Endüstri İlişkileri

XIX. yüzyılın ikinci yarısına doğru sınırlı sayıda ortaya çıkan "çokuluslu şirketler" (ÇUŞ), 1970'te 7.000'li rakamlardan 2000'li yıllarda 70.000'lere ulaşarak dünya üretiminin %10'nu, dünya ticaretinin üçte birini ellerinde tutabilen (TÜBA, 2006: 4; aktaran Tokol, 2011: 111-112) büyük bir ekonomik ve siyasi güce erişmişlerdir.

Çokuluslu şirket kavramını, "Üretim zincirlerini ulus ötesi ölçeğe taşıyan, ulus ötesi yatırım kararı alabilen, küresel bir stratejinin parçası olarak yabancı ülkelerde bağlı şirketler kurabilen" (Erdoğan, 2006: 368) şeklinde tanımlamak mümkündür.

Yatırımlarını daha ziyade emeğin ucuz olduğu ülkelere yapan çokuluslu şirketlerin sendikalar üzerindeki bariz olumsuzluklarından biri, köken ülkede istihdam olanaklarını daraltıp işsizliğe neden olması bağlamında üye potansiyelinin azalmasında etkili olmasıdır. Diğer taraftan, gelişmekte olan ülkelerin, ÇUŞ'lerin ülkelere yatırım yapmalarını sağlamak amacıyla ulusal mevzuatlarında sendikalar aleyhine düzenlemelere yer verdikleri gözlemlenmiştir (Çetik-Akkaya, 1999: 51).

Diğer taraftan, ÇUŞ'ların çoğu, özellikle ABD ve Japon ÇUŞ'ları, "İnsan Kaynakları Yönetim" tekniklerini, sendikaların işletme içindeki geleneksel rolünü dışlayıp yerine "sendikasız endüstri ilişkileri" bağlamında çalışanlarla doğrudan diyaloga girebilecekleri mekanizmaları pratiğe geçirmek amacıyla kullanabilmişlerdir (Tokol, 2017: 173; Şenkal, 1999: 284).

2) Uluslararası Rekabet Olgusu

Küreselleşmenin somut sonuçlarından biri olan "uluslararası rekabet olgusu", sendikacılığı çok yönlü olarak "üye sayılarında azalma", "pazarlık gücünde gerileme" ve "işverenle uzlaşmaya zorlama" gibi birden fazla noktada etkilemektedir.

Sosyal korumanın yüksek olduğu ülkelerde sermayenin kâr marjını yükseltebilmek, keza firmalarının rekabet edebilirliğini artırabilmek adına, kendi ülkesinde yatırım yapmayı emeğin ucuz olduğu ülkelere yönelmesi, sermayenin köken ülkesinde ekonominin istihdam yaratma kapasitesini, keza istihdam hacmini daraltmış; dolayısıyla işsizliğin artmasına neden olmuştur. Bir ülkede işsizliğin artması, sendikalaşma potansiyeline engel teşkil ederek sayısal bakımdan sendikaları güçsüz bırakabilen unsurlardan biridir. Zira yüksek istihdam seviyesi, genel olarak daha çok potansiyel sendikacı üye demektir. Uluslararası rekabet olgusunun sendikaları üye sayısı bakımından güçsüz bırakan bir diğer etkisi, işletmelerin, üretim maliyetini düşürmek, rekabet güçlerini artırabilmek amacıyla sendikasız ve ucuz işçilik anlamına gelen "kayıtdışı istihdam" ve "taşeron işçiliği"ne zemin hazırlamasıdır.

Diğer taraftan Numan Kurtulmuş, "uluslararası rekabet" in giderek yoğunlaşmasının işyeri düzeyinde mücadelecî yapıdan çok, işbirliğine neden olan bir unsur olduğunu (Kurtulmuş; 1992: 141; aktaran Selamoğlu, 1996:34) vurgulamıştır. Aynı mantıkla bazı yazarlar, 1980 sonrası Avrupa'da artan sosyal diyalog bağlamında sosyal taraflar arasındaki korporatist ilişkiler içinde önemli bir yer tutan "rekabet işbirliği" (corporatisme compétif) kavramından da bahsetmektedirler (Hyman-Gumbrell, 2010: 23)

Aynı şekilde Erdinç Yazıcı da, "uluslararası rekabet" olgusuna bir makalesinde değinerek 1980 öncesi hak aramada "mücadelecî anlayışın" sendikaları işverenlerle "uzlaşmacı" sendikacılığa zorladığından söz etmiştir; *"İşçi sendikaları, günümüzde yaşanan uluslararası yoğun rekabet sürecinde varlığını koruması için tepki veren konumdan sıyrılarak değişime yön vermeye çalışan bir yapılanma içinde işverenlerle birlikte hareket etme durumunda kalmışlardır"* (Yazıcı; 2010: 91; 2014; 84-86).

Dolayısıyla uluslararası rekabet olgusu, sendikaları işverenle "birlikte hareket etmeye", keza "uzlaşmaya" zorlayan unsurlardan biri olmuştur. Nitekim sendikaların işverenle birlikte hareket edip uzlaşmaya zorlanması, örgütlü olunan firmanın "uluslararası rekabetle" baş edemeyip kapanma tehlikesiyle karşı karşıya kalmasıyla (Kurtulmuş, 2001:240) ortaya çıkan olgudur. Sonuçta uluslararası rekabet, sendikaları, pazarlıklarında 1980 öncesi gibi "ücret artışı" önceliğiyle değil, bir anlamda "istihdam güvencesi" önceliğiyle hareket etmeye mecbur bırakmaktadır.

C-YENİ ÜRETİM VE YENİ İŞ ÖRGÜTLENME TEKNİKLERİ: EMEĞİN DÖNÜŞÜMÜ

Sanayi Devrimi sonrası, Batılı ülkelerde üretim modeli olarak büyük ölçekli işyeri ve kayan bant sistemi üzerinde kitlesel ve standart üretime dayalı "Fordist üretim tarzı" benimsenmiştir. Aynı dönemde işletmelerde, Fordist üretim tarzıyla uyumlu aşırı işbölümü ve vasıfsızlaştırılmış / niteliksiz işgücünü istihdam eden "Taylorist iş örgütlenmesi" tercih edilmiştir. Ne var ki, 1980 sonrası dönemde gerek müşteri tercihindeki değişim, gerekse uluslararası rekabet, işletmeleri yeni üretim ve yeni iş örgütlenmesi arayışına itmiştir. Bu bağlamda, günümüzdeki işletmeler, üretim maliyetini düşürerek uluslararası rekabete ayak uydurmak, değişen müşteri tercihin karşılayabilmek

adına üretimde yüksek teknoloji kullanarak ürün ve fiyat esnekliği yakalayabilmeyi amaçlamıştır. Nitekim, 1980 sonrası dönemde, küçük orta boy işletmelerde müşteri tercihinin göre esnek modül üretimi öngören "Post Fordist üretim /esnek üretim tarzı" ve üretimin her aşamasına katılabilen "nitelikli işgücü"ne dayalı Post Taylorist iş örgütlenmesine geçilmiştir.

Tablo 1: Fordist Post Fordist Üretim ve Taylorist Post Taylorist İş Örgütlenmesi

Fordist Üretim	Post Fordist Üretim
1-Standart üretim	1-Ürün farklılaşması
2-Büyük ölçekli işletme	2-Küçük orta boy işletme
3-Fiyat rekabeti	3-Kalite rekabeti
4-Hareketli montaj hattı	4-Modül üretimi
5-Tek amaçlı makineler	5-Çok amaçlı makineler
Taylorist İş Örgütlenmesi	Post Taylorist İş Örgütlenmesi
1-Vasıfsız işçiler	1- Vasıflı işçiler
2-Düşük iş motivasyonu	2-Yüksek iş motivasyonu
3-Çatışmacı iş ilişkileri	3-İşbirliğine dayanan ilişkiler
4-Hiyerarşik yönetim	4-Katılımcı yönetim

Kaynak: Bozkurt, 1997: 37 ve tarafımızdan düzenlenmiştir.

Post Fordist üretim tarzıyla birlikte Post Taylorist iş örgütlenmesine geçiş sendikalaşmaya elverişli "mavi yakalı" emeğin yerine, örgütlenmeye elverişsiz "beyaz yakalı" / "nitelikli emeğe" ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur.

Üretim tekniklerindeki ve iş örgütlenmesindeki değişim, tablo 1'de görüldüğü üzere genel olarak vasıfsız işçi yerine vasıflı işçi tercih edilerek işgücünün yapısı ve işyeri ölçeğinin küçülmesinde etkili olmuş; dolayısıyla emeğin dönüşümüne zemin hazırlayarak sendikalaşma eğilimi düşük "nitelikli işçi", keza "küçük ölçekli işletme" tercihi sendikacılığı olumsuz etkilemiştir.

1) İşgücünün Yapısında Değişim

Sanayileşmiş ülkelerde üretimde elektronik beyin, robot gibi ileri teknoloji kullanımı, keza yeni üretim ve yönetim teknikleri işgücünün yapısında değişikliklere neden olmuş; öğrenim düzeyi yüksek "beyaz yakalı / nitelikli işgücü"ün toplam istihdam içindeki payını giderek artırmıştır (Mahiroğulları, 2012: 17). Niteliğini öne çıkarıp, ücretini bireysel bazda işverenle birlikte belirleme ya da işverene karşı kendi haklarını savunma imkânına sahip olan

beyaz yakalı işçinin (Keser, 2002, 4) genelde sendikalaşma eğilimi zayıftır. Dolayısıyla, işçinin vasıf düzeyinin yükselmesi kolektif hareket içinde yer almayı zayıflatan unsur olarak algılanmaya başlamıştır.

Diğer taraftan, 1980 sonrası dönemde toplam istihdam içinde "genç işçiler" ve "kadın işgücü" nün payı giderek artmıştır. Nitelikli işgücü gibi genç ve kadın işgücünün de sendikalaşma eğilimi düşüktür. Örneğin Fransa'da tüm çalışanlar içerisinde kadın istihdamı, 1980'de %39.9 iken 1989'da %42.8'e (Selamoğlu, 1995: 50), 2000'li yıllarda % 48'lere yükselmiştir. 1990 verilerine göre bu ülkede kadın işgücünün sendikalaşma oranı toplam sendikalılar içinde sadece %7'dir (Caire, 1990: 10).

2) İşyeri Ölçeğinde Küçülme

Sanayi toplumunda, ileri teknoloji kullanımıyla işyeri ölçeği arasındaki doğrusal orantı, sanayi ötesi topluma geçiş sürecindeki ülkelerde giderek tersine dönmüştür (Balcı, 1985: 17). Dolayısıyla günümüzde işyeri ölçeği küçülerek "küçük ve orta ölçekli işletmeler" konjonktürel dalgalanmalara ve yeniliklere daha çabuk uyum gösterdikleri için sayıları giderek artmıştır. Nitekim 2000'li yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde toplam istihdamın yarısından fazlası, 50 ve daha az işçi çalıştıran küçük boy işletmelerde istihdam edilmektedir. Günümüzde, tüm işletmeler içerisinde küçük ve orta ölçekli işletmelerin payı yaklaşık % 97'dir (Ekin, 1996:90). Küçük işletmelerde, sendikalaşma eğiliminin büyük işletmelere oranla daha düşük olduğu bilinen bir gerçektir. Zira ölçeği küçük işletmelerdeki işveren, belirli sayıdaki işçisiyle her gün yüz yüzedir. Sendika karşıtı bir işverenin işletmesinde, işçilerin sendikalaşma eğilimleri olsa bile, işverence engellenme ihtimali yüksektir.

D-YENİ İŞLETME YÖNETİM TEKNİĞİ OLARAK İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN ÖNE ÇIKMASI

Son yıllarda artan rekabet, işletmeleri verimlilik ve esneklik baskısı gibi iki önemli etkenle farklı yönetim arayışlarına itmiştir. Bu bağlamda, işletmelerin örgütsel stratejileri doğrultusunda, "endüstri ilişkileri" kavramı gündemden düşerken "İnsan Kaynakları Yönetimi" (İKY) yükselen bir değer olarak devreye sokulmuştur (Çelik, 2006: 23). İş ve piyasa koşullarına göre şekille-

nen bu yaklaşımda, "bireysel ilişkiler" önemli yer tutmakta, dolayısıyla "kollektif ilişkilere" çok az yer verilmektedir. Ayrıca, insan kaynakları yönetiminin temel unsuru olan çalışanların "işletmeye bağlılığı" ve "işyeriyle bütünleştirme" amacı, işçi sendikacılığı için doğrudan tehdit oluşturmuş ve sendikaların rolünü azaltmıştır. (Erdut, 2002:57). Aysen Tokol da İKY'nin söz konusu olumsuzluğuna parmak basmıştır:

"İnsan Kaynakları Yönetimi, işletmede çalışanların seçimini ve yerleştirilmesini üst yönetime bırakan, dolayısıyla sendikayı dışlayan, keza sendikaların işletmelerde örgütlenmelerini zorlaştıran bir yönetim biçimi olmuştur" (Tokol, 2011: 156).

İşgücünün istihdamında işletme yönetimine esneklik kazandırmayı amaçlayan insan kaynakları yönetimi, bireysel teşvik edici ücret ve ödül sistemi geliştirerek (Aykaç, 2000: 578) toplu pazarlık düzenine de alternatif oluşturmuş; dolayısıyla sendikacılığa güç kaybettiren bir başka unsur olarak ortaya çıkmıştır. Diane Gagné de, sendikaların çalışanları toplu olarak temsil etmede en önemli işlevi olan toplu pazarlıkta sorun yaşadığını, zira günümüzde "toplu pazarlığa" alternatif olarak "bireysel pazarlığa" öncelik verildiğine dikkat çekmiştir (Gagné, 2006: 12).

Netice itibarıyla, insan kaynakları yönetimi anlayışının işletmeyle bütünleştirmeyi amaçladığı işçilerle doğrudan ilişki kurma ilkesine dayanması, sendikaları sistemin dışına iten bir başka olumsuzluk olmuştur.

E-SENDİKACILIĞI BESLEYEN İDEOLOJİLERİN GÜÇ KAYBETMESİ

Örgütlenme felsefeleri, başka bir deyişle kuruluş amaçları ve sendikal faaliyetleri belirli bir doktrin / ideoloji doğrultusunda şekillenen sendikacılığa "doktriner sendikacılık" denir. Sanayi Devrimi sonrası Avrupa'da emeğin acımasızca sömürüldüğü Fransa, Almanya, İtalya gibi ülkelerde bazı sendikalar, Kara Avrupa'sında taraftar bulan Marksist ideolojinin tesiriyle "doktriner" örgütlenme felsefesini benimseyerek kurulmuştur.

Marksist ideoloji, "sömürü" nün ve "sınıf çelişkisi" nin kaynağı olarak gördüğü kapitalizme karşı sendikal mücadelenin gereğine inanmıştır. Bu bağlamda, söz konusu öğretisi, sendikaları "sınıf mücadelesi" nin en etkin aracı olarak nitelendirmiş; sendikal örgütlerin işlevlerini kendi ideolojileri doğrultusunda topluma yeni bir şekil verecek içerikte yapılandırmak istemiştir. Başka bir ifadeyle, Marksist ideoloji, sendikaları nüfuz altına alarak onları faaliyet

tarzlarına kadar yönlendirmeye çalışmış (Tuna, 1955: 110); kapitalist sistemin yerine kurmak istediği yeni toplumsal düzeni hayata geçirebilmek için sendikaları en önemli öncü kuvvetler olarak görmüş; (Lefranc, 1971: 52) onlara kapitalizmi yıkma silahı gibi bir misyon yüklemiştir (Akgeyik, 1993: 10).

Nitekim Marksist öğretiyi benimsemiş doktriner sendikalar, sendikacılığa kitle hareketi özelliği kazandırmak, topluma yeni bir şekil vermek bağlamında geniş katılımlı miting, grev ve protesto eylemleri düzenlemeyi temel ilke olarak kabul etmiştir (Kutal, 1977:205). Dolayısıyla sendikalar, sosyalist devrimi gerçekleştirmek için grevleri, özellikle de “genel grev”leri (Jackson, 1996: 163) başvurulması gereken önemli bir mücadele aracı olarak görmüştür.

Ne var ki, Dünya sendikacılığının önemli bir kısmını etkileyen, sendikacılığa doktriner bir çerçeve çizen ve ekonomide merkezi planlamayı öngören Marksist öğretinin 1980 sonrası bireyci pazar ekonomisi karşısında güç kaybetmesi, sendikaların ekonomik ve siyasal eylemlerinde, keza siyasal partilerle ilişkilerinde ideolojik motiflerin giderek zayıflamasında önemli bir etken olmuştur. Diğer bir deyişle, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla, sendikacılığın önemli ideolojik referanslarından biri olan Marksizm'in güç kaybetmesine paralel olarak, felsefi eğilimi doktriner sendikacılık olan sendikaların, birincil amaçlarını oluşturan topluma yeni bir şekil vermek bağlamında sömürünün kaynağı olarak gördükleri kapitalizmi yıkıp sosyalist bir düzen kurmak düşüncesini gündemlerinden çıkardıkları görülmektedir. Nitekim doktriner temelde kurulan sendikalar diğer sendikalar gibi günümüzde, hak arama sendikacılığına (syndicalisme revendicatif) dönüşmüş (Duran, 2014: 7), dolayısıyla reformist ya da mesleki ekonomik eksenli sendikacılık anlayışından farkı kalmamıştır.

Marksist sendikacılığı benimseyen sendikaların günümüzde güç kaybettiğinin somut göstergelerinden biri Sosyalist /doktriner sendikaların üye olduğu “Dünya Sendikalar Federasyonu” (World Federation of Trade Unions, WFTU)'ye üye gerek sendika sayısında, gerekse bu sendikalara üye sayısında bariz azalma yaşanmasıdır. Örneğin, doktriner sendikacılığın önemli merkezlerinden biri olan Fransa'daki CGT, İtalya'daki CGIL Polonya'daki OPPZ, Hinditanda'ki AITUC 1990 sonrası WFTU üyeliğinden ayrılmıştır (Uçkan-Kağnıcıoğlu, 2008: 125).

II- SENDİKACILIKTA GELİNEREK NOKTA: GÜNÜMÜZDE YAŞANAN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜMLER

Yeni sanayi ötesi toplumda sendikacılığın ilk bakışta toplumsal mutabakat eksikliği ve üye sayılarında azalmayla birlikte temsil yetersizliği yaşadığına parmak basılmıştır (Gagné, 2006: 1). Sendikacılık üzerine çalışma yapan Sainsaulieu, günümüz sendikacılığının üye sayıları azalarak çalışanları temsil etme gücünde, kolektif otonomi zafiyetiyle çalışma koşullarını düzenlemede, yeterli dayanışma ortaya koyamamış. Neticede üçlü bir olumsuzluk /kriz yaşadığını ileri sürmüştür (Sainsaulieu, 2004: 5). Sainsaulieu'nün yukarıda belirlediği üç olumsuzlukla birlikte sendikaların 1980 sonrası pazarlık gücü ve siyasi faaliyetlerinde gerileme yaşadığı da yadsınamaz bir gerçekliktir.

A-ÜYE SAYILARINDA AZALMA

Küreselleşme süreci ve yapısal değişikliklerin sendikacılıkta neden olduğu değişim /dönüşüm, öncelikle "sendikalaşma oranları"nda önemli ölçüde düşüşle kendini hissettirmiştir. 1980 sonrası süreçte, Almanya ve İskandinav ülkeleri gibi bazı ülke sendikacılıkları eski güçlerini kısmen korumuşsa da, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri, Portekiz, Avustralya, Meksika gibi gerek sanayileşmiş, gerekse sanayileşmekte olan pek çok ülke sendikacılığının üye sayısında önemli düşüşler yaşamıştır.

Tablo 2: 1980 Sonrası Sendikalaşma Oranlarındaki Değişim

Ülke	1980	1990	2000	2010	2013
İngiltere	% 47	% 38	% 30	%27	% 25.8
Almanya	% 35	% 33	% 25	%19	% 18.1
Avusturya	% 52	% 50	% 37	%28	% 27.8
Hollanda	% 32	%25	%23	%19	% 17.8
ABD	% 23	% 18	% 14	%11	% 10.8
Avustralya	% 46	% 44	% 24	%18	% 17.0
Fransa	% 18	% 11	% 8.0	%7.0	% 7.0

Kaynak: National statistical year book, ILO, OECD, 2014.

Diğer taraftan, yeni dönemde sendikaların üye sayılarındaki düşüş, beraberinde mali bakımdan güçsüz bir sendikacılığa da zemin hazırlamıştır.

Netice itibarıyla, sendikaların üye sayılarındaki gerilemede, yukarıda arz edildiği üzere istihdamda sendikalaşma eğilimleri mavi yakalılara, tam süreli

çalışanlara ve erkeklere oranla düşük olan nitelikli, esnek çalışan ve kadın işgücünün artışı önemli rol oynamıştır.

B-PAZARLIK GÜCÜNDE GERİLEME

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği "uluslararası rekabet" olgusu, sendikaları toplu pazarlık görüşmelerinde yeni haklar, yeni iyileştirmeler elde etmekten ziyade kazanılmış eski hakları koruyabilmek için "savunmacı bir pozisyon"a çekilmek durumunda bırakmıştır. İşverenlerin, dünya ölçeğindeki acımasız rekabet karşısında, işletmenin rakip firmalarla rekabet edilebilirliğini artırabilmek amacıyla genellikle "işgücü maliyeti"ni düşürme yoluna başvurmaları, sendikaları ister istemez toplu pazarlık aşamasında güç durumda bırakmış, ücret pazarlığında sendikaların belirleyiciliği, işyerinin diğer firmalarla "rekabet edebilirliği" olgusunun gerisinde kalmıştır. Dolayısıyla, günümüzde sendikalar, sırf istihdam güvencesi elde edebilmek, işyerinin ayakta kalıp varlığını sürdürebilme (Yazıcı, 2010: 91) uğruna, düşük ücret seviyelerine razı olup bir anlamda fedakârlık ederek "ödün pazarlığı" (Yorgun, 1998: 27) yapar hale gelmiştir. Başka bir ifadeyle, küresel rekabet ve ekonomik krizler, sendikaları işyeri içinde ortak çıkarların korunmasına yönelik tavizkâr politikaları kabul eden örgütler haline getirmiştir (Lordoğlu, 2000: 159-160). Neticede, sendikaların tekel ücreti elde etme gücü zayıflamış, özellikle gelişmekte olan ülkelerde çalışanların ücretleri ve çalışma şartları küresel ekonomide uluslararası rekabet şartları göz önüne alınarak belirlenmeye başlamıştır (Aykaç, 2000: 555).

Fransız akademisyenler D. Andolfatto ve D. Labbé, 2009'da sendikacılıkla ilgili yayınladıkları kitaba "Daima daha az!" (Toujours Moins!) şeklinde dikkat çekici bir isim koymuşlardır. Yazarlar söz konusu başlıkla sendikaların toplu pazarlık aşamasında 1980 öncesi "Daima daha çok!" (Toujours Plus!) şeklindeki klişeleşmiş söylemlerinin günümüzde işverenler tarafından "Daima daha az!"a dönüştürüldüğünü iki sözcükle ustaca izah etmeye çalışmışlardır (Andolfatto-Labbé, 2009). Nitekim "Daima daha az!" ifadesiyle günümüzde sendikacılığın pazarlık gücündeki gerileme açık, kısa ve net olarak izah edilmek istenmiştir.

Sendikaların pazarlık gücündeki gerilemeyi, bazı ülkelerde belirli bir zaman kesitinde yıllık ortalama ücret artışı ve yıllık enflasyon oranlarını birlikte değerlendirerek izah etmek mümkündür. Tabloda 3'te görüldüğü üzere;

İsveç hariç diğer 6 ülkede 15 yıllık süreçte toplam ücret artış oranı, 15 yıllık toplam enflasyon oranının gerisinde kalmış; ücret artışları satın alma gücünü koruyamamıştır. Bu cümleden olarak, yapılan toplu pazarlıklarda, sendikaların ülke ekonomisinin genel durumunu göz önüne alıp ücret pazarlığında katı pazarlıklardan ziyade işyerinde üretimin sürdürülmesi / üyeleri için istihdam garantisi sağlanması adına uzlaşmacı davrandıklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Tablo 3; 2000-2015 Arası Seçilmiş Ülkelerde Ücret Artışları ve Enflasyon Oranları

Ülke	2000 yılı ort. yıllık ücret \$	2015 yılı ort. yıllık ücret	15 yılda parasal ücret artışı	15 yıllık ücret artış oranı %	15 yıllık enflasyon toplamı %	15 yılda satın alma gücünde değişim %
Fr	35.991	42.455	6.464	17.96	24.96	-7.00
ABD	51.877	59.691	7.814	15.00	35.77	-20.77
Holl.	46.732	52.719	5.987	12.80	31.41	-18.61
Alman.	41.388	45.810	4.422	10.70	24.46	-13.76
İngiltere	37.356	42.304	4.948	13.20	33.20	-20.00
Dani.	42.255	51.463	9.208	21.20	30.31	-9.11
İsveç	33.102	42.190	9.088	27.40	19.36	+8.04

Kaynak: [http:// data.oecd. org/eaming and wages; prices - inflation](http://data.oecd.org/eaming_and_wages_prices_inflation) verileriyle tarafımızdan hesaplanmıştır.

Daha somut örnek oluşturması amacıyla tablodaki ülkelerden Fransa'nın 2010-2015 arası beş yıllık süreçte işgücü maliyeti ve verimlilik artışı göz önüne alınmaksızın reel ücret endekslerini hesap etmek gerekirse: tablo 4'te görüldüğü gibi ücret artışları satın alma gücünü koruyamamış; büyümeden refah payı alamamıştır.

Tablo 4; Fransa'da 2010-2015 arası reel ücret endeksleri

Yıllar	Yıllık Ortalama Ücret	Ücret Artış Oranı %	Enflasyon Oranı %	Reel Ücret Endeksi
2010	41.182			100
2011	41.127	-0.13	2.11	97.80
2012	41.363	0.57	1.95	96.38
2013	41.703	0.82	0.86	96.40
2014	41.848	0.34	0.51	96.20
2015	42.455	1.45	0.04	97.55

Kaynak: [http:// data.oecd. org/eaming and wages; prices - inflation](http://data.oecd.org/eaming_and_wages_prices_inflation) verileriyle tarafımızdan hesaplanmıştır.

C-SENDİKA - SİYASİ PARTİ İLİŞKİLERİNDE DEĞİŞİM

1980 öncesi dönemde, sendika-siyasi parti ilişkilerini dört modelde sınıflamak mümkündür (Hayward, 1980; 5-6: Hyman, Gumbrell- McCormick, 2010: 24):

- **"Leninist model"**: Siyasi partinin, işbirliği yaptığı sendikanın eylem ve siyasetini kontrol ettiği model.
- **"İngiliz modeli"**: Bizzat sendikaların kendi partisini kurduğu, keza izleyeceği politikalarını tespit ettiği model.
- **"Sosyal demokrat model"**: Sendika-siyasi parti arasında sıkı ilişkinin kurulduğu arabağımlı model.
- **"Bağımsız model"**: Sendikalar bir siyasi partiyle ilişki kursalar bile kalıcı ittifakı reddettiği model.

Yukarıda yer alan dört modelden "bağımsız model" hariç tutulursa, 1980 öncesinin sendika siyasi parti ilişkileri, üç modelde kelimenin tam anlamıyla "sendikalar ve siyasi partiler karşılıklı örgütsel bağımlılıkları bakımından "siyam ikizleri"nin ilişkileri gibidir (Hyman, Gumbrell- McCormick, 2010: 24):)

1980 sonrası dönemde, endüstri ilişkileri alanında yaşanan dönüşümle birlikte sendika-siyaset ilişkilerinde de önemli ölçüde değişim yaşanmıştır. Değişimin nedenlerini ana hatlarıyla sıralamak gerekirse:

- a) Uluslararası acımasız rekabetin yaşandığı bir dönemde, çatışmacı sendikacılık anlayışının sürdürülmesinin imkânsızlığını gören kimi sendika liderleri siyasal eğilimleri ne olursa olsun, iktidar partileriyle "uzlaşmacı" / "işbirlikçi" ilişki noktasına gelmek durumunda kalmıştır. Nitekim, çağdaş sosyal siyasetçilerden Hyman ve Gumbrell-McCormick, günümüzdeki uluslararası rekabetin korporatist ilişkilerde yeni bir etken olarak ortaya çıkardığı "rekabet işbirliği"nin (corporatisme compétitif) hükümetlerle sendikalar, keza sendikalarla geleneksel ilişki kurduğu partiler arasındaki ilişkilerdeki değişimin önemli nedenlerinden biri olduğunu vurgulamışlardır. Söz konusu yazarlar, uluslararası rekabet ve neoliberal politikalar karşısında gerek merkez sol, gerekse merkez sağ hükümetlerin uygulayacakları ekonomi politikalarında aynı noktaya geldiklerini belirterek (Hyman,

Gumbrell-McCormick, 2010: 24-26) desteklenen partinin programındaki ilkelerden taviz verilebilmesinin sendikalar açısından siyasi partilerle kalıcı ve yakın ilişkilerin sorgulanmasına neden olduğunu vurgulamışlardır.

- b) Sendikacılığın önemli ideolojik referanslarından biri olan Marksizm'in merkezi planlamaya dayalı ekonomik görüşünün, serbest piyasa ekonomisi karşısında önemini yitirmesiyle felsefi eğilimi doktriner sendikacılık olan pek çok sendika, yakın ilişki içinde oldukları komünist ve sosyalist partilerle ilişkilerini gözden geçirmek durumunda kalmıştır.
- c) Sendikaların yakın işbirliği içindeki partilerle ilişkilerini gözden geçirmesini hızlandıran bir başka etken, sendikal bağımsızlığa gölge düşüren ilişkilerin artık üyelerce de sorgulanmaya başlamasıdır. Başka bir ifadeyle, bazı ülkelerdeki sendikalı işçiler, örgütlerinin bir siyasal partinin şubesi gibi çalışmasından ve partinin "aktarma kayışı" (curoie de transmission) olmasından rahatsızlık duyduklarını yapılan anketlerde (Labbé-Croizat, 1992: 143) dile getirmişlerdir.
- d) Günümüzde sendika-siyasal parti ilişkilerinde görülen değişimde etkili olan diğer bir unsur, özellikle 1980 sonrası İngiltere, Almanya, İsveç, Hollanda, Danimarka gibi pek çok ülkede uzun yıllar iktidarda bulunan sosyal demokrat partilerin iktidarı kaybetmeleri, yerlerine genellikle liberal partilerin gelmeleri olmuştur.

Yukarıda bahsedilen nedenler göz önüne alınarak 1980 sonrası sendika-siyasal parti ilişkilerinde yaşanan değişimi örneklendirmek gerekirse;

Örneğin Alman sendikaların bir kısmı, Alman Sosyal Demokrat Parti'nin hegemonyasından kopmuş, sendika-siyasal parti ilişkilerinde bağımsız model tercih etmeye başlamıştır. Bazı Hristiyan-demokrat sendikalar, laisizmin /sekülerleşmenin ön plana çıktığı 1970'li yıllar sonrasında Kilise'nin kontrolünden çıkarak Hristiyan demokrat partilerle ilişkilerini gevşetmişlerdir (Hyman, Gumbrell-McCormick, 2010: 25) .

İtalya ve Fransa'da olduğu gibi Marksist sendikaların Komünist Partilerle ilişkileri gevşemiş; İtalyan sendikal üst örgütü CGIL, 1970'li yıllardan sonra sendika yöneticisinin aynı anda Komünist Parti üst yönetimindeki temsiline /organik ilişki kurulmasına son vermiştir (Hyman, Gumbrell-McCormick,

2010: 25). Aynı şekilde, ideolojik sendikacılığın beşiği Fransa'da, 1980 sonrası Fransız Komünist Partisi ile Genel İş Konfederasyonu CGT arasındaki ilişkilerde önemli ölçüde gevşeme yaşanmıştır. İlişkilerdeki gevşemede, CGT'nin PCF ile "aktarma kayışı" nitelikli ilişkilerinden tabanın rahatsızlık duyması ve bu rahatsızlığın, son yıllarda örgütten istifa etme nedenleri arasında yer alması önemli rol oynamıştır. Nitekim Komünist Parti'nin 1996'daki 24. Kongresi'nde Konfederasyon'un bazı üst düzey yöneticilerinin Komünist Parti Merkez Büro üyeliğinden ayrılmaları, son seçimlerde Komünist Parti'nin başkan adayı Robert Hue'yü açıktan desteklememeleri CGT ile Komünist Parti arasındaki ilişkilerin gözden geçirildiğinin ilk belirtileri olmuştur (Mahiroğulları, 2000: 148-149) İlerleyen yıllarda 2003'ten itibaren CGT, Komünist Parti'yle bağlarını koparmış; "Örgüt olarak, tüm siyasi partilere eşit mesafede (neutralité) kalmaya hazırlandıklarını" bildirmiştir. Söz konusu deklarasyon, CGT'nin yeniden bir asır öncesinin siyasi partilere karşı tarafsızlık /ilişki kurmama ilkesine / Amiens Şartı'na (La Charte d'Amiens) döndüğünün habercisi olarak algılanmıştır (Hyman, Gumbrell-McCormick, 2010: 34).

İdeolojik gerekçeli sendika-siyasal parti ilişkisinde "işçi ve sosyalist partiler"le kurulan ilişkilerde de somut değişiklikler gözlemlenmektedir. Bu konuda yaşanan belirgin değişim, İspanya ve Fransa'daki iki sendika merkezinin sosyalist partilerle ilişkilerinde açıkça görülmektedir. 1980 öncesi İspanya Sosyalist İşçi Partisi ile "Genel İşçiler Konfederasyonu" arasındaki organik ilişkiler, 1990 Kongresi'nde sona erdirilmiştir (Tokol,2000: 246). Keza, Fransa'da Fransız Demokratik İş Konfederasyonu CFDT ile Sosyalist Parti arasındaki yakın ilişkiler (Launay, 1990: 422), 1980'lerin ortalarından itibaren gevşemiş; 1988 Kongresi'nde genel sekreterliğe seçilen Jean Kaspar, "*Artık sosyalist referansı terk edeceklerini, ne sağ, ne de solu destekleyeceklerini*" bildirmiştir (Mouriaux, 1992: 43). İngiltere'de 1990'lı yıllarda Blair Hükümet'in özelleştirme faaliyetlerine girişmesi, kamu hizmetleri bütçesinde kısıtlamalara gitmesi TUC içinde hoşnutsuzluklara yol açmış; bu bağlamda Demiryolu İşçileri Sendikası RMT ve İtfaiye İşçileri Sendikası FBU İşçi Partisi'nden siyasi ve mali desteklerini çekme kararı almıştır (Hyman, Gumbrell-McCormick, 2010: 28; Aydoğanoglu, 2011: 33-34).

Sosyal demokrat ve işçi partilerinin çalışma hayatıyla ilgili neoliberal eksenli uygulamaları bu partileri destekleyen sendikaları hayal kırıklığına uğratmalarına bir başka örnek Brezilya'da yaşanmıştır. Breziya'da Lula'nın

kurduğu ve başkanı olduğu İşçi Partisi, iktidara geldiği daha ilk yılında kendinden önceki Hükümet'in neoliberal politikalarını kesintiye uğratmadan sürdürmüş; kamu çalışanlarının emeklilik yaşını yükselten ve sosyal güvenlik sistemini kısmen özelleştirmeyi öngören tasarı hazırlayarak sendikalar cephesini hayal kırıklığına uğratmıştır. Özellikle de iktidarı destekleyen CUT içindeki memur sendikaları bu kararı eleştirerek tepki göstermiş, 4 günlük greve çıkmışlardır (Savran, 2006; 130). Ancak, Hükümet, söz konusu yasal düzenlemeyi geri çekmemiş; bu durum, iktidarın destekçisi CUT içinde beklenmedik bir bölünmeye neden olunmuştur. Nitekim CUT'ün, İşçi Partisi Hükümeti'nin her politikasını eleştirmeksizin kabullenmesi, sendika siyasi parti ilişkilerinde bağımlı ilişkiyi çağrıştıran "bağlantı kayışı" türüne benzetilerek bazı gruplar 2005-2006 arası CUT'ü terk etmişlerdir (Bellemare vd, 2013:11).

D-MÜCADELECI SENDİKACILIKTAN UZLAŞMACI SENDİKACILIĞA YÖNELİŞ

1980 sonrası dönemde, çalışma hayatı literatüründe mücadeleci sendikacılığın temel göstergelerinden biri olan "toplular iş mücadeleleri"nde grevlere katılan işçi sayısı ve grevlerde kaybedilen gün sayısında yaşanan gerilemeyle ve taraflar arasında uzlaşmacı sendikacılığa yönelişle ilgili çok sayıda makale yer almıştır:

"80'li yılların endüstri ilişkilerine getirdiği bir önemli değişim de taraflar arasında 'çatışmalı ilişkilerin azalması' ve 'işbirliği eğiliminin güçlenmesi' yönündedir. Grevlerde kaybolan işgünü açısından çatışmalı ilişkilerin yaşandığı Fransa, İspanya, İtalya gibi ülkelerde dahi ciddi azalma söz konusu olmaktadır" (Baglioni,1990: 17).

"Çatışmacı endüstri ilişkilerinin, grev felsefesinin beşiği sayılan Fransa'da 1985 sonrası grevlerde kaybedilen gün sayısı bir milyonlu rakamların altına düşerek azalma trendine girmiş; 2000'li yıllarda ise, beş yüz binli rakamların da altına gerilemiştir " (Carlier, 2008: 7; Sirot, 2011: 24).

Diğer taraftan, "mücadeleci sendikacılıkla" "uzlaşmacı sendikacılığın" ayırımında en önemli gösterge, toplu pazarlık aşamasında tarafların mücadeleci çözüm yolları ya da barışçı çözüm yollarından hangisine başvurduğudur. Bu bağlamda, bir ülkedeki grev istatistiklerine, keza grevlere katılan işçi ve grevlerde kaybedilen gün sayısına bakıldığında 1980 sonrası dönemde grev

geleneği yüksek ülkeler dahil, pek çok ülkede söz konusu göstergelerde somut gerilemeler yaşandığı, dolayısıyla mücadeleci sendikacılıktan uzlaşmacı sendikacılığa yönelindiği görülmektedir.

1980 sonrası grev eğilimindeki gerilemelerde dikkati çeken ülkelerin başında Fransa gelmektedir. Zira Fransa, grev kültürünün en yoğun yaşandığı, keza "grevci ülke" (pays gréviste) olarak algılanan bir ülkedir (Andolfatto-Labbé, 2010; 2). Bu nedenle, bu ülkedeki grev eğilimindeki değişime diğer ülkelere göre daha geniş yer verdik. Fransız sendikacılık tarihine bakıldığında bu ülkede XIX. yüzyılın sonlarında gerek Anarkosendikalizmin, gerekse örgütlenme felsefesini "sınıf mücadelesi"ne dayandıran CGT'nin varlığı bu ülkeye protesto ve grev kültürünü getirmiştir (Cecile Dehestin, 2010: 2; www/français-font-tout-le-temps-greves-manifestation.). Fransız sendikacılığıyla ilgili çok sayıda makale ve kitapları olan çağdaş yazarlar Dominique Andolfatto ve Dominique Labbé müşterek bir makalelerinde, 1980 sonrası Fransa'da çatışma kültüründeki değişimi, "sessiz bir devrim" (révolution silencieuse) olarak algılamışlar, bunu "*Fransa, artık toplu iş uyuşmazlıklarında düşüşün yaşandığı, sendikalarla işverenler arasında işbirliğinin söz konusu olduğu bir ülke haline gelmiştir*" (Andolfatto-Labbé, 2010; 2) şeklinde vurgulamışlardır.

Fransa'da özellikle 2000 sonrasında toplu iş mücadelelerinde yaşanan düşüşü somutlaştırmak için 2000 öncesinin çalışılmayan yüksek gün sayılı grevlerini günümüzdekilerle mukayese etmek gerekir. Nitekim 1982'de grevlerde kaybedilen gün sayısı; 2.327.000; 1985'te: 884.000; 1990'da 693.700; 1995'te 2.120.000 (Juppé Hükümeti'nin emeklilik reformuna tepki olarak gerçekleşen pik grevler) 1996'da 447.775 gündür (DARES, 1998: 5).

Tablo 6'da Fransa ile ilgili 2000-2005 arası veriler, grevlerde bir yıl içinde kaybedilen gün sayısını göstermektedir. Bilindiği üzere, genel olarak grev sonuçları; grev sayısı, grevlere katılan işçi sayısı ve grevlerde kaybedilen gün sayısı gibi üç ana göstergeyle yansıtılır. Ancak, 1990'lı yıllardan itibaren bazı ülkelerde grev sonuçları açıklanırken üçüncü türü çağrıştıran "1.000 işçi için çalışılmayan gün sayısı" şeklinde değişik bir yöntem kullanılmaktadır. Fransa, tabloda görüldüğü gibi bu yönteme 2005'te geçmiştir.

Tablo 6: Bazı ülkelerde 1000 işçi için grevlerde çalışılmayan gün sayısı

Yıl	Frans	Belçik	İtalya	Danim.	İn- gilde.	Alman	Holland	İsveç
2000	581.4*	77	59	51	19	0	1	0
2001	462.6	135	67	23	20	1	6	3
2002	248.1	18	310	78	49	10	34	0
2003	223.8	70	123	23	18	5	2	162
2004	193.4	47	43	31	33	4	9	4
2005	164	187	55	24	6	6	6	0
2006	117	25	33	34	28	50	2	1
2007	128	34	55	36	38	22	4	3
2008	100	69	42	727	28	16	16	26
2009	136	44	14	6	19	12	1	0
2010	318	42	v.yok	8	13	5	8	7
2011	77	99	-	6	51	9	3	0
2012	60	90	-	4	9	18	31	9
2013	79	54	-	87	16	16	3	2
2014	81	197	-	7	27	11	6	1
2015	69	54	-	4	6	57	7	0

Kaynak: ETUI, Strikes in EUROPE, Office for National Statistics of UK, DARES, travail - emploi. français.jint.

Tabloda görüldüğü üzere, bazı ülkelerde, bazı yıllar yüksek işgünü kaybına neden olan "pik grev"ler yaşanmıştır. Örneğin Fransa'da 2010 verilerinde grevlerde kaybedilen gün sayısındaki artış Sarkozy'nin emeklilik reform tasarısına tepki niteliklidir. Aynı şekilde Belçika'da 2005 ve 2014 grevlerini, İtalya'da 2002 grevlerini, Danimarka 2008, İsveç'te 2003 grevlerini verilmiş hakların geri alınmasını engellemek için sendikaların giriştiği "savunma hamleleri" olarak görmek gerekir.

Günümüzde sendikacılık, makalenin giriş kısmında şemalaştırıldığı gibi yeni haklar elde etme çabasıyla ziyade mevcut hakları koruyabilmek için savunmacı bir pozisyona itilmiştir. Başka bir ifadeyle, pik grevler, ne yüksek ücret artışları, ne de yeni haklar elde etmek için yapılmış; mevcut kazanılmış hakları koruyabilmek çabasıyla gerçekleştirilen grevler olmuştur.

Netice itibarıyla günümüzde sanayileşmiş ülkelerdeki grev istatistiklerini değerlendirirken;

* 2000-2005 arası veriler, grevlerde kaybedilen toplam gün sayısına göre hesaplanmıştır.

- a) 1.000 işçi için grevlerde kaybolan gün sayısı 20 ve daha az ülkeler: Hollanda, İsveç, Almanya, Avusturya. Bu ülkelerde grev göstergelerinin düşük çıkmasındaki faktörlerden biri kuşkusuz söz konusu ülkelerde "sosyal diyalog kültürünün" kurumsallaşmış olmasıdır.
- b) Kaybolan gün sayısı 20 ila 60 gün olan ülkeler: Norveç, İngiltere, Danimarka, ABD.
- c) Kaybolan gün sayısı 60'tan fazla olan ülkeler: Fransa, Belçika, İspanya gibi kuruluş felsefesi doktriner sendikacılık olan ülkeler.

SONUÇ

Sendikacılık, geçmişinde belirli bir mücadele sistematiği bulunan ülkelerde, 1980 sonrası yaşanan köklü ekonomik, sosyal ve siyasi değişimle kendini hissettiren olumsuzluklar karşısında bir süre yeni haklar elde etme, ücret pazarlıklarında refah payı alma gibi geleneksel mücadelelerini sürdürmüştür. Ne var ki, gelişmiş ülkelerden, gelişmekte olan ülkelere kadar dünya gündemine oturan neoliberal politikaların kalıcı hale gelmesi, keza küreselleşme sürecinin ülke ekonomilerini birbiriyle bağımlı hale getirmesi, özellikle "uluslararası rekabet" in gerek sendikaların, gerekse işverenlerin başında Demokles'in kılıcı gibi sallanması sendikalar cephesini, söz konusu küreselleşme süreci ve neoliberal, politikalara uyum sağlamak durumunda bırakmış; en azından "altın çağın" kazanımlarını koruyabilmek için "savunmacı" pozisyona itmiştir. Bu bağlamda, sendikacılık, toplu pazarlık sürecinde çatışmacı, bölüşümcü politikaların yerine, giderek düşüş gösteren üye sayısını koruyabilmek keza istihdam garantisi sağlayabilmek adına "ödün pazarlığı" anlamında işverenlerle "uzlaşmacı" tavır sergilemeye başlamıştır.

Bu bağlamda; sendikacılıkta 1980 öncesine göre öne çıkan değişim ve dönüşümleri kısaca sıralamak gerekirse;

- Ülkelerin çoğunda, işgücünün yapısındaki ve sektörel dağılımındaki değişim, keza stantndart dışı istihdam artışıyla sendikalaşma oranları önemli ölçüde gerilemiştir.

-Ücret pazarlığı yerini istihdam garantisine bırakmış; ücretler genel seviyesi, enflasyon oranlarının gerisinde kalmış; dolayısıyla pek çok ülkede ücretlerin satın alma gücü gerilemiş, büyüme doğrultusunda "refah payı"ndan söz edilemez olmuştur.

- Küreselleşme sürecinin somut sonuçlarından biri olan "uluslararası rekabet" in zorlayıcı etkisiyle sırf istihdam garantisi elde etme pahasına geleneksel "ücret pazarlıkları" ikinci sraya düşmüş; içerisinde ücret artırımları da olan toplu pazarlıkların düzeyi, makro düzeyden mikro düzeye işyeri / işletme düzeyine yönelmiştir.

-Mücadeleci sendikacılıktan savunmacı / uzlaşmacı sendikacılığa dönüşümün somut göstergesi olarak gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde grev ve lokavt sayılarında önemli ölçüde düşüş yaşanmıştır.

Netice itibarıyla, makalenin giriş kısmında da belirtildiği üzere endüstri ilişkileri sisteminin taraflarından biri olan sendikaların ekonomik, sosyal ve siyasi yapıdaki köklü değişiklikler karşısında statükoyu koruyamayacağı gerçeği göz önüne alındığında değişen sistemden etkilenmiştir. Sendikalar, yeni dönemde, değişen koşullara uyum sağlamak adına sorumlu sendikacılık mantığıyla işlevlerini sürdürmekte, keza sendikacılıkta yaşanan olumsuzlukları olumlu yöne çevirme amacıyla üyelerine yeni hizmetler sunma yollarını aramaktadır.

KAYNAKÇA

- Akgeyik, T. (1993). Sendika -Siyaset İlişkisi (Karşılaştırmalı Açından Farklı Modeller), İÜ. SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Andolfatto, D. & Labbé, D. (2006). La Transformation des syndicats français, *Revue Française de Scientifique politique*, 56. www.cairn.info/revue-française-de-science-politique.
- Andolfatto, D. & Labbé, D. (2009). Toujours Moins!, *Gallimard*, Paris.
- Andolfatto, D. & Labbé, D. (2010). Des Mythes aux Réalités. *Commentaire*, Vol. 3, No: 130, Paris.
- Aydoğanoglu, E. (2011). *Dünyada ve Türkiye'de sendika-siyaset ilişkisi*, Genişletilmiş 2. Basım. Ankara: Kültür Sanat-Sen Yayını.
- Aykaç, M. (2000). *Sendikaların Geleceği: Küreselleşme ve Yapısal Değişiklikler Açısından Bir Analiz*, Nusret Ekin'e Armağan. Ankara: TÜHİS.
- Baghioni, G. (1990). *Industrial Relation in Europe in The 1980's, European Industrial Relation: Challenge of Flexibility*. London: Sage Publication.
- Balcı, Y. (1995). Geçmişten Geleceğe Çalışma İlişkileri. *Çerçeve Dergisi*, 17, İstanbul.
- Bellamare, G.- Gravel, R., Briand, L. & Vallée, A. (2006). Syndicalisme et mouvements sociaux: voie de renouement des théories du syndicalisme et de l'action

- syndicale efficace? Le cas de services de garde. *Economie et Solidarités* Vol: 36, no: 2, Quebec.
- Bozkurt, V. (1997). *Enformasyon Toplumu ve Türkiye*, İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Caire, G. (1990). La Fin du Syndicalisme de Militants, *Problèmes politiques et sociaux* No.632, Paris.
- Carlier, A. (2008). *Mesurer les Greves dans les Entreprises*, DARES, No: 139, Paris.
- Çelik, A.(2006). "Sendikaların Yeni Dünyası", *Türkiye'de sendikal kriz ve sendikal arayışlar içinde Derleyen Fikret Sazak*, Ankara: Epos Yayınları.
- Çetik, M. Ve Akkaya, A. (1999). Türkiye'de Endüstri İlişkileri, Tarih Vakfı, İstanbul.
- DARES, Premieres Synteses (1998) 98.01-No:01.1.
- Durand, P. (2014). "Syndicalisme et Nouveau Modele Productif", [www. syndicalisme-et- nouveau- modele -productif](http://www.syndicalisme-et-nouveau-modele-productif).
- Ekin, N.(1996). *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*. İstanbul: İTO Yayımları.
- Erdoğan, S. (2006). *Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Erdut, T. (2002). *İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkilerinde Değişim*. İzmir: TÜHİS Yayınları.
- Gagne, D. "Pour un nouveau syndical: l'autonomie collective et le droit a l'égalité" [www. gogle.com / Diane+Gagné =Vers un nouveau syndical](http://www.google.com/search?q=Diane+Gagné+Vers+un+nouveau+syndical).
- Giddens, A. (1990). *The Consequence of Modernity*, Stanford University Press, Stanford.
- Hayward, J. (1980). "Trade Union Movements and their Politico-economic Environments", *Trade Unions and Politics in Western Europe*, London.
- Hyman r.-gumbrell r. (2010). "Syndicats, Politics et Partis: Une Nouvelle Configuration est-elle possible?" I.R.E.S, No: 65.
- Jackson, M. P. (1996). *Sendikalar*. Ankara: Öteki Yayınevi.
- Keser, A. (2002). "Küreselleşme Sürecinin Sendikal Hareket Üzerindeki Etkisi", <http://iktisat.uludag.edu.tr>.
- Koray, M. (1994). *Değişen Koşullarda Sendikacılık*. İstanbul: TÜSES.
- Kurtulmuş, N. (2001). *Sanayi Ötesi Dönüşüm*, 2. Baskı, İstanbul: İz Yayınları.
- Kutal, G. (1977). *Türkiye'de İşçi Sendikacılığı*. İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yayınları.
- Labbe D. & Croisat, M. (1992). *La Fin des Syndicats? L'Harmattan*.
- Launay, M. (1990). *Le Syndicalisme en Europe*. Paris : Emprimerie nationale.
- Lefranc, G. (1971). *Le Syndicalisme En France*.Paris : Presse Universitaire de France.
- Lordoğlu, K. (2000). Küreselleşme Karşısında Sendikal Hareketin Geleceği, *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, Editör Veysel Bozkurt, İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Mahiroğulları, A. (2000). *1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı*. Ankara: Kamu-İş Yayımları.

- Mahiroğulları, A. (2012). XXI. Yüzyıla Girerek Sendikacılık: Günümüzdeki Değişim Dönüşüm ve Gelecek İçin Arayışlar. *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 1(1), 9-33.
- Mouriaux, R. (1992). *Le Syndicalisme en France, Que sais-Je?*, Paris.
- Sainsaulieu, İ. (2004). "Nouveau syndicalisme critique et base radicale. Institutionnalisation du syndicalisme et individualisation du militantisme.
- Savran, S. (2006). *Brezilya'da Lula faciası*, Ankara: Praksis, 14
- Selamoğlu, A. (1995). *İşçi sendikacılığının gücündeki değişim*. Ankara: Tarih Kurumu Basımevi.
- Sirot, S. (2011). *Le Syndicalisme, la Politique et La Greve*, Arbre bleu édition, Nancy.
- Şenkal, A. (1999). *Sendikasız Endüstri İlişkileri*. Ankara: Kamu-İş.
- Tokol, A. (2000). *Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Sendikal Hareket*, Bursa: Vipaş.
- Tokol, A. (2011). *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Tokol, A. (2017). *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Tuna, O. (1955). *Sendikacılık ve Siyaset, Sosyal Siyaset Konferansları, VII. Kitap*, İstanbul.
- Uçkan B. ve Kağnıcıoğlu, D. (2008). *Endüstri ilişkileri*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Vandaele, K. (2016). Interpreting strike activity in western Europe in the past 20 years: the labour repertoire under pressure. *ETUI*, Vol: 22 (3).
- Yazıcı, E. (2010). *Sendikal Hareket Yeni Misyon Arayışları, 5. Baskı, A Kitap* Ankara: Binyıl Yayınevi.
- Yazıcı, E. (2014). *Yeni Endüstri İlişkileri: Çatışan Endüstriyel Taraflardan Uzlaşan Endüstriyel Ortaklara*, 15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi, Ankara.
- Yorgun, S. (1998). *Küreselleşme Sürecinde Sendikalar*. İstanbul: Mercek.

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAMU VE ÖZEL SEKTÖR BORÇLANMASI VE DIŞ BORÇLANMANIN EKONOMİK BÜYÜMEYE ETKİLERİ*

Pınar Hayaloğlu¹ - Seyfettin Artan² - Selim Koray Demirel³

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7181-8801

²ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4310-550X

³ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3051-8700

ÖZ

Borçlanmanın makroekonomik değişkenler üzerindeki etkileri, özellikle borçlanma ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki uzun yıllardan beri gerek teorik gerekse ampirik literatürde tartışılmaktadır. Buna göre, kamu borçlanması toplam talebi uyararak ekonomik büyümeyi pozitif etkilerken vergi bozulmalarına ve enflasyona yol açarak negatif etkileyebilmektedir. Öte yandan, kamu sektörü borçlanmasının ekonomik büyüme üzerinde doğrusal olmayan bir etkiye sahip olduğu vurgulanmaktadır. Dış borçlanma ise çoğunlukla ekonomik büyümeyi negatif olarak etkilemektedir. Buna karşın, özel sektör borçlanması da ekonomik büyüme üzerinde farklı etkiler yaratabilmektedir. Bu çalışmada, süregelen tartışmalara ışık tutmak adına; kamu borçlanması, dış borçlanma ve özel sektör borçlanmasının ekonomik büyüme üzerindeki etkileri 2000-2015 yıllarını kapsayan dönemde AB (12) ülkeleri için panel veri analiz yöntemi kullanılarak araştırılmıştır. Elde edilen ampirik bulgulara göre, kamu borçlanması ile ekonomik büyüme arasında pozitif yönlü, dış borçlanma ve özel sektör borçlanması ile ekonomik büyüme arasında ise negatif yönlü bir ilişki söz konusudur. Bununla birlikte, kamu sektörü borçlanması ile ekonomik büyüme arasında doğrusal olmayan bir ilişkinin varlığı tespit edilmiştir. Bu doğrultuda politika uygulayıcıları, bir finansman kaynağı olan borçlanmanın türünü dikkate almalı ve ekonomik büyüme üzerindeki negatif etkileri dikkate alınarak dış borç ve özel kesim borçlarını kontrol altına almaya yönelik yapısal düzenlemelere başvurmalıdırlar.

Anahtar Kelimeler: *Borçlanma, Ekonomik büyüme, AB Ülkeleri, Panel veri analizi*

Jel Kodu: *C33, E62, G15, O40*

* *Bu çalışma, 20-22 Ekim 2016 tarihlerinde Türkiye Ekonomi Kurumu tarafından Bodrum'da düzenlenen Uluslararası Ekonomi Konferansında sunulan bildirinin gözden geçirilmiş ve düzenlenmiş halidir.*

1 Doç. Dr., Gümüşhane Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü, Gümüşhane / Türkiye
E-posta: pinarhayaloglu@gumushane.edu.tr

2 Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi İ.İ.B.F., İktisat Bölümü, Trabzon/Türkiye,
E-Posta: artan@ktu.edu.tr

3 Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, İktisat Bölümü Trabzon/Türkiye,
E-Posta: skdemirel@ktu.edu.tr

THE EFFECTS OF PUBLIC, PRIVATE AND FOREIGN DEBT ON ECONOMIC GROWTH FOR COUNTRIES IN THE EUROPEAN UNION

Pınar Hayaloğlu- Seyfettin Artan - Selim Koray Demirel

ABSTRACT

The effects of debt on macroeconomic variables especially the relationship between debt and economic growth has been discussed in both theoretical and empirical literature for many years. According to this debate, public debt has a positive effect on economic growth via aggregate demand however it has a negative effect on economic growth due to inflation and tax disruption. Also, it is emphasized that public debt has a non-linear effect on economic growth. Foreign debt, on the other hand, generally has a negative effect on economic growth. But private debt can have different effect on economic growth. In this study, to shed light on the ongoing debates; the relationships between economic growth and three debt categories, namely public, foreign and private debt, were analyzed for EU (12) countries covering the period of 2000-2015 via panel data analysis. According to the empirical findings obtained, there is a positive relationship between government debt and economic growth while a negative relationship between private sector debt and external debt. Besides that, it is determined that there is a non-linear relationship between public debt and economic growth. In this direction, policy makers should consider the type of debt, a source of financing, and apply structural arrangements to control external debt and private sector debt, taking into account the negative effects on economic growth.

Keywords: *Debt, Economic Growth, EU Countries, Panel Data Analysis*

Jel Classification Codes: *C33, E62, G15, O40*

GİRİŞ

2007-2008 yıllarında Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayarak tüm dünyayı etkisi altına alan küresel finansal kriz, ülkelerin borçlanma şekli ve borçlanma düzeylerinin ne olması gerektiği tartışmasını yeniden alevlendirmiştir. Teorik tartışmalar klasik iktisat okulu ile başlamaktadır. Klasikler Newton'un doğal düzen anlayışından yola çıkarak bütçenin olabildiğince küçük ve denk olmasını arzu etmektedirler. Klasik düşünceye göre kamu borcu sadece savaş, kıtlık gibi arızı durumlarda söz konusu olabilir. Buna karşılık Keynesyen iktisatta kamu borcu, efektif talebi uyaran bir unsur olup kısa dönemde üretim ve istihdamı arttırmada önemli rol üstlenmektedir. Yeni Klasik iktisadın temsilcilerinden Barro (1974) tarafından ortaya atılan ve Ricardocu denklik teoremi olarak bilinen yaklaşıma göre ise (Barro, 1974, s.1116) kamu finansmanın vergi veya borçlanma ile yapılması toplam talep, faiz oranı, sermaye birikimi ve bireylerin tüketim kararları üzerinde bir etki yaratmayacaktır. Buna karşılık, Yeni Keynesyen okulun temsilcilerinden Elmendorf ve Mankiw (1998, s.13-16), kısa dönemde ücret ve fiyatlardaki katılıklar nedeniyle kamu borcundaki artışın bireylerin harcanabilir gelirlerini arttırarak toplam talebi ve dolayısıyla ulusal geliri arttıracaklarını ileri sürmektedirler. Öte yandan, kamu borcundaki artış uzun dönemde yurtiçi yatırım ve sermaye stokunu azaltarak çıktı ve gelir düzeyinin düşmesine neden olacaktır. Elmendorf ve Mankiw (1998) ayrıca, kamu borcundaki artışın uzun dönemde para politikası aracılığıyla da ekonomide olumsuz etkileri olacağını ifade etmektedirler. Şöyle ki, bir ülke yüksek borca sahipse faiz oranları da yüksek olacaktır. Yüksek faiz oranları ise para politikası uygulayıcılarını genişletici para politikası uygulamaya zorlayacak ve bu uygulama da kısa dönemde faiz oranlarını düşürecek ancak uzun dönemde reel faiz oranını değiştirmeden nominal faiz oranı ve enflasyon oranını arttıracaktır.

Ampirik düzeydeki tartışmalara bakıldığında ise özellikle son yıllarda borçlanmanın türü konusunda bir ayrıma gidildiği ve borçlanma düzeyinin ne olması gerektiği sorusuna yanıt arandığı gözlenmektedir. Bu bağlamda, araştırmacıların özellikle gelişmekte olan ülkelerde dış borçların, gelişmiş ülkelerde ise kamu borcunun ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini analiz ettikleri, özel kesim borçlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin ise genelde ihmal edildiği göze çarpmaktadır. Ancak, kamu borcunun ekonomik

büyüme üzerindeki negatif etkilerinin özellikle özel kesim borçlarının yüksek olduğu ülkelerde daha fazla olması nedeniyle son yıllarda kamu borcunun ekonomik büyüme üzerindeki etkileri araştırılırken mutlaka özel kesim borçlarının da dikkate alınması gereği vurgulanmaktadır. Ampirik analiz sonuçları genel bir uzlaşayı göstermekten uzak olsa da genelde kısa dönemde kamu borcunun toplam talebi uyararak ekonomik büyümeyi pozitif etkilediğini, kamu borcunun belli bir eşik değer aşıldıktan sonra ise ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediğini ortaya koymaktadır. Yüksek kamu borcu, uzun dönemli faiz oranlarını yükselterek, uzun dönemde vergi sisteminin bozulmasına yol açarak, enflasyonu hızlandırarak, özel sektör yatırımlarını dışlayarak ve ekonomide belirsizlikleri arttırarak ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Daha çok gelişmekte olan ülkeler için analize konu olan dış borçların ise ekonomik büyümeyi negatif etkilediği vurgulanmaktadır.

Yukarıdaki tartışmalara ışık tutmak amacıyla bu çalışmada, borçlanma şekli ve düzeyi ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiler analiz edilmektedir. Bu amaçla AB (12) ülkelerinde kamu, özel ve dış borçların ekonomik büyüme üzerindeki etkileri araştırılmış ve kamu borcunun ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin doğrusal olup olmadığı test edilmiştir.

Çalışma aşağıdaki şekilde organize edilmiştir. Birinci bölümde kamu, özel ve dış borçların ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini analiz eden çalışmalar ve sonuçları irdelenmiştir. İkinci bölümde, analizde kullanılan veri seti tanımlanarak verilere ait temel istatistiki göstergeler sunulmuştur. Elde edilen ekonometrik analiz sonuçlarının tartışıldığı üçüncü bölümü çalışmanın genel bir değerlendirilmesinin yapıldığı sonuç kısmı takip etmiştir.

1. LİTERATÜR

Borçlanma ve büyüme ilişkisini ele alan literatür incelendiğinde ağırlıklı kamu borcunun ekonomik büyüme ile ilişkisini ele alan çalışmalar göze çarpmakta ve borç yükünün belirli bir eşığı aştığında, büyüme üzerindeki etkisinin değiştirdiği vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda Cordella, Ricci ve Ruiz-Arzan. (2005), yüksek borçlu fakir ülkelerde borç yükünün azalmasının büyüme oranını etkileyip etkilemediğini panel veri analizi ile araştırmışlardır. 1970-2002 dönemini kapsayan ve 79 gelişmekte olan ülke için gerçekleştiri-

len analiz sonucunda orta düzeyde borçlanma ile ekonomik büyüme arasında negatif bir ilişki saptanırken borç yükünün çok düşük ve çok yüksek olduğu durumlarda bu ilişki gözlemlenememiştir.

Reinhart ve Rogoff (2010), 1946-2009 dönemi için yüksek kamu borcunun büyüme ve enflasyonla olan ilişkisini gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için ele almıştır. Çalışmada hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için %90'ın üzerindeki kamu borcu/gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) oranının büyüme hızını düşürdüğü tespit edilmiştir. Buna karşılık eşik değerin altındaki borç seviyelerinde bu ilişki zayıflamaktadır. Reinhart ve Rogoff (2010)'un aksine yine aynı dönemi ele alan çalışmaları Herndon ve diğ. (2013), kamu borcunun ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin %90'lık eşiğın altında veya üzerinde farklılaşmadığını ileri sürmüşlerdir. Egert (2015) ise yine aynı veri setini kullanarak gerçekleştirdiği analizde sözü geçen %90 eşiğının olmadığını ileri sürmektedir. Reinhart ve Rogoff (2010) ile aynı dönemi kapsayan bir başka çalışmada Minea ve Parent (2012) Yumuşak Geçişli Panel Regresyon analizi (PSTR analizi) yöntemini kullanmıştır. Çalışmada, Reinhart ve Rogoff (2010)'ta da olduğu gibi, kamu borcunun GSYH'ya oranı %90 olana kadar kamu borcu büyümeyi pozitif etkilemektedir. Bu oran %90'ın üstüne çıktığında ise negatif etkilemeye başlamaktadır. Ancak kamu borcu/GSYH oranı %115'e ulaştığı andan itibaren borçlanmanın büyüme üzerindeki etkisi yeniden pozitif olmaktadır.

Checherita-Westphal ve Rother (2012), 1970-2008 döneminde 12 Euro bölgesi ülke için kamu borcunun reel GSYH büyümesi üzerindeki etkisini panel veri analizi ile incelemiştir. Çalışmada, kamu borcunun ekonomik büyüme üzerinde doğrusal olmayan bir etkisinin olduğu tespit edilmiştir. Buna göre kamu borcunun ekonomik büyüme üzerinde pozitif bir etkisi olduğu, ancak kamu borcunun reel GSYH'ya oranı %90'ı geçtiğinde bu etkinin negatife döndüğü saptanmıştır. Baum ve diğ. (2013)'nin çalışmasında ise 12 Euro bölgesi ülkesi için 1990-2010 dönemi verileri kullanılarak gerçekleştirilen analizde kamu borcu ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki araştırılmıştır. Çalışmada, kısa dönemde kamu borcunun ekonomik büyümeyi pozitif ve anlamlı bir şekilde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte kamu borcunun GSYH'ya oranı %90'ı geçtiğinde bu ilişki negatif ve anlamlı bir ilişkiye dönüşmektedir. Bir başka deyişle kamu borcu ve GSYH arasında doğrusal olmayan bir ilişki söz konusudur. Daha farklı bir sonuca ulaşılan bir diğeri çalışmada ise Kumar ve Woo (2010), 38 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke için

panel regresyon analizi yöntemiyle kamu borcu ve büyüme ilişkisini ele almış, kamu borcunun GSYH'ya oranının %10 artması halinde ekonomik büyümenin %0,2 yavaşladığı sonucuna ulaşmışlardır. Yazarlara göre, bu negatif ilişki gelişmiş ülkelerde daha düşüktür. Öte yandan, kamu borcunun GSYH'ya oranı %90'ı aştığında borçlanmanın büyümeye etkisi daha da artmaktadır.

Patillo, Poirson ve Ricci (2011) de eşik değerin daha farklı olduğu sonucuna ulaşmıştır. Buna göre, 93 gelişmekte olan ülkede 1969-1998 dönemi için dinamik panel veri analizi yönteminin kullanıldığı çalışmada, dış borç ile ekonomik büyüme arasında doğrusal olmayan (ters U biçiminde) bir ilişki tespit edilmiştir. Ancak bu çalışmada, kamu borcunun büyüme üzerindeki pozitif etkisi kamu borcu/GSYH oranı %90'a değil, %30-40'a ulaştığı andan itibaren negatife dönmektedir. Öte yandan, dış borç/ihracat oranı açısından da bu ilişkiyi ele alan Patillo ve diğ. (2011), bu oran %160'ı geçtiğinde de düşük seviyelerde pozitif olan ilişkinin negatif olduğunu ileri sürmüştür. Cecchetti ve diğ. (2011) ise kamu borcunun yanı sıra kurumsal olmayan şirket borçları ve hane halkı borcunun ekonomik büyüme üzerindeki etkisini 18 OECD ülkesi için 1980-2010 dönemi verilerinden faydalanarak araştırmışlardır. Çalışmada, kamu borcu/GSYH oranının ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği ancak %85 eşiğine ulaştığında olumsuz bir şekilde etkilemeye başladığı tespit edilmiştir. Bu eşikler kurumsal şirket borçları ve hane halkı borçları için sırasıyla %90 ve %85 olarak belirlenmiştir. Afonso ve Jalles (2013) de yaptıkları çalışmada büyüme, verimlilik ve kamu borcu arasındaki ilişkiyi 155 ülke için irdelemişlerdir. 1970-2008 yıllarını kapsayan ve panel veri analizinin kullanıldığı çalışmada literatürdeki genel eğilimden farklı olarak kamu borcunun GSYH'ya oranı ile ekonomik büyüme arasında negatif bir ilişki tespit edilmiştir. Bununla birlikte kamu borcu/GSYH oranı %30'un altında olduğunda kamu borcunun iktisadi büyüme üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğu ileri sürülmüştür.

Calderon ve Fuentes (2013), 1970-2010 dönemini kapsayan ve 136 ülkeyi içeren çalışmalarında kamu borcunun ekonomik büyüme üzerindeki etkisini panel regresyon analizi ile test etmişlerdir. Gerçekleştirilen analiz sonucunda kamu borcunun ilgili dönemde ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilediği tespit edilmiş, bu negatif etkinin güçlü kurumlar ve sağlam politikalar ile bertaraf edilebileceği ifade edilmiştir. Panizza ve Presbitero (2014), OECD ülkeleri için gerçekleştirdikleri çalışmalarında kamu borcundan eko-

nomik büyüme doğru herhangi bir nedensellik ilişkisi tespit edememişlerdir. Bununla birlikte bu iki değişken arasında negatif bir korelasyon tespit edilmiştir.

Spilioti (2015), kamu borcunun ekonomik büyüme üzerindeki etkisini Euro bölgesi için 1981-2014 dönemi verilerinden yararlanarak araştırmıştır. Çalışmada panel veri analizi kullanılmış ve kamu borcunun ekonomik büyüme üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkisinin olduğu saptanmıştır. Son olarak kamu borcuna ek olarak özel sektör borcu ve dış borç ile ekonomik büyüme ilişkisini ele alan Ferreira (2016), 28 AB üyesi ülke için panel Granger nedensellik analizi yöntemini kullanmıştır. 2001-2012 dönemi yıllık verilerinin kullanıldığı çalışmada kamu borcundan iktisadi büyüme doğru pozitif ve anlamlı bir nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Öte yandan dış borçtan iktisadi büyüme doğru anlamlı bir nedensellik ilişkisi tespit edilemezken, özel sektör borcundan iktisadi büyüme doğru negatif ve anlamlı bir nedensellik ilişkisinin varlığı saptanmıştır.

2. VERİ SETİ VE TANIMLAYICI İSTATİSTİKLER

AB (12) ülkelerinde çeşitli borçlanma tanımları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin analizinde kullanılan değişkenler ve elde edildiği kaynaklar Tablo 1’de sunulmuştur.

Tablo 1. Modelde Kullanılan Değişkenler

<i>Değişkenin Adı</i>	<i>Değişkenin Tanımlaması</i>	<i>Elde Edildiği Kaynak</i>
GDPG	Kişi Başı GSYH (yıllık % değişme)	Dünya Bankası, WDI
GGD	Kamu Borcu (% GSYH)	Eurostat
GGD²	Kamu Borcu (% GSYH)’nin karesi	
PSD	Özel Sektör Borcu (% GSYH)	Eurostat
NED	Net Dış Borç (% GSYH)	Eurostat
GCF	Gayri Safi Sermaye Oluşumu (% GSYH)	Dünya Bankası, WDI
POP	Nüfus Artışı (yıllık % değişme)	Dünya Bankası, WDI
TRD	Ticari Dış Açıklık (% GSYH)	Dünya Bankası, WDI
GS	Gayri Safi Tasarruf (% GSYH)	Dünya Bankası, WGI
SE	Yükseköğretim Okullaşma Oranı (brüt), Cinsiyet Eşitliği Endeksi	Dünya Bankası, WGI
EU	Enerji Tüketimi	Dünya Bankası, WGI

Ekonomik büyümeyi temsil etmek üzere bağımlı değişken olarak kullanılan GDPG değişkeni, kişi başına düşen GSYH'nın yıllar itibariyle yüzde olarak büyüme oranını göstermektedir. Çalışmada üç farklı borçlanma türü ile kişi başına düşen GSYH arasındaki ilişki incelenmiştir. Bu doğrultuda GGD ile gösterilen kamu borcu değişkeni; konsolide edilmiş, nominal değerli toplam brüt kamu borcunun GSYH içindeki payını ifade etmektedir. Özel sektör borcu; finansal olmayan işletmeler, hane halkları ve hane halkına hizmet veren kâr amacı olmayan kurumlar tarafından tutulan borç stokunun GSYH içindeki payını göstermektedir. Dış borç ise ülkenin ticari bankalar, diğer ülkeler ve uluslararası finansal kurumlar (IMF ve Dünya Bankası gibi) gibi ülke dışındaki kreditorlerden alınan borcunun GSYH içindeki payını ifade etmektedir.

Çalışmada ekonomik büyümeyi etkileyebilecek altı farklı kontrol değişkeni kullanılmıştır. Gayrisafi sermaye oluşumu, kamu ve özel sektör tarafından yapılan yatırımların yıllık büyüme oranını; nüfus artışı, toplam nüfusun yıllık artış hızını; ticari dışa açıklık, ihracat ve ithalat toplamının GSYH'ya oranını ifade etmektedir. Brüt ulusal kullanılabilir gelirden tüketim harcamalarının çıkarılmasıyla elde edilen gayrisafi tasarruf değişkeni, ulusal tasarrufların GSYH içindeki payını göstermektedir. Yükseköğretim okullaşma oranı, Cinsiyet Eşitliği Endeksi'ne göre, yükseköğretim düzeyindeki özel okul ve kamu okullarına kayıtlı kadınların erkeklere oranını ifade etmektedir. Son olarak enerji tüketimi değişkeni, kişi başına kilogram petrol eşdeğeri enerji tüketimini ifade etmektedir. Çalışmada kullanılan borçlanma değişkenleri Eurostat (Avrupa İstatistik Ofisi)'dan, diğer tüm değişkenler Dünya Bankası'nın World Development Indicators (WDI) veri tabanından elde edilmiştir.

Çalışmada kullanılan değişkenlere ait temel tanımlayıcı istatistikler Tablo 2'de sunulmuştur. Tabloya göre, AB (12) ülkelerinde büyümeyi temsilen kullanılan kişi başına düşen GSYH büyüme hızının 2000-2015 yıllarını kapsayan dönemde ortalama olarak %0,8 olduğu görülmektedir. İlgili değişkenin en düşük değeri-%8,9 iken yüksek değerleri %8,7 olarak gerçekleşmiştir. Büyüme hızının negatif değer alması kişi başına düşen gelirin bir önceki yıla göre azaldığının göstergesidir. Kamu kesimi borçlanmasının GSYH içindeki payını gösteren GGD değişkeninin en düşük değerleri %6,5 (2000 yılı, Lüksemburg) iken en yüksek değerleri %180,1 (2014 yılı, Yunanistan) olarak gerçekleşmiştir. Özel sek-

törün borçlanması GSYH içindeki payını gösteren PSD değişkeninin en düşük değeri %53,3 (2000 yılı, Yunanistan) iken en yüksek değeri %408,9 (2007 yılı, Lüksemburg) olarak gerçekleşmiştir. Net dış borç stokunun GSYH içindeki payını gösteren NED değişkeninin en düşük değeri-%3021,4 (2010 yılı, Lüksemburg) iken en yüksek değeri %139 (2015 yılı, Yunanistan) olarak gerçekleşmiştir. Net dış borç stokunun negatif değer alması ülkenin net dış varlıkları toplamının brüt dış borç toplamından fazla olduğunu göstermektedir.

Tablo 2. Tanımlayıcı İstatistikler

<i>Değişken</i>	<i>Ortalama</i>	<i>Standart Sapma</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maksimum</i>
<i>GDPG</i>	0.844	2.670	-8.997	8.769
<i>GGD</i>	71.795	36.174	6.5	180.1
<i>PSD</i>	166.996	63.386	53.3	408.9
<i>NED</i>	-240.776	743.000	-3021.4	139
<i>GCF</i>	21.399	3.623	9.832	31.891
<i>POP</i>	0.601	0.698	-1.691	2.890
<i>TRD</i>	107.434	76.753	45.609	391.497
<i>GS</i>	21.062	5.559	5.240	30.651
<i>SE</i>	1.241	0.117	0.922	1.455
<i>EU</i>	3940.068	1591.718	2028.081	9428.811

Kontrol değişkenlerinden gayrisafi sermaye oluşumunun GSYH içindeki payını gösteren GCF değişkeni söz konusu yıllar arasında ortalama olarak %21,3 düzeyinde gerçekleşmiştir. Ülkelerdeki nüfus büyümesini ifade eden POP değişkeninin en düşük değeri-%1,6 olarak en yüksek değeri ise %2,8 olarak gerçekleşmiştir. İlgili değişkenin negatif değer alması nüfus azalışı olduğunu ifade etmektedir. Ticaretin GSYH içindeki payını ifade eden TRD değişkeninin en düşük değeri %45,6 iken en yüksek değeri %391,4 olarak gerçekleşmiştir. Ulusal tasarrufların GSYH içindeki payını gösteren GS değişkeni ilgili yıllar arasında ortalama olarak %21 iken en düşük ve en yüksek değerleri sırasıyla %5,2 ve %30,6 olarak gerçekleşmiştir. Yükseköğretime kayıtlı kadınların erkeklere oranını temsil eden SE değişkeninin ise söz konusu yıllar

arasındaki en düşük değeri %0,92 iken en yüksek değeri %1.4'dür. Son olarak, kişi başi enerji tüketimini gösteren EU değişkeni ise söz konusu yıllar arasında ortalama 3940 kg petrol eşdeğeri olarak gerçekleşmiştir.

Çalışmada kullanılan değişkenlere ait korelasyon katsayıları Tablo 3'de sunulmuştur. Korelasyon analizi sonucuna göre, borçlanma değişkenleri ile ekonomik büyüme arasında negatif, ekonomik büyüme ile kontrol değişkenleri arasında ise pozitif ve genelde yksek bir korelasyon söz konusudur.

Tablo 3. Korelasyon Matrisi

	<i>GDPG</i>	<i>GGD</i>	<i>PSD</i>	<i>NED</i>	<i>GCF</i>	<i>POP</i>	<i>TRD</i>	<i>GS</i>	<i>SE</i>	<i>EU</i>
<i>GDPG</i>	-									
<i>GGD</i>	-0.352	-								
<i>PSD</i>	-0.118	-0.469	-							
<i>NED</i>	-0.077	0.391	-0.541	-						
<i>GCF</i>	0.536	-0.533	-0.224	-0.103	-					
<i>POP</i>	0.183	-0.599	0.187	-0.429	0.580	-				
<i>TRD</i>	0.084	-0.365	0.717	-0.834	-0.139	0.413	-			
<i>GS</i>	0.357	-0.587	0.278	-0.125	0.281	0.393	0.384	-		
<i>SE</i>	0.037	-0.197	-0.194	0.231	0.258	0.031	-0.313	0.098	-	
<i>EU</i>	0.154	-0.436	0.423	-0.773	-0.006	0.411	0.820	0.556	-0.226	-

3. EKONOMETRİK YÖNTEM VE BULGULAR

Çalışmada borçlanmanın ekonomik büyüme üzerindeki etkileri panel veri analiz yöntemi kullanılarak 2000-2015 yıllarını kapsayan dönemde AB (12) lkeleri⁴ için araştırılmıştır. Statik panel veri analiz yöntemin tercih edildiği çalışmada, sabit etkiler ve rassal etkiler modellerinden hangisinin daha uygun sonuçlar verdiği Hausman testi ile belirlenmiştir. Elde edilecek bulguların borçlanmanın niteliğine göre farklılık arz edebileceği dikkate alınarak, söz konusu ilişkiyi araştırırken kamu borcu, özel sektör borcu ve dış borç ayrı ayrı modellenmiştir. Bu doğrultuda aşağıda yer alan (1), (2) ve (3) nolu

⁴AB12 lkeleri; Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İşpanya ve İngiltere'den oluşmaktadır.

denklemlerde borçlanma ve ekonomik büyüme ilişkisini ele almak için oluşturulan modeller sunulmuştur.

$$GDPG_{it} = \alpha_i + \lambda_i + \beta_1 GGD_{it} + \beta_2 GCF_{it} + \beta_3 POP_{it} + \beta_4 TRD_{it} + \beta_5 GS_{it} + \beta_6 SE_{it} + \beta_7 EU_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$GDPG_{it} = \alpha_i + \lambda_i + \beta_1 PSD_{it} + \beta_2 GCF_{it} + \beta_3 POP_{it} + \beta_4 TRD_{it} + \beta_5 GS_{it} + \beta_6 SE_{it} + \beta_7 EU_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$GDPG_{it} = \alpha_i + \lambda_i + \beta_1 NED_{it} + \beta_2 GCF_{it} + \beta_3 POP_{it} + \beta_4 TRD_{it} + \beta_5 GS_{it} + \beta_6 SE_{it} + \beta_7 EU_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Çalışmada ayrıca kamu borcunun belli bir eşik değerden sonra ekonomik büyümeyi etkileyip etkilemediğini test etmek amacıyla kamu borcunun karesi modele eklenmiştir. Buna göre, kamu borcunun ekonomik büyüme üzerindeki ortalama etkisini araştırmak üzere Checherita-Westphal ve Rother (2012)'dan yararlanılarak oluşturulan model aşağıda (4) nolu denklemde sunulmuştur.

$$GDPG_{it} = \alpha_i + \lambda_i + \beta_1 GGD_{it} + \beta_2 GGD_{it}^2 + \beta_3 GCF_{it} + \beta_4 POP_{it} + \beta_5 TRD_{it} + \beta_6 GS_{it} + \beta_7 SE_{it} + \beta_8 EU_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

Modellere ait analiz sonuçları Tablo 4'de yer almaktadır. Kamu borçlanması ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi ele alan birinci model sonuçlarına bakıldığında, kamu borçlanması ile büyüme arasında pozitif ve istatistiki olarak %5 seviyesinde anlamlı bir ilişki elde edildiği görülmektedir. Bu bulgu, kamu borçlanmasındaki bir artışın ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilediğini göstermektedir. Kontrol değişkenlerine ait bulgulara bakıldığında; gayrisafi sermaye oluşumu, gayrisafi tasarruf ve enerji tüketimi ile ekonomik büyüme arasında pozitif ve anlamlı, nüfus büyüme hızı ile ekonomik büyüme arasında negatif ve anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Bunun yanında, dışa açıklık ve okullaşma oranı ile büyüme arasında anlamlı bir ilişki elde edilememiştir.

Özel sektör borçlanmasının ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin araştırıldığı ikinci model sonuçlarına göre, özel sektör borçlanması ile ekonomik büyüme arasında negatif ve istatistiki olarak %1 seviyesinde anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Yani özel sektör borçlanmasındaki artış ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Kontrol değişkenlerine ilişkin bulgulara göre; gayrisafi sermaye oluşumu, dışa açıklık ve gayrisafi tasarruf ile ekonomik büyüme arasında pozitif ve anlamlı, nüfus büyüme hızı ile ekonomik büyüme arasında negatif ve anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Diğer yandan,

okullaşma oranı ve enerji tüketimi ile büyüme arasında anlamlı bir ilişki elde edilememiştir.

Tablo 4. Analiz Sonuçları

	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>	<i>Model 3</i>	<i>Model 4</i>
<i>GCF</i>	0.579*** (0.113)	0.477*** (0.091)	0.525*** (0.120)	0.513*** (0.113)
<i>POP</i>	-1.697*** (0.559)	-1.947*** (0.518)	-2.138*** (0.637)	-1.264** (0.570)
<i>TRD</i>	0.012 (0.016)	0.057*** (0.018)	0.007 (0.021)	0.002 (0.016)
<i>GS</i>	0.461*** (0.091)	0.259*** (0.090)	0.376*** (0.105)	0.469*** (0.089)
<i>SE</i>	-3.381 (3.952)	-4.363 (3.462)	-7.193 (5.747)	-4.281 (3.873)
<i>EU</i>	0.002** (0.001)	-0.0007 (0.0009)	0.001 (0.001)	0.002** (0.001)
<i>GGD</i>	0.039** (0.021)			0.109*** (0.034)
<i>GGD²</i>				-0.0003*** (0.0001)
<i>PSD</i>		-0.043*** (0.008)		
<i>NED</i>			-0.011*** (0.002)	
<i>Sabit</i>	-28.068*** (9.240)	-4.229 (6.581)	-16.462* (9.621)	-29.235*** (9.032)
<i>R²</i>	0.56	0.63	0.62	0.59
<i>F Testi</i>	22.24 [0.000]	28.97 [0.000]	16.93 [0.000]	21.26 [0.000]
<i>Hausman Testi</i>	58.41 [0.000]	141.39 [0.000]	20.26 [0.000]	76.36 [0.000]
<i>Gözlem Sayısı</i>	137	137	118	137

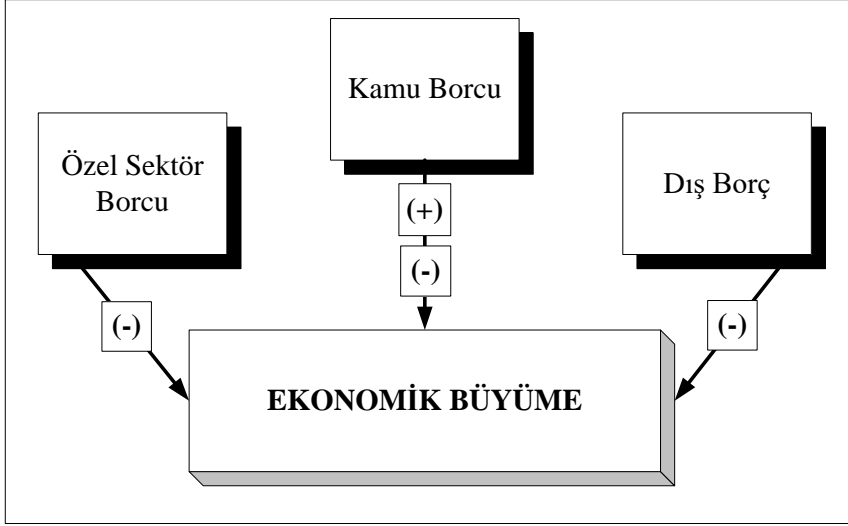
Not: *, ** ve *** sırasıyla %10, % 5 ve % 1 seviyelerindeki istatistiksel anlamlılık düzeyini göstermektedir. Parantez içindeki değerler standart hataları, köşeli parantez içindeki değerler ise anlamlılık düzeylerini göstermektedir.

Dış borçlanma ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi ele alan üçüncü model sonuçlarına bakıldığında, dış borçlanma ile ekonomik büyüme arasında negatif ve istatistiki olarak %1 seviyesinde anlamlı bir ilişki elde edildiği görülmektedir. Bu bulguya göre, dış borçlanma artışı büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Kontrol değişkenlerinden gayrisafi sermaye oluşumu ve gayrisafi tasarruf ile ekonomik büyüme arasında pozitif ve anlamlı, nüfus büyüme hızı ile ekonomik büyüme arasında negatif ve anlamlı bir ilişki tespit

edilmiştir. Dışa açıklık, okullaşma oranı ve enerji tüketimi ile büyüme arasında anlamlı bir ilişki elde edilememiştir.

Kamu borçlanmasının ekonomik büyüme üzerindeki ortalama etkisini araştırmak üzere kurulan dördüncü model sonuçlarına göre, kamu borçlanması ile büyüme arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusuken kamu borçlanmasının karesi ile büyüme arasında negatif yönlü bir ilişki söz konusudur. Bu bulguya göre, kamu borcu belli bir eşik değerden sonra büyümeyi negatif yönde etkilemektedir. Elde edilen bu bulgu aynı zamanda borç yükünün belirli bir eşiği aştığında büyüme üzerindeki etkisinin değiştirdiği yönündeki literatürle örtüşmektedir. Dördüncü modelin kontrol değişkenlerine ait bulgular ise diğer modellerle paralellik göstermektedir.

Şekil 1. Borçlanma Türlerinin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi



Elde edilen bulgular Şekil 1’de özetlenmiştir. Şekilde de açıkça görüldüğü üzere özel sektör borcu ve dış borç ekonomik büyümeyi negatif olarak etkilemektedir. Kamu borcunun ise ekonomik büyüme üzerindeki etkisi pozitifdir. Yani kamu borcu arttıkça ekonomik büyüme artmaktadır. Ancak bu ilişki, kamu borcunun GSYH’ye oranı belirli bir eşiği geçtikten sonra negatife dönmektedir. Bu durum, kamu borcu ile ekonomik büyüme arasında ters U şeklinde bir ilişki olduğunu göstermektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İki ucu keskin bir kılıca benzetilen borçlanma, ölçülü bir şekilde yapıldığında ülkelerin refah seviyesini arttırırken, aşırıya kaçan borçlanma büyük krizlerle sonuçlanabilmektedir. Ayrıca, borçlanmanın türü yukarıda zikredilen krizin daha da derinleşmesine sebebiyet verebilmektedir. Çalışmada kamu, özel sektör ve dış borçlanma olmak üzere üç farklı borçlanma türünün ekonomik büyüme üzerindeki etkisi AB (12) ülkeleri için araştırılmıştır. Panel veri analizi yönteminin kullanıldığı çalışma 2000-2015 yıllarını kapsamaktadır. Her bir borçlanma için ayrı ayrı kurulan model sonuçlarına göre; kamu sektörü borçlanması ile ekonomik büyüme arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusu iken özel sektör borçlanması ve dış borçlanma ile ekonomik büyüme arasında negatif yönlü bir ilişki söz konusudur. Çalışmada ayrıca kamu sektörü borçlanmasının ekonomik büyüme üzerindeki ortalama etkisi araştırılmış ve kamu borcunun gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının belli bir eşik değerini aştığında büyüme oranını negatif yönde etkilediği ortaya konulmuştur. Kısaca kamu borcu ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki doğrusal olmayan bir özellik arz etmekte ve başlangıçta kamu borcundaki artış ekonomik büyümeyi pozitif olarak etkilerken bir eşik değerden sonra kamu borcunun ekonomik büyüme üzerindeki etkisi negatife dönmektedir.

Sonuç olarak borçlanma ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiler tartışılırken politika uygulayıcıları, “borç borçtur” yaklaşımından ziyade borçlanmanın türünü dikkate almalı ve ekonomik büyüme üzerindeki negatif etkileri dikkate alınarak dış borç ve özel kesim borçlarını kontrol altına almaya yönelik yapısal düzenlemelere başvurmalıdırlar. Öte yandan, kamu borcunun doğrusal olmayan yapısı nedeniyle kamu borcunun kısa dönemde ekonomik büyümeye olan pozitif katkısından yararlanmak için kamu borcunun belirlenen eşik değerin üstüne çıkmasını engelleyecek yapısal tedbirler almalıdırlar.

KAYNAKÇA

- Afonso, A. ve Jalles, J. T. (2013). Growth and productivity: The role of government debt. *International Review of Economics and Finance*, 25, 384-407.
- Barro, R. J. (1974), Are government bonds net wealth?. *Journal of Political Economy*, 82 (6), 1095-1117.

- Baum, A., Checherita-Westphal, C. ve Rother, P. (2013). Debt and growth: New evidence for the euro area. *Journal of International Money and Finance*, 32, 809-821.
- Calderón, C. ve Fuentes, J. R. (2013). *Government debt and economic growth*, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-424.
- Cecchetti, S. G. Mohanty, M. S. ve Zampolli, F. (2011). *The real effects of debt*, BIS Working Papers No 352.
- Checherita-Westphal, C. ve Rother, P. (2012). The impact of high government debt on economic growth and its channels: an empirical investigation for the euro area. *European Economic Review*, 56 (7), 1392-1405.
- Cordella, T.; Ricci, L. A. ve Ruiz-Arranz, M. (2005). *Debt overhang or debt irrelevance? revisiting the debt-growth link*. IMF Working Paper WP/05/223.
- Egert, B., (2015). The 90% public debt threshold: the rise and fall of a stylized fact. *Applied Economics*, 47, 34-35.
- Elmendorf, D. W. ve Mankiw, N. G. (1998). Government Debt. <http://scholar.harvard.edu/files/mankiw/files/govdebt.pdf>, erişim: 07.07.2016.
- Ferreira, C. (2016). Debt and economic growth in the european union: a panel granger causality approach. *International Advances in Economic Research*, 22 (2), 131-149.
- Herndon, T.; Ash, M ve Pollin, R. (2013). Does high public debt consistently stifle economic growth? a critique of reinhart and rogoﬀ. *Cambridge Journal of Economics*, 1, 1-23.
- Kumar, M. S. ve Woo, J. (2010). *Public debt and growth*, imf working paper, WP/10/174.
- Minea, A. ve Parent, A. (2012). Is high public debt always harmful to economic growth? reinhart and rogoﬀ and some complex nonlinearities. CERDI, Etudes et Documents, E 2012.18.
- Panizza, U. ve Presbitero, A. F. (2014). Public debt and economic growth: is there a causal effect?. *Journal of Macroeconomics*, 41, 21-41.
- Patillo, C., Poirson H. ve Ricci, L. (2011). External debt and growth. *Review of Economics and Institutions*, 2 (3), 1-30.
- Reinhart, C. M. ve Rogoﬀ, K. S. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100 (2), 573-578.
- Spilioti, S. (2015). The relationship between the government debt and gdp growth: Evidence of the euro area countries. *Investment Management and Financial Innovations*, 12 (1), 174-178.

ÇALIŞMA HAYATINDA MOBBİNG VE TÜKENMİŞLİK İLİŞKİSİ

Banu Özbucak Albar¹ - Gökhan Ofloğlu²

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0003-1790-0761

²ORCID ID: orcid.org/0000-0002-4909-1113

Öz

Çalışma hayatında mobbing ve tükenmişlik kavramları, önemli çalışma psikolojisi konuları arasında yer almaktadır. İşyerinde Mobbing (psikolojik taciz); çalışana karşı işveren, diğer çalışan yâda üçüncü kişiler tarafından uygulanan, belli bir süre devam eden, çalışanı bezdirmeye ve aşağılama amacı taşıyan, çalışanın kişilik haklarını ihlal eden söz ve davranışlar şeklinde gerçekleştirilen sistematik bir süreçtir. Bu süreç sonucunda genellikle elde edilen amaç, bireyi çalışma hayatında çaresiz bırakıp, yılmalarını sağlayarak, işine kendi isteği ile son vermesidir. Bireyin maruz kaldığı mobbing davranışının yarattığı stresin, ısrarlı ve uzun süreli olması, hem bireyleri hem de toplumu olumsuz yönde etkilemektedir. Mobbingin yanı sıra teknolojinin karmaşıklığı, iş çeşitliliğinin fazlalığı, güvencesiz çalışma koşulları, örgüt içi adaletsizlikler, aşırı iş yükü, yanlış istihdam edilme, iş ortamının da iletişimsizlik, rol çatışması ve belirsizliği, işyerinin olumsuz fiziksel koşulları ve ilerleme fırsatlarının yokluğu gibi durumlar da çalışma hayatında bireyin iş stresini arttırmaktadır. Çalışma hayatında yaşanan bu yoğun iş stresinin bireysel düzeyde yansıttığı ruhsal olumsuzluklardan biri olan tükenmişlik kavramı ise, bireyin enerji kaynaklarının iş stresine bağımlı olarak yaşadığı tükenmişlik sendromu sonucunda birey, iş performansının düşmesi, iş yerinde mutsuzluk, çatışma hali, işe devamsızlık ve işten ayrılma gibi sonuçlar yaşadığı gözlemlenmektedir. Bu çalışma ile işyerinde mobbingin unsurları ele alınarak kavramın açıklanması hedeflenmekte ve iş tükenmişliği ile ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Mobbing, İşyerinde Psikolojik Taciz, Tükenmişlik, Çalışma Hayatı*

1 Yrd. Doç. Dr., Bülent Ecevit Üniversitesi, İ.İ.B.F., Çalışma Ekonomisi ve End. İlişkileri Bölümü, Zonguldak/Türkiye, E-posta: ozbucak1@hotmail.com

2 Yrd. Doç. Dr., Bülent Ecevit Üniversitesi, İ.İ.B.F., Çalışma Ekonomisi ve End. İlişkileri Bölümü, Zonguldak/Türkiye, E-Posta: gofluoglu@yahoo.com

RELATIONSHIP BETWEEN MOBBING AND BURNOUT IN WORKING LIFE

Banu Özbucak Albar – Gökhan Ofluoğlu

ABSTRACT

Mobbing and burnout in working life are the ones of important work psychology issues. Mobbing at work (psychological harassment); a systematic process has been implemented to employee by the employer, other employees or third persons for a continuous period of time, that is carrying an intent to intimidate and humiliate an employee in the form of words and behaviors that infringe on the employee's personality rights. As a result of this process, the aim that is usually desired is to leave the individual helpless in the working life, to provide sicken and to leave work with own request. The stress caused by the mobbing behavior of the individual is insistent and long-lasting, affecting both the individual and society in a negative way. In addition to mobbing, situations such as the complexity of technology, more business diversity, precarious working conditions, organizational injustices, excessive workload, improper employment, lack of communication in the work environment, role conflict and uncertainty, negative physical conditions of the workplace and lack of progress opportunities increases the working stress of the individual in the working life. The concept of burnout, one of the mental negativities that this intense job stress experienced in working life reflects on an individual level that the energy resources of the individual can not cope with work stress. Burnout is a major risk to working life, which reduces the mental, physical and mental efficiency of the employee to the lowest level. Particularly as a result of burnout syndrome, which is experienced by service sector workers due to work stress, there is a decline business performance, unhappiness at work, conflict, absenteeism and to leave at work are observed. With this study, it is aimed to explain the concept of mobbing in the workplace and the relationship with job burnout is tried to be revealed

Keywords: *Mobbing, Harrasment in the Workplace, Burnout, Work Life.*

GİRİŞ

Günümüzde hemen her işyerinde karşımıza çıkabilecek bir olgu olan mobbing (psikolojik taciz) ve tükenmişlik kavramları çalışma hayatında ayrı ayrı bireye zarar veren stres kaynaklarıdır. İnsanlık tarihi kadar eski olan psikolojik taciz davranışının uygulayıcıları mağdurlarına lakap takar, aşağılar, dışlar, dedikodusunu yapar ve kızdırarak saldırgan davranışlarda bulunurlar. Çalışma hayatında karşılaşılan bu tür psikolojik taciz davranışları ilk kez İskandinav ülkelerinde “Mobbing” olarak adlandırılmıştır (Palaz, 2016: 20).

Mobbingle ilgili çalışmalar, dünyada ve ülkemizde özellikle 2000’li yılların başından itibaren hızlı bir ivme kazanarak eğitim (Cemaloğlu ve Kılınç, 2012: 137-151; Farrington, 2010: 8-9; Uğurlu vd., 2012: 718-749; Yaman, 2007), sağlık (Dikmetaş, Top ve Ergin, 2011: 1-15; Tengilimoğlu ve Mansur, 2009: 69-84; Yılmaz: 2013), bankacılık (Karcıoğlu ve Çelik, 2012: 59-75; Kök, 2006: 443-448, Koyuncu, 2015) ve turizm (Demirçivi, 2008) gibi farklı farklı sektörlerde ve özellikle hizmet sektöründe yoğunlukla görülmektedir. Günümüzde tüm sektörlerde görülen bir sorun haline gelen mobbing davranışı, yoğun stresle işyerinde gerilimin oluşmasına sebep olan, çalışanların iş tatminini ve performansını olumsuz yönde etkileyen, sürekli olması halinde de çalışanın işe karşı kayıtsızlık, bıkkınlık, yılgınlık, veriminin düşüşü ve işten ayrılma eğilimi davranışı belirtileriyle iş tükenmişliğinin ortaya çıkmasında etkili bir faktördür.

Mesleki bir tehlike olarak adlandırılan tükenmişlik sendromu (burnout), bireyin yoğun iş temposu gereği duygusal tükenme, duyarsızlaşma ve düşük kişisel başarı hissiyle iç kaynaklarında tükenme durumunu ifade etmektedir (Budak ve Sürgevil, 2005: 96). Tükenmişliğin alt yapısında yer alan örgütsel tetikleyicilere baktığımızda ise; işyerinde uygulanan mobbing davranışlarının yanı sıra ağır iş yükü, iş güvenliği yoksunluğu, kontrol, teknolojideki değişimler, işyerinin olumsuz fiziksel koşulları, geri bildirim ve sosyal destek yetersizliği ve örgüt içi iletişimsizlik gibi nedenler yer almaktadır (Sürgevil Dalkılıç, 2014:90).

1. Mobbing (İşyerinde Psikolojik Taciz) Kavramı

Mobbing kavramı, ilk olarak hayvan davranışlarını inceleyen Avustralyalı bilim insanı Kontranz Lorenz tarafından 1960’lı yıllarda, hayvanlar arasındaki baskı ve yıldırma hareketlerini açıklamak için kullanılmıştır (Çobanoğlu,

2005:26). Mobbing'in iş hayatını kapsayacak şekilde kullanımı ise ilk kez 1980'li yıllarda İsveçli bilim adamı Heinz Leymann tarafından gerçekleştirilmiştir. Leymann mobbingi 1984 yılında "İş Hayatında Güvenlik ve Sağlık" konulu raporda incelemiş ve mobbingi; "Bir veya birkaç kişi tarafından, bir diğer kişiye yönelik (nedeni, düşünce ve inanç ayrılığından, kıskançlık ve cinsiyet ayrımına kadar çok çeşitli olabilen), sistematik bir biçimde, düşmanca, ahlak dışı bir iletişim yöneltimesi şeklinde ortaya çıkan bir çeşit psikolojik terör" olarak tanımlamıştır (Tınaz, Bayram ve Ergin, 2008: 5). Mobbing; saldırgan, mütecaviz ya da hakaret edici davranışla, gücü kötüye kullanarak kurbanın kendisini tehdit altında, aşağılanmasına neden olmaktadır. Mobbinge, kurbanın özgüveni zayıflatılır ve onun kronik bir endişe ve yoğun stres altında kalması amaçlanır (Tutar, 2004, s.10). Başka bir tanıma göre; mobbing; bir kişinin, diğer insanları kendi rızaları ile veya rızaları dışında başka bir kişiye karşı etrafında toplaması ve sürekli kötü niyetli hareketlerde bulunma, ima, alay ve karşısındakinin toplumsal itibarını düşürme gibi yollarla, saldırgan bir ortam yaratarak onu işten çıkmaya zorlamasıdır (Davenport, Swartz ve Eliot, 2003, s.15).

İş hayatında mobbing uygulayan kişi, hedef seçilen bireye karşı duygusal saldırı taktiklerinin ısrarla yapılması suretiyle mağdurun, heyecan, cesaret ve azminin kırılarak, kişinin endişe, şaşkınlık, dehşet, üzüntü, kaygı, kendine acıma, yalnızlık, korku gibi olumsuz duyguları tetiklenerek moralinin bozulmasını amaçlamaktadır (Gün, 2009: 19). Belirli bir saldırganlık ve yıkıcılık içeren davranışların Mobbing kapsamında değerlendirilebilmesi için, bu davranışların belirli bir süreyi içermesi (haftada en az 1 kez gerçekleşmesi ve bunun da en az 6 ay boyunca sürmesi), belirli bir hedefe yönelik olması ve bu davranışlara maruz kalan kurbanın, durumla baş etmekte zorlanıyor olması gerekmektedir (Leymann, 1996:166; Einersen, 2000:380; Solmuş, 2005:6).

İşyerinde uygulanan mobbingin belli başlı herhangi bir sebebi bulunmama ile birlikte; mobbing sürecindeki rollerle ilgili olarak üç grup insan ayırt edilebilir. Süreç içerisinde rol alan kişilerin her birinin ayrı bir özelliği bulunmasına rağmen, birbirlerinden etkilendiklerini söylemek mümkündür. Tınaz'a göre mobbing süreci içerisinde rol alan gruplar; mobbing uygulayanlar (saldırganlar, tacizciler, zorbalar), mobbing mağdurları (kurbanlar, hedefler) ve mobbing izleyicileridir (Tınaz, 2006: 57). Lynch'e göre; mobbing uygulayıcılarının kişilik özelliklerinin mobbinge neden olduğu, bu kişilerin agresif, aynı zamanda empati yoksunluğu içinde oldukları ve mağdurlarına acı çektirmekten zevk aldıklarını ifade etmek mümkündür (Özler ve Mercan, 2007:

25). İşyerinde mobbing uygulayan kimselerin ruh halleri incelendiğinde genellikle güvensiz, kuşkucu, alıngan, kinci, öfkeli ve kıskanç bir kişilik taşıdıkları görülmektedir. Tutum ve davranışları bir nevi paranoid ve baskıcı bir eğilimi yansıtır niteliktedir. Mobbing uygulayanların algı yetenekleri, savunma ve yenme içgüdüsüne dayandığı için, sürekli açık bulunmaktadır. Hep suçlayıcı bir tavır içinde olduklarından, muhataplarının en küçük hatalarını bile büyütmeğe çalışırlar. Çünkü kendilerine güvenleri yoktur ve sürekli bir tehdit duygusu altında yaşamaktadırlar (Çobanoğlu, 2005: 35).

Genel olarak bakıldığında iş hayatında başarılı olan bireyler, diğer iş arkadaşlarının kendisine karşı kıskançlık duyguları geliştirmelerine neden olduğu için bu kişilerin mobbing mağduru olma riskleri fazladır. İş hayatında başarısız olan kimseler ise; başarısızlığı, yavaşlığı ve geçimsizliğiyle adeta diğer iş arkadaşlarının kendisine mobbing uygulamasına daha açık bir görünüm ortaya koymaktadırlar. Leymann, Mobbing (Psikolojik Şiddet) mağduru için son derece sade ve fonksiyonel bir tanımlama yapmıştır. “Kurban, kendisinin kurban olduğunu hissedendir. Mobbing süreci içinde; Mobbing mağdurunun yaşadıkları şöyle sıralanabilir:

- Bireyde hastalık belirtileri ortaya çıkar, hastalanır, işe gelmez, işine son verilir.
- Stres yaşar ve buna bağlı olarak psikosomatik semptomlar ortaya çıkar. Bazen ağır bir depresyon yaşar, intiharı düşünebilir ve hatta intihar girişiminde bulunabilir.
- Rolünü geri rol olarak tanımlar ve “Beni aralarına almıyorlar” der.
- Bir yandan suçu olmadığına inanır.
- Diğer yandan her şeyi her zaman yanlış yaptığına inanır.
- Kendine güveni olmadığı gibi, genel bir kararsızlık içerisindedir.
- İçinde bulunduğu durumdan dolayı her türlü sorumluluğu reddeder veya her şeyden kendini sorumlu tutar (Walter, 1993; Alıntılayan; Tınaz, 2006: 95).

İşyerinde psikolojik tacizin fail ve mağdurun dışında bir diğer tarafını ise, mobbing izleyicileri teşkil etmektedir. İşyerinde mobbing sürecinde izleyici olarak rol alanlar, sürece doğrudan dâhil olmamakla birlikte, bir şekilde süreci algılayan, yansımalarını yaşayan, olan bitenler karşısında çoğu kez susmayı tercih eden kişilerdir. İş arkadaşları, amirler veya yöneticiler arasında

olayın içinden kolayca sıyrılabilmek için herhangi bir sorumluluk almaktan kaçan çok sayıda izleyici olabilir (Tınaz vd., 2008: 49).

İşyerinde yaşanan mobbingin mağdur üzerindeki sonuçları üç açıdan değerlendirilebilir (Sevinçok, 2016:11).

- **Psikopatolojik sorunlar;** aşırı stres, kaygı ve sinirlilik hali, uyku bozukluğu, uykuya dalmada zorluk çekme, sabah rahat uyanamama, gün boyu kendini yorgun hissetme, saptantılı düşünce hali, paranoya, odaklanma problemi, içe kapanma, kendini suçlama, çaresizlik, özgüvensizlik, intihar eğilimi.
- **Psikosomatik sorunlar;** yüksek tansiyon, astım atakları, çarpıntı, kalp rahatsızlıkları, panik atak hali, mide/ bağırsak rahatsızlıkları, kronik baş ağrısı, saç dökülmesi, aşırı derecede kilo alma veya verme hali.
- **Davranışsal sorunlar;** saldırgan davranışlar sergileme, düzensiz beslenme, aşırı derecede alkol kullanma, yüksek oranda sigara tüketme, madde bağımlılığı ve cinsel işlev bozukluğu hali.

Ayrıca mobbingin işyerinde yarattığı sorunlara bakıldığında; bireyler arası huzursuzluk, çatışma hali, hastalıklı örgüt kültürü, kısıtlanmış yaratıcılık, güvensizlik ortamı, karşılıklı saygıda eksilme, hastalık izinlerinin artması, yüksek oranda işçi devir hızı, düşük verim, kalitesiz üretim, uzmanlık kaybı ve çalışmaya karşı isteksizlik şeklinde sonuçlar ortaya çıkmaktadır (Sevinçok, 2016:14-15). Mobbing, kamu ve özel sektör işyerleri açısından ortak bir sorun olup bu yönüyle tüm çalışanları yakından ilgilendirmektedir. Mobbing sadece özel sektörde değil, kamu kurumlarında da söz konusudur. Özellikle işyerlerinde görülen mobbing genel olarak işverenler tarafından, çalışanlar üzerinde sistematik ve sürekli baskı yaratarak onları işten ayrılmaya zorlamak ve böylece tazminat ödemekten kurtulmak amacıyla da uygulanmaktadır (Bozbel ve Palaz, 2007, s. 68).

2. Tükenmişlik Kavramı

Tükenmişlik kavramı, ilk olarak 1970'li yıllarda Amerika'da müşteri hizmetlerinde çalışanların iş hayatında yaşadığı bunalımı ifade etmek için kullanılmış bir kavramdır. Fakat, 1961 yılında yayınlanan Greene'nin "Bir Tükenmişlik Olayı", orijinal adıyla "A Burn-out Case" isimli romanında bu kavram, bir

mimarın ruhsal çöküntüsünü ve hayal kırıklığını anlatan ve sonrasında herşeyini bırakıp Afrika'ya gidişini konu alarak yer bulmuştur. "Büyük bir bıkkınlık ve kişinin işine duyduğubağlılık ile idealizminin sönmesi" şeklinde tanımlanmıştır. Tükenmişlik kavramı özellikle araştırmacılar tarafından incelenen bir konu olmasından çok, bu konu hem uygulayıcılar hemde sosyal eleştirilenler tarafından sosyal bir problem olarak önemi anlaşılmış bir konudur (Sürgevil Dalkılıç, 2014:5).

Tükenmişliğin sözlük anlamı, "insanların yoğun çalışma, stres, doyumsuzluk gibi nedenlerle işlerinin gereklerini yapamama hali" olarak tanımlanmaktadır (Önsal, 2017: 508). Herbert Freudenberger (1974:159) ise tükenmişliği; "başarısız olma, yıpranma, enerji ve güç kaybı veya karşılanamayan istekler, zorlanmalar sonucunda oluşan iç kaynaklarda tükenme hali" olarak tanımlamış ve tükenmenin sebebi ne olursa olsun her insanı etkisiz ve pasif hale getirdiğini belirtmiştir (Basım ve Şeşen, 2006, s.16). Tükenmişlikle ilgili günümüzde en kabul görmüş olan tanım, bu konuyla ilgili araştırma yapan çalışanlar arasında ilk sıralarda yer alan ve kendi adıyla anılan Maslach Tükenmişlik Envanterini geliştiren Christina Maslach'a aittir. Maslach bu kavramı "iş gereği insanlarla yoğun iletişim içerisinde olanlarda görülen duygusal tükenme, duyarsızlaşma ve düşük kişisel başarı hissi" şeklinde üç boyutta tanımlamıştır (Maslach ve Zimbardo, 1982:3).

- **Duygusal Tükenme;** tükenmişliğin bireysel stres boyutunu ifade etmekte olup, duygusal tükenme (işe gitme düşüncesinin yorgunluk hissettirmesi) ve fiziksel tükenme (kronik baş ağrıları, üşüme, uykuda azalma gibi) şeklinde kendini göstermektedir.
- **Duyarsızlaşma;** tükenmişliğin kişiler arası boyutunu ifade etmekte olup, kişinin müşterilere karşı ilgisiz, katı ve negatif tutum sergilemesi, mümkün olduğunda az iş yapma eğilimi göstermesi, meslektaşlarına karşı alaycı davranışlarda bulunması şeklinde kendini göstermektedir.
- **Kişisel Başarı (Kişisel Yeterlilik);** tükenmişliğin kişisel gelişme boyutunu ifade etmekte olup, kişinin iç dünyasında kendini yeterli ve başarılı hissetmesinde eksilen duyguları, kendini olumsuz değerlendirmesi ve kendine olan inancındaki eksilme şeklinde ortaya çıkmaktadır (Yirik vd., 2014: 6225-6226).

Tükenmişliğe etkileyen faktörler; bireysel ve örgütsel faktörler olarak incelenmektedir. Ancak bu çalışmada bireysel faktörlere kıyasla çalışma hayatında örgütsel faktörlerin tükenmişlik üzerindeki etkisi incelenmek istendiğinden örgütsel faktörlere daha ağırlık verilmiştir. Bu doğrultuda, bireyde tükenmişlik duygusunu etkileyen örgütsel faktörler; yıldırma davranışına maruz kalma, aşırı iş yükü altında kalma, rol çatışması yaşama ve örgütsel adalet sorunu olarak sıralanabilmektedir (Keser, 2015:189).

Yıldırma davranışına maruz kalma; örgütte bireye yönelik gerçekleştirilen yıldırma davranışına mobbing adı verilmektedir. Bu davranış iş yerinde çalışana karşı bilinçli olarak yapılan ve özellikle iş arkadaşları ya da yöneticileri tarafından uygulanan faaliyetleri kapsamaktadır. Belirli bir saldırganlık ve yıkıcılık içeren yıldırma davranışının altında yatan amaç, çalışana rahatsız ve huzursuz ederek, bu zorbalıkla baş etmeye zorlamaktır. Yıldırma davranışıyla birlikte kurban tükenmişlik sürecine girmekte ve önlem alınmazsa hızla tükenmişlik sendromununun getirdiği düşük moral, iş tatminsizliği, iş devamsızlık, performansta düşüş, örgüt bağlılığının azalması, işten ayrılma, sağlık problemleri, çevre ile iletişimsizlik ve özgüven problemleri gibi bireysel ve örgütsel sonuçları birey üzerinde ortaya çıkmaktadır (Keser, 2012: 462-466).

Aşırı iş yükü; aşırı görev yükü olarak da ifadesi mümkün olan bu kavram, bireyin normal zaman dilimi ve yetenekleriyle belirli bir kalitede yapabileceğinden daha fazla işle görevlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Yüksel, 2004: 215). Aşırı iş yükünün, iş stresini arttırdığı ve bu durumun çalışana üzerinde yüksek kolestrol, artan kalp atış hızı gibi psikolojik göstergelerinin yanı sıra iş kalitesinde düşme ve iş tatminsizliğine de sebep olduğu belirtilmektedir. Özellikle hizmet ağırlıklı işlerde; askerler, sağlık çalışanları, büro memurları, hava trafik kontrolörleri ve avukatlar gibi meslek çalışanlarının yüklenildiği iş yükünün bir stres kaynağı olduğu belirtilmektedir (Kızıldağ, 2014:253).

Rol çatışması yaşama; çalışma hayatında bireyin çoklu yetki sahibi olmasından kaynaklanan ve iş tükenmişliği ile pozitif ilişkili olduğu ortaya konulan bir kavramdır. Bireyin yapması gerektiğine inandığı iş ile baskı grubunun

(diğer çalışanlar ya da yöneticiler) kendisinden yapmasını beklediği iş arasında kalma ve çatışma yaşama halidir. Bu durumdaki bireyler işlerine tam olarak bağlanamamakta ve işleri üzerinde yeterli kontrolü sağlamada zorluk yaşamaktadırlar. Bu yoğun çatışma hali zaman içerisinde bireyin, olumsuz duygulanımlar, gerilimler ve sağlık problemleri yaşamasına sebep olmaktadır (Sürgevil Dalkılıç, 2014: 100-101).

Örgütsel adalet; bir işyerinde çalışanlar açısından önemli bir değişken olup, eksikliği hali önemli bir stres kaynağıdır. Bireyler arasında eşitlik ilkesinden uzaklaşmayı ifade eden adaletsizlik, örgütte değişik şekillerde kendini göstermektedir. Bunlar arasında en yaygın olanları işe alım aşamasındaki adaletsizlik, ücret adaletsizliği, çalışanın değerlendirilmesinde ve ödüllendirilmesinde adaletsizlik, kariyer olanaklarındaki adaletsizlik ve sosyal haklar açısından adaletsizliktir (Keser, 2013:42). Örgüt içerisinde algılanan adaletsizliğin bireyin tükenmişliği üzerindeki etkisi, hem duygusal açıdan üzücü ve yıpratıcı olmakta hemde bireyin örgüte karşı bağlılığını yitirerek hızla duyarsızlaşmasını tetikleyici olmaktadır (Keser, 2012:462-463).

3. Mobbing ve Tükenmişlik İlişkisi Değerlendirmesi

Mobbing ve tükenmişlik olguları çalışma hayatında gerek çalışan gerekse örgütler üzerinde birçok ekonomik, sosyal, psikolojik ve sağlık sorunlarına neden olabilecek iki önemli sorundur. Çalışma hayatında stres mobbing uygulanmasının en genel sonucu ve tükenmişlik sendromunun da en önemli tetikleyicisidir.

Mobbing ve tükenmişlik arasındaki ilişkiyi gelişmiş ülkeler de dâhil olmak üzere birçok ülkede inceleyen nispi oranda çalışma yapılmıştır (Dikmetaş vd. 2011, 1-15). Bu çalışmalardan bazıları ele alındığında aşağıda yer alan sonuçlar gözlemlenmiştir. Sürgevil ve arkadaşları (2007)'nin yaptığı çalışmada belediye çalışanlarının mobbing davranışlarına maruz kalması ile tükenmişlik düzeyleri arasında aynı yönde anlamlı bir ilişkinin varlığı belirlenmiştir. Dikmetaş vd. (2011), asistan hekimlerin tükenmişlik ve mobbing düzeylerine yönelik yaptıkları araştırmada; tıp alanlarına göre bu düzeylerinde anlamlı farklılık gözlemlenmiştir. Araştırmada yaşanan mobbingin tükenmişliğin üç boyutunu da (duygusal tükenme, duyarsızlaşma ve kişisel başarı) etkilediği sonucuna varılmıştır.

Alkan ve arkadaşlarının (2011) çalışmasında ise mobbing ile tükenmişlik arasında kuvvetli bir ilişkinin bulunduğu ve mobbing davranışlarına maruz kalan kişilerin tükenmişlik yaşama düzeyinin yükseleceği belirtilmektedir. Karsavuran'ın (2011) hastane yöneticileri üzerindeki çalışmasında da mobbing ile tükenmişlik düzeyi arasında pozitif yönlü anlamlı bir ilişki bulunduğu belirtilmektedir. Aynı şekilde, Yılmaz'ın (2013) Acil ve Afetlerde Sağlık Hizmetleri biriminde görevli personeller üzerindeki çalışmasında mobbing davranışı ile tükenmişlik arasında anlamlı ilişki olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca çalışmada mobbing davranışlarına maruz kalma düzeyinin, demografik özelliklere göre farklılaşmadığı da ortaya konulmuştur.

Mete ve arkadaşlarının (2015) öğretmenlerle ilgili yaptığı çalışmada mobbing ile işe bağlı tükenmişlik algıları arasında anlamlı ve pozitif ancak zayıf bir ilişki bulunmakta mobbing algısının ise tükenmişliği olumlu yönde etkilediği belirtilmektedir. Öğretmenlerle ilgili bir diğer çalışmada ise Karakuş ve Çankaya (2012), öğretmenlerin maruz kaldığı mobbing davranışlarının stres ve tükenmişliği olumlu, iş doyumunu ve yaşam doyumunu düzeylerini ise olumsuz etkilediğini tespit etmiştir.

Yapılan çalışmaların sonuçları doğrultusunda, çalışma hayatında mobbing davranışları arttıkça bireyin örgüt içerisinde stres derecesi de artmaktadır. Yaşanılan iş stresi ve gerilim kaynaklarının ısrarlı olması ve kronik hale gelmesi bireyin gayretlerinin kırılarak davranışlarında sapmalara, hayal kırıklıklarına ve neticesinde tükenmişlik sendromu yaşamasına sebep olmaktadır. Bu sürecin hem bu durumu yaşayan çalışanlara hem de dolaylı olarak örgüte çeşitli zararları bulunmaktadır. Dolayısıyla bu vakaların en aza indirilmesi ve ortadan kaldırılması için mobbing ve tükenmişlik konularında programlar düzenlenerek bilinçlendirme eğitimleri verilmelidir. Bu konularda oluşturulan farkındalıkla, bireysel ve örgütsel düzeyde ne yaşadığını ve ne yaşattığını bilen, çözüm önerileri ve başa çıkma teknikleri hakkında bilinçli çalışma ortamları oluşturmalıdır.

KAYNAKÇA

Alkan, E., Yıldız, S. M., Bakır, M. (2011). Mobbingin beden eğitimi ve spor öğretmenlerinin tükenmişliği üzerine etkisi, *Selçuk Üniversitesi Beden Eğitimi Ve Spor Bilim Dergisi*, 13(3), 270-280.

- Basım, H.N., ve Şeşen, H. (2006). Mesleki tükenmişlikte bazı demografik değişkenlerin etkisi: Kamu'da bir araştırma, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, 6(2), 15-23.
- Bozbel, S. ve Palaz, S. (2007). İşyerinde psikolojik taciz (mobbing) ve hukuki sonuçları, *Tisk Akademi*, 2(3), 66-81.
- Budak, G. ve Sürgevil, O. (2005). Tükenmişlik ve tükenmişliği etkileyen örgütsel faktörlerin analizine ilişkin akademik personel üzerinde bir uygulama, Dokuz Eylül Üniversitesi, *İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 95-108.
- Cemaloğlu, N. ve Kılınc, A. Ç. (2012). İlköğretim okulu yöneticilerinin etik liderlik davranışları ile öğretmenlerin algıladıkları örgütsel güven ve yıldırma arasındaki ilişki, *Eğitim ve Bilim*, 37(165), 137-151.
- Çobanoğlu, Ş. (2005). *İşyerinde duygusal saldırı ve mücadele yöntemleri*, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Davenport, N. Swartz, R.D. Ve Elliot, G.P. (2003). *Mobbing işyerinde duygusal taciz*, (Çev: Osman Cem Önortay), İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Demirçivi, B. M. (2008). *Otel işletmelerinde yıldırma eylemlerinin işgören verimliliğine etkisi ve insan kaynakları yönetimi açısından değerlendirilmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Turizm İşletmeciliği Eğitimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Dikmetaş, E. Top, T. ve Ergin, G. (2011). Asistan hekimlerin tükenmişlik ve mobbing düzeylerinin incelenmesi, *Türk Psikiyatri Dergisi*, 22, 1-15.
- Einarsen, S. (2000). Harassment andbullying at work: A review of the scandinavian approach, *Agression And Violant Behaviour*, 5(4), 379-401.
- Farrington, E. L. (2010). Bullying on campus: How to identify, prevent, resolve it, *Women in Higher Education*, 19(3), 8-9.
- Freundenberger, H. J. (1974). Staff burn-out, *Journal of Social Issues*, 30(1), 159-165.
- Gün, H., (2009). Çalışma ortamında psikolojik taciz: işyeri sendromu (mobbing/bullying), Ankara: Lazer Yayınları.
- Karakuş, M. ve Çankaya, İ. H. (2012). Öğretmenlerin maruz kaldıkları psikolojik şiddete ilişkin bir model sınaması, *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 42, 225-237.
- Karcioğlu, F., ve Çelik, Ü. H. (2012). mobbing (yıldırma) ve örgütsel bağlılığa etkisi, *Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, 59-75.

- Karsavuran, S. (2011). *Ankara'daki sağlık bakanlığı hastaneleri yöneticilerinin yıldırma maruz kalmalarıyla tükenmişlik düzeyleri arasındaki ilişki*, Hacettepe Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Keser, A. (2012). Çalışma yaşamında davranış güncel yaklaşımlar, A.Keser, G. Yılmaz, S.Yürür (Ed.), *Tükenmişlik Sendromu içinde* (Ss.455-471), Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Keser, A. (2013). *Geleneksel ve güncel boyutuyla iş stresi kaynakları*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Keser, A. (2015). *Çalışma psikolojisi*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Kızıldağ, D. (2014). Endüstri ve örgüt psikolojisine giriş, R.E.Riggio (Ed.), B.Öz-kara (Çeviri Ed.), *Çalışan Stresi, Olumsuz İşgören Tutumları Ve Davranışları içinde* (Ss.247-278), 6. Baskıdan Çeviri, Ankara: Nobel Yayın.
- Koyuncu, N. (2015). *İşyerinde psikolojik şiddetin (mobbing) tükenmişlik sendromu ile ilişkisi- bankacılık sektöründe bir uygulama*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Kars.
- Kök, B. S. (2006). İş yaşamında psiko-şiddet sarmalı olarak yıldırma olgusu ve nedenleri, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*,16, 443-448.
- Leymann, H. (1996). The content and development of mobbing at work, *European Journal Of Work And Organizational Psychology*, 5, 165-184.
- Maslach, C. ve Zimbardo P.G. (1982). *Burnout- the cost of caring*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.
- Mete, M., Ünal, Ö.F., Akyüz, B. ve Kılıç,R. (2015). Psikolojik şiddetin işe bağlı tükenmişliğe etkisi: Batman ilinde öğretmenler üzerine bir araştırma, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 6(12), 37-61.
- Önsal, N. (2017). *Endüstri ilişkileri sözlüğü*, Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma Ve Eğitim Merkezi Yayınları-12.
- Özler, E. D. ve Mercan, N., (2009). *Yönetimsel ve örgütsel açıdan psikolojik terör: mobbing*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- Palaz, S. (2016). Psikolojik taciz ve yıldırma davranışları üzerine bir araştırma: Banka çalışanları örneği, *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, 5, 19-36.
- Sevinçok, L. (2016). Mobbing (işyerinde psikolojik taciz), *Karatahta iş yazıları dergisi*, 5, 1-18.
- Solmuş, T. (2005). İş yaşamında travmalar: Cinsel taciz ve duygusal zorbalık/taciz (mobbing), *İş- Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 7, 2.

- Sürgevil, O., Fettahloğlu, Ö. O., Gücenmez, S., Budak, G. ve Budak, G. (2007). Belediye çalışanlarının duygusal saldırıya uğrama ve tükenmişlik düzeylerinin incelenmesine yönelik bir araştırma, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(17), 36-58.
- Sürgevil Dalkılıç, O. (2014). Çalışma hayatında tükenmişlik sendromu tükenmişlikle mücadele teknikleri, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Tengilimoğlu, D. ve Mansur, F. A. (2009). İşletmelerde Uygulanan Mobbingin (Psikolojik Şiddet) Örgütsel Bağlılığa Etkisi, *International Journal of Economic And Administrative Studies*, 1(3), 69-84.
- Tınaz, P. (2006). *İşyerinde psikolojik taciz (mobbing)*, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Tınaz, P., Bayram, F. ve Ergin, H., (2008). *Çalışma psikolojisi ve hukuki boyutlarıyla işyerinde psikoloji taciz*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Tutar, H. (2004). İş yerinde psikolojik şiddet. Ankara: Platin Yayınları.
- Uğurlu, C. T., Çağlar, Ç., ve Güneş, H. (2012). Ortaöğretim okullarında yıldırma (mobbing) davranışlarına ilişkin öğretmen görüşleri, *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, 10(4), 718-749.
- Yılmaz, H. (2013). *Örgütlerde yıldırma davranışları, personelin tükenmişlik düzeyleri ve kişilik özellikleri arasındaki ilişkiler*, Bozok Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yozgat.
- Yirik, Ş., Ören, D. ve Ekici, R. (2014). Dört ve beş yıldızlı otel işletmelerinde çalışan personelin örgütsel stres ve örgütsel tükenmişlik düzeyleri arasındaki ilişkilerin demografik değişkenler bazında incelenmesi, *Journal of Yasar University*, 9 (35), 6099-6260.
- Yüksel, İ. (2004). Çalışma yaşamı kalitesinin tipik ve atipik istahdam açısından incelenmesi, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 5(1),47-58.
- Walter, H. (1993). *Mobbing: Kleinkrieg am arbeitsplatz*, Campus, Frankfurt.

ÜNİVERSİTELİ GENÇLERİN İŞSİZLİK KAYGILARI İLE PSİKOLOJİK DAYANIKLILIKLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ

Özden Taşğın¹ - Hasan Bozgeyikli² - Emre Emrullah Boğazlıyan³

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9576-2865

²ORCID ID: orcid.org/0000-0002-6762-1990

³ORCID ID: orcid.org/0000-0002-1741-2285

Öz

Bu araştırmanın amacı üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıklarını cinsiyet ve sosyoekonomik düzey açısından incelenmek ve psikolojik dayanıklılığın işsizlik kaygısını yordayıp yordamadığını belirlemektir. Araştırmanın çalışma grubunu Nevşehir Hacı Bektaş Veli üniversitesinde öğrenim gören ve basit tesadüfi eleman örnekleme yöntemiyle seçilen (%33,6'sı erkek; %66,4'ü kadın) 393 öğrenci oluşturmaktadır. Araştırmada veri toplama aracı olarak 4 boyutlu işsizlik kaygısı ölçeği, psikolojik dayanıklılık ölçeği ve araştırmacılar tarafından geliştirilen kişisel bilgi formu kullanılmıştır. Veriler çözümlenirken Betimsel istatistiklerin yanı sıra t testi, f testi, Pearson korelasyon tekniği ve regresyon analizi kullanılmıştır. Araştırma sonuçları kadın öğrencilerin işsizlik kaygısı düzeylerinin erkek öğrencilerden, erkeklerin psikolojik dayanıklılığının ise kadınlardan anlamlı düzeyde yüksek olduğunu göstermiştir. Bununla birlikte öğrencilerin psikolojik dayanıklılıklarının sosyo ekonomik düzeye göre farklılaşmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca çevre ve sosyal baskı ile niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutlarında orta sosyoekonomik düzeydeki öğrenciler lehine anlamlı bir fark olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Diğer taraftan psikolojik dayanıklılık ile işsizlik kaygısının dört alt boyutu arasında negatif yönlü anlamlı bir ilişki gözlenirken, psikolojik dayanıklılığın işsizlik kaygısının alt boyutlarını anlamlı düzeyde yordadığı tespit edilmiştir. Araştırmadan elde edilen sonuçlar ilgili literatür çerçevesinde tartışılarak çeşitli öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik kaygısı, psikolojik dayanıklılık, üniversite öğrencileri, cinsiyet

1 Doç. Dr., Nevşehir Hacıbektaş Veli Üniversitesi Eğitim Fakültesi, Eğitim Bilimleri Bölümü, Nevşehir
E-posta: otaskin@nevsehir.edu.tr

2 Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi Eğitim Fakültesi, Eğitim Bilimleri Bölümü, Kayseri
E-Posta: hbozgeyikli@erciyes.edu.tr

3 Lisans Öğrencisi, Erciyes Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Bölümü, Kayseri,
E-Posta: emre.bogazliyan@outlook.com

THE RELATIONSHIP BETWEEN UNIVERSITY STUDENTS' UNEMPLOYMENT ANXIETY AND THEIR PSYCHOLOGICAL RESILLIENCE

Özden Taşğın - Hasan Bozgeyikli - Emre Emrullah Boğazlıyan

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the unemployment anxiety and psychological resilience of university students in terms of gender and socioeconomic level and to determine whether psychological resilience predicts unemployment anxiety. The study group consisted of 393 students (33.6% male, 66.4% female) selected by simple random sampling method at Nevşehir Hacı Bektaş Veli University. 4-dimensional unemployment anxiety scale, psychological resilience scale and personal information form developed by researchers were used as data collection tools in the study. When the data were being analyzed; T test, F test, Pearson correlation technique and regression analysis were used as well as descriptive statistics. The results of the research showed that female students' unemployment anxiety levels were significantly higher than male students while male psychological resilience was significantly higher than female ones. Moreover, the psychological resilience of students did not differ by the socioeconomic level. In addition, it was found that environmental, social pressure, qualitative knowledge and skill deficit subscales have a meaningful difference in favor of the students in the middle socioeconomic level. On the other hand, it was found that psychological resilience was significantly negatively correlated with the four subscales of unemployment anxiety, and that psychological resilience predicted subscales of unemployment anxiety significantly. The results obtained from the research were discussed in the related literature and various suggestions were presented.

Keywords: Unemployment anxiety, psychological resilience, university students, gender

GİRİŞ

İnsanların buldukları sosyoekonomik düzeyden (SED) bir üst sosyoekonomik düzeye geçmelerinde tek meşru yol eğitimidir. Bu durum bireyleri daha üst öğrenim derecelerine devam etme konusunda teşvik eder. Ayrıca yükseköğretim mezunu bireylerin yükseköğretim mezunu olmayan bireylere göre daha iyi iş ve kazançta sahip olmaları da bu görüşü desteklemektedir. Nitekim TÜİK Ağustos 2017 iş gücü istatistiklerine göre lise derecesinin altındaki derecelere sahip bireylerde istihdam oranı %45,6, lise mezunlarında %48,7, mesleki veya teknik lise mezunlarında %58,9 iken yükseköğretim mezunlarında %68,8'dir (TÜİK, 2017). Ancak her ne kadar diğer eğitim düzeyi mezunlarına kıyasla yükseköğretim mezunlarının istihdam oranları daha yüksek olsa da işsizlik oranları da aynı şekilde yüksektir. 2017 Ağustos verilerine lise derecesinin altındakilerde işsizlik oranı %10,1, lise mezunlarında %12,9, mesleki ve teknik lise mezunlarında %11,7 iken yükseköğretim mezunlarında işsizlik oranı %14 ile geçmiş yıllara kıyasla önemli düzeyde yüksektir. Bütün bu veriler, işsizlik sorununun, yalnızca iktisadi bir sorun olmadığını; işsizliğin, ekonomik yönü yanında, mevcut eğitim sitemini de içine alan, bireysel, ailevi, toplumsal, kültürel yönleri olan, çok karmaşık bir sorun olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle, işsizlik sorunun kalıcı çözümü, belirtilen boyutların, bu sorunun ortaya çıkmasındaki rollerinin ve önem derecelerinin belirlenmesini önemli hale getirmektedir (Doğan ve Bozgeyikli, 2014). Diğer taraftan mevcut işsizlik oranları, eğitim ve işsizlik arasında olması gereken ters ilişkinin olmadığını göstermektedir. Buna bağlı olarak yükseköğretim mezunlarında işsizlik oranının önemli derecede yükselmesi doğal olarak üniversite öğrenimi gören gençlerde işsizlik kaygısı gibi önemli bir sorun alanını da ortaya çıkarmaktadır.

İş, özellikle erişkin yaşam döneminde öz-yeterlilik ve öz-saygı gibi benliği düzenleyen işlevler ile kendini gerçekleştirme için olanaklara sahip olunabilecek toplumsal yapı arasında önemli bir köprü oluşturması nedeniyle oldukça önemlidir (Kaya, 2007). Üniversite öğrenimi gören gençlerin mezuniyet sonrasında yaşadıkları toplumsal yapıyla kaynaşmalarında en önemli faktör olan iş bulma konusunda yaşadıkları belirsizlik doğal olarak kaygı yaşamalarına neden olmaktadır. Gençler ve üniversite mezunları arasında işsizlik oranlarının yüksek olmasının yanı sıra üniversite sayılarının hızla çoğalması, yükseköğretim mezunlarının iş gücüne katılım oranının yükselmesi gibi faktörler de üniversitede öğrenim gören gençlerin gelecek kaygısı ve buna bağlı olarak işsizlik kaygılarını da önemli düzeyde yükseltmektedir. Ayrıca iş bulma konusunda binlerce gençle rekabet edebilecek düzeyde kendilerini yetiştirmenin önemini giderek kavranması, işgücü piyasasındaki deneyim, işsizlik ve işe karşı algılamalar, işsizlik kaygı düzeyinin daha

da artmasına neden olmakta, işsizlik, hata ve beceriksizlik ya da utanç kaynağı olan bir kusur gibi değerlendirilmektedir (Dursun ve Aytaç, 2009). Nitekim yüksek işsizlik oranlarının gençler üzerinde çeşitli fiziksel, sosyal ve psikolojik sorunlara neden olduğu bilinmektedir (Bjarnason ve Sigurdardottir, 2003). Bir toplumun geleceğinde önemli ve etkin roller oynayacak elit bir sosyal grubu oluşturan üniversiteli gençlerin daha mezun olmadan yaşadıkları bu kaygı önemli bir toplumsal sorunun yanında ruh sağlığı açısından da önemli etkileri olan bir durum olarak ortaya çıkmaktadır.

Birey yaklaşmakta olduğunu hissettiği bir tehlikeden dolayı tedirginlik ya da endişe duymaya başladığında, aslında yaşadığı duygu kaygıdır. İş bulamama beklentisi karşısında genç birey umutsuz ve çaresiz kalabilmekte ve hatta bunalıma sürüklenebilmektedir. İşsiz kalma kaygısı yaşayan genç geleceğinden de ümitsiz ve tedirgin olabilmektedir (Akgün, Gönen ve Aydın, 2007, Önocak, 2008). Oysaki üniversite öğrencilerinin yaşama ve mesleğe hazırlandıkları bu yıllarda, sorunlarıyla baş edebilen, aktif rol alabilen, olumlu iletişim kurabilen, bireysel ve toplumsal olarak psikolojik sağlığı koruyucu faktörlerin farkında olarak bunları amaçları doğrultusunda kullanabilen bireyler olmaları beklenilmektedir. Sağlıklı bir birey olarak mesleğinde, aile hayatında sağlıklı ilişkiler kurmaları, yaşamdan zevk almaları ve geleceğe umutla bakan bireyler olarak yetişmeleri, hem toplum hem de kendileri açısından önem taşımaktadır (Gürkan, 2014). Bu noktada üniversite öğrenimi sürecinde öğrencilerin kişilik gelişimlerini destekleyecek çalışmaların yapılması önemli görülmekte ve özellikle üniversiteler bünyesinde hizmet veren rehberlik ve psikolojik danışmanlık merkezlerine önemli görevler düşüğü düşünülmektedir.

Üniversiteli gençlerin mezuniyet sonrası iş bulma konusunda yaşamaları muhtemel sorunların onlarda henüz öğrenim sürecinde oluşturduğu kaygı önemlidir. Bu açıdan gençlerin karşı karşıya kaldıkları ciddi uyum ve gelişme tehditlerine ve zor yaşam koşullarına rağmen başarılı bir şekilde normal işlevselliğe dönebilme olarak tanımlanan (Masten, 2001) psikolojik dayanıklılık düzeylerinin geliştirilmesi önem arz etmektedir. Psikolojik dayanıklılık genel olarak bir başarı veya uyum sağlama sürecini ifade eder (Hunter, 2001). Diğer açıdan psikolojik dayanıklılık, zor yaşamsal tecrübeler karşısında kişinin kendisini toparlama gücü (Garmezy, 1991) veya değişimin ya da felâketlerin başarılı biçimde üstesinden gelme yeteneği olarak da tanımlanmaktadır (Wagnild ve Young, 1993).

Psikolojik dayanıklılık, karşı karşıya kalınan risklere rağmen başarmayı sağlayan birçok kişisel nitelikleri içermektedir. Bazı araştırmacılar psikolojik dayanıklılığın doğuştan gelen bir özellik olmaktan çok öğrenme ile kazanılan bir süreç olduğunu vurgulamaktadır. Bazı kişilerin psikolojik dayanıklılığa katkıda bulunan sosyal eğilimlere fiziksel çekicilik gibi ya da genetik

eğilimlere sahip oldukları öne sürülmüş olsa da, psikolojik olarak dayanıklı bireylerin özelliklerinin birçoğu öğrenmeyle de kazanılabilmektedir (Öğül-müş, 2001). Gürkan'a (2006) göre şimdye kadar yapılan çalışmalar; psikolo-jik dayanıklılığın cinsiyet, zaman, mekân, yaş ve kültür kadar bireyin yaşadığı farklı koşullara bağlı olarak da değişen çok boyutlu bir özellik olduğunu gös-termiştir. Bunun yanı sıra psikolojik dayanıklılıkla ilgili özelliklerin hem doğu-ştan getirilmiş hem de çevre tarafından şekillendirilebilen ve desteklen-mesi gereken özellikler olduğu da vurgulanmaktadır. Bu anlamda hem birey-sel hem de dışsal faktörler önem arz etmektedir (Gürkan, 2006). Bireyin ki-şiliğinin bir parçası olan psikolojik dayanıklılığın geliştirilebilir bir özellik arz etmesi noktasında hem ailelere, hem okullara, hem de topluma önemli roller düşmektedir.

Bu çalışmanın amacı, yoğun işsizliğin yaşandığı koşullarda üniversite son sınıf öğrencilerinin yaşadıkları işsizlik kaygısı düzeyi ile psikolojik dayanık-lılık düzeyi arasındaki ilişkiyi belirlemektir. Bunun yanı sıra üniversite öğ-rencilerinin işsizlik kaygısı ve psikolojik dayanıklılık düzeylerinin cinsiyet ve SED değişkenleri açısından farklılaşma durumunu tespit etmektir. Bu amaçla araştırmada cevabı aranan sorular şu şekilde belirlenmiştir

1. Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıkları cinsiyetlerine göre anlamlı düzeyde farklılaşmak tamıdır?
2. Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıkları SED'lerine göre anlamlı düzeyde farklılaşmak tamıdır?
3. Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıkları arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?
4. Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılıkları işsizlik kaygısını an-lamlı düzeyde yordamakta mıdır?

Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ile psikolojik dayanıklılıkları arasındaki ilişkinin incelendiği bu araştırmadan elde edilen bulguların, öğrencilerin sağlıklı bir birey olarak mesleğinde, aile hayatında sağlıklı ilişkiler kurmaları, yaşamdan zevk almaları ve geleceğe umutla bakan bi-reyler olarak yetişmelerine yönelik önemli katkılar sağlayacağı düşünül-mektedir.

YÖNTEM

Bu çalışmada üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılık düzeylerinin cinsiyet ve SED'lerine göre incelenmesinin yanı sıra psikolojik dayanıklılığın işsizlik kaygısının anlamlı bir yordayıcısı olup olmadığını test etmek amaçlandığından, araştırmanın yöntemi betimsel tarama modeli olarak belirlenmiştir.

Katılımcılar

Araştırmaya 2017-2018 eğitim öğretim yılı içerisinde Nevşehir Hacı Bektaş Veli üniversitesinde öğrenim gören toplam 393 üniversite öğrencisi katılmıştır. Araştırmaya katılan öğrencilerin % 66,4'ü (261) Kadın, % 33,6'sı (132) Erkektir. Ayrıca katılımcıların %27'si (106 kişi) kendilerini üst SED'de tanımlarken, %52,7'si (207 kişi) orta ve %20,3'ü (80 kişi) alt SED olarak belirtmişlerdir.

Veri Toplama Araçları

Kişisel Bilgi Formu: Araştırmada katılımcıların, cinsiyet ve SED düzeylerini belirlemek amacıyla araştırmacılar tarafından geliştirilen kişisel bilgi formu kullanılmıştır. Kişisel bilgi formunda yukarıda belirtilen değişkenlerle ilgili kapalı uçlu sorular sorulmuş ve katılımcılardan kendilerine uygun seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.

İşsizlik Kaygı Düzeyi Ölçeği: Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygısı düzeylerini ölçmek amacıyla Tekin (2015) tarafından geliştirilen "İşsizlik kaygısı ölçeği" kullanılmıştır. Ölçek "İstihdamdaki Daralma Ve İş Gücü İhtiyacındaki Azalmanın Etkisi" 9 madde, "Çevresel ve sosyal baskı" 8 madde, Kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği" 5 madde ve "Nitelsel olarak bilgi ve beceri eksikliği" 4 madde olmak üzere toplam dört alt boyut ve 26 maddeden oluşmaktadır. Ölçekte katılım düzeyini belirlemek amacıyla Likert tipi beşli derecelendirme ölçeği kullanılmaktadır. Ölçeğin alt boyutlarından alınan puan yüksekliliği ilgili boyutta yüksek kaygıyı ifade etmektedir. Faktör analizi sonucunda değişkenler toplam açıklanan varyansı %47.432 olan 4 faktör altında toplanmıştır. Güvenirliliğine ilişkin bulunan alpha ve açıklanan varyans değerine göre "İşsizlik Kaygısı" ölçeğinin geçerli ve güvenilir bir araç olduğu anlaşılmıştır (Tekin, 2015). Bu çalışma için hesaplanan iç tutarlık katsayıları "İstihdamdaki Daralma Ve İş Gücü İhtiyacındaki Azalmanın Etkisi" alt boyutu

için $\alpha=,86$, “Çevresel ve sosyal baskı” alt boyutu için $\alpha=,82$, “Kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği” alt boyutu için $\alpha=,76$ ve “Niteliksel olarak bilgi ve beceri eksikliği” alt boyutu için $\alpha=,72$ olarak bulunmuştur.

Kısa Psikolojik Dayanıklılık Ölçeği (KPSÖ): Öğrencilerin psikolojik sağlık düzeylerini belirlemek amacıyla Smith ve ark. (2008) tarafından geliştirilen ve Türkçe’ye uyarlaması Doğan (2015) tarafından yapıla “Kısa Psikolojik Sağlık Ölçeği” kullanılmıştır. KPSÖ, 5’li likert tipinde bir dereceleme ile derecelendirilen 3 olumlu 3 olumsuz olmak üzere toplam 6 maddelik bir ölçme aracıdır. Ölçekte bulunan ve tersten kodlanan maddeler çevrildikten sonra, alınan yüksek puanlar, yüksek psikolojik sağlamlığı ifade etmektedir. Ölçeğin Türkçe formunun geçerliği kapsamında yapılan faktör analizi sonuçları toplam varyansın % 54’ünü açıklayan tek faktörlü bir yapıda olduğunu, ölçek maddelerine ilişkin faktör yüklerinin ise, .63 ile .79 arasında değişen değerlerde olduğunu göstermiştir. KPSÖ’nün güvenilirliği için hesaplanan iç tutarlık katsayısı,83 olarak bulunmuştur (Doğan, 2015). Bu çalışma için hesaplanan iç tutarlık katsayısı $\alpha=,79$ olarak bulunmuştur.

Verilerin Analizi

Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıklarının cinsiyete göre farklılaşma durumunu tespit etmek amacıyla bağımsız gruplar için t testi, SED’lerine göre farklılaşma durumunu belirlemek için tek yönlü varyans analizi (ANOVA) yapılmıştır. Bunun yanı sıra işsizlik kaygısı alt boyutları ile psikolojik dayanıklılık ölçeğinden alınan puanlar arasındaki ilişkiyi belirlemek amacıyla pearson korelasyon katsayısı kullanılmıştır. Psikolojik dayanıklılığın işsizlik kaygısı alt boyutlarını yordama düzeyini tespit etmek için doğrusal regresyon analizi tekniği kullanılmıştır. Araştırmada manidarlık düzeyi ,05 olarak alınmıştır.

BULGULAR

Bu bölümde araştırmada toplanan verilerin istatistiksel çözümlenmeleri sonucunda elde edilen bulgular yer almıştır. Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıklarının cinsiyetlerine göre farklılaşmasına ilişkin yapılan bağımsız gruplar için t testi analizi sonuçları Tablo 1’de sunulmuştur

Tablo 1. Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıklarının cinsiyetlerine göre farklılaşmasına ilişkin t testi analizi sonuçları

Değişkenler	Cinsiyet	N	X	Std. Sapma	t	p
İstihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi	Kadın	261	30,32	7,40	4,216*	,001
	Erkek	132	26,91	7,89		
Çevre ve sosyal baskı	Kadın	261	25,17	6,74	3,784*	,001
	Erkek	132	22,17	8,60		
Kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği	Kadın	261	14,57	3,91	2,951*	,003
	Erkek	132	13,29	4,35		
Niteliksel bilgi ve beceri eksikliği	Kadın	261	10,85	3,38	2,106*	,036
	Erkek	132	10,06	3,75		
Psikolojik Dayanıklılık	Kadın	261	19,31	4,98	-3,705*	,001
	Erkek	132	21,33	5,14		

*p<.05

Tablo 1'deki bulgular incelendiğinde kadın üniversite öğrencilerinin işsizlik kaygısı ölçeği alt boyutlarından aldıkları puan ortalamalarının erkek öğrencilerin puan ortalamalarında yüksek olduğu görülmektedir. İşsizlik kaygısının bütün alt boyutlarında gruplar arasındaki farkın anlamlılığını test etmek amacıyla hesaplanan t değerleri kadın ve erkek öğrencilerin işsizlik kaygısı düzeylerinde ,05 düzeyinde manidar bir farkın olduğunu ifade etmektedir. Bu bulguya göre kadın üniversite öğrencilerinin, istihdam daralması ve işgücü ihtiyacının azalması, çevre ve sosyal baskı, kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği ve niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutlarındaki kaygı düzeylerinin erkek üniversite öğrencilerinkinden anlamlı düzeyde yüksek olduğu söylenebilir. Diğer bir ifadeyle kadın üniversite öğrencilerinin işsizlik kaygıları erkek öğrencilerinkinden anlamlı düzeyde yüksektir.

Kadın ve erkek üniversite öğrencilerinin psikolojik dayanıklılık ölçeğinden aldıkları puan ortalamaları arasındaki farkın anlamlılığını test etmek amacıyla hesaplanan t değeri ($t=-3,705$, $p<,05$) gruplar arasında ,05 düzeyinde anlamlı bir farkın olduğunu göstermektedir. Bu bulguya göre erkek üniversite öğrencilerinin psikolojik dayanıklılık düzeyleri kadın öğrencilerinkinden anlamlı düzeyde yüksektir.

Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıklarının SED'lerine göre farklılaşmasına ilişkin yapılan F testi (ANOVA) analizi sonuçları Tablo 2'de sunulmuştur

Tablo 2. Üniversiteli gençlerin işsizlik kayguları ve psikolojik dayanıklılıklarının SED'lerine göre farklılaşmasına ilişkin F testi (ANAVO) analizi sonuçları

Değişkenler	SED	N	X	Std. Sapma	F	p
İstihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi	Üst SED	106	28,08	7,74	2,178	,155
	Orta SED	207	29,92	7,61		
	Alt SED	80	28,71	7,90		
Çevre ve sosyal baskı	Üst SED	106	22,72	7,54	3,584*	,029
	Orta SED	207	25,06	7,42		
	Alt SED	80	23,73	7,61		
Kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği	Üst SED	106	13,98	4,37	1,055	,349
	Orta SED	207	14,41	3,96		
	Alt SED	80	13,67	4,10		
Niteliksel bilgi ve beceri eksikliği	Üst SED	106	10,29	3,56	8,726*	,001
	Orta SED	207	11,20	3,54		
	Alt SED	80	9,36	3,06		
Psikolojik Dayanıklılık	Üst SED	106	20,49	6,01	1,293	,276
	Orta SED	207	19,60	4,98		
	Alt SED	80	20,35	4,09		

*p<.05

Tablo 2'deki bulgular incelendiğinde üniversite öğrencilerinin işsizlik kaygısı ölçeği alt boyutlarından aldıkları puanların SED'e göre farklılaşmasına ilişkin bulgulardan sadece çevre ve sosyal baskı ile niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutlarında ,05 düzeyinde anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Diğer taraftan işsizlik kaygısı ölçeğinin diğer alt boyutlarında ve psikolojik dayanıklılık düzeyinde SED açısından anlamlı bir fark olmadığı gözlenmektedir. Çevre ve sosyal baskı ile niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutlarında ortaya çıkan farkın kaynağını belirlemek amacıyla yapılan TUKEY testi sonuçları Tablo 5'de verilmiştir.

Tablo 3. Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygılarının SED'lerine göre farklılaşmasına ilişkin Scheffe analizi sonuçları

Bağımlı Değişken	(I) SED	(J) SED	Ortalamalar arası	
			fark (I-J)	p
Çevre ve sosyal baskı	Üst SED	Orta SED	-2,34122*	,034
		Alt SED	-1,01108	,661
	Orta SED	Alt SED	1,33013	,404
Niteliksel bilgi ve beceri eksikliği	Üst SED	Orta SED	-,91528	,087
		Alt SED	,92995	,194
	Orta SED	Alt SED	1,84523*	,001

*p<.05

Tablo 5 incelendiğinde çevre ve sosyal baskı alt boyutundaki farkın Üst SED ve Orta SED'deki öğrenciler arasında Orta SED'deki öğrenciler lehine olduğu görülmektedir. Bu bulguya göre Orta SED'deki öğrencilerin çevre ve sosyal baskı kaygı düzeylerinin Üst SED'deki öğrencilerinkinden anlamlı düzeyde yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutundaki farkın ise Alt SED ve Orta SED'deki öğrenciler arasında yine Orta SED'deki öğrenciler lehine olduğu görülmektedir. Bu bulguya göre Orta SED'deki öğrencilerin niteliksel bilgi ve beceri eksikliği kaygı düzeyleri alt SED'deki öğrencilerinkinden anlamlı düzeyde yüksektir.

Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygısı ölçeği alt boyutlarından almış oldukları puanlar ve psikolojik dayanıklılık toplam puanı arasındaki ilişkiyi belirlemek için bu puanlara uygulanan Pearson Korelasyon analizi sonuçları Tablo 4'de sunulmuştur

Tablo 4'deki korelasyon değerleri incelendiğinde işsizlik kaygısı ölçeği alt boyutlarından alınan puanlar ile psikolojik dayanıklılık ölçeğinden alınan puanlar arasında ,05 düzeyinde negatif yönlü anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu bulgulara göre psikolojik dayanıklılık yükseldikçe işsizlik kaygısı anlamlı düzeyde düşmektedir. Bununla birlikte işsizlik kaygısı ölçeğinin alt boyutları arasında ise pozitif yönlü anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.

Tablo 4. Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıkları arasındaki ilişki

Değişkenler		1	2	3	4
1. İstihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi	r	-			
	p				
2. Çevre ve sosyal baskı	r	,777**	-		
	p	,001			
3. Kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği	r	,645**	,640**	-	
	p	,001	,001		
4. Niteliksel bilgi ve beceri eksikliği	r	,522**	,653**	,540**	-
	p	,001	,001	,001	
Psikolojik Dayanıklılık	r	-,444**	-,492**	-,392**	-,435**
	p	,001	,001	,001	,001

*p<.05

Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılık ölçeğinden almış oldukları puanların işsizlik kaygısı ölçeğinin istihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi alt boyutu toplam puanını yordama gücünü belirlemek amacıyla yapılan doğrusal regresyon analizi sonuçları Tablo 5'de verilmiştir.

Tablo 5. Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılıklarının istihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi alt boyutunu yordamasına ilişkin regresyon analizi sonucu

Yordayıcı	B	Std. Hata	Beta	t	p.
(Sabit)	42,571	1,411		30,167	,001
Psikolojik Dayanıklılık	-,670	,068	-,444	-9,795	,001
R=,444 ^a	R ² =,197		F ₍₁₋₃₉₁₎ =95,934		p=,001

a. Bağımlı Değişken: İstihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi

b. Yordayıcı: (Sabit), Psikolojik Dayanıklılık

Tablo 5'deki bulgular incelendiğinde, bağımsız değişken (yordayıcı değişken) olarak analize giren psikolojik dayanıklılığın istihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi alt boyutu puanını anlamlı düzeyde yordadığı görülmektedir (R=,444, R²=,197, F=95,934, p<,001). Bu bulgu psikolojik dayanıklılık ölçeğinden alınan puanın istihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi alt boyutundan alınan toplam puana ilişkin varyansın %19,7'sini açıkladığını göstermektedir. Bununla birlikte psikolojik dayanıklılık değişkenine ilişkin t testi sonuçları (β =-,444) psikolojik dayanıklılığın, işsizlik kaygısı ölçeğinin istihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi alt boyutunu negatif yönde ,05 düzeyinde anlamlı bir şekilde yordadığını göstermektedir.

Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılık ölçeğinden almış oldukları puanların işsizlik kaygısı ölçeğinin çevre ve sosyal baskı alt boyutu toplam puanını yordama gücünü belirlemek amacıyla yapılan doğrusal regresyon analizi sonuçları Tablo 6'da verilmiştir.

Tablo 6. Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılıklarının çevre ve sosyal baskı alt boyutunu yordamasına ilişkin regresyon analizi sonucu

Yordayıcı	B	Std. Hata	Beta	t	p.
(Sabit)	38,649	1,338		28,893	,001
Psikolojik Dayanıklılık	-,724	,065	-,492	-11,177	,001
R=,492 ^a	R ² =,242		F ₍₁₋₃₉₁₎ =124,917		p=,001

a. Bağımlı Değişken: Çevre ve Sosyal Baskı

b. Yordayıcı: (Sabit), Psikolojik Dayanıklılık

Tablo 6'daki bulgular incelendiğinde, psikolojik dayanıklılığın çevre ve sosyal baskı alt boyutu puanını anlamlı düzeyde yordadığı görülmektedir (R=,492, R²=,242, F=124,917, p<,001). Bu bulgu psikolojik dayanıklılık ölçeğinden alınan puanın çevre ve sosyal baskı alt boyutundan alınan toplam puana ilişkin varyansın %24,2'sini açıkladığını göstermektedir. Bununla birlikte psikolojik dayanıklılık değişkenine ilişkin t testi sonuçları (β =-,492) psi-

kolojik dayanıklılığın, işsizlik kaygısı ölçeğinin çevre ve sosyal baskı alt boyutunu negatif yönde ,05 düzeyinde anlamlı bir şekilde yordadığını göstermektedir.

Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılık ölçeğinden almış oldukları puanların işsizlik kaygısı ölçeğinin kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği alt boyutu toplam puanını yordama gücünü belirlemek amacıyla yapılan doğrusal regresyon analizi sonuçları Tablo 7’de verilmiştir.

Tablo 7. Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılıklarının kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği alt boyutunu yordamasına ilişkin regresyon analizi sonucu

Yordayıcı	B	Std. Hata	Beta	t	p.
(Sabit)	20,435	,770		26,529	,001
Psikolojik Dayanıklılık	-,314	,037	-,392	-8,425	,001
R=.392 ^a	R ² =.154		F _(1.391) =70,985	p=.001	

a. Bağımlı Değişken: Kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği

b. Yordayıcı: (Sabit), Psikolojik Dayanıklılık

Tablo 7’deki bulgular incelendiğinde, psikolojik dayanıklılığın kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği alt boyutu puanını anlamlı düzeyde yordadığı görülmektedir (R=.392, R²=.154, F=70,985, p<,001). Bu bulgu psikolojik dayanıklılık ölçeğinden alınan puanın kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği alt boyutundan alınan toplam puana ilişkin varyansın %15,4’ünü açıkladığını göstermektedir. Bununla birlikte psikolojik dayanıklılık değişkenine ilişkin t testi sonuçları (β =-,392) psikolojik dayanıklılığın, işsizlik kaygısı ölçeğinin kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği alt boyutunu negatif yönde ,05 düzeyinde anlamlı bir şekilde yordadığını göstermektedir.

Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılık ölçeğinden almış oldukları puanların işsizlik kaygısı ölçeğinin niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutu toplam puanını yordama gücünü belirlemek amacıyla yapılan doğrusal regresyon analizi sonuçları Tablo 8’de verilmiştir.

Tablo 8. Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılıklarının niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutunu yordamasına ilişkin regresyon analizi sonucu

Yordayıcı	B	Std. Hata	Beta	t	p.
(Sabit)	16,577	,647		25629	,001
Psikolojik Dayanıklılık	-,300	,031	-,435	-9,562	,001
R=.435 ^a	R ² =.190		F _(1.391) =91,439	p=.001	

a. Bağımlı Değişken: Niteliksel bilgi ve beceri eksikliği

b. Yordayıcı: (Sabit), Psikolojik Dayanıklılık

Tablo 8’deki bulgular incelendiğinde, bağımsız değişken (yordayıcı değişken) olarak analize giren psikolojik dayanıklılığın niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutu puanını anlamlı düzeyde yordadığı görülmektedir.

($R=,435$, $R^2=,190$, $F=91,439$, $p<,001$). Bu bulgu psikolojik dayanıklılık ölçeğinden alınan puanın niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutundan alınan toplam puana ilişkin varyansın %19'unu açıkladığını göstermektedir. Bununla birlikte psikolojik dayanıklılık değişkenine ilişkin t testi sonuçları ($\beta=,435$) psikolojik dayanıklılığın, işsizlik kaygısı ölçeğinin niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutunu negatif yönde ,05 düzeyinde anlamlı bir şekilde yordadığını göstermektedir.

TARTIŞMA VE SONUÇ

Üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılık düzeyleri arasındaki ilişkinin incelendiği bu araştırmadan elde edilen bulgular üniversiteli gençlerin işsizlik kaygısı düzeylerinin cinsiyet ve sosyoekonomik düzeylerine göre farklılaştığını ortaya koymuştur. Buna göre işsizlik kaygısı ölçümünde kullanılan ölçeğin "istihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi", çevre ve sosyal baskı", kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği" ve niteliksel bilgi ve beceri eksikliği" alt boyutlarında kadın öğrencilerin kaygı düzeylerinin erkek öğrencilerden anlamlı düzeyde yüksek olduğu sonucu bulunmuştur. Bu bulgu Türkiye'de üniversite öğrencilerinin işsizlik kaygılarına ilişkin yapılan diğer çalışmaların bulgularıyla da tutarlık göstermektedir. Tunçsiper, Biçil ve Biçen (2012), Dursun ve Aytac (2009) ve Tekin-Tayfun ve Korkmaz (2016) tarafından yapılan çalışmalarda kadın üniversite öğrencilerinin işsizlik kaygı düzeyleri erkek öğrencilerinkinden yüksek bulunmuştur. Kadın üniversite öğrencilerinin işsizlik kaygı düzeylerinin erkeklerle kıyasla daha yüksek olmasının en temel nedenlerinden birisi toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin emek piyasasına girişte etkili olmasıdır. Nitekim TÜİK 2017 Ağustos ayı işsizlik oranlarına göre üniversite mezunu erkeklerde işsizlik oranı %8,6 iken, üniversite mezunu kadınlarda bu oran yaklaşık 2,5 kat daha fazla olup %21,9'dur. Bu oranlar iş piyasasında üniversite mezunu erkeklerin kadınlara kıyasla daha kolay iş bulabildiklerini, kadınların ise iş bulma konusunda güçlükler yaşadıklarını göstermesi açısından önemlidir. Bu durum kadın üniversite öğrencilerinde gözlenen işsizlik kaygısının erkeklerle kıyasla yüksek olmasının en temel nedeni olarak değerlendirilebilir.

Üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılık düzeylerinin cinsiyete göre farklılaşmasına ilişkin bulgular incelendiğinde ise yine erkek öğrenciler lehine anlamlı bir farkın bulunduğu tespit edilmiştir. Buna göre, araştırmaya katılan erkek üniversite öğrencilerinin psikolojik dayanıklılık düzeyleri kadın öğrencilerinkinden anlamlı düzeyde yüksektir. Üniversite öğrencilerinin psikolojik dayanıklılıkları konusu ilgili literatür çerçevesinde değerlendirildiğinde çok farklı sonuçların olduğu görülmektedir. Terzi (2008) tarafından

264 üniversite öğrencisi üzerinde yapılan araştırmada elde edilen bulgular öğrencilerin psikolojik dayanıklılık düzeyinin cinsiyete göre farklılaşmadığını göstermiştir. Diğer taraftan Oktan (2008) tarafından üniversite sınavına hazırlanan ergenler üzerinde yapılan bir doktora çalışmasında kızların psikolojik dayanıklılık düzeylerinin erkeklerden anlamlı düzeyde yüksek olduğu sonucu bulunmuştur. Benzer bir şekilde Bozgeyikli ve Şat (2014) tarafından öğretmenler üzerinde yürütülen bir çalışmada kadın öğretmenlerin psikolojik dayanıklılıklarının erkeklerden daha yüksek olduğu sonucu bulunmuştur. Bununla birlikte bu araştırmada elde edilen bulguya benzer bir şekilde erkeklerin psikolojik dayanıklılıklarının kadınlara kıyasla daha yüksek olduğuna ilişkin araştırma (Yalçın, 2013) bulguları da bulunmaktadır. İlgili literatürde genel olarak ergenlik döneminde psikolojik dayanıklılık düzeyinin cinsiyete göre farklılaşmasına ilişkin bulgular bulunmaktayken yetişkinlik döneminde cinsiyetler arasında anlamlı bir fark tespit edilmemiş olduğu ifade edilmektedir.

Araştırmada ele alınan diğer bir diğer bir konu üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları ve psikolojik dayanıklılıklarının SED'e göre farklılaşma durumudur. SED açısından elde edilen bulgulara göre üniversiteli gençlerin işsizlik kaygısı düzeyleri "çevre ve sosyal baskı" ve "niteliksel bilgi ve beceri eksikliği" alt boyutlarında anlamlı düzeyde farklılaşmaktadır. "İstihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi" ve "kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği" alt boyutlarında ise anlamlı bir fark bulunmamaktadır. Bununla birlikte üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılık düzeylerinin de SED açısından anlamlı bir fark göstermediği bulunmuştur. Bu bulguya göre Orta SED'deki öğrencilerin çevre ve sosyal baskı kaygı düzeylerinin Üst SED'deki öğrencilerinkinden, Niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutunda ise Alt SED ve Orta SED'deki öğrenciler arasında yine Orta SED'deki öğrenciler lehine olduğu bulunmuştur. Bu bulgu Orta SED'deki öğrencilerin işsizlik kaygısını diğer SED'dekilerden daha fazla yaşadığını göstermesi açısından manidardır. Ayrıca gerek işsizlik kaygısı gerekse psikolojik dayanıklılıkla SED arasındaki ilişkiyi ortaya koyan herhangi bir araştırma bulunmadığı için bu bulgunun önemli önemli olduğu düşünülmektedir.

Araştırmada elde edilen önemli diğer bir bulgu da üniversiteli gençlerin işsizlik kaygı düzeyleri ile psikolojik dayanıklılıkları arasındaki negatif yönlü anlamlı bir ilişki olduğudur. Bu bulguya göre, üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılıkları arttıkça işsizlik kaygıları da anlamlı düzeyde düşmektedir yorumu yapılabilir. Üniversite sonrası iş bulma gibi stresli durumlarda bireyin performans, sağlık ve ruh hallerinin olumlu kalmasını ifade eden kişilik özelliği olarak tanımlanan (Bozgeyikli ve Şat, 2014) psikolojik dayanıklılık düzeyinin yükselmesinin olumsuz bir durum olan işsizlik kaygısını azaltıcı bir faktör olarak ortaya çıkması bu anlamda önemli görülmektedir.

Araştırmada elde edilen en temel bulgu ise psikolojik dayanıklılığın işsizlik kaygısını anlamlı düzeyde yordayıp yordamadığına ilişkindir. Bu amaçla yapılan regresyon analizi sonucunda psikolojik dayanıklılığın işsizlik kaygısının dört alt boyutunu da anlamlı düzeyde yordadığı bulunmuştur. Psikolojik dayanıklılık ölçeğinden alınan puanın istihdam daralması ve işgücü ihtiyacındaki azalmanın etkisi alt boyutundan alınan toplam puana ilişkin varyansın %19,7'sini, çevre ve sosyal baskı alt boyutundan alınan toplam puana ilişkin varyansın %24,2'sini, kişisel karamsarlık ve özgüven eksikliği alt boyutundan alınan toplam puana ilişkin varyansın %15,4'ünü ve niteliksel bilgi ve beceri eksikliği alt boyutundan alınan toplam puana ilişkin varyansın %19'unu açıkladığı sonucu bulunmuştur. Psikolojik dayanıklılık tanımlarının çoğunda bireyin birtakım risk faktörlerine rağmen, koruyucu faktörlerin katkısıyla riskli durumların olumsuz etkilerine karşı iyi uyum sağlaması ve olumlu sonuçlar elde etmesi sonucunda oluştuğu ifade edilmiştir (Sezgin, 2016). Yaşamda karşılaşılan olumsuz deneyimler ve başa gelen felaketler, kişinin psikolojik olarak sağlıklı bir yaşam sürmesinde ve psikolojik sağlamlık göstermesinde risk faktörleri olarak ifade edilmektedir (Kararımak, 2007). Psikolojik sağlamlık düzeyi yüksek olan kişiler, yaşamlarında ne yapmak istediklerini kolayca belirleyebilirler, problemlerin ortaya çıkmasını engelleyebileceklerine inanırlar ve var olan durumu düzeltmede geçmişine göre daha iyi olabileme gücüne sahiptirler (Florian, Mikulincer ve Taubman, 1995; Aydoğdu, 2013). Bu noktada işsiz kalma durumu üniversite öğrencileri için önemli bir risk faktörü olarak ortaya çıkarken, bir kişilik özelliği olan psikolojik dayanıklılık ise gençleri bu risk karşısında yaşamaları muhtemel kaygıyı azaltma yönünde önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu araştırmanın sonuçlarına dayanarak üniversiteli gençlerin işsizlik kaygıları üzerinde gelecekte yapılacak araştırmalara yönelik olarak şu öneriler sunulabilir: araştırma sonuçlarına göre üniversiteli gençlerin psikolojik dayanıklılık düzeyleri arttıkça, işsizlik kaygılarında belirgin bir düşme olmaktadır. Bu kapsamda üniversiteli gençlerin işsizlik kaygılarını azaltma yönünde psikolojik dayanıklılıklarını güçlendirme ve geliştirme çalışmalarının yapılması önemli görülmektedir. Bu yolla gençlerin üniversiteden mezun olduktan sonra iş bulma sürecinde daha sağlıklı karar alma ve kişisel gelişimlerini devam ettirme konusundaki becerileri kazanmaları sağlanabilir. Bunun yanı sıra bu araştırmada ele alınan işsizlik kaygısı ile ilişkili olabilecek diğer kişisel özelliklerin incelendiği araştırmalar yapılabilir.

KAYNAKÇA

- Akgün, A., Gönen, S. ve Aydın, M. (2007). İlköğretim fen ve matematik öğretmenliği öğrencilerinin kaygı düzeylerinin bazı değişkenlere göre incelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(20), 283 – 299.
- Aydoğdu, T. (2013). Bağlanma stilleri, başa çıkma stratejileri ile psikolojik dayanıklılık arasındaki ilişkinin incelenmesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Bjarnason, T. & Sigurdardottir, T.J. (2003). Psychological distress during unemployment and beyond: social support and material deprivation among youth in six northern european countries, *Social Science & Medicine*, 56(5), 973-985.
- Bozgeyikli, H. ve Şat, A. (2014). Öğretmenlerde psikolojik dayanıklılık ve örgütsel vatandaşlık davranışlarının bazı değişkenler açısından incelenmesi: Özel okul örneği. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 3(5), 172-191.
- Doğan, H., Bozgeyikli, H. (2014). İşsizlik sorununa farklı bir bakış açısı: Kariyer Engelleri. *II. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi Bildiri Kitabı*, 26-27 Kasım 2014, Antalya, 97-105.
- Doğan, T. (2015). Kısa Psikolojik Sağlık Ölçeği'nin Türkçe uyarlaması: Geçerlik ve güvenilirlik çalışması. *The Journal of Happiness & Well-Being*, 3(1), 93-102.
- Dursun, S. ve Aytac, S. (2009). Üniversite öğrencileri arasında işsizlik kaygısı. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 28(1), 71-84.
- Florian, V., Mikulincer, M. ve Toubman, O. (1995). Does hardiness contribute to mental health during a stressful reallife situation? the roles of appraisal and coping. *Journal of Personality and Social Psychology*, 68(4), 687-695.
- Garmezy, N. (1991). Resilience in Children's Adaptation to Negative Life Events and Stressed Environments. *Pediatric Annals*, 20(9), 459-466. <https://doi.org/10.3928/0090-4481-19910901-05>.
- Gürkan, U. (2006). Grupla psikolojik danışmanın üniversite öğrencilerinin yılmazlık düzeyine etkisi. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Gürkan, U. (2014). Üniversite öğrencilerinin yılmazlık ve iyilik halinin bazı değişkenlere göre incelenmesi. *E-Journal Of New World Sciences Academy*. [Http://Dx.Doi.Org/10.12739/Nwsa.2014.9.1.1c0603](http://Dx.Doi.Org/10.12739/Nwsa.2014.9.1.1c0603).
- Hunter, A. J. (2001). A cross-cultural comparison of resilience in adolescents. *Journal of Pediatric Nursing*, 16(3), 172-179. <https://doi.org/10.1053/jpdn.2001.24180>.
- Kararımak, Ö. (2007). *Deprem yaşamış bireylerde psikolojik sağlamlığa etki eden kişisel faktörlerin incelenmesi: Bir model test etme çalışması*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kaya B. (2007). Depresyon: Sosyo-ekonomik ve kültürel pencereden bakış. *Klinik Psikiyatri Dergisi*, 10(Ek 6), 11-20.
- Masten, A. S. (2001). Ordinary magic: Resilience processes in development. *American Psychologist*, 56(3), 227-238.

- Oktan, V. (2008) Üniversite sınavına hazırlanan ergenlerin psikolojik sağlımlıklarının çeşitli değişkenlere göre incelenmesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Öğülmüş S (2001) Bir Kişilik Özelliği Olarak Yılmazlık. I. Ulusal Çocuk ve Suç Sempozyumu: Nedenler ve Önleme Çalışmaları, 29-30 Mart, Ankara.
- Önocak, D. (2008). İşsizlik sürecinin bireyler üzerindeki psikolojik ve sosyoekonomik etkileri (Sivas Örneği). Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Cumhuriyet Üniversitesi, Sivas.
- Sezgin, K. (2016). Üniversite öğrencilerinin psikolojik sağlamlık ve dindarlık düzeylerinin incelenmesi (Dicle Üniversitesi Örneği). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır.
- Smith, B. W., Dalen, J., Wiggins, K., Tooley, E., Christopher, P., & Jennifer Bernard, J. (2008). The brief resilience scale: Assessing the ability to bounce back. *International Journal of Behavioral Medicine*, 15, 194–200.
- Tekin-Tayfun, A. N. ve Korkmaz, A. (2016). Üniversite öğrencilerinde işsizlik kaygısı: Süleyman Demirel üniversitesi öğrencileri üzerinde bir araştırma, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(17), 534-558.
- Tekin, A. N. (2015). Üniversite öğrencilerinde işsizlik kaygısı: Süleyman Demirel Üniversitesi öğrencileri üzerine bir araştırma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Terzi, Ş. (2008). Üniversite öğrencilerinde kendini toparlama gücünün içsel koruyucu faktörlerle ilişkisi Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 35: 297-306.
- TUİK (2017). İş gücü istatistikleri. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu
- Tunçsiper, B, Bicil, İ. M. ve Biçen, Ö. F. (2012, Kasım). *Üniversite son sınıf öğrencilerinin işsizlik kaygısına ilişkin tutumları üzerine bir uygulama. Türkiye Ekonomi Kurumu (TEK), üçüncü Uluslararası Ekonomi Konferansı UEK-TEK'de sunulan bildiri*, İzmir. Erişim Adresi: <http://teacongress.org/papers2012/TUNCSIPER-BICIL-BICEN.pdf>
- Wagnild, G. M., & Young, H. M. (1993). Development and psychometric evaluation of the resilience scale. *Journal of Nursing Measurement*, 1(2), 165–178. <https://doi.org/10.1016/j.apnu.2010.05.001>
- Yalçın, S. (2013) İlköğretim okulu öğretmenlerinin mesleki tükenmişlik düzeyleri ile stres, psikolojik dayanıklılık ve akademik iyimserlik arasındaki ilişki, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA YAŞAMINDA ÖZEL GRUPLARIN İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Mustafa Şen¹ - Yusuf Erdem Tunç²

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0002-3690-7582

²ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0854-4155

Öz

Geçmişten günümüze özel/dezavantajlı gruplar, istihdam sorunundan sosyal dışlanmaya, sağlık sorunlarından psikolojik sorunlara olmak üzere birçok alanda sorunlar yaşamaktadırlar. Özellikle çalışma yaşamına dâhil olmakta zorlanan ve ciddi bir istihdam sorunu yaşayan özel grupları, çalışma yaşamı içerisinde de önemli sorunlar beklemektedir. Bu sorunların da en başında iş sağlığı ve güvenliği sorunu gelmektedir. Bu çalışmanın amacı; çalışma yaşamında özel grupların iş sağlığı ve güvenliği kapsamında değerlendirilerek işyerlerinin bu gruplar için özel olarak düzenlenmesinin ne denli önemli olduğunun ortaya konulması ve bu konudaki eksikliklerin belirtilerek, görüş ve önerilerin sunulmasıdır.

Anahtar Kelimeler: *Özel Gruplar, İş Sağlığı ve Güvenliği, Çalışma Yaşamı, İş Kazası ve Meslek Hastalıkları*

¹ Yrd. Doç. Dr. Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF, Çalışma ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Trabzon - Türkiye. E-posta: mustafaesen061@gmail.com

² Arş. Gör., Marmara Üniversitesi İktisat Fakültesi, Çalışma ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, İstanbul- Türkiye. E-posta: y.erdem.t@hotmail.com

EVALUATION WITHIN THE SCOPE OF OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY OF DISADVANTAGED GROUPS IN THE WORKING LIFE IN TURKEY

Mustafa Şen – Yusuf Erdem Tunç

ABSTRACT

From past to present disadvantaged groups are experiencing many problems in many areas, from employment problem to social exclusion, from health problems psychological problems. Particularly, special groups that have difficulty in taking part in working life and experiencing a serious employment problem expect important problems in working life. The aim of this study; evaluation of disadvantaged groups in occupational health and safety in working life and to show how important it is for the workplace to be organized specifically for these groups and is to present opinions and suggestions by stating the deficiencies in this subject.

Keywords: *Disadvantaged Groups, Occupational Health and Safety, Working Life, Occupational Accidents and Diseases*

GİRİŞ

Yaşamlarını bir şekilde sürdürebilmek adına çalışmak zorunda olan bireyler çalışma yaşamı içerisinde, birçok tehlike ve risklerle karşı karşıya gelmektedirler. Bireylerin maruz kaldıkları bu risklere karşı korunmaları amacıyla başta Anayasa’da olmak üzere mevzuatta ayrıntılı düzenlemeler bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeler sadece işçi ile işveren arasında olan bir ilişki doğurmaktan ziyade, devletin de aralarında bulunduğu üçlü bir yapı şeklinde kendini göstermektedir. Bu yapının aktörlerinden birinin devlet olması, iş sağlığı ve güvenliğini salt bir özel hukuk konusu olmaktan çıkartmış ve karma bir hukuk dalı haline getirmiştir. Bu kapsamda devletin görevi daha çok düzenleyici ve denetleyici olmaktadır.

Özel gruplar devletin düzenleyici ve denetleyici rolüne en çok ihtiyaç duyan grupları oluşturmaktadır. Bu gruplar başta istihdama giriş olmak üzere istihdam süresince de zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Özel grupların sorunları bazı durumlarda fiziksel, zihinsel ve duygusal engellerden, bazı durumlarda eğitime erişimdeki kısıtlardan, bazı durumlarda ise sosyal sistemlerin kendinden kaynaklanabilmektedir. Çalışma yaşamı içerisinde karşılaşılan sorunlar özel grupları zaman içerisinde zorunlu bir şekilde ya da isteyerek istihdam dışına çıkarabilmektedir. Bu noktada bu grupların çalışma yaşamı içerisinde yer almalarını sağlayacak önlemler alınması onların topluma kazandırılmaları ve potansiyellerinden en iyi şekilde yararlanması adına önemlidir. İş sağlığı ve güvenliği önlemleri de bu noktada devreye girmekte ve sadece bu kişilerin fiziksel olarak çalışma ortamına uyumunu sağlamak değil psikolojik ve sosyal olarak da çalışma ortamına uyumunu gerçekleştirir.

Türkiye’de çalışma yaşamında özel grupların iş sağlığı ve güvenliği kapsamında incelenmesi amacıyla yapılan bu çalışma kapsamında ilk olarak iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili temel kavramlara ve tarihsel gelişime yer verilmiştir. Ayrıca 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun kapsamına ve işverene yüklediği bazı sorumluluklara da değinilmiştir. İkinci olarak iş kazası ve meslek hastalıklarıyla ilgili istatistikler Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) verileri kapsamında ele alınmıştır. Ardından mevzuata, normlar hiyerarşisine uygun bir şekilde yer verilirken devletin sosyal niteliği ile uyumlu bir şekilde analiz edilmiştir. Son olarak çalışma yaşamında özel gruplar; kadın, engelli, çocuk ve genç, yaşlı ve göçmen çalışanlar doğrultusunda ayrı ayrı ele alınarak iş sağlığı ve güvenliği kapsamında mevzuat ile ilişkisi kurulmuştur. Başta Anayasa olmak üzere 6331 sayılı Kanun, çeşitli yönetmelik ve düzenlemeler çerçevesinde özel gruplar, iş sağlığı ve güvenliği açısından değerlendirilerek eksiklikler belirtilmiş ve öneriler sunulmuştur.

1- İş Sağlığı ve Güvenliği Kavramı

Buharlı makinelerin icadıyla başlayan Sanayi Devrimi, insanlığı sadece ekonomik olarak şekillendirmekle kalmamış sosyal olarak da şekillendirmiştir. Sanayi devrimiyle birlikte işçi sınıfı ortaya çıkmış ve bu işçi sınıfı sermaye sahiplerinin nihai hedefi için yani üretime bağlı zenginlik için emeğini arzu eder duruma gelmiştir. Üretime bağlı zenginliğin yani kapitalist sistemin en temel özelliği üretim devam ettiği sürece sistemin başarılı olmasıdır. Bu nedendir ki her geçen gün üretim süreci değişmiş ve gelişim göstererek kitle üretim ortaya çıkmıştır. Ancak kitle üretim beraberinde zorlu çalışma koşullarını ve uzun çalışma saatlerini getirmiştir. Söz konusu koşullar beraberinde iş sağlığı ve güvenliği sorunlarını da getirmiştir. Başka bir deyişle iş sağlığı ve güvenliği (İSG) sanayi devriminin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır (Kılık, 2014: 4).

İş ile sağlık arasında ilişkinin tarihçesi oldukça eski çağlara dayanmaktadır. İşçi sağlığı ve iş güvenliğinin gelişimi incelendiğinde, ilkel toplumlarda çalışanların sağlıklarını korumaya yönelik neler yapıldığına ilişkin somut bulgulara rastlanmamıştır. Bugünkü anlamda işçi sağlığı ve iş güvenliği olarak tanımlanabilecek çalışmalar, köleci toplumlardan olan eski Roma'ya kadar uzanmaktadır (TMMOB, 2015: 5). Ancak iş kazalarının önlenmesi için koruyucu önlemlerin alınması ve bilimsel esaslara dayalı İSG, ilk olarak 17. yüzyılda İtalya'da B. Ramazzini tarafından "De Morbis Artificum Diatriba" isimle yazılmış olan esere kadar dayanmaktadır (Öztürk, 2008: 23).

İSG'ye yönelik ilk yazılı düzenleme ise 1802 tarihli "Çırakların Sağlığı ve Morali Yasası"dır. Bu yasa ile çalışma saatleri 12 saat olarak sınırlandırılmış ve çocuk işçilerin eğitimini engellemeyen bir çalışma düzeni öngörülmüştür (Bilir, 2004: 11). Bir diğer yasa ise yine İngiltere'de çıkan 1833 tarihli "Fabrikalar Yasası"dır. Bu yasa ile çalışma süresi 10 saate indirilmiş, 9 yaşın altındakilerin çalışması ve 18 yaşın altındakilerin gece çalışması yasaklanmıştır (Yiğit, 2005: 3). Görüldüğü üzere İSG çalışmaları ilk kez İtalya'da filizlenmişken gelişimini İngiltere'de sürdürmüştür. Bunda sanayi devriminin İngiltere'de ortaya çıkmasıyla birlikte en yıkıcı etkilerinin de ilk olarak İngiltere'de ortaya çıkması etkili olmuştur.

Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ile Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) iş sağlığı ve güvenliğini; "tüm mesleklerde işçilerin bedensel, ruhsal, sosyal iyilik durumlarını en üst düzeye ulaştırmak ve bu düzeyde sürdürmek, işçilerin çalışma koşulları yüzünden sağlıklarının bozulmasını önlemek, işçileri çalışmaları sırasında sağlığa aykırı etmenlerden oluşan tehlikelerden korumak, işçileri fizyolojik ve psikolojik durumlarına en uygun mesleki ortamlara

yerleştirmek ve bu durumları sürdürmek, özet olarak işin insana ve her insanın kendi işine uyumunu sağlamak” olarak tanımlamıştır (ILO, 2017).

Sanayileşmeye bağlı İSG sorunları ilk başlarda dikkat çekmemiştir. Bunda henüz sınıf bilincine kavuşmamış işçilerin pasiflikleri etkili olmuştur. Ancak ne zamanki bu sorunlar iş verimini ve işletmeyi tehlikeye sokmaya başlayınca İSG önem kazanmaya başlamıştır. Bir diğer ifadeyle İSG’nin önem kazanmasında ki neden, işçinin tehlike altındaki yaşamı değil işletmelerin kârlılığıdır. Bu noktada yapılan çalışmalar sermaye sahiplerinin yönetimdeki yoğun etkisine bağlı olarak sınırlı kalmış bulunmaktadır.

Türkiye’de ise İSG’ye yönelik gelişmeleri Cumhuriyet öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönemde incelemek mümkündür. Cumhuriyet öncesi dönemde, İSG’nin gelişimi sınırlı olmakla birlikte daha çok bölgesel nitelikte ve asıl amacın üretimin devamlılığını sağlamaya yönelik, bazı hukuki düzenlemelerin yapılmasına yönelik olmuştur (Tokol ve Alper, 2015: 258). Osmanlı Devleti’nde Sanayi Devrimi’ne paralel bir gelişmenin yaşanmaması, İSG düzenlemelerinin sığ bir alanda yavaş ilerlemesine yol açmıştır. Osmanlı’da az sayıda sanayi işletmesinin mevcut olması ve bu işletmelerin de maden sektöründe yer alması nedeniyle ilk İSG düzenlemeleri maden sektörü ve dolayısıyla maden işçileri kapsamında gelişim göstermiştir.

Osmanlı döneminde madencilik alanında iki düzenleme öne çıkmaktadır. Bunlardan biri 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesidir. Bu Nizamname Osmanlı’nın İSG ile ilgili ilk yazılı belgesidir. Diğer düzenleme ise 1869 tarihli Maadin Nizamnamesidir. Bu Nizamnamenin öne çıkan özelliği, işyeri hekimi ve işyeri eczanesi sistemini getirmesidir (Erkan, 1999: 22).

Cumhuriyet döneminde ise 818 sayılı Borçlar Kanunu ile işverenin, iş kazası ve meslek hastalığıyla ilgili hukuki sorumluluğu düzenlenmiştir. 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıha Kanunu ile işyerlerine sağlık hizmeti götürülmüş, kadın ve çocukların çalışma koşulları düzenlenmiştir. İSG’ye yönelik ayrıntılı düzenlemeler 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile mümkün olmuş, 1475 sayılı İş Kanunu ile devam ettirilmiştir. 1982 Anayasası ile bireylerin maddi ve manevi varlığı devlet koruması altına alınmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu ve ona müteakip tüzük ve yönetmeliklerle İSG ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olsa da 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK) ile birlikte 4857 sayılı yasanın ilgili maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 6098 sayılı Borçlar Kanunu’nda ise işçi ve işverenin karşılıklı borçları ekseninde İSG önlemleri şekillendirilmiş ve İSGK ile birlikte İSG düzenlemeleri günümüzdeki halini almıştır.

20 Haziran 2012 tarihinde kabul edilen İSGK, 5 bölüm ve 39 maddeden oluşmaktadır. İSGK ile birlikte “Çalışan Temsilcisi”, “Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi”, “Güvenlik Raporu ve Kaza Önleme Politika Belgesi”, “Belgelendirme-İhtar ve İptaller” başlıklı yeni hükümlere de yer verilmiştir (Bakır,

2013: 30). İSGK ve sonrasında çıkan yönetmelikler büyük oranda AB müktebatına uyumlu bir yapı sergilemektedir. Ayrıca daha geniş bir kesimi kapsamı altına almakta, devlete düzenleyici ve denetleyici daha fazla görev vermekte ve işverenin de görev ve sorumluluklarını arttırmaktadır.

İşverenin İSG ile ilgili görev ve sorumlulukları İSGK m.4’de düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre işveren; “mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirlerin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi için çalışmalar yapar”. Bu kapsamda izleme, denetleme ve iyileştirmeler yapma sorumluluğundadır. Bu noktada risk değerlendirme yapma veya yaptırmama önem taşımaktadır. Risk değerlendirme sayesinde işin taşıdığı riskler hakkında bilgi ve verimi sahibi olunur ve bu kapsamda çalışana görev verirken, çalışanın sağlık ve güvenlik yönünden uygunluğunu göz önüne alır. Buna ek olarak yeterli bilgi ve talimat verilmemiş çalışanların da güvenliğini sağlamak adına onların hayati ve özel tehlike bulunan yerlere girmemesi için tedbirler alınır. Tüm bunları gerçekleştirirken işverenin uzman kişi ve kuruluşlardan hizmet alması gerekir. Ancak hizmet alınması, işverenin sorumluluklarını ortadan kaldırmaz. Bu süreçte işverenin karşı karşıya kaldığı maliyetler işveren tarafından işçilere yansıtılamaz. Benzer şekilde çalışanların İSG alanındaki yükümlülükleri de işverenin sorumluluklarını etkilemez (İSGK, m.4).

Söz konusu görev ve sorumluluklar geçmişteki düzenlemelerde, 50 ve üzeri işçi çalıştıran özel işyerlerine yönelik iken, 6331 sayılı Kanun ile birlikte 50 kişi çalıştırma ölçütü ve kamu-özel işyeri ayrımı ortadan kaldırılmıştır. 6331 sayılı İSGK m.2’ye göre; “kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine, çırak ve stajyerler de dâhil olmak üzere tüm çalışanlara faaliyet konusuna bakılmaksızın uygulanır” ifadesi yer almaktadır.

İSGK m.5/1’e göre; “işveren işin kişilere uygun hale getirilmesi için işyerlerinin tasarımı ile iş ekipmanı, çalışma şekli ve üretim metotlarının seçiminde özen göstermesi gerekmektedir”. Örneğin; kayıp uzvu bulunan işçinin kullanacağı ekipman fiziksel durumuna uygun olmalıdır. Diğer yandan İSGK m.10/1’e göre; “işveren, iş sağlığı ve güvenliği yönünden risk değerlendirmesi yapmak veya yaptırmakla yükümlüdür. Risk değerlendirmesi yaparken belirli risklerden etkilenecek çalışanların (genç, yaşlı, engelli, gebe veya emziren çalışanlar gibi özel politika gerektiren gruplar ile kadın çalışanların) durumuna dikkat etmelidir”. Örneğin; gebe bir çalışan titreşimin çok olduğu üretim süreçlerinde çalıştırılmamalıdır.

İşveren; acil durum planları, yangınla mücadele ve ilk yardım planları yapmakla da görevlendirilmiştir. 6331 sayılı Kanununun 11.maddesinde işveren; “acil durumlarda mücadele için işyerinin büyüklüğü ve taşıdığı özel tehlikeler, yapılan işin niteliği, çalışan sayısı ile işyerinde bulunan diğer kişileri dikkate alarak; önleme, koruma, tahliye, yangınla mücadele, ilk yardım ve benzeri konularda uygun donanıma sahip ve bu konularda eğitilmiş yeterli sayıda kişiyi görevlendirir, araç ve görevleri sağlayarak eğitim ve tatbikatları yaptırır ve ekiplerin her zaman hazır bulunmalarını sağlar” ifadesi yer almaktadır. İşveren bunları yaparken dezavantajlı durumda olanları göz önünde bulundurur ve bunların işçilerin dezavantajlarına uygun olarak şekillendirilmesini sağlar. Bu süreçlerde görevli olan kişilerin dezavantajlı durumda olan işçilerin durumları hakkında bilgilendirilmeleri ve tehlike anında uygun şekilde davranmaları için gerekli eğitimlerin verilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan işverenin, çalışanların görüşlerini alma ve katılımlarını sağlama sorumluluğu bulunmaktadır. İSGK m.18/1’e göre; “işveren, görüş alma ve katılımın sağlanması konusunda, çalışanlara veya iki ve daha fazla çalışan temsilcisinin bulunduğu işyerlerinde varsa işyeri yetkili sendika temsilcilerine yoksa çalışan temsilcilerine imkân sağlar” ifadesine yer verilmiştir. Bu kapsamda işveren diğer işçilere tanıdığı katılım hakkını dezavantajlı durumda olan işçilere de sağlamış bulunacaktır. Dolayısıyla söz konusu kişilerin karşılaşılabileceği riskler, daha önceden belirlenebilecek ve gerekli önlemler alınabilecektir.

2- Türkiye’de İş Kazası ve Meslek Hastalıkları

İSG riskleri insan yaşamı kadar eski olan “çalışma” kavramı ile birlikte ortaya çıkmıştır. Toplumun neredeyse tamamını etkileyen bu riskler uzun süre göz ardı edildikten sonra söz konusu risklerin ekonomik etkilerinin ortaya çıkmasıyla birlikte önem kazanmaya başlamıştır. Bu kapsamda başlarda sadece fiziksel riskler göz önüne alınırken günümüzde sosyal ve ruhsal risklerde kapsama alınmaya başlanmış ve böylelikle İSG gerçek anlamda işlerlik kazanmıştır.

İSG riskleri günümüzde öyle boyutlara ulaşmıştır ki içki, uyuşturucu ve savaşlardan daha fazla insan kaybına neden olmuştur. Savaşlar nedeniyle yılda 650 bin insan ölürken, iş kazaları ve meslek hastalıkları sebebiyle her yıl yaklaşık 2 milyondan fazla insan ölmektedir (Lloyd ve Mitchinson, 2008: 81). ILO verilerine göre ise her yıl yaklaşık 2.3 milyon insan iş kazası ve meslek hastalığı nedeniyle ölmektedir. Bunun 360 bini doğrudan iş kazasıyla 1.95 milyonu ise işle ilgili hastalıklar nedeniyle gerçekleşmektedir. Ayrıca iş kazaları ve meslek hastalıkları da yılda ortalama 1.25 trilyon dolar zarara ne-

den olmaktadır (ILO, 2009). Yine ILO verilerine göre, dünyada her 15 saniyede bir işçi, iş kazaları veya meslek hastalıkları nedeniyle hayatını kaybetmektedir. Her 15 saniyede 153 işçi, sağlığında ciddi tahribatlara neden olan iş kazalarına maruz kalmaktadır. Her gün yaklaşık 6 bin 300 kişi iş kazası veya meslek hastalıkları nedeniyle yaşamını kaybetmektedir. Bu ölümlerin 1000'i iş kazaları, 5.300'ü ise meslek hastalıklarından kaynaklanmaktadır (TMMOB, 2015: 1).

Tablo 1'de Türkiye'de iş kazası ve meslek hastalığına uğrayanların cinsiyet açısından sayıları görülmektedir. İş kazası sayılarına bakıldığında 2013 yılından 2016 yılına doğru bir artış yaşandığı görülmektedir. Buna ek olarak iş kazası geçiren kadınların sayısı ise erkeklerin sayısına göre oldukça düşüktür. Bunun nedeni, Türkiye'de kadınların işgücüne katılma oranının düşük olması ve mevcut yasal düzenlemeler kapsamında ağır ve tehlikeli işlerde kadınların çalıştırılmasının yasak olmasıdır.

Tablo 1. Cinsiyete Göre Türkiye'de İş Kazası ve Meslek Hastalıkları (2005-2016)

	İş Kazası Sayısı			Meslek Hastalığı Sayısı		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
2005	70.589	3.334	73.923	513	6	519
2006	75.288	3.739	79.027	571	3	574
2007	76.481	4.121	80.602	1.197	11	1.208
2008	69.369	3.594	72.963	525	14	539
2009	60.754	3.562	64.316	421	8	429
2010	59.011	3.892	62.903	514	19	533
2011	65.059	4.168	69.227	687	10	697
2012	69.090	5.781	74.871	386	9	395
2013 ³	170.644	20.745	191.389	343	8	351
2014	193.192	28.174	221.366	470	24	494
2015	206.922	34.625	241.547	470	40	510
2016	241.115	44.953	286.068	568	29	597

Kaynak: SGK (Çevrimiçi), http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, 11.09.2017

Meslek hastalıklarına yakalananların sayısı ise 2005 yılına göre 2008 yılında iki kat artmış ve daha sonraki yıllarda genel olarak azalmıştır. Cinsiyet açısından bakıldığında ise iş kazalarında olduğu gibi meslek hastalığına yakalanan erkeklerin sayısı kadınlara kıyasla oldukça fazladır. Türkiye'de meslek hastalığının az olmasının nedenleri arasında, meslek hastalığı olgularının

³ 2012 ve öncesi yıllarda iş kazası geçiren sigortalı sayılarına ait istatistiklerde, ödemesi yapıp kapatılan iş kazası vaka sayıları esas alınmaktaydı. 2013 yılından itibaren iş kazası bildirim formunun elektronik ortamda alınmaya başlanması ile iş kazası geçiren tüm sigortalı sayılarına ait veriler, AB standartları da (ESAW) dikkate alınarak verilmeye başlanmıştır. Yöntemdeki bu değişiklik nedeniyle sayılar önceki dönemlerle karşılaştırılmayacak şekilde artmış görünmektedir.

yeterince saptanamaması, meslek hastalıklarının tanısının gerek işyeri hekimleri gerekse de sağlık kuruluşlarındaki hekimler tarafından konulmaması ve hastalık-neden ilişkisinin kurulamaması olarak belirtilebilir.

Tablo 2. Cinsiyete Göre Türkiye’de İş Kazası ve Meslek Hastalıklarından Ölenler ve Sürekli İş Göremez Hale Gelenler (2005-2016)

	Ölen İşçi Sayısı			Sürekli İş Göremez Sayısı		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
2005	1.081	15	1.096	1.592	47	1.639
2006	1.587	14	1.601	2.210	57	2.267
2007	1.030	14	1.044	1.911	45	1.956
2008	851	15	866	1.651	43	1.694
2009	1.171	24	1.195	1.837	48	1.885
2010	1.431	23	1.454	2.016	69	2.085
2011	1.678	32	1.710	2.143	73	2.216
2012	736	9	745	2.140	69	2.209
2013	1.360	24	1.384	1.612	82	1.694
2014	1.589	37	1.626	1.449	60	1.509
2015	1.219	33	1.252	3.418	178	3.596
2016	1.369	36	1.405	4.199	248	4.447

Kaynak: SGK (Çevrimiçi), http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, 11.09.2017

Tablo 2’de Türkiye’de iş kazası ve meslek hastalıkları nedeniyle sürekli iş göremez⁴ duruma gelenler ile ölenlerin sayıları görülmektedir. Tabloda da görüldüğü üzere iş kazası ve meslek hastalığı nedeniyle ölenler ile sürekli iş göremez hale gelenlerin sayıları kadınlara kıyasla erkeklerde çok daha fazladır. Toplam rakamlara bakıldığında ise iş kazası nedeniyle ölenlerin sayısı 2012 yılındaki azalma dışında aynı oranlarda seyrederken sürekli iş göremez hale gelenlerin sayıları ise 2015 ve 2016 yıllarında önceki yıllara kıyasla daha fazla bir artış göstermiştir.

Bu istatistikler göz önüne alındığında iş kazası ve meslek hastalıklarının Dünya’da ve Türkiye’de daha ciddi bir şekilde ele alınması gerektiği gerçeğini ortaya koymaktadır. Bu noktada ekonomik çıkarlarının peşindeki sermayeden ziyade devletin işçiyi koruması ve sosyal dengeyi sağlaması gerekmektedir. Dolayısıyla İSG önlemlerinin alınması devletin en önemli görevlerinden biridir. 1982 Anayasası m.17/1’de bunu doğrulamaktadır. Buna göre; “Herkes yaşama, maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına sahiptir”. Bu kapsamda İSG önlemlerinin alınmasını sağlamak yaşama hakkının bir parçası olarak devletin temel amaç ve ödevlerindedir. Bu ödevin kaynağını

⁴ İş kazası veya meslek hastalığı neticesinde yetkili Sağlık Kurulundan alınan raporlar doğrultusunda meslekte kazanma gücünü %10 ve daha fazlası oranında kaybedenler sürekli çalışamaz ya da iş göremez duruma düşmüştür. Bu durumdaki işçilere sürekli iş göremezlik geliri bağlanmaktadır.

Anayasa'nın, Devletin çalışanların hayat seviyesini yükseltmek ve çalışma yaşamını geliştirmek için ilgili tedbirleri almasını düzenleyen 49.maddesi oluşturmaktadır. Ayrıca Anayasa 50.maddesinde kimsenin, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmamasından söz edilmektedir. Söz konusu madde ile özel olarak korunması gereken dezavantajlı grupların da korunmasından bahsedilmektedir.

İş sağlığı ve güvenliği düzenlemelerine yön veren bir diğer madde sağlık hakkının yer aldığı Anayasa m.56'dır. Bu maddede; "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir" ifadesine yer verilmektedir. Aynı maddenin 3.fıkrasında ise; "Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, iş birliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler" ifadesi yer almaktadır.

Tüm bu maddeler göz önüne alındığında iş ilişkisi içerisinde İSG önlemlerinin alınmasının, devletin görevleri arasında yer aldığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu sosyal devlet ilkesinin bir uzantısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal devlet ilkesi devlete sadece denetleme ve düzenleme görevlerini yüklemekte, aynı zamanda müdahale görevini de beraberinde getirmektedir. Sosyal devlet ilkesi devlete koruyucu rol belirlemekte ve bireyin hak ve hürriyetinin gerçekleşmesi ile bireyin refaha kavuşmasında bireyle birlikte çalışma görevi de yüklemektedir (Aldıkaçtı, 1997: 84).

"İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği" 15. maddesinde; "kadınlar, çocuklar, yaşlılar, özürlüler ve diğer hassas risk grupları, özellikle bunları etkileyen tehlikelere karşı korunurlar" ifadesi yer almaktadır. Buradan hareketle, çalışma yaşamında yer alan ve diğer çalışanlara göre daha savunmasız olan kadın çalışanlar, engelli çalışanlar, çocuk ve genç çalışanlar, yaşlı çalışanlar ve göçmen çalışanlar, iş sağlığı ve güvenliği kapsamında ayrı ayrı ele alınmıştır.

3. Özel Gruplara Yönelik İş Sağlığı ve Güvenliği Önlemleri

3.1. Kadın Çalışanlar

Sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkan fabrika düzeni, işçi sınıfının oluşumuna yol açmış ve kadınlar ücretli işçi olarak ilk kez bu dönemde çalışmaya başlamışlardır. Bu süreçte üretimin merkezileşmesi ve yoğunlaşması, artan rekabet koşulları, işletmeler için üretim maliyetlerinin düşürülmesi anlamında ucuz kadın emeğinin kullanılmasına neden olmuştur. Diğer taraftan 20. yüzyılın ilk yarısında meydana gelen savaşlar nedeniyle, özellikle Avrupa ve ABD'de erkeklerin çalışma yaşamından zorunlu olarak çekilmesi, kadınların istihdamını büyük oranda arttırmıştır. 1980'li yıllardan itibaren ise; artan küreselleşmeyle, yeni teknolojilerin üretim tekniklerine uyarlanmasıyla,

yeni mesleklerin ortaya çıkması, esnek çalışma modelleri ve kadınların daha rahat çalışabilecekleri hizmetler sektörünün gelişmesiyle, kadınların işgücüne katılım oranlarını belirgin bir şekilde artırmıştır (Altan, 2004: 14).

Günümüzde ise İŞKUR işgücü araştırması verilerine göre istihdamın %25,2’si kadınlardan oluşmaktadır. Bir başka ifadeyle istihdam edilen her 4 kişiden 1’i kadındır. Kadınların en fazla istihdam edildikleri alanlar %46,7 ile büro hizmetleri iken ikinci alan ise %28,5 ile hizmet ve satış elemanlığı ile nitelik gerektirmeyen işlerdir (İŞKUR, 2016: 72-73). Bu oranlar çerçevesinde; Türkiye nüfusunun %49,8’ini oluşturan kadınların çalışma yaşamına katılımının istenilen seviyede olmadığı söylenebilir. 2016 yılı verilerine göre kadınların işgücüne katılım oranı %32,5’tir. Ancak bunların %64,8’i ücretli, yevmiyeli veya işveren konumunda çalışmaktadır (TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, 11.09.2017). Bu verilerden yola çıkılarak; kadınların daha çok aile işlerinde ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığı ya da kayıt dışı sektörde yer aldığı sonucuna varılmaktadır.

Dünya genelinde ise, 1995-2015 döneminde kadınların işgücüne katılım oranı %52,4’ten %49,6’ya gerilemiştir (ILO, 2016: 6). Bu kapsamda kadınların işgücüne katılmasını arttıracak ve kadınlara yönelik iş sağlığı ve güvenliği risklerini göz önünde bulunduracak uygulamaların geliştirilmesi gerekmektedir. Nitekim Tablo 1’deki verilere bakıldığında Türkiye’de 2016 yılında iş kazası geçiren kadın sayısı 44.953 ve meslek hastalığına yakalanan kadın sayısı da 29 olarak görülmektedir. Söz konusu veriler, erkeklerden düşük olmakla birlikte kadınların işgücüne katılım oranları ile karşılaştırıldığında iş kazası ve meslek hastalıkları bağlamında kadınlar adına düşündürücü bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Genel olarak, kadınların erkeklerden daha az iş kazası geçirdiği bilinen bir gerçektir. Bu durum cinsiyete göre Türkiye’de iş kazası ve meslek hastalıklarının incelendiği Tablo 1’de de açıkça görülmektedir. Ancak boyun, omuz, kol veya elleri etkileyen kas-iskelet bozukluklarının, baş ağrısı, göz yorgunluğu, enfeksiyon hastalıkları, stres ve depresyonun erkek çalışanlara göre kadınlarda daha yüksek seviyelerde olduğu yapılan araştırmalarda ortaya çıkmıştır. Diğer yandan özellikle hamile, emziren ve yeni doğum yapan kadın çalışanların işyerlerinde, diğer çalışanlara göre daha farklı fiziksel (sıcaklık, radyasyon, gürültü vb.), kimyasal (ağır metaller, solventler, gazlar vb.) ve biyolojik (rubella, sitomegalovirus, toksoplazma, hepatit B vb.) risklere maruz kaldığı ve duyarlılıklarının daha fazla olduğu bilinmektedir (Graveling, 2011: 41). Özel risklere sahip olan bu çalışanlar için işyerlerinin iş sağlığı ve güvenliği yönünden düzenlenmesi oluşabilecek tehlikeleri uzaklaştırmada önem arz etmektedir.

Kadınlar çalışma yaşamında cinsiyetlerinden kaynaklı içsel ve dışsal risk faktörleri ile karşı karşıya kalmaktadırlar. İçsel risk faktörleri; gebelik, emzirme, menstürel bozukluklar (adet bozuklukları), menepoz ve fiziksel zayıflıktır. Dışsal risk faktörleri ise; çalışma ortamı, ev işleri, kısmi süreli işler, belirli süreli sözleşmeler, makine, teçhizat ve çalışma yönteminin kadın çalışanın fiziksel yapısına uygun olmaması, ayrımcılık (ücret, az sorumluluk, düşük iş), mesleksizlik ya da mesleki eğitimsizliktir (Graveling, 2011: 34). Kadınların karşılaşılabileceği söz konusu risklere karşı korunmaları konusunda mevzuatımızda pek çok düzenleme yer almaktadır. Bu düzenlemelerin bir kısmı kadınları, kimi tehlikelerden korumak için çalıştırma yasağı getirmekteyken bir kısmı da çalışmakta olan kadınları korumaya yöneliktir. Ancak gözden kaçırılmamalıdır ki İş Kanununda yapılan düzenlemeler sadece İş Kanunu kapsamındaki kadın işçilere uygulanacaktır (Narmanlıoğlu, 2014: 729). Bu sebeple kadının toplumsal statüsünden kaynaklı olarak geleneksel kadın işleri olarak görülen ev işleri ve ücretsiz aile işçisi olarak tarım işlerinde çalışan kadınlar İş Kanunu'nun sağladığı koruyucu yükümlerden yararlanamayacaktır.

Diğer taraftan kadınların belirli işlerde çalışmalarını yasaklayan ve sınırlandıran politikalar, istihdamda eşitliğin sağlanması ve ayrımcılığın ortadan kaldırılması kapsamında uluslararası sosyal politika düzenlemelerinde ve farklı ülkelerde tartışma konusu olmuştur. İstihdamda eşitliği engellediği ve ayrımcılık içerdiği düşünülen yasaklayıcı ve sınırlayıcı düzenlemelerin kadınların belirli meslekler, işyerleri ve işlerde çalışmasının önünde engel oluşturduğu ve işgücü piyasasındaki cinsiyet ayrımcılığını arttırdığı belirtilmiştir. Gün geçtikçe birçok ülkede kadın çalışanların iş sağlığı ve güvenliğine yönelik sınırlamaların ve yasaklamaların tamamen kaldırıldığı ya da istisnalarla kapsamının daraltıldığı görülmektedir (Kapar, 2015: 174).

Türkiye'de çalıştırma yasaklarının başında 4857 sayılı İş Kanunu'nun 72.maddesi gelmektedir. Söz konusu madde uyarınca kadın işçilerin maden ocakları ile kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşası gibi yer altında veya su altında yapılan tüm işlerde çalıştırılması yasaktır. İş Kanunu m.73'e göre ise; "18 yaşını doldurmuş kadın işçilerin gece postalarında çalıştırılmasına ilişkin usul ve esaslar Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikte gösterilir" hükmü yer almaktadır. Söz konusu "Kadın Çalışanların Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Yönetmeliği"n 5.maddesi, kadın çalışanların her ne şekilde olursa olsun gece postasında 7,5 saatten fazla çalıştırılmayacağını düzenlemiştir. Daha sonra bu maddede bir değişikliğe gidilerek, "ancak turizm, özel güvenlik ve sağlık hizmeti yürütülen işlerde ve bu işlerin yürütüldüğü işlerde faaliyet gösteren alt işveren tarafından yürütülen işlerde kadın çalışanın onayının alınması şartıyla yedi buçuk saatin üzerinde gece çalışması

yaptırılabilir” şeklinde düzenlenmiştir. (Değişik-R.G. 19.08.2017-30159/m.1).

“Kadın Çalışanların Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Yönetmeliği” n 7.maddesinin 1.fıkrası; kadın çalışanların gece postalarında çalıştırılmaları için, işe başlamadan önce, gece postalarında çalıştırılmalarında sakınca olmadığına ilişkin sağlık raporunu işyerinde görevli işyeri hekiminden alınması gerektiğini ve aynı maddenin 2.fıkrası ise; işverenin, işin devamı süresince, çalışanın özel durumunu, işyerinde maruz kalınan sağlık ve güvenlik risklerini de dikkate alarak işyeri hekimince belirlenen düzenli aralıklarla çalışanların sağlık muayenelerinin yapılmasını sağlayacağını düzenlemiştir.

“Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik” m.8’e göre; kadın çalışanlar, gebe olduklarının sağlık raporuyla tespitinden itibaren doğuma kadar geçen sürede gece çalışmaya zorlanamazlar. Yeni doğum yapmış çalışanlara doğumu izleyen bir yıl boyunca gece çalışması yaptırılması yasaktır. Bu sürenin sonunda da gece çalışmasının sağlık ve güvenlik açısından sakıncalı olduğu sağlık raporu ile belirlendiği dönem boyunca gece çalıştırılmazlar. Aynı yönetmeliğin 9.maddesinde ise; gebe veya emziren çalışanların günde 7,5 saatten fazla çalıştırılmayacağı düzenlenmiştir.

Gece çalışmalarının sağlığa olan etkileri, ayrıca değerlendirilmeyi gerekli kılmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 69.maddesinin 4.fıkrasına göre; gece çalıştırılacak işçilerin sağlık durumlarının gece çalışması yapmaya uygun olduğuna dair sağlık raporu alınması öngörülmekteydi. Ancak 6331 sayılı İSGK ile söz konusu düzenleme yürürlükten kaldırılmış ve İSGK 15/1’e göre; işveren tüm çalışanların işyerinde maruz kalacakları sağlık ve güvenlik risklerini dikkate alarak sağlık gözetimine tabi tutmak ve işe girişlerinde, iş değişikliğinde, iş kazası, meslek hastalığı veya sağlık nedeniyle tekrarlanan işten uzaklaşmalarından sonra işe dönüşlerinde talep etmeleri hâlinde ve işin devamı süresince, çalışanın ve işin niteliği ile işyerinin tehlike sınıfına göre Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca belirlenen düzenli aralıklarla işçilerin sağlık muayenelerini yaptırması düzenlenmiştir. Ayrıca Kanun 15/2’ye göre; tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işlerde çalışacaklar, yapacakları işe uygun olduklarını gösteren sağlık raporu olmadan işe başlatılamazlar.

İş sağlığı ve güvenliği kavramı günümüzde sadece işyeriyle sınırlandırılmamakta işçi ve işçi olmayan kişileri kapsayacak şekilde de ele alınmaktadır. Bu kapsamda işçilerin işyeri dışındaki ve işe geliş gidişlerindeki güvenlikleri de düzenlenmiştir. Bu doğrultuda “Kadın Çalışanların Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Yönetmeliği” n 6.maddesine göre; “belediye sınırları dışındaki her türlü işyeri işverenleri ile belediye sınırları içinde olmakla beraber, posta değişim saatlerinde toplu taşıma araçları ile gidip

gelme zorluğu bulunan işyeri işverenleri, gece postalarında çalıştıracakları kadın çalışanları, sağlayacakları uygun araçlarla ikametgâhlarına en yakın merkezden, işyerine götürüp getirmekle yükümlüdür” ifadesine yer verilmiştir.

ILO'nun çalışan kadınların haklarını düzenleyen birçok sözleşmesi Türkiye tarafından onaylanmıştır. Bunların içerisinde en önemlilerinden biri olan “Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi” (CEDAW)'dir. Sözleşmenin 11.maddesinde yer alan; kadınların iş güvenliği, hamilelik süresince zararlı olduğu kanıtlanan işlerde kadınlara özel koruma sağlama, ileri mesleki eğitim hakkı, güvenli koşullar içinde çalışma ve sağlığın, doğurganlığın korunması hakkı, bu sözleşme çerçevesinde düzenlenmiştir. Diğer taraftan Türkiye tarafından 2002 yılında onaylanan CEDAW Ek İhtiyari Protokolü'nde iş sağlığı ve güvenliği kapsamında önemli bir diğer belgedir.

3.2. Engelli Çalışanlar

Bedeni veya fikri kapasitesi herhangi bir sebeple azalması veya yetersiz kalması nedeniyle mevcut işini sürdüremeyen ya da iş bulma konusunda daha az şansa sahip kişilere engelli denilmektedir (Kutal, 1978: 321). Engellilere yönelik sosyal politikaların tarihi 1960'lara dayanmaktadır. Her ne kadar 1961 Anayasası'nda engellilere yönelik doğrudan bir hüküm bulunmasa da 20 Nisan 1967 tarihli 854 sayılı Deniz İş Kanunu ile ilk kez engellilerin istihdamına kota sistemi getirilmiştir. 25 Ağustos 1971 tarihli 1475 sayılı İş Kanununda da aynı sistem devam ettirilmiş ve 22 Mayıs 2003 tarihli pozitif hukuk kaynağı olan 4857 sayılı Kanunda da kendine yer bulmuştur (Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, 2005: 55). 4857 sayılı İş Kanununun 30.maddesine göre; 50 ve daha fazla işçi çalıştıran özel sektör işyerlerinde %3, kamu işyerlerinde ise %4 engelli çalıştırılması gerekmektedir.

Toplumun önemli bir bölümünü kapsayan engellilerin, çalışma yaşamının dışında kalmaları sosyal sonuçlar doğurduğu gibi ekonomik sorunlara da neden olmaktadır. Ayrıca engellilerin bir birey olarak toplum tarafından kabul lenilmeleri, kendi ekonomik bağımsızlıklarını elde etme isteği ve gayretleri desteklenmelidir. Böylece engelliler, elde ettikleri gelirler ile düşük refah seviyesinden kurtulacak, toplumla bütünleşecek ve ülkenin gelişimine de katkıda bulunacaklardır. Bu kapsamda Anayasa'nın 61.maddesinde; “Devlet, sakkatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır” ifadesine yer verilerek, engelliler Anayasal güvence altına alınmıştır.

Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ve Dünya Bankası'nın (WB) ortaklaşa yayınladıkları Dünya Engellilik Raporu'na göre günümüzde bir milyardan fazla insanın veya (2010 dünya nüfus tahminlerine göre) dünya nüfusunun yaklaşık

%15’inin bir tür engellilik ile yaşadığı tahmin edilmektedir. Bu oran gelişmiş ülkelere kıyasla, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha fazladır (WHO, WB, 2011: 261) Türkiye’de, 2002 yılında yapılan Engelliler Araştırması’na göre, engelli olan nüfusun toplam nüfus içindeki oranı %12.29’dur. Buna göre Türkiye’de yaklaşık 8,5 milyon kişi, engelli olarak yaşamlarını sürdürmektedir (DİE, 2002: 6).

Çalışma ortam ve koşullarının engellilere uygun hale getirilmesi ve engellilerin istihdamını artırıcı önlemlerin alınması toplumsal gelişmişlik süreci açısından özel önem teşkil etmektedir. Çeşitli engeli (ortopedik, zihinsel, görme, işitme, dil ve konuşma, ruhsal veya duygusal, kronik hastalık) bulunan bireylerin çalıştırılabileceği işler, yasal düzenlemelerde belirtilmektedir. Çalışanın bir engelinin olması, iş kazalarının gerçekleşme olasılığını artırıcı bir unsur olduğu için engelliler, çalışma yaşamı içerisinde özel politika gerektiren gruplar arasında yer almaktadır (Güler, 2015: 126).

İSGK m.4/1’e göre; işveren, çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliği sağlamakla yükümlü olup bu çerçevede, çalışana görev verirken, çalışanın sağlık ve güvenlik yönünden işe uygunluğu göz önüne alınır. Bu kapsamda engellilere, engeline uygun işlerin verilmesi ve çalışma ortamlarının engel türlerine göre düzenlenmesi gerekmektedir. Örneğin görme engelli bir çalışanın uyarı işaretlerini görmemesi, işitme engelli bir çalışanın uyarı sinyallerini duymaması çalışma ortamlarında risk oluşturmaktadır. Bu durum engelli bireylerin istihdamına yönelik olumsuzluk teşkil etmemeli, çalışma ortamlarında alınacak tedbirlerle riskler ortadan kaldırılmalıdır.

“Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik” m.12’ye göre; “Kurum; mesleklerin gerektirdiği nitelik ve şartlar ile engelli ve eski hükümlülerin özelliklerini göz önünde bulundurarak; bunların istek ve durumlarına en uygun iş ve mesleği seçmesi, seçtiği meslekle ilgili eğitim imkanlarından yararlanması, işe yerleştirilmesi ve işe giriş sürecinde mesleki eğitim, danışmanlık ve rehabilitasyon programları veya işyerinde mesleki eğitim programları uygular/uygulatır, iş danışmanlığı hizmeti verir/verdirir” ifadesi yer almaktadır. Diğer taraftan Yönetmelik m.18/1’de ise; “İşverenler, işyerlerini engellilerin çalışmalarını kolaylaştıracak ve işin engelli çalışana uygunluğunu sağlayacak şekilde hazırlamak, sağlıkları için gerekli tedbirleri almak, mesleklerinde veya mesleklerine yakın işlerde çalıştırmak, işleriyle ilgili bilgi ve yeteneklerini geliştirmek, çalışmalarını için gerekli araç ve gereçleri sağlamak zorundadırlar” ifadesine yer verilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu m.5’e göre; iş ilişkisinde dil, ırk, renk, cinsiyet, engellilik, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapılamaz. Ancak söz konusu madde engellilere yönelik olarak diğer işçilerden farklı şekilde önlemlerin alınmasına engel değildir. Bu kap-

samda kanununun 30.maddesine göre; engelliler yer altı ve sualtı işlerinde çalıştırılmaz. “Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik” m.18/2’de; “engellinin çalışma sürelerinin başlangıç ve bitiş süreleri ile çalışma süreleri işverenin takdiri ve engellinin durumu göz önünde bulundurulur olarak belirlenebilir”, ifadesi yer almaktadır. Ancak bu sürelerin İş Kanunu’ndaki düzenlemelere uygun olması gerekmektedir. Söz konusu düzenleme engellilerin çalışma yaşamına kazandırılması adına esnek çalışma modellerini destekleyici bir düzenlemedir. Gerçekten de, TÜİK tarafından yapılan “Özrümlülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması”na göre; engellilerin %27,6’sı esnek çalışma biçimlerini desteklemektedirler (TÜİK, 2011: 52).

İSGK m.10/1’e göre; işverenler, iş sağlığı ve güvenliği yönünden risk değerlendirmesi yapmak veya yaptırmakla yükümlüdür. Risk değerlendirmesi yapılırken belirli risklerden etkilenecek çalışanların durumu ve genç, yaşlı, engelli, gebe veya emziren çalışanlar gibi özel politika gerektiren gruplar ile kadın çalışanların durumu göz önünde bulundurulmalıdır. Risk değerlendirmesi iş sağlığı ve güvenliğine yönelik en temel aşama olup, işyerinde var olan veya dışarıdan gelebilecek tehlikelerin belirlenmesi, tehlikelerin riske dönüşmesine yol açan faktörler ile tehlikelerden kaynaklanan risklerin analiz edilerek derecelendirilmesi ve kontrol tedbirlerinin kararlaştırılması amacıyla yapılması gereken çalışmalardır (Binbir, 2012: 510). Bu çalışmalar ile engellilerin özel durumları göz önünde bulundurulur olarak riskler belirlenebilir ve tedbirler alınabilir.

Engellilerin işyerindeki güvenlikleri açısından, iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerine diğer çalışanlara göre daha fazla önem verilmelidir. Bu kapsamda eğitimlerin, engellilerin ihtiyaçlarına uygun olarak şekillendirilmesi önemli bir argümandır. İşverenlerin, engelli çalışanların engellilik durumları yerine mesleki eğitim ve yeteneklerine odaklanmaları, engelli çalışana en uygun işin verilmesini ve yeteneklerinden en üst düzeyde yararlanılmasını sağlayacaktır. Bu noktada engelli çalışanın çalışma koşullarına yönelik yapılan her bir yatırım verimlilik olarak geri dönebilecektir.

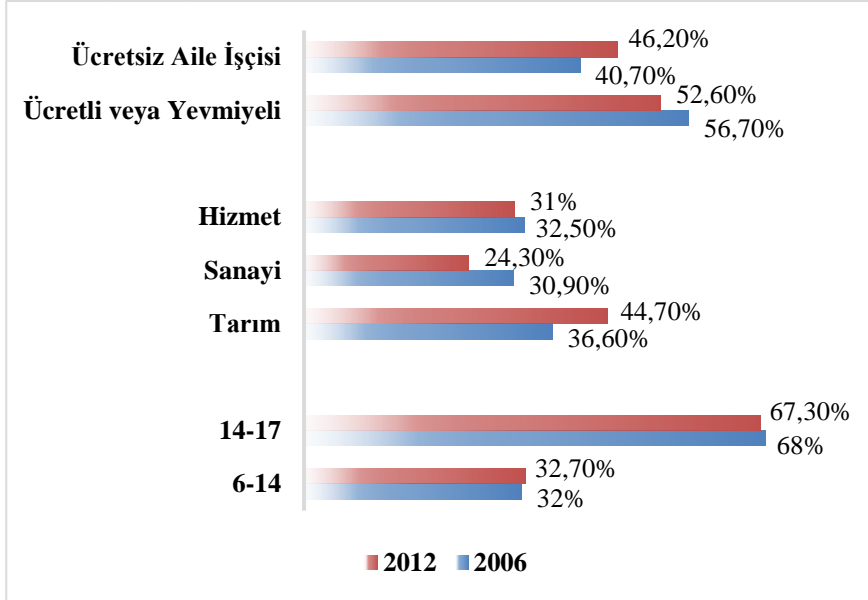
3.3. Çocuk ve Genç Çalışanlar

ILO’nun 138 sayılı “İstihdama Kabulde Asgari Yaş Sözleşmesi”ne göre; 15 yaşın altında çalışanlar çocuk, 15-18 yaş arasındakiler ise genç olarak tanımlanmaktadır. 182 sayılı “En Kötü Biçimlerdeki Çocuk İşçiliğinin Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Acil Eylem Sözleşmesi”ne göre ise; 18 yaşın altındakiler çocuk olarak tanımlanmaktadır. AB’nin 94/33 sayılı “Genç İşçiler Direktifi”nde ise; 18 yaşın altındakiler genç işçi olarak tanımlanırken, 15 yaşın al-

tındakiler ise çocuk işçi olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanıma göre çocuk işçi; maddi kazanç elde etme amacıyla ya da meslek edinme amacı ile üretime katılan, 18 ve daha küçük yaştaki kimselerdir (TİSK, 1994: 7).

4857 sayılı İş Kanunu m.71/1’de; “15 yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılmaları yasaktır. Ancak, 14 yaşını doldurmuş ve zorunlu ilköğretim çağını tamamlamış olan çocuklar; bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılabilirler” ifadesi yer almaktadır. Bu maddeden hareketle İş Kanunu’na göre 15 yaşın altındakilerin çocuk/işçi sayıldığı söylenebilir. “Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırılma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” m.4’e göre; genç işçi, 15 yaşını tamamlamış, ancak 18 yaşını tamamlamamış kişi, çocuk işçi ise, 14 yaşını bitirmiş, 15 yaşını doldurmamış ve ilköğretimini tamamlamış kişi olarak tanımlanmaktadır.

Grafik 1. Çalışan Çocukların Temel İşgücü Göstergeleri (2006-2012) (%)



Kaynak: TÜİK, (Çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13659>, 11.07.2017

ILO tahminlerine göre, dünyada 120 milyon tam süreli olmak üzere 5-14 yaş grubu 250 milyon çocuk çalışmaktadır. Bu çocukların %72’si tarım sektöründe olmak üzere, turizmden maden ocaklarına, ev işlerinden halı dokumacılığına kadar çok farklı sektörlerde yer almaktadırlar (Güler, 2015: 124). TÜİK tarafından 2012 yılında yapılan çocuk işgücü anketi sonuçlarına göre 6-17 yaş grubunda 893 bin çocuk çalışmaktadır. Bunlardan 292 bin çocuk

(%32,7) 6-14 yaş grubunda yer alırken 601 bin çocuk (%67,3) ise 15-17 yaş grubunda yer almaktadır. Çalışan çocukların %44,7'si (399 bin kişi) tarım, %24,3'ü (217 bin kişi) sanayi ve %31'i (277 bin kişi) hizmet sektöründe yer almaktadır. İşteki duruma göre; çalışan çocukların %52,6'sı (470 bin kişi) ücretli veya yevmiyeli, %46,2'si (413 bin kişi) ise ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Ayrıca Grafik 1'de 2006 yılına kıyasla 2012 yılında ücretsiz aile işçisi çocukların oranlarının arttığı ve ücretli veya yevmiyeli olarak çalışan çocukların ise oranlarının azaldığı, tarım sektöründe çalışan çocukların oranlarının arttığı ve buna karşılık hizmet ve sanayi sektörlerinde çalışan çocukların ise oranlarının azaldığı görülmektedir. (TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13659>, 11.07.2017).

Çocuğun fiziksel, ruhsal ve sosyal gelişimi açısından çocuk işçiliği olumsuz etkilere sahiptir. Aileler yoksulluk, eğitim hizmetlerinden yararlanamama, kırdan kente göç, yetişkin aile bireylerinin işsizliği, geleneksel bakış açısı, mevzuatın eksiklikleri ve etkin uygulanamaması ve işverenin çocuk işgücü talebi gibi sebeplerle çocukları çalıştırmaktadırlar (ÇSGB, 2017: 7). Bu durumdan en çok zarar gören kişi çoğu durumda çocuklar olmaktadır. Bu noktada uluslararası hukukta ve başta İş Kanunu olmak üzere pek çok belgede çocuk işçiliğine yönelik düzenleme bulunmaktadır.

Birleşmiş Milletler (BM) Çocuklara Yardım Fonu'na (UNICEF) göre çocuk işçiliğinin pek çok olumsuz sonucu bulunmaktadır. Bunlar (Hak-İş, 2000: 12);

- Oldukça erken yaşlarda tam gün çalışılmaya başlanması,
- Vaktin büyük bir kısmının işte geçirilmesi
- Çalışma süresince yeterli bir eğitim alınmaması
- Fiziksel, ruhsal, sağlık, duygusal ve ahlaki gelişime uygun olmayan işlerde ve koşullarda çalıştırılmaları
- Yapılan işin maddi karşılığının tam anlamıyla alınmaması
- Çocuktan, taşıyabileceğinden daha fazla sorumluluk istenmesi
- İşin niteliğinin çocuğu yetişkinliğe hazırlamada yardımcı olmaması
- Çalışma süresinin uzunluğu nedeniyle çocuğun uyku, dinlenme, sosyal ilişkiler kurma gereksinimlerinin karşılanamaması
- Çalışma ortamında fizikse, duygusal ya da cinsel istismarla karşılaşma halleridir.

Çocuklar ve gençler, iş sağlığı ve güvenliği konusunda yetişkinlere göre daha güçsüz ve savunmasız durumdadırlar. Bunun nedenleri arasında çocukların eğitim gereksinimi, çocuk işgücünün "ucuz işgücü" olarak görülmesi, iş-

yerindeki düzenlemelerin yetişkinlere göre yapılması, çocuk ve gençlerin fiziki güçlerinin yetişkinlere göre daha az olması, zihinsel gelişimlerini tamamlamamış olması ve soyut düşünme kavramının gençlerde yerleşmemiş olması, çalışma yaşamı bakımından deneyimsiz olması ve risk bilincinin tam olarak gelişmemesi, aynı ortamda çalışırken gençlerin yetişkinlere göre daha fazla etkilenmesi, meraklı ve oyun oynama hevesinde olmaları, çalışma yaşamında hor görülmeleri ve fazla önemsenen kişiler olmamaları, asıl işleri değil de önemsiz işleri yapmaları bulunmaktadır (Bilir, 2004: 7). Aynı zamanda çocukların yetişkinlere oranla vücut kütlesi bakımından daha küçük bir yapıya sahip olmaları, kimyasal maddelere daha duyarlı olmalarına neden olmaktadır. Dolayısıyla kimyasal maddelerden etkilenme aynı ortamda çalışan yetişkinlere göre çocuklarda daha erken ortaya çıkmaktadır (<http://docplayer.biz.tr/123060-Calisma-yasaminda-ozel-risk-gruplari.html>, 11.09.2017).

İş Kanunu m.71/2’de; “çocuk ve genç işçilerin işe yerleştirilmelerinde ve çalıştırılabilecekleri işlerde güvenlik, sağlık, bedensel, zihinsel ve psikolojik gelişmeleri, kişisel yatkınlık ve yetenekleri dikkate alınır” ifadesi yer almaktadır. Ayrıca “Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırılma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” m.5/3’de; “işverenler çocuk ve genç işçilerin tecrübe eksikliği, mevcut veya muhtemel riskler konularında bilgisizlik veya tamamen gelişmiş olmamalarına bağlı olarak gelişmelerini, sağlık ve güvenliklerini tehlikeye sokabilecek herhangi bir riske karşı korunmalarını temin edeceklerdir” hükmüne yer verilmiştir. Yine yönetmeliğin m.13/1’ine göre “işveren, çocuk ve genç işçilere, çalıştırmaya başlamadan önce işyerindeki riskler, işe uyum ve kanuni hakları ile işin niteliğine göre gerekli iş başı eğitimlerini verir” ifadesi ile m.12/a’da işveren “çocuk ve genç işçinin velisi veya vasisine, çocuk ve genç işçinin çalıştırılacağı iş, karşılaşılabileceği riskler ve alınan önlemler hakkında bilgi verir” hükmü, iş sağlığı ve güvenliği açısından önemli ancak yeterli düzenlemeler değildir. İSGK’nın “risk değerlendirmesi, kontrol, ölçüm ve araştırma” başlıklı 10.maddesinde işverene risk değerlendirmesi yapma yükümlülüğü düzenlenmiş ve maddenin ç bendinde ise “genç, yaşlı, engelli, gebe veya emziren çalışanlar gibi özel politika gerektiren gruplar ile kadın çalışanların durumu” dikkate alınması gereken hususlar olarak belirtilmiştir.

6331 sayılı Kanunun “Sağlık Gözetimi” başlıklı m.15/1’de; işveren; çalışanların işyerinde maruz kalacakları sağlık ve güvenlik risklerini dikkate alarak sağlık gözetimine tabi tutulmalarını sağlar. İşe girişlerinde, iş değişikliğinde, iş kazası, meslek hastalığı veya sağlık nedeniyle tekrarlanan işten uzaklaşmalarından sonra işe dönüşlerinde talep etmeleri hâlinde, işin devamı süresince, çalışanın ve işin niteliği ile işyerinin tehlike sınıfına göre Bakanlıkça belirlenen düzenli aralıklarla çalışanların sağlık muayenelerinin yapılmasını sağlamak zorundadır, hükmü yer almaktadır. Aynı Kanun

m.15/2’de ise; “Tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde çalışacaklar, yapacakları işe uygun olduklarını belirten sağlık raporu olmadan işe başlatılamaz” ifadesine yer verilmiştir.

6331 sayılı İSGK’nın yürürlüğe girmesi ile birlikte, İş Kanununun 87.maddeesindeki 14-18 yaş grubundaki çocuk ve genç işçilerin işe alınmalarından önce ve 18 yaşını dolduruncaya kadar 6 ayda bir defa doktor muayenesinden geçirilerek, işlerinde çalışmaya devam etmelerinde bir sakınca olup olmadığının kontrol ettirilmesi yükümlülüğü yürürlükten kaldırılmıştır. Bu madde nin yerine “İşyeri Hekimi ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik” m.9/2/c’de; “çocuk ve genç işçilerin çalıştıkları işyerlerinin tehlike derecesine göre yılda bir, üç yılda bir veya beş yılda bir sağlık muayenesinden geçirilmeleri” şeklinde bir düzenleme getirilmiştir. Söz konusu süreler geçmiş düzenlemeyle karşılaştırıldığında ve çalışma yaşamının özellikleri göz önünde bulundurulduğunda oldukça uzun sürelerdir. Her ne kadar işyeri hekimine bu sürelerin kısaltılması yetkisi verilse de bu düzenleme iş sağlığı ve güvenliği açısından çocuk ve genç işçiler için olumsuz bir durum olarak göze çarpmaktadır.

Diğer yandan, Türkiye’nin 1984 yılında onaylamış olduğu ILO’nun 1946 tarihli ve 77 sayılı “Gençlerin Tıbbi Muayenesi (Sanayi) Sözleşmesi” sanayi işyerlerinde, işe girişte ve en fazla bir yıl aralıklarla çocuk ve genç işçilerin sağlık muayenesinden geçirilmelerini belirtmektedir. İSGK ve ilgili yönetmelikteki düzenlemeler, Türkiye’nin onayladığı bu Sözleşmeye’de aykırılık içermektedir. Sağlık kontrolleri sonucunda çocuk veya genç işçilerin çalışmaya devam etmeleri yönünde sağlıklarında uygun olmayan bir durum tespit edilirse, işveren gözetme borcuna istinaden çocuk işçiyi sağlığına uygun bir işe yönlendirmelidir. Böyle bir imkân işveren tarafından sağlanmıyorsa çocuk veya genç işçi, iş sözleşmesini haklı nedenle fesih etme hakkına sahiptir.

4857 sayılı İş Kanununun 72.maddesine göre; “maden ocakları ile kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi yer altında veya su altında çalışılacak işlerde 18 yaşını doldurmamış erkek ve her yaştaki kadınların çalıştırılması yasaktır” hükmü ile 73.maddesinde “sanayie ait işlerde 18 yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçilerin gece çalıştırılması yasaktır” hükmü yer almaktadır. “Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırılma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” m.5’te de, 18 yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçiler bakımından yasak olan işler belirtilmiştir. Çocuk ve genç işçilerin çalıştırılacağı işlerin tehlike sınıflarına göre belirlenmesi ve yasalarla düzenlenmesi iş sağlığı ve güvenliği açısından önem teşkil etmektedir.

3.4. Yaşlı Çalışanlar

Yaşlılık; genel anlamda bireyin fiziksel ve bilişsel fonksiyonlarında bir gerileme, sağlığın, gençlik ve güzelliğin, üretkenliğin, cinsel yaşamın, gelir düzeyinin, saygınlığın, rol ve statünün, arkadaşların, eş ve yakın ilişkisinin, sosyal yaşantının ve sosyal desteklerin azalması ve kaybı gibi döneme özgü pek çok sorunun yaşandığı bir kayıplar dönemidir (Bahar vd., 2009: 86). Dünya Sağlık Örgütü (WHO) yaşlılığı; yaşamsal fonksiyonların sürekli azalması, tüm organizmanın verimliliğinde görülen azalma, çevresel faktörlere uyum sağlayabilme yeteneğinin azalması olarak tanımlamıştır. WHO tarafından yapılan bir ayrıma göre; 45-59 yaş arası orta yaş, 60-74 yaş arası yaşlılık, 75-89 yaş arası ileri yaşlılık, 90 ve üstü ise ihtiyarlık kategorisi içerisinde yer almaktadır (Tokol, Alper, 2015: 426). Genel olarak bakıldığında yaşlılığın başlangıcını emeklilik yaşı oluşturmaktadır. Dünya genelinde 65 yaş genel emeklilik yaşı olduğu ve birey sosyal güvencelerden yararlanmaya başladığı için bu yaş, sosyal ve ekonomik yaşlılığın da başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

Yaşlılık, yaşam ve iş deneyiminin getirdiği olumlu yanların yanında yaşlanmanın yol açtığı fizyolojik değişikliklerin olumsuz yansımaları ile çalışma yaşamı içerisinde özel bir konuma sahiptir. Dünya genelinde yaşlı nüfusun giderek artması, çalışma yaşamında konunun önemini daha da artırmaktadır. Dolayısıyla yaşlı çalışanların çalışma ortamında sağlık ve güvenliklerinin sağlanması ve gerektiğinde tedavi ve rehabilitasyonlarına ilişkin önlemlerin alınması gittikçe önem kazanmaktadır (Güler, 2015: 129).

Dünya nüfusunun 2015 yılında %8,5’ini yaşlı nüfus (65 yaş ve üzeri) oluşturmuştur ve bugün dünyada yaşayan her 12 kişiden biri yaşlı, yani 65 yaş üzerindedir. Dünya genelinde son 30 yılda yaşlı nüfus %63 oranında artış göstermiştir. Yapılan tahminlerde 2050 yılında dünya nüfusu içerisinde yaşlı nüfus (65 yaş ve üzeri) oranı %19,7 olacaktır. En yüksek yaşlı nüfus oranına sahip ilk üç ülke sırasıyla %30,4 ile Monako, %26,6 ile Japonya ve %21,5 ile Almanya’dır. Türkiye bu sıralamada 167 ülke arasında 66. sırada yer almıştır. Dünya nüfusunda en hızlı yaşlanma oranı ise Japonya’da ve ardından AB içerisinde görülmektedir. Yapılan tahminlerde 2025 yılında AB ülkelerindeki 60 yaş üzeri nüfusun, 20 yaşın altındaki nüfusu aşacağı belirtilmektedir (Vatandaş, 2013; TOBB, 2013: 17; TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBulutenleri.do?id=21520>, 11.09.2017).

Türkiye’de yaşlı nüfus (65 yaş ve üzeri) 2015 yılında 6 milyon 495 bin 239 kişiye ulaşmıştır. Yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranı 2014 yılında %8 iken 2015 yılında %8,2’ye yükselmiştir. Yaşlı nüfusun %43,8’ini erkek nüfus, %56,2’sini kadın nüfus oluşturmaktadır. Yapılan projeksiyonlarda Türkiye’de yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranı 2023 yılında %10,2’ye, 2050 yılında %20,8’e ve 2075 yılında da %27,7’ye yükseleceği tahmin edilmektedir

(TÜİK,<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21520>, 15.09.2017; TÜİK,<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844>, 15.09.2017).

40-45 yaşlarından itibaren uyku düzeninde değişiklikler meydana gelen yaşlılar, çalışma programlarına (gece çalışmaları veya vardiya usulü çalışmalar) ve rahatsız edici çevre, ses, ışık gibi durumlara daha çok duyarlı olmaktadır (Camkurt, 2007: 100). Çalışma esnasında denge kaybı, baygınlıklar, göz kararması, görme ya da işitme problemi nedeniyle yaklaşan tehlikeli ekipmanları fark edememe, yüksek frekanslı seslerden etkilenme, gürültülü ortamlarda sesli sinyalleri ayırt edememe, refleks zayıflaması sonucu ani ve hızlı hareket edememe, ısı şartlarına bağlı olarak yaşlı çalışanların duyu fonksiyonlarının erken etkilenmesi, görme fonksiyonunun zayıf ışık olan ortamlarda ya da parlak ışık kaynakları yanında çabuk etkilenmesi, hızlı ve net düşünememe, yeni becerilerin ve alışkanlıkların öğrenilmesinde zorluk yaşanması yaşlıların çalışma yaşamında sıkça karşılaştıkları sorunlar arasında yer almaktadır (<http://docplayer.biz.tr/123060-Calisma-yasaminda-ozel-risk-gruplari.html>, 15.09.2017). Aynı zamanda yaşlı çalışanlardaki bu fonksiyonel kapasite ve işlev kayıpları sadece kendileri açısından değil diğer çalışanlar açısından da iş sağlığı ve güvenliği sorunlarına neden olabilmektedir. Dolayısıyla yaşlı çalışanların çalışma ortam ve koşullarının bu riskler kapsamında iyileştirilmesi iş sağlığı ve güvenliği açısından önem arz etmektedir.

Diğer taraftan 55 yaş ve üzerindeki çalışanlar, genç çalışanlara göre %70 oranında daha fazla sırt ve kas ağrısı ile ilgili sağlık problemleriyle karşı karşıya kalmaktadırlar (Graveling; 2011:110). Yapılan çalışmalarda, yaşlı çalışanların yavaş çalıştıkları ve çabuk karar veremedikleri için genellikle daha az kazaya uğradıkları tespit edilmiştir. Ancak yaşlı çalışanların geçirdikleri iş kazaları sonucunda yaralanmaların daha ciddi boyutlarda olduğu ve iyileşmelerinin ise genç çalışanlara kıyasla daha uzun sürdüğü yine yapılan çalışmalar sonucunda ortaya çıkan bir gerçektir (<http://docplayer.biz.tr/123060-Calisma-yasaminda-ozel-risk-gruplari.html>, 15.09.2017). Yaşlı nüfus (65 yaş ve üzeri) oranının %8,2 olması Türkiye'yi, Avrupa ülkeleri içerisinde en genç nüfusa sahip ülke konumuna getirmektedir. Ancak Türkiye'de yaşlı çalışanlara yönelik İSG önlemleri, Avrupa ülkelerinde olduğu kadar bir gelişme göstermemiştir. Yapılan projeksiyonlarda Türkiye'nin yaşlı nüfus oranının 2050 yılında %20,8'e yükseleceği düşünüldüğünde, yaşlı çalışanlara yönelik İSG önlemlerini kapsayan yasal düzenlemelerin ivedilikle oluşturulması gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

3.5. Göçmen Çalışanlar

Bir ülke sınırları içinde bulunan kişiler, vatandaş ve yabancı olmak üzere iki statüye sahiptirler. Göçmenler de, yabancı statüsünde yer alan kişilerdendir.

11 Nisan 2013 tarihli ve 6458 sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”nun 3.maddesine göre yabancı; “Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı olmayan kişidir”. Türk hukukuna göre yabancı olarak nitelendirilen kimseler; birden fazla vatandaşlığı bulunanlar, vatansızlar, mülteciler, başka ülke uyruğunda olanlar ve Türk soylu yabancılarıdır. Söz konusu kavramlardan mülteciler ve sığınmacılar arasındaki ayrımın yapılması konu açısından önem arz etmektedir.

5 Eylül 1961 tarihinde Türkiye tarafından onaylanan BM’nin Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmesi’nin 1.maddesinde mülteci; ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku yüzünden yararlanmak istemeyen veya bu ülkeye dönemeyen ya da dönmek istemeyen kişi, olarak tanımlanmaktadır.

Sığınmacı kavramı; zulüm veya ciddi zarardan korunmak amacıyla, kendi ülkesi dışında bir ülkede güvenlik arayışında olan ve ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde mültecilik statüsüne ilişkin yaptığı başvurunun sonucunu bekleyen kişiler için kullanılmaktadır. Başvuru sonucunda olumsuz bir karar çıkması sonucunda bu kişiler ülkeyi terk etmek zorunda kalabilmektedirler (IOM, 2009: 49).

Göçmen kavramı ise, her ne kadar uluslararası literatürde genel kabul görmüş bir karşılığı olmasa da, temelde kişisel rahatlık amacıyla ve dışarıdan herhangi bir zorlama unsuru olmaksızın ilgili kişinin hür iradesiyle göç etmeye karar verdiği ve gerçekleştirdiği durumu ifade etmek için kullanılmaktadır. Dolayısıyla kavram; baskı göreceği ve zulme uğrayacağı korkusundan değil, maddi ve sosyal durumlarını iyileştirmek ve kendileri ya da ailelerinin gelecekte beklenenlerini arttırmak amacıyla başka bir ülkeye veya bölgeye göç eden kişi ve aile fertlerini kapsamaktadır (IOM, 2009: 22).

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, sığınmacı olarak nitelendirilen söz konusu kişiler için “şartlı mülteci” statüsü tesis etmiştir. Bir diğer ifadeyle sığınmacı statüsünün yerine aynı kavramı karşılayan şartlı mülteci statüsü getirilmiştir. Şartlı mülteci statüsü, mülteci koşullarına haiz olmakla birlikte, Avrupa dışından geldiği için mülteci statüsü kazanamayan kişilerin güvenli ülkeye yerleştirilmelerini ve yerleştirilinceye kadar da Türkiye’de kalmaları için geçici ikamet izni verilmesini temin etmektedir (Ergüven & Özturanlı, 2013: 1034).

Yine göçmen çalışanlarla ilgili bir diğer kavram olan “geçici koruma” ise mülteciliğin bir türü olup; “menşe ülkelerine dönemeyen üçüncü ülke kişilerinden kaynaklanan kitlesel bir akının meydana gelmesi ya da derhal meydana gelebilecek olması durumunda, özellikle söz konusu kişilerin ya da ko-

ruma gerektiren diğer kişilerin yararına olarak, sığınma sisteminin etkin işleyişi üzerinde olumsuz etki yaratmadan sığınma sisteminin işletilememesi riski varsa, bu kişilere acil ve geçici koruma sağlamak amacıyla sağlanan istisnai özellikteki prosedür” şeklinde tanımlanmaktadır (IOM, 2009: 19). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu m.91’de ise; “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılarla geçici koruma sağlanabilir” ifadesine yer verilmiştir.

2013 yılına göre Türkiye’ye giriş yapan yabancı sayısı %6’lık bir yükseliş göstererek 2014 yılında yaklaşık 35 milyona yükselmiştir. Bu sayı 2015 yılında ise %1 azalışla yaklaşık 34.5 milyon olmuştur. 2014 yılında Türkiye’ye giriş yapanların yaklaşık 1.2 milyonu Suriyeli iken bu rakam 2015 yılında yaklaşık %28 oranında bir azalma ile birlikte yaklaşık 845 bine gerilemiştir. Suriyeli mülteciler, diğer ülke vatandaşlarından Türkiye’ye giriş yapanlarla karşılaştırıldığında düşük olmakla birlikte statüsü ve geliş nedeni gereği önem arz etmektedir. Suriyeli mülteciler geçici koruma kapsamında Türkiye’ye giriş yapmış bulunmakta ve bu kapsamda onlara ücretsiz barınma, yemek ve sağlık hizmetlerinden faydalanma gibi haklar tanınmaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2015: 35; Geçici Koruma Yönetmeliği, m.26).

15 Ocak 2016 tarihli “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” ile geçici koruma kapsamındakilere çalışma hakkı tanınmıştır. Yönetmeliğin 5.maddesine göre; mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan yabancılar çalışma izninden muafırlar. Yönetmeliğin 6.maddesinde; “kanunlarda sadece Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilen iş ve meslekler için yapılan başvurular değerlendirme yapılmaksızın işleme kaldırılır” ifadesi yer almaktadır. Aynı yönetmeliğin 8.maddesinde ise; “çalışma iznine başvuru işyerinde çalışan geçici koruma sağlanan yabancı sayısı, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının %10’unu geçemez. Toplam çalışan sayısı 10 kişiden az olan işyerlerinde, en fazla bir geçici koruma sağlanan yabancıya izin verilebilir” ifadesine yer verilmiştir.

Son yıllarda komşu ülkelerde yaşanan savaşlar nedeniyle Türkiye’ye sığınanların sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Her geçen gün daha fazla yabancıya ev sahipliği yapan Türkiye, çeşitli düzenlemeler aracılığıyla göçmenlerin çalışma yaşamına katılımına izin vermektedir. Çoğunluğunu gençlerin oluşturduğu göçmen çalışanların, çalışma yaşamındaki riskleri daha da ciddi durum arz etmektedir. Tehlike düzeyi yüksek işlerde ve sektörlerde çalışan göçmen çalışanlar, iş kazaları ve meslek hastalıkları açısından da yüksek risk altında bulunmaktadır. Ancak Avrupa Parlamentosu İç Politikalar Genel Müdür-

lügen İstihdam ve Sosyal İşler Departmanı’nın çalışmalarında göçmen çalışanlar dezavantajlı gruplar arasında yer alırken, Türkiye mevzuatında dezavantajlı gruplar arasında yer almamaktadırlar (Güler, 2015: 131).

Göçmen çalışanların istihdam konusunda karşılaştıkları zorluklar onları, buldukları ülke vatandaşlarının istemediği işlerde ve tehlike düzeyi yüksek işlerde çalışmaya zorlamaktadır. Buna ek olarak göçmen çalışanlar farklı bir güvenlik kültüründen geldikleri için benzer davranışları, buldukları ülkede de göstermektedirler. Bu durum işyerinde karşılaşılabilecek tehlike düzeyini daha da arttırmaktadır. Bu nedenle göçmen çalışanların karşılaşılabileceği tehlikeler, risk değerlendirmesinde göz önüne alınmalı ve onlara ortak bir iş güvenliği kültürü geliştirmek adına eğitimler verilmelidir.

Göçmen çalışanlar, işverenlerinin gözüne girebilmek ve onlara istekli olduklarını gösterebilmek adına çalıştıkları işlerde aşırı risk alma eğilimi göstermektedirler. Ayı zamanda işverenlerine, geçirdikleri iş kazalarını da bildirmemektedirler. Göçmen çalışanlar daha çok, geceleri, hafta sonları ya da fazla mesailerle ve vardiya usulü çalışmakta olup uzun çalışma saatlerine sahip olduklarından kazalara daha sık maruz kalmaktadırlar (Güler, 2015: s.131). Göçmen çalışanlarla ilgili önemli problemlerden biri de dil sorunudur. İş sağlığı ve güvenliği risklerine karşı işyerlerine yerleştirilen uyarı levhalarının genelde Türkçe olması, göçmen işçilerin bu uyarıları anlamasını zorlaştırmaktadır. Göçmen çalışanların anlaması adına bu uyarı levhalarının anadilin dışında farklı dillerde de düzenlenmesi ve iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin eğitimlerin yabancı işçilerin anlayacağı bir dilde de yapılması işyerlerindeki göçmen çalışanlara yönelik tehlike ve riskleri azaltması yönünde önem arz etmektedir.

SONUÇ

Toplum içerisinde yer alan özel gruplar (kadınlar, gençler, çocuklar, yaşlılar, engelliler, eski hükümlüler ve göçmenler) geçmişten günümüze hayatın değişik evrelerinde çeşitli sorunlara maruz kalmışlardır. Özellikle en temel sorunlarının başında gelen ayrımcılık ve sosyal dışlanma sorunları bu grupların kendilerini toplumdan soyutlamalarına neden olabilmektedir. Bu grupları eşitlik çerçevesinde topluma kazandırmanın önemli yollarından biri de istihdam edilmeleri yani çalışma yaşamı içerisinde yer almalarıdır. Ancak bu grupların çalışma yaşamına dâhil olmalarıyla birlikte yeni sorunlar da ortaya çıkmaya başlamaktadır ki; bunların içerisinde de en önemlisi iş sağlığı ve güvenliği kapsamında kendini göstermektedir.

İş sağlığı ve güvenliği konusunda başta devlet olmak üzere işverenlere önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir. Özellikle İSG kapsamında işyeri düzenlemeleri yapılırken sadece özel gruplar dışındaki bireyleri değil özel

gruplar içerisinde yer alan bireyler de dikkate alınmalıdır. Bu noktada işyerlerindeki organizasyon yapıları, araç ve gereçler, ekipman ve teçhizatlar özel gruplar içerisindeki bireylere uygun hale getirilmesi önem arz etmektedir. Böylelikle toplum içerisinde yer alan bireylere kıyasla iş kazasına uğrama ve meslek hastalığına yakalanma riski daha yüksek olan özel gruplar içerisindeki bireylerin iş kazası ve meslek hastalığı risklerinin de azaltılması sağlanmış olacaktır.

Çalışma yaşamı içerisinde yer alan kadınların ev işleri ve çocuk bakımı gibi rolleri üstlenmesi nedeniyle sorumluluklarının artması, erkeklere göre fiziki yapıları, gebelik ve doğum yapma vb., engellilerin görme duyma, konuşma, zihinsel ya da ruhsal sorunlar yaşaması veya herhangi bir uzuv kaybının olması vb., çocuk ve gençlerin yetişkinlere göre fiziksel yetersizlikleri, eğitimlerini dolayısıyla da zihinsel gelişimlerini tamamlayamaması vb., yaşlıların sağlık sorunlarının artması, refleks ve hareketlerinde meydana gelen yavaşlama vb., göçmenlerin yaşamlarını devam ettirebilmek adına mesleği dışında ve tehlikeli işlerde çalışmak zorunda kalması vb. gibi sorunlar yaşamaları onların diğer bireylere kıyasla daha farklı ve daha fazla tehlike ve risklerle karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır. Dolayısıyla çalışma yaşamı içerisinde yer alan özel grupların iş sağlığı ve güvenliği kapsamında özel olarak korunması ve işyerlerinin onlara göre özel olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu doğrultuda Türkiye’de 20 Haziran 2012 tarihinde kabul edilen 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu önemli bir düzenlemedir. Ayrıca bu Kanuna ek olarak çeşitli yasa ve yönetmeliklerle de özel gruplar çalışma yaşamındaki tehlike ve risklere karşı korunmaya çalışılmaktadır. Ancak, Türkiye’de çalışma yaşamında özel gruplar içerisinde kadınlar, engelliler, çocuk ve gençlere yönelik mevzuatta çok sayıda düzenleme mevcut iken, yabancı ve göçmenlere yönelik düzenlemeler ise sınırlı sayıda kalmıştır. Dolayısıyla çalışma yaşamı içerisinde yer alan yabancı ve göçmenlerle ilgili düzenlemelerin acil olarak oluşturulması gerekmektedir.

Diğer taraftan mevcut yasa ve yönetmeliklerin, işverenler tarafından uygulanması konusunda bazı eksiklik ve aksaklıkların ortaya çıkması iş kazalarının artmasına neden olmaktadır. Bu kazaların azaltılması ve engellenmesi kapsamında devletin denetimleri düzenli aralıklarla istikrarlı bir şekilde sürdürmesi ve yasal düzenlemelere uymayanlara cezai yaptırımlar getirmesinin yanında, ILO’nun iş sağlığı ve güvenliği kapsamındaki sözleşme ve tavsiyeleri ile AB mevzuatı ve direktifleri doğrultusunda yapılacak çeşitli düzenlemelerle çalışma yaşamındaki özel grupların maruz kaldıkları iş kazası ve meslek hastalıklarının önüne geçilmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- Aldıkaçtı, O. (1997). Sosyal devlet. *Anayasa Yargısı*, 14. 79–85.
- Altan, Ö. Z. (2004). *Sosyal politika dersleri*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Bahar, G., Bahar, A., & Savaş, H. (2009). Yaşlılık ve yaşlılara sunulan sosyal hizmetler. *Fırat Sağlık Hizmetleri Dergisi*, 4(12). 85–98.
- Bakır, Z. G. (2013). 6331 sayılı iş sağlığı ve güvenliği kanunu ve çalışanların korunması. *Türk Metal Sendikası Aylık Dergisi*. 167. 28–31.
- Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı (2005). *Yerel yönetimler ve özürlüler komisyon raporları ve genel kurul görüşmeleri*: II. Özürlüler Şurası. Ankara
- Bilir, N. (2004). *İş sağlığı ve güvenliği*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Binbir, S. (2012). *İş kanunu* (8th ed.). İstanbul: Yaklaşım Yayınları.
- Camkurt, M.Z., (2007). İşyeri çalışma sistemi ve işyeri fiziksel faktörlerinin iş kazaları üzerindeki etkisi. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. 20(6). 80-106
- Çalışma Yaşamında Özel Risk Grupları, (Çevrimiçi) <http://docplayer.biz.tr/123060-Calisma-yasaminda-ozel-risk-gruplari.html>, 07.07.2017
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2017). *Çocuk İşçiliği ile mücadele ulusal programı*. Ankara.
- Devlet İstatistik Enstitüsü. (2002). *Türkiye özürlüler araştırması*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Ergüven, N. S., ve Özturanlı, B. (2013). Uluslararası mülteci hukuku ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 62. 1007-1061
- Erkan, N. (1999). *İşletmelerde İnsan gücü verimliliği için işçi sağlığı, İş Güvenliği* (1st ed.). Ankara: MPM Yayınları.
- Graveling, R. (2011). *Occupational Health and safety risks for the most vulnerable workers*. Brussels: European Parliament.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2016). *2015 Türkiye göç raporu*. Yayın No:35. Ankara
- Güler, Z. (2015). Özel politika gerektiren grupların iş yaşamındaki sağlık ve güvenlik riskleri ile kontrol tedbirleri. *Çalışma Dünyası Dergisi*. 2. 117–134.
- HAK-İŞ. (2000). *Sanayide Çalışan Çocuklar Raporu*. Ankara: Hak-İş
- ILO. (2009). Facts on Safety and Health at Work, (Çevrimiçi) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_105146.pdf, 11.05.2017

- ILO. (2016). Women at Work Trends 2016. Geneva
- ILO. (2017). Occupational Health Services, (Çevrimiçi) <http://www.ilo-cis.org/documents/chpt16e.htm>, 11.05.2017
- IOM. (2009). *Göç terimleri sözlüğü*. İsviçre: Uluslararası Göç Örgütü.
- İŞKUR. (2016). İşgücü Piyasası Raporu, (Çevrimiçi) <file:///C:/Users/yerde/Downloads/2016%20T%C3%9CRK%C4%BOYE%20GENEL%C4%B0%20C4%B0PA%20RAPORU.pdf>, 11.07.2015
- Kapar, R. (2015). Çalışmada Sağlık ve Güvenlik Politikalarında Toplumsal Cinsiyet. (Der., Dedeoğlu, S., Elveren, A.Y.) *2000'ler Türkiye'sinde Sosyal Politika ve Toplumsal Cinsiyet*. Ankara: İmge Kitabevi
- Kılıks, İ. (2014). *İş Sağlığı ve Güvenliği*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Kutal, M. (1978). Engelli ve Eski Hükümlülerin Sosyal Hukuk Alanında Korunmaları. *İktisat ve Maliye Dergisi*, 25(7). 321-326
- Lloyd, J., & Mitchinson, J. (2008). *Cahillikler Kitabı*. İstanbul: NTV Yayınları.
- Narmanlıoğlu, Ü. (2014). *İş Hukuku: Ferdi İş İlişkileri*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Öztürk, T. (2008). İş Sağlığı ve Güvenliğine Genel Bir Bakış. *Mühendis ve Makine Dergisi*. (49). 20-34
- SGK. (2017). İstatistik Yıllıkları, (Çevrimiçi) http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, 15.09.2017
- TİSK. (1994). *Türkiye'de Çocuk İşgücü*. Ankara: Ajans-Türk Matbaacılık.
- TMMOB. (2015). *İşçi sağlığı ve iş güvenliği*. Ankara: Oda Raporu.
- TOBB. (2013). 2012 Yılı Uluslararası Nüfus Göstergeleri, (Çevrimiçi) [http://gen.tobb.org.tr/ggnot/images/bilgi_notu/664_172013POPULATON\(15-50\).pdf](http://gen.tobb.org.tr/ggnot/images/bilgi_notu/664_172013POPULATON(15-50).pdf), 09.09.2017
- Tokol, A. ve Alper, Y. (2015). *Sosyal Politika*. 6.b. Bursa: Dora Yayıncılık
- TÜİK. (2010). Özürlülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması. Ankara: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı; TÜİK.
- TÜİK, (Çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13659> 11.07.2017
- TÜİK (Çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844>, 11.09.2017
- TÜİK, (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, 11.09.2017
- TÜİK, (Çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844> 15.09.2017
- TÜİK, (Çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21520> 11.09.2017

- Vatandaş, S. (2013). *AB Nüfusunda Yaşlanma Sorunu ve Çözüm Seçenekleri*, (Çevrimiçi) <http://www.bilgesam.org/incele/64/-ab-nufusunda-yaslanma-sorunu-ve-cozum-secenekleri/>, 11.09.2017
- World Health Organization & World Bank (2011), *World Report In Disability*, Geneva, Publications of the World Health Organization
- Yiğit, A. (2005). *İş Güvenliği ve İşçi Sağlığı*. Bursa: Aktüel Yayınları.

TÜRK SOSYAL POLİTİKASINDA REFAH KURUMLARININ YAPILANMA ÇABALARI: 1960-1980 DÖNEMİ

Mehmet Merve Özaydın¹- Ömer Can Çevik²

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0002-1081-4249

²ORCID ID:orcid.org/0000-0001-5033-5018

Öz

Cumhuriyet tarihinde 1960-1980 dönemi hem siyasi hem de sosyal gelişmeler açısından oldukça önemli bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönem, bir yandan siyasi karmaşa ve hareketliliğin yüksek olduğu diğer yandan da bir plan stratejisi içinde ekonomik ve sosyal kalkınma hedeflerinin izlendiği bir dönemi ifade etmektedir. Askeri müdahale ile başlayan dönem, çalışma hayatına ilişkin önemli sosyal hakların tanımlandığı; ancak yine bir başka askeri darbe sonucu bu hakların önemli ölçüde ortadan kaldırıldığı bir dönem olarak son bulmuştur. Bu dönemde, Avrupa'daki tartışmalara paralel olarak Türkiye'de de devletin sosyal alana daha çok müdahil olması düşüncesinin gündeme geldiği görülmektedir. 1961 Anayasası ile sosyal devlet ilkesinin anayasaya girmesinin ardından sosyal hakların inşasına yönelik çabaların bir sonucu olarak önemli yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, bu yasal ve kurumsal düzenlemelerin istenilen uygulama kapasitesine ulaşmadığı da belirtilmektedir. Çalışmada, ele alınan dönemde, devletin çalışma hayatı ve sosyal politika anlayışına ilişkin kurumsal düzenlemelerinin hangi yaklaşımlar ekseninde şekillendiği tartışılırken dönemin iktisadi ve sosyal özelliklerine sıklıkla atıfta bulunmaktadır. Bununla birlikte, başta çalışma hayatına ilişkin getirilen haklar olmak üzere, dönem içinde sosyal hakların kullanımı ve geliştirilmesinde ortaya çıkan başarısızlıkların nedeni sorgulanmaktadır. Bu bakımdan, sosyal hakların tepeden inme bir anlayışla topluma sunulması, toplumda bu haklara ilişkin bilinç ve sorumluluk düzeyinin geliştirilmesine yönelik siyasi ve örgütsel yapıların mevcut olmaması, bu hakların kullanımı ve geliştirilmesinde arzu edilen düzeye ulaşılamamasının nedenleri olarak öne çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Çalışma ilişkileri, planlı kalkınma, sendikal örgütlenme.*

1Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Ankara/Türkiye

E-posta: ozaydin@gazi.edu.tr

2 Arş. Gör., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Ankara/Türkiye

E-posta: omercancevik@gazi.edu.tr

THE EFFORT OF BUILDING WELFARE INSTITUTIONS IN TURKISH SOCIAL POLICY: THE PERIOD BETWEEN 1960-1980

Mehmet Merve Özaydın – Ömer Can Çevik

ABSTRACT

In the history of the Republic of Turkey, the 1960-1980 period is known as a very important period in terms of both political and social developments. This era represents a period in which political conflict and movements are high, while the economic and social development goals are followed in a strategy plan. The period starting with a military coup, significant social rights related to working life are defined; but yet another military coup made an end of this period in which those rights were legislated away. During this period, just as seen on the debates in Europe, it is seen that the idea of being more involved in the social areas as a government emerged in Turkey. Following the 1961 Constitution and the introduction of the social state principle into the constitution, significant legislative and institutional arrangements have been achieved as a result of efforts to construct social rights. However, it is also stated that these legal and institutional arrangements do not reach the desired application capacity. In this study the period which discussed, the economic and social characteristics of the period are often cited as the institutional arrangements regarding the working life and which approaches the institutional arrangements on social policy understanding are shaped. Nevertheless, the reasons for the failures on the use and development of social rights especially the rights related to working life, are questioned. In this respect submission of social rights to the society with an impulsive approach, and the lack of political and organizational structures in order to improve the level of awareness and responsibility of these rights in the society are seen the reasons of failure to reach of desired level of utilization and development of these rights in this period.

Keywords: *Working relationships, Planned development, Union organization, Social rights.*

GİRİŞ

Çalışma ilişkilerinin niteliği toplumların ekonomik ve sosyal yapıları ve bu yapıyı etkileyen unsurlar ile yakından ilişkilidir. Güçlü bir toprak rejimi üzerine inşa edilen Osmanlı Devleti'nin tarım ağırlıklı mirası, Cumhuriyet tarihinin önemli bir kısmında da ekonomik ve sosyal hayatın en önemli belirleyicilerinden biri olmuştur. Batının on sekizinci yüzyıl ile birlikte başlayan sanayi gelişimi karşısında, Osmanlı Devleti'nin ekonomik, askeri ve toplumsal hayatta on dokuzuncu yüzyıldan itibaren başlayan çabaları, çözülme ve dağılma sürecinin etkileri ile başarıya ulaşamamıştır. Ancak bu çabalar önemli ölçüde “Batılılaşma” “Muasırlaşma” hedefleri ile Cumhuriyet tarihine taşınmıştır. Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen dönemde azınlıklar elindeki sınırlı düzeydeki sanayi üretiminin ülkeden çıkışı, savaşlar ve sermaye yetersizliği nedeniyle özel girişimciliğin geliştirilememesi, devletçi ekonomi politikalarına yönelimi sağlamış ve devlet eliyle kalkınma çabaları küçük politika farklılıkları ile 1980'li yıllara kadar etkisini sürdürmüştür.

Cumhuriyetin ilk döneminde ve özellikle tek parti döneminde çalışma hayatı ve sosyal politika anlayışına ilişkin yaklaşımların “halkçılık” ideolojisi ekseninde oluştuğu görülmüştür. Halkçılık ideolojisini üç boyutta ele almak mümkündür (Makal, 1999: 73): Bunlardan ilki halkçılığın siyasal boyutudur. Halkçılığın siyasal boyutu, halkın siyasi hayat ve yönetime katılmasına ilişkin bir nitelik taşımakta, merkezîyetçilik ve bürokrasinin konumu gibi unsurları da içinde barındırmaktadır. Halkçılığın kültürel boyutu, teknoloji ve bilimsel gelişmelerin kültürel değişkenler üzerindeki analizini içermektedir. Halkçılığın toplumsal boyutu da, toplumu oluşturan mesleki zümreler ya da sınıflar arasındaki ilişkileri ifade etmektedir.

Devletin sosyal alanda sorumluluk almasına ilişkin düşünceler daha II. Dünya Savaşı yıllarında tartışılmaya başlamış ve Batı'da refah devleti uygulamalarına kaynaklık eden Beveridge Raporu'nun yayınlanmasının ardından Türk gazetelerinde çeşitli makalelerde sosyal güvenlik konusu tartışılmıştır. Bu makalelerde kapitalist ve komünist rejimler arasında farkların sosyal güvenlik uygulamaları ile azaldığı vurgusu yapılmıştır. Bu dönemde Nazi Almanyası'ndan kaçan Alman profesörlerin İstanbul Üniversitesi İktisat ve İktisadiyat Enstitüsündeki toplumdaki gerginliklerin azaltılmasında sosyal politika tedbirlerinin önemini vurgulayan çalışmalarının (Buğra, 2008: 159-160) da devletin sosyal sorumluluklarına ilişkin tartışmalara hız kazandırdığı görülmüştür. Sosyal politikanın bilimsel bir disiplinin olarak ülkemizde 1933 yılından itibaren önemli bir gelişme göstermesinde, bilimsel düzeyde

eğitimlerin verilmesinde ve yasal ve kurumsal düzeylerin hayata geçirilmesinde Prof. Dr. Gerhard Kessler'in özel bir yere sahip olduğunu söylemek mümkündür (Tuna ve Yalçıntaş, 1999: 11). Türkiye'de çalışma hayatı kurumları ve sosyal politikaların belirlenmesi sürecinde Kessler'in bu etkisi, Türkiye Sosyal Devlet Modelinde Almanya ile ilişkilendirilebilecek sosyal sigorta merkezli bir yapıya yönelimi güçlendirmiştir.

İki askeri darbenin sınırladığı 1960-1980 dönemi, Cumhuriyet tarihinde siyasi karmaşa ve hareketliliğin yüksek olduğu bir dönemdir. Bu dönem bir askeri darbenin ardından çalışma hayatına ilişkin önemli sosyal hakların tanımlandığı ve onu izleyen bir başka askeri darbe sonucu da bu hakların önemli ölçüde ortadan kaldırıldığı çelişkili bir tarih aralığına karşılık gelmektedir. Avrupa'da refah devleti tartışmalarının yoğunlaştığı bu dönem Türkiye'de de devletin nitelikleri üzerinden yürütülen tartışmaların yoğun olarak yaşandığı bir dönem olmuştur. Dönemin başında yapılan Anayasa değişikliği ile "sosyal devlet" temel bir ilke olarak yerini almış ve sosyal hakların inşasına yönelik çabaların bir sonucu olarak önemli yasal düzenlemelere de bu dönem içerisinde girilmiştir. Anayasal iradenin toplum ve çalışma hayatındaki bir sonucu olarak Türk çalışma hayatı ve sosyal politikalarına yön veren birçok düzenleme ve kurumsal yapı bu dönemde oluşturulmuş; ancak dönemin siyasi şartlarına bağlı olarak yaşanan gerilimlerin bir sonucu olarak arzu edilen uygulama kapasitesine ulaşamamıştır.

Dönemsel çalışmalarda kullanılan tarih aralıkları her çalışma konusu için uyumlu olabilmekten uzaktır. 1960-1980 dönemi, Cumhuriyet tarihinde daha çok siyasi gelişmeler ekseninde belirlenmiş bir dönem olma özelliğine sahiptir. Oysa çalışma hayatı ve sosyal politikalar sahasındaki birçok gelişme, çok partili siyasi hayata geçilen 1946 ve sonrası dönemde başlamış ve 1980'li yıllara kadar devam etmiştir. İş hukuku, sosyal güvenlik, sendikal haklara ve örgütlenmeye ilişkin gelişmeler çok partili siyasal hayata geçilmesi ile birlikte başlamış ve 1960 ve 1970'li yıllar boyunca kurumsal yapılanma ve mevzuata ilişkin gelişmeler devam etmiştir. Çalışmamıza konu olan dönem analizi sadece çalışma hayatı ile sınırlı tutulmamış, çalışma hayatı ve toplumsal yapı üzerinde önemli etkiler yaratan sosyal politika uygulamaları geniş bir perspektifle inceleme konusu yapılmıştır.

Cumhuriyet'in kuruluşundan kısa bir süre sonra uygulamaya konulan devletçi ekonomi politikalarında 1950-1960 dönemi, ekonomik alanın serbestleşmesi konusunda bir ara dönem özelliğini taşımaktadır. Bu dönemde devletçi ekonomi uygulamaları yerini, liberal piyasa sistemine bırakmaya başlamış ve sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında Batılı ülkelere paralel gelişmeler yaşanmıştır. 1945 yılında çalışanların sosyal güvenliğini sosyal sigortacılık temelinde yürütmek üzere kurulan Çalışma Bakanlığı, Keynesçi refah devletinin "tam istihdam" hedeflerine yönelmiştir (Sallan Gül, 2006:

267). 1950'li yılların sonlarına doğru enflasyon, döviz hareketleri ve işsizlik konularındaki sorunların artışı, iktisat politikalarındaki istikrar ve koordinasyon yetersizliğine bağlanmıştır. Bu çerçevede karma ekonominin geleceksel prensiplerine uyularak kamu iktisadi teşebbüslerinin önemi vurgulanmış ve iktisat politikalarının yapımı ve uygulamasına düzen getirmek, politikalara bilimsel nitelik kazandırmak, karar üniteleri arasında koordinasyon sağlamak ve istikrar kazandırmak gibi amaçlara yönelinmiştir (Kılıçbay, 1994: 113). İstikrar ve koordinasyon çabalarının temelini planlama düşüncesinin oluşturacağı yeni dönemde, kalkınma planlarının hazırlanmasına ilişkin görevler Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiş ve 1963 yılından itibaren kurum, bu alandaki çalışmalarına başlamıştır.

Kalkınma planlarında öne çıkan “sanayileşme” vurgusu, gelişmeyle özdeş sayılmış ve yeni dönemin plan yaklaşımı 1930'lu yılların planlarında olduğu gibi tüm önceliğin sanayi sektörüne verildiği bir temele oturtulmuştur. Özellikle ilk iki plan sürecinde tam anlamıyla ithal ikame modeli benimsenmiştir. Yerli üretimin yabancı üretimler karşısında özendirilmesi ve dış ticaret açıklarının uzun dönemde kapatılması ilkesine dayanan bu modelde, temel amaç döviz tasarrufunda bulunabilmektir. Ancak artan sanayileşme ile birlikte döviz talebinin de artması sistemin bir açmazı olarak ortaya çıkmıştır. Yerli üretimin yabancı üretim rekabetinden, değişik dış ticaret araçları kullanılarak korunmaya çalışıldığı model, iç pazarı küçük olan ülkelerde rasyonel bir politika üretilmesine de izin vermemektedir. 1970'li yıllara kadar iç pazarın dış rekabete karşı korunması, özellikle montaj sanayiinde etkinlikten uzak, iç piyasada tekel yaratan bir sanayi yapısının oluşmasına neden olmuştur. Dönemin sonuna kadar izlenen ithal ikameci içe dönük sanayileşme modeli, dönemin sonunda dışa bağımlılığı artırmış ve ekonomide döviz ihtiyacının artmasına yol açmıştır. Bu ekonomik bunalımın etkileri 24 Ocak 1980 kararları ile aşılmaya çalışılmıştır (Karluk, 1995: 82-83).

Planlama düşüncesinin temelini ilişkin tartışmalar, planların “emredici” ya da “yol gösterici” niteliği üzerinden yürütülmüştür. 1963 yılından itibaren hazırlanmaya başlanan planlarda “yol gösterici” plan niteliği ağırlık kazanmış ve Türk Kalkınma Planlamasının hedefi, kalkınmada katkı sağlayacak tüm sektörlerin ahenkli bir yapıda örgütlenmesine destek olmak ve ekonomik ve sosyal öncelikleri ortaya koymak şeklinde yapılandırılmıştır. Planlar bu haliyle bir yandan devletin iktisadi faaliyetlere katılmasını ve katılımın hangi ölçüde olacağını ortaya koyarken diğer yandan kişi ve özel kurumların iktisadi faaliyetlerine yol göstericilik görevini yerine getirmeyi hedeflemiştir (Gülerman, 1987: 203). Planların kamu sektörü için emredici ve zorlayıcı, özel sektör için teşvik edici ve caydırıcı niteliği ile hızlı bir sanayi kalkınması hedeflenmiştir. Bu büyüme stratejisinin temelini “içe dönük sanayileşme” olarak da adlandırılan “ithal ikameci” model oluşturmuş, devlet temel ara

mallarda bu sürece destek olmuştur. Bu sanayileşme stratejisi, devletin yüksek müdahalesini içerse detemel hedef, özel sektörün sermaye birikim koşullarının geliştirilmesi olmuştur. 1960'lı yılların sonlarına doğru dış borçlarda yaşanan olumsuzluklar, popülist nitelikteki sübvansiyonlar ve gelirlerin üzerindeki harcamaların para basma yoluyla karşılanması 1950'li yılların sonundaki olumsuzlukların yeniden ortaya çıkmasına neden olmuş ve 1970'li yıllardan itibaren ithal ikame politikalarındaki ikinci aşaması olan "ara ve sermaye malları ikamesi" aşamasına geçilmiştir (Tokol, 2015: 78-79). Bir diğer ifade ile Birinci Kalkınma Planı dönemindeki "devletçilik" yaklaşımı ikinci planlama döneminde yerini "özel sektör merkezli kalkınma" anlayışına terk etmiştir (Gülerman, 1987: 267). Ancak 1970'li yıllarda yaşanan petrol şokları ve ithal ikamenin büyümeye negatif katkısı ülkeyi üretmeden tüketir bir konuma getirmiş, ithalata bağımlı ve rekabet edemeyen bir ekonomik yapının oluşmasına neden olmuştur.

1. 1961 Anayasası ve Sosyal Devlet İlkesi

27 Mayıs 1960 tarihinde bir grup subayın kendilerine Milli Birlik Komitesi adını verdikleri yapı eliyle ülke yönetimine el koyması, siyasal tarihimizde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. 7 Aralık 1960'ta Milli Birlik Komitesi'nde kabul edilen yasa ile Kurucu Meclis ikili yapıdan oluşturulmuştur. Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan bu yapıda Temsilciler Meclisi'ne yeni anayasayı hazırlama görevi verilmiştir (İleri, 2009: 243). Yapılan çalışmaların ardından 9 Temmuz 1961'de halk oylamasına sunulan Anayasa kabul edilmiş, kısa bir süre sonra seçimler yapılarak çoğulcu demokrasiye dönüş sağlanmaya çalışılmıştır. Genel ilkeleri itibariyle liberal karakterde hazırlanan 1924 Anayasası, klasik mahiyetteki hak ve hürriyetlere yer vermekle birlikte; hazırlandığı dönemde sanayileşmenin başlamamış olması ve kamu müdahalesinin çalışma hayatında bir zorunluluk gerektirmemesi gibi nedenlerle sosyal niteliklerden uzak bir anlayış içinde düzenlenmiştir. Ancak aradan geçen yıllar, Türkiye'de çalışma hayatının şartlarını olgunlaştırmış, 1930 ve 1950'li yıllarda gerçekleştirilen sanayi hamleleri sanayi sektöründe de önemli bir nüfus grubunun oluşumunu sağlamış ve çalışma hayatının sorunlarına yönelmek, çalışanları korumak ve toplum hayatını bu değerler ışığında yeniden düzenlemek, devlet için temel bir görev haline gelmiştir (Turan, 1999: 206). Bu nedenle 1961 Anayasası'nın devletin "sosyal" yönüne daha çok vurgu yapan bir yapıda hazırlanmasına dikkat edilmiştir.

1961 Anayasası diğer anayasalardan farklı olarak ilk defa başlangıç hükümlerinde insan hak ve özgürlükleri ifadesine yer vermiş, 2. maddesinde

devletin niteliğini “ulusal, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olarak belirtmiştir. Bu ilke gereğince devlete önemli görevler yüklenmiş, sosyal haklara ilişkin içerik modern hakların niteliğini yansıtmıştır. Çalışma hakkı, zorla çalıştırma yasağı, kadın ve çocukların çalıştırılması, dinlenme hakkı, ücrette adalet sağlanması, sosyal güvenlik, sağlık, konut, öğretim hakkı, tarım ve çiftçinin düzenlemesi konusunda önemli düzenlemeler anayasada yerini almış, sadece işçilere yönelik değil tüm çalışanlara yönelik toplu sözleşme ve grev hakkı anayasa güvencesine kavuşturulmuştur (Tokol, 2014: 65).

Anayasa'nın başlangıç bölümündeki “... insan hak ve hürriyetlerini ...sosyal adaleti, ferdin ve toplumun... refahını gerçekleştirmeyi...” esas alan yaklaşımın izlerini 1789 Fransız İhtilali'nin İnsan ve Vatandaş Hakları Beyanname'sinde görebilmek mümkündür. Önemli bir değere sahip olmakla birlikte adalet bakımından tatmin edici bir niteliğe ulaşamayan bu düzenleme, dünya savaşları ve bu süreçte sosyal hakların gelişimine kaynaklık eden etkilerle 1948 yılında Birleşmiş Milletlerce ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si ve 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ile sosyal haklar açısından daha anlamlı bir alana taşınmıştır. 1961 Anayasası'nın başlangıcında söz edilen “insan hakları” yaklaşımını da bu gelişmeler ışığında değerlendirme ihtiyacı vardır. İnsan hakları ile birlikte sosyal adalet ve refah ilkelerinin de ifade edilmesi bu yaklaşımı güçlendirmektedir. Bu çerçevede Anayasa'da ifadesini bulan “sosyal adalet” kavramı, yeterli bir gelir, makul ve insancıl çalışma şartlarını sağlamak yoluyla herkese ve özellikle de emek sahiplerine insanca yaşamaya değer bir hayat verebilmeyi hedef edinmektedir. Bunun yanında Anayasa, yoksullukla mücadele, kötü ve ağır çalışma şartları yerine herkese refah ve insan tabiatına uygun bir çalışma sisteminin gerçekleştirilmesi vaadini de içermektedir (Talas, 1967: 226).

Anayasanın 2. maddesindeki devletin niteliklerine ilişkin “sosyal devlet” ilkesi, bu döneme kadar sosyal güvenlik ve ilköğretim gibi konularla sınırlı kalan sosyal politika uygulamalarının, 1961 Anayasası'ndan sonra çeşitli alanlara doğru gelişme göstermesine neden olmuştur (Koray, 2005: 165). Sanayi Devrimi gelişim süreci içinde sosyal devlet, toplumsal sınıflar arasında ekonomik ve sosyal bir denge kurma iradesinden ve anlayışından doğmuştur. Bu sosyal denge ekonomik ve sosyal sorunlar karşısında tarafsız kalarak değil gerekli reformları yaparak bunlara müdahale etme şeklinde kendini göstermiştir. Sosyal devletin amacı, bütün toplum üyelerine insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi seviyesi temin etmektir. 1961 Anayasası klasik hakların yanında sosyal devlet ilkesinin gereği olan hakları ve devlete bu konuda verdiği görevleri Anayasa'nın “Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler” başlığı altında düzenlemiştir (Talas, 1967: 229).

1961 Anayasası'nın “İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni” başlığını taşıyan 41. maddesi, iktisadi ve sosyal hayatın adalete, tüm çalışma esasına ve herkes

için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenleneceğini; iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirileceğini, yatırımları toplum yararının gerektirdiği özelliklere göre yöneltmek görevinin devlete ait olduğunu, kalkınmanın düzenlenecek planlar uyarınca gerçekleştirileceğini hükme bağlamıştır. İktisadi ve sosyal faaliyetlere katılma ölçütünün “fırsat eşitliği” ve “sosyal adalet” ilkelerince gerçekleşmesinin toplumun huzur ve refahının yaygınlaştırılmasında büyük öneme sahip olduğu vurgulanmış, bütün bu çabaların sadece yatırımlar eliyle gerçekleşmeyeceği tespiti bir plan ve program ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Gülerman, 1987: 228).

1961 Anayasası'nın insan haklarına dayalı devlet anlayışını kabul eden yaklaşımı, sosyal güvenlik hakkının da ilk defa anayasal bir hak olarak tanınmasına imkân sağlamıştır. Sosyal devlet anlayışının bütün vatandaşlara eşit davranma sorumluluğu yanında korunmaya ve yardıma muhtaç olan kesimlere pozitif ayrımcılık yapmayı kabul eden bir devlet anlayışı olması, sosyal yardım ve hizmetlerin devlet koruması ve bakımı altında gerçekleşebileceği bir düzenin de yolunu açmıştır. Anayasa, sosyal güvenlik hakkını sadece vatandaşlara yönelik bir hak olarak düzenlememiş, o zamana kadar meydana gelen uluslararası gelişmelerin bir sonucu olarak bütün insanlara tanınmış bir hak olarak tanımlamıştır. Düzenlemenin bu niteliği, ülkenin uluslararası alanda kendisine yakışır bir yer edinme kararlılığının da bir ifadesi olmuştur (Arıcı, 2015: 84-85).

Anayasa'nın sosyal hakları tanımlayan ve geliştirmeyi amaçlayan hükümleri yanında belki de tek olumsuz niteliğini, sosyal hakların ekonomik kısıtlarla sınırlanmasını ifade eden 53. maddesi oluşturmuştur. İdeal ile gerçeklik arasındaki durum karşılığını oluşturan bu madde ile Anayasa yapıcılar tarafından ülkenin ekonomik şartlarının yetersizliği vurgulanmak istenmiştir. Söz konusu maddede “Devlet, ... iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma hedeflerini ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” ifadesi ile sosyal devlet anlayışının gereği olarak kişisel hak ve özgürlüklere kazandırılacak anlamın sınırlarına vurgu yapılmıştır (Talas, 1967: 234).

2. Çalışma Hayatına İlişkin Düzenlemeler

II. Dünya Savaşı sonrası demokratikleşme ve uluslararası hukukun gereklerine uyum sağlama çabaları, sosyal adalet gereklerine ve demokratik esaslara uygun kanunların çıkarılması ortamını oluşturmuştur. Cumhuriyetin ilk İş Kanunu olan 1936 tarihli 3008 sayılı Kanunun uygulanması ile görevli İktisat Vekâletine bağlı olarak kurulan İş Dairesi'nin yerini 1945 yılında kuru-

lan Çalışma Bakanlığı'nın almasıyla, çalışma hayatına ilişkin birçok düzenlemeyi hayata geçirme imkânı olmuştur. Bu düzenlemeler arasında, 1946 tarihli İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunu, 1947 tarihli ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun, 1950 tarihli İş Mahkemeleri Kanunu, 1952 tarihli Basın İş ve 1954 tarihli Deniz İş Kanunlarını sayabilmek mümkündür (Çelik, 1996: 10).

1961 Anayasası'nın sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak sosyal haklara vurgu yapan düzenlemeleri, özellikle toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi rejimlerinde önemli gelişmelerin yaşanmasına neden olmuştur. 1961 öncesinde, 1926 İsviçre Borçlar Yasası'ndan Borçlar Kanunu'na aktarılan "Umumi Mukavele" hükümlerinin ve 1947 tarihli Sendikalar Yasası'nın genel sözleşmelere ilişkin hükümlerinin sendikacılığın gelişimi için gerekli olan ayrıntılı ve teknik içeriğe sahip olamadığı görülmüştür. Bu çerçevede grev hakkının tanımlanmaması, sendikaların yeterli pazarlık gücüne sahip olamamaları, zorunlu tahkim düzeni ve detaylı bir mevzuatın bulunmaması gibi hususları sendikaların yeterli etkinliğe ulaşamamalarının nedenleri olarak ifade edebilmek mümkündür. Tüm bu gerekçelerle ve 1961 Anayasası'nın toplu iş sözleşmesi ve grev haklarını tanımlayan 47. maddesi gereğince 1963 tarihinde 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunları yürürlüğe girmiştir. Yeni kanunlar yürürlükte kaldıkları 1980 yılına kadar çalışma koşullarının iyileşmesi, ücretlerin artması ve gelir adaletine ulaşılması gibi birçok olumlu gelişime kaynaklık etmiştir (Talas, 1992: 172).

274 sayılı Sendikalar Kanunu ile işçi ve işverenlerin sendika kurmalarına izin verilirken sendikaların gelişimine ilişkin düzenlemelerle de 5018 sayılı Sendikalar Kanunu'ndan farklı olarak sendika kurma ve üyelik kapsamı genişletilmiştir. Sendika üyeliğinin serbest ve gönüllü olduğu yapıda üyeliğin kazanılması basit prosedürlere bağlanmıştır. Bireysel sendika özgürlükleri kanunda detaylı bir şekilde belirlenmiş ve sendikaların birlik, federasyon ve konfederasyon gibi üst birlikler halinde örgütlenebilmelerine imkân sağlanmıştır. Uluslararası örgütlere üyeliğin önü açılmış ve sendikalara geniş bir faaliyet alanı tanımlanmıştır. Bu faaliyetlerin; toplu iş uyuşmazlığı çıkarmak, toplu iş sözleşmesi yapmak, toplu iş uyuşmazlıklarında ilgili makamlara başvurmak, kanun ve uluslararası sözleşmeler gereğince toplanan kurullara temsilci göndermek, çalışma ilişkileri ile ilgili konularda üyelerine adli yardımda bulunmak, sosyal ve kültürel amaçlarla yardımlaşma sandıkları kurmak, üyelerinin mesleki bilgilerini geliştirmek amacıyla eğitim faaliyetleri düzenlemek, grev ve lokavta karar vermek ve idare etmek gibi geniş bir yelpazede tanımlandığı görülmüştür. Buna karşın sendikaların ticaret yapmaları yasaklanmış, siyasi faaliyetlere ise siyasal partilerden yardım almamak,

onlara yardımda bulunmamak ve onların örgüt yapılarında bulunmamak kaydıyla izin verilmiştir (Tokol, 2015: 88-89).

Sendikalar Kanunu ile aynı tarihte yürürlüğe giren Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile işçi işveren ilişkilerinde, tarafların pazarlık güçlerine dayalı bir toplu pazarlık sistemi kurulmaya çalışılmıştır. Buna karşılık teşmil, grev erteleme ve arabuluculuk gibi düzenlemelerle devletin ekonomi içindeki rolü ile uyumlu müdahaleler öngörülmüştür. Toplu iş sözleşmesi tanımını yapan Kanun, sözleşmelerin yazılı olması, belirli ya da belirsiz süreli yapılabilmesi, süresi belirli olan toplu iş sözleşmesinin bir yıldan az ve üç yıldan uzun süreli olmamasını, belirli koşulların gerçekleşmesi durumunda belli süre için sözleşmenin kendiliğinden yenilenmesini öngörmüştür. Toplu iş sözleşmesi, taraf sendikanın fesih, infisah ya da faaliyetten alınma ve işverenin değişmesi hallerine karşı da korunmuştur. İşkolu düzeyinde örgütlenme imkânı tanınan sendikalara toplu pazarlık ehliyeti verilmiş ve toplu iş sözleşmesi akdeden sendikaya üye olmayanların da yasal sınırlar içinde belirlenecek oranlarda dayanışma aidatı ödeyerek sözleşmeden yararlanmaları imkânı sağlanmıştır. Kanun anlaşmazlık durumlarında doğrudan greve gitmek yerine uzlaştırma safhasını öngörmüştür (İleri, 2009: 283-284).

İş uyuşmazlıklarının son aşaması olan grev ve lokavt düzenlemeleri de 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanun, grevi yasal ve yasal olmayan grev olmak üzere ikiye ayırmış, yasanın öngördüğü koşullara göre yapılan grevi yasal, bu koşullara uygun olmayan grevi de yasal olmayan grev olarak tanımlamıştır. Grev toplu iş sözleşmesine taraf olan işçi kuruluşunun, lokavta ise taraf olan işveren ya da temsilcisinin karar vereceği hükme bağlanmış, kimi durum ve işlerde grev ve lokavt yasağı konmuştur. Savaş, genel ve kısmi seferberlik hallerinde, sağlıkla ilgili işyerlerinde, can ve mal kurtarma işlerinde, su, elektrik ve havagazı üreten ve dağıtan işyerlerinde, noterlik hizmetlerinde, eğitim öğretim kurumlarında ve çocuk bakımevlerinde toplu iş sözleşmesi içinde grev ve lokavt yapılamayacağı hükme bağlanmıştır. Bunların dışında doğal afetlerde hükümetlerin grev ve lokavtı yasaklayabileceği ve sıkıyönetim bölgelerinde sıkıyönetim komutanlıklarının grev ve lokavtı askıya alabileceği düzenlenmiştir. Grev ve lokavtın geçici olarak durdurulması da kanunda yerini alan bir diğer düzenlemedir. Buna göre Bakanlar Kurulu'na ülke sağlığı ve ulusal güvenliği tehdit nedeniyle grev ve lokavtı erteleme yetkisi verilmiştir. Ülkemizde modern anlamda toplu pazarlık rejiminin başlangıcına öncelik eden Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasalarının tarafların serbest hareket alanını kısıtlayan detaylı düzenlemelere yer vermesi, özgürlükçü niteliğinden uzaklaşmasına neden olmuştur. Grev ve lokavt hakları

arasında aranan koşutluk, grev hakkının emek için taşıdığı farklı niteliğin görmezden gelinmesine neden olmuştur (Talas, 1992: 179-180).

Türkiye’de 1961 Anayasası’na gelinceye kadar herhangi bir yasal düzenlemeye konu olmayan memurların sendikal hakları da, Anayasa’nın sendika hakkını “tüm çalışanlara” yönelik düzenlemesi ile gündeme taşınmıştır. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nun 1965 yılında yürürlüğe girmesi ile memurlar arasında hızlı bir sendikalaşma süreci başlamış ve 1970 yılına gelindiğinde memur sendikalarının sayısı beş yüze ulaşmıştır (Talas, 1992: 205). Toplam 25 maddeden oluşan Kanun, kanun koyucunun “ihtiyatlı ve kaygılı” yaklaşımının bir sonucu olarak ILO sözleşmeleri ile uyumlu olmayan, yasak ve kısıtlamalarla dolu bir görünüme sahip olmuştur. Memur sendikacılığında 1965-1971 yıllarını kapsayan dönemde “baskı grubu” işlevlerine şahit olunmuş, üyelerinin hak ve çıkarlarıyla ilgili yönetime karşı “uyarı”, “bildiri yayınlama” ve “protesto ve gösteri yürüyüşü” eylemleri düzenlenmiştir. 12 Mart 1971 askeri muhtırası, Demirel hükümetinin istifa ederek Nihat Erim teknokrat hükümetinin kurulmasını sağlamış ve söz konusu hükümet 1968 sonrası giderek tırmanan toplumsal karmaşayı önleyebilme çabası ile 1961 Anayasası’nda önemli değişiklikler yapma yoluna gitmiştir. Anayasa’nın memurların sendikalaşma hakkını sağlayan 46. maddesindeki “çalışanlar” ibaresi, 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla “işçiler” olarak düzenlenerek memurların sendikaya üye olma hakları, siyasi partilere üye olma yasakları ile birlikte düzenlenmiştir. Söz konusu yasa ile kurulan memur sendikaları tasfiye edilmiştir (Mahiroğulları, 2013: 202-207). Kamu görevlilerinin sendikal hak arayışları dernek faaliyetleri içinde devam etmiş ve ancak 1990’lı yıllarda örgütlenme için yasal altyapıyı yeniden inşa edebilme fırsatı oluşmuştur.

Dönemin çalışma hayatına ilişkin düzenlemeleri sadece toplu iş hukuku ile sınırlı da değildir. Cumhuriyetin ilk yıllarının sınırlı taleplere göre oluşturulan İş Kanunu’nda değişiklik yapma çabalarının da bu dönemde hız kazandığına şahit olunmuştur. 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu’nun uygulandığı süre içinde ekonomik ve sosyal gelişmelerin gereği olarak değişikliklere uğraması, bazı hükümlerin eklenirken özellikle 1963 tarihli 274 sayılı Sendikalar ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunları ile bazı hükümlerinin kaldırılmış olması, dağınık bir yapının oluşmasına neden olmaktadır. 1961 Anayasası’nın kabulü ile birlikte bunların tek metin haline getirilmesi, uygulamadaki aksaklıkların giderilmesi, çalışma hayatındaki gelişmelerin gözden geçirilerek kanun kapsamının genişletilmesi ve toplu sözleşme düzenine uyumlu kılınması zorunluluğu duyulmuş ve yeni bir İş Kanunu hazırlanmasına başlanmıştır. Bu gerekçelerle Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulan İş Kanunu tasarısında fikren ça-

lışanların 3008 sayılı kanun kapsamı dışında tutulmasından hareketle yaşanan sorunlar dile getirilmiş ve çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde sosyal adalet temelinde düzenleme gerekliliği ifade edilmiştir. Bu tasarıya paralel olarak Deniz İş Kanunu'nun gözden geçirilerek yeni bir kanun olarak çıkarılması ile çalışmalara başlanılmış ve 1966 yılında Deniz İş Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Uzun süren Meclis ve Senato çalışmalarının ardından 931 sayılı İş Kanunu da 1967 yılında yürürlüğe girebilmiştir. Ancak üç yıla yakın bir süre yürürlükte kalan Kanun, Türkiye İşçi Partisinin iptal istemi ile Anayasa Mahkemesine açtığı dava sonucunda şekil yönünden iptal edilmiş ve bu kanunun birkaç hükmünün değiştirilmesi suretiyle hazırlanan 1475 sayılı İş Kanunu 1971 yılında çıkarılabilmektedir (Çelik, 1996: 11-12).

Dönemin çalışma hayatını etkileyen yasal düzenlemelerinin yanında bir diğer gelişmesi de 1960'lı yılların başından itibaren Avrupa'ya ve özellikle Almanya'ya çeşitli neden ve düşüncelerle giden ya da göç eden Türk işgücünün durumudur. 1960-1980 dönemi içinde yurt içi istihdamın 2,5-3 milyon arttırıldığı ve aynı dönem içinde yurtdışına gönderilen işgücü sayısının da 1 milyona yaklaştığı düşünüldüğünde durumun Türkiye emek piyasaları bakımından önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Türkiye ile Almanya arasında Alman iş piyasası için Türkiye'den İşçi Alınması Antlaşması'nın 30 Kasım 1961 yılında imzalanması ile birlikte Türk işgücünün Almanya'ya girişi başlamış; ancak bu akımın büyük boyutlara ulaşması, ilgili anlaşmanın 1964 yılında yeniden gözden geçirilmesinden itibaren gerçekleşmiştir. Temeli 1960'larda atılan bu emek hareketliliğinin, Türk ekonomik ve toplumsal yaşamında önemli etkileri olmuştur. 1961 yılında Federal Almanya ile imzalanan ilk antlaşmanın ardından 1964'te Avusturya, Belçika ve Hollanda ile yeni antlaşmalar imzalanmış, bunu 1967 yılında İsveç ile imzalanan bir diğer antlaşma izlemiştir. 1970'li yıllarda sınırlı düzeyde olmakla birlikte Arap ülkeleri ile de işgücü göçüne yönelik antlaşmalar imzalanmıştır (Tokol, 2015: 83). Yurt dışına göçler Türkiye'deki işsizlik baskısının sınırlandırılmasında olumlu etkilere sahip olmuşsa da yurt dışına yönelen işgücünün yüksek nitelik düzeyine sahip işçilerden oluşması, Türkiye'deki birçok işyerini, nitelikli çalışanlarını kaybetmeleri sebebi ile sıkıntılara sokmuştur. 1970'li yıllardaki petrol krizinin gelişmiş ülke ekonomilerini olumsuz olarak etkilemesi ile 1974 yılından itibaren düşüş gösteren hareketlilik, 1980'li yıllardan başlayarak yönünü Ortadoğu ve İslam ülkelerine çevirmiştir.

1960-1980 yılları arası dönem, tüm eksikliklerine rağmen Türkiye'de çalışma ilişkilerinin kurumsallaştığı bir dönemi ifade eder. Her ne kadar incelenen dönem 27 Mayıs 1960 askeri darbesi gibi demokrasi dışı bir girişimle başlamışsa da özellikle 1961 Anayasası'nın kabulünü ve bunu izleyen süreçte

çalışma ilişkileri başta olmak üzere çok sayıda alanda ilerlemeler yaşanmıştır. Gerçekten incelenen dönemde Anayasa’da tanımlanan “sosyal devlet” ilkesinin bir gereği olarak sendikal örgütlenme, toplu pazarlık, grev, çalışma ve sözleşme özgürlüğü, çalışma hakkı ve ödevi çalışma koşulları, ücret ve sosyal güvenlik gibi çok sayıda alanda düzenlemelere gidilmiştir (Makal, 2004: 136).

3. Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler

1961 Anayasası ile düzenlenen sosyal hakların içinde sosyal güvenlik hakkı da önemli bir başlık olarak yerini almıştır. Anayasa’nın 48. maddesine göre “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir.” denilerek İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde olduğu gibi ileri bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu madde ile sosyal güvenlik, toplumun tüm bireyleri için temel bir hak olarak benimsenmiş ve sosyal güvenlik hakkı insan hakkı olma niteliğine kavuşmuştur. Anayasa, anılan hükmüyle sosyal güvenlik hakkını sağlamayı devlete bir görev olarak vermiştir. Anayasa’nın 2. maddesindeki “sosyal hukuk devleti” tanımı ile “güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği ve dolayısıyla sosyal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet” niteliği vurgulanmıştır (Güzel ve Okur, 1994: 37-38).

Ülkemizde çalışanların sosyal güvenliklerine ilişkin en eski düzenleme, kamu görevlilerine ait olan ve on dokuzuncu yüzyılın son döneminde özellikle emeklilik aylığına ilişkin oluşturulan sandıklardır. Cumhuriyet dönemine bu sandıklar dışında intikal eden başka bir sosyal güvenlik düzenlemesi mevcut değildir. 1930 yılında yapılan bir düzenleme ile Askeri ve Mülki Emekli Yasası ile kesenek esasına dayanan sandık düzeni yerine emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesini öngören bütçe düzenine geçilmiştir. Sınırlı bir kapsama sahip olan düzenleme kapsam dışında yer alan birçok kurumun kendi sandıklarını kurmasını zorunlu kılmıştır. Bir yandan bu karmaşık statünün getirdiği zorluklar diğer yandan emekli aylığı alanların sayısındaki artış, sistemde yeni bir düzenleme ihtiyacını doğurmuş ve 1949 yılında 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası ile kamu kesiminde daimi kadroda çalışan memurların sosyal güvenlik hakkı dönemin koşullarına uygun olarak düzenlenmiş ve dağıntık yapıdaki sandıklar kaldırılarak görevler Emekli Sandığı’na verilmiştir. İlgili yasada ilerleyen yıllarda sürekli değişimler yaşanmıştır. En önemli değişiklik ise 1969 yılında emekli aylığı oranlarını artıran 1101 sayılı Yasa olmuştur. Bu yasa ile emekli, dul ve yetim aylıkları arasındaki farklılıklar da giderilmiştir (Talas, 1992: 187-188).

Özellikle 1930'lu yıllardan itibaren uygulanan sanayileşme politikalarının bir sonucu olarak artan işçi sayısı, bu çalışanların sosyal güvenlik arayışlarının yoğunlaşmasına neden olmuştur. Çok partili siyasi hayata geçiş sürecinde sosyal güvenlik alanında yaşanan gelişmelerin 1945 yılından itibaren sürekli bir seyir izlediğine şahit olunmaktadır. 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu kurulmadan kısa bir süre önce iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları kurularak işlerlik kazanmıştır. 1949 yılında kurulan ihtiyarlık sigortası 1957 tarihinde daha da geliştirilerek maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları haline dönüştürülmüştür. Başlangıçta parçalı bir yapıda yürürlüğe konulan düzenlemelerin yetersiz kalması, 1960'lı yıllarda daha kapsamlı düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Daha önceki mevzuatın dağınık yapısına son vermek ve gelişen ihtiyaçlara cevap verebilmek amacıyla 17 Ocak 1964 tarihinde 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Kanunun 1.maddesinde "iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde bu kanunda yazılı şartlarla sosyal sigorta yardımları sağlanır" hükmü, sosyal güvenlik alanındaki gelişmeyi ve kapsamı ortaya koymaktadır (Gülerman, 1987: 245). 1964 tarihinde kabul edilerek 1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile daha önce sosyal sigortaları düzenleyen üç kanun yürürlükten kaldırılmış (4772, 5502, 6900 sayılı Kanunlar) ve bu kanunların hükümleri tek bir kanun altında düzenlenmiştir. 506 sayılı Kanun ile 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kanununda da değişiklik yapılmış ve teşkilatın "İşçi Sigortaları Kurumu" olan adı "Sosyal Sigortalar Kurumu" olarak değiştirilmiştir (Arıcı, 2015: 86).

Sosyal sigortalar Kanunu getirdiği birçok yenilik bakımından reform niteliğinde bir düzenleme olmuştur. Bu kanunla getirilen bazı temel gelişmeleri şu şekilde sayabilmek mümkündür (Talas, 1967: 241-242). Sosyal sigortaların kapsamı yeni düzenleme ile tek işçi çalıştıran işyerlerine teşmil edilmiştir. Kapsamdaki bu genişleme ile o zamana kadar kapsam dışında kalmış önemli bir kesim, sosyal sigortanın sağladığı hak ve menfaatlere ulaşabilmiştir. Yasa ile getirilen bir diğer düzenlemede hastalık sigortasının sağladığı kapsamın genişlemesidir. Yeni sosyal sigorta rejimine göre, sigortalının eşi ve geçindirmekle yükümlü olduğu çocukları da sağlık yardımlarından yararlanma imkânına kavuşmuştur. Eski gelir ve aylıklar ile bağlanacak aylık ve eski kazançların artırılması ve yaşı ilerleyen fakat emeklilik şartlarını yerine getiremeyenler için bazı imkânlar sağlayan düzenlemelerde kanunla getirilen diğer gelişmeler olmuştur. Kanunun sayılan bunca olumlu düzenlemesi yanında belki de tek olumsuz düzenlemesi, bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi odaları ve borsalarda çalışmakta olanların kanunun kapsamı dışına bırakılmasıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin yapılanmasında en geç oluşturulan kurum, esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik sosyal sigorta hizmetleri sunmayı amaçlayan BAĞ-KUR (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalılar Kurumu) olmuştur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulama döneminde ve İkinci Planın politikalar kısmında sigorta primlerini ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik kapsamına alınması öngörülmüşse de, plan hükümlerinin gereklerinin yerine getirilmesi gecikmiştir. Bu çerçevede 1969 tarihli Avukatlık Kanunu'nda atılan sınırlı adımların ardından 1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalılar Kurumu Kanunu ile kurulan BAĞ-KUR, sosyal güvenlikte önemli bir açığı kapatmayı hedeflemiştir. BAĞ-KUR'un kapsadığı sosyal riskler, malullük, yaşlılık ve ölüm halleri olarak tespit edilmiştir. Kanunun esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanları ayrıntılı olarak tanımlamaması, kanunun kapsamı konusunda önemli tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bu tür çalışmalarda kazanç seviyelerinin birbirinden çok farklı olması, yeknesak bir sosyal sigorta sisteminin uygulanmasına izin vermemiş ve aylık gelir ortalamaları bakımından farklı basamaklarda prim miktarları tespit edilmiştir (Çubuk, 1986: 238-244).

Sigortalılık kapsamında olanlar için daha yüksek bir güvenlik garantisi sağlamak amacıyla oluşturulan sosyal güvenlik kurumları da faaliyetlerine bu dönemde başlamışlardır. Sosyal güvenlik sisteminde tamamlayıcı niteliğe sahip olan bu kuruluşların başında 1961 tarih ve 205 sayılı Kanunla kurulan OYAK (Ordu Yardımlaşma Kurumu) gelmektedir. Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak mali ve idari bakımdan özerk bir kurum olan OYAK, Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında görev yapan personele emeklilik ve ölüm durumlarına bağlı olarak destekler sunmaktadır. Tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları için bir diğer örneği de OYAK düşüncesinden esinlenerek oluşturulan MEYAK (Memur Yardımlaşma Kurumu) oluşturmaktadır. 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla gerçekleştirilen ve 657 sayılı Devlet Memurları kapsamında olanlar için bir takım güvenceleri öngören kurum, çeşitli nedenlerle uygulamaya geçememiş ve 1982 yılında tasfiye edilmiştir (Alper, 2015: 24-25).

1961 Anayasası'nın sosyal hizmet kavramını sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak insan hakları içinde kavramsallaştırması, bu çerçevedeki düzenlemeler için zemin hazırlamış ve bu yolla sosyal hizmet uygulamalarının kapsamı da genişlemiştir. 1963 tarih ve 225 sayılı Yasayla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı kurulan Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, bağlı olduğu bakanlık yanında birçok bakanlığın bünyesinde faaliyetler yürütmüştür. Bu dönemde Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü yanında birçok kurumun sosyal güvenlik merkezli faaliyetlerini de sürdürdükleri görülmektedir. Bunlar arasında Belediyelerin yaşlılarla ilgili bakım hizmetleri ve sosyal yardım çalışmalarını, Emekli Sandığı'nın huzurevi hizmetlerini, kamu kurum ve

kuruluşlarının personelinin çocukları için kreş ve gündüz bakımevi açma yükümlülüklerini ve Sağlık Bakanlığının sağlık hizmetlerini sayabilmek mümkündür (EGM, 2006: 190-191).

1960'lerden itibaren toplum sağlığını koruma ve geliştirme çabalarının da sosyal hizmet merkezli gelişimine şahit olunmuştur. Bu çerçevede sosyal hizmet faaliyetleri kurumsallaşma sürecine girmiş, insan kaynaklarının geliştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması ve yerel kalkınmanın gerçekleştirilmesi gibi dengeli bir toplumsal kalkınma stratejisi güç kazanmıştır. Kalkınma sürecine bağlı toplumsal ve demografik dönüşümlerden olumsuz yönde etkilenen kişi ve aileler sosyal hizmet kapsamında değerlendirilmiştir. Kentleşme gibi hızlı sosyolojik ve demografik değişimlerin etkilediği gruplar üzerinde sosyal hizmetler gelişim eğilimini sürdürmüştür. 1960'lı yılların planlı ve dengeli toplumsal kalkınma perspektifi içinde sosyal hizmetlere yüklenen en önemli görev, toplumun temel birimi olarak görülen aile kurumunu korumak ve aile bireylerinin etkinlik ve verimliliklerini artırmak olarak tanımlanmıştır. Bu hedeflere ulaşmak amacıyla çeşitli bölgelerde "Aile Hizmetler Merkezleri" kurulmuştur (EGM, 2006: 194).

Kentleşme hızının 1950'li yıllardan itibaren hız kazanan seyri, işsizlik ve yoksulluk görünümünün yaygınlaşmasına neden olmuş ve sorunların sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları ile çözümü yoluna gidilmiştir. 1968 tarih ve 105 Sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun ile milli mücadeleye katılıp da istiklâl madalyası almış olanlara muhtaçlık durumlarına bakılmaksızın aylık alma imkânı sağlanmıştır. Türkiye'de ilk modern nitelikteki sosyal yardım düzenlemesi olan 1976 tarih ve 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile muhtaç ve güçsüz durumda olan Türk vatandaşlarına aylık bağlanması uygulaması başlamıştır. 1968 tarihli 168 Sayılı Kanunla da Türk kültürüne hizmet eden Türk asıllı yabancı uyruklu öğretmenlere aylık bağlanması öngörülmüştür (Arıcı, 2015: 88). Ekonominin olumsuz seyrine karşın özellikle 2022 sayılı Kanun kapsamında yardım alan yaşlıların sayısında 1980'li yıllara değin hızlı bir artış yaşanmıştır (Sallan Gül, 2006: 279).

Kuruluşundan itibaren kapsam ve sağladığı faydaları geliştirme eğilimi içinde olan Türk sosyal güvenlik sistemi, oluşumu tamamlaması ardından kısa sayılabilecek bir sürede ekonomik ve sosyal yapıdaki değişimlere cevap verememiş 1990'lı yıllarla birlikte reform ihtiyaçları ile anılmaya başlamıştır. Sistemin kuruluşundan itibaren temel sorun niteliğini taşıyan yönetsel ve finansal sorunlar, ilerleyen yıllarda genişleyen sosyal yardımlar ve yetersiz sosyal hizmet uygulamaları sistemin kısa süre içerisinde bir sorun ağına dönüşmesine kaynaklık etmiştir (Metin ve Özaydın, 2014: 172).

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde “planlı kalkınma”, “ithal ikameci model” ve “sosyal devlet” dönemi gibi kavramlarla ifade edilen 1960-1980 dönemi, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren ana gündem maddesi olan kalkınma sorunlarıyla yoğunlaşan bir dönem olma özelliğine sahiptir. 1930’lu yıllardan itibaren devletin ekonomik yapı içindeki gerek işveren gerekse de düzenleyici ve müdahaleci niteliği bu dönemde de artarak devam etmiştir. Özellikle 1950’li yılların sonundaki ekonomik sorunların bir plan disiplininin uzaklaşmış olduğu iddiasına dayanması, Türkiye’nin 1960’lı yıllardan itibaren plan stratejisi içinde bir ekonomik ve sosyal kalkınma hedefine yönelmesine neden olmuştur.

II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da devletin sosyal niteliklerinin geliştirilmesi çabası, refah devleti uygulamaları ekseninde önemli kazanımlar elde edilmesine neden olmuştur. Bu dönemde ekonomik model daha çok içe dönük bir karaktere sahip olsa da uluslararası düzeyde yaşanan gelişmelerden önemli ölçüde etkilenilmiştir. Bu çerçevede dönemin temel karakteristiğini belirleyen 1961 Anayasası, temel hak ve hürriyetleri garanti altına alma, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleri ile bireysel ve toplumsal kalkınmanın gerçekleştirilmesini devlete bir görev olarak tanımlamıştır. Sosyal devlet ilkesinin Türk Anayasalarında ilk defa açık bir şekilde yerini aldığı 1961 Anayasası, çalışma, sendika ve toplu pazarlık hakları ile modern sosyal haklara ilişkin önemli kazanımlara imkân sağlamıştır. Ancak darbe süreçlerinin toplumun demokrasi kültürü üzerinde oluşturduğu olumsuzluklar, bunun siyasi koşullar üzerinde yarattığı çatışma ortamı ve dönemin sonunda ekonomik sorunların bu duruma eşlik etmesi, yeni bir askeri müdahaleyi gündeme getirmiş ve 12 Eylül 1980’de dönem yeni bir darbe yönetimi ile son bulmuştur.

Dönemin sosyal gelişmelerinin toplumca kabullenilmesi ve sürdürülmesi bunu destekleyecek ve örgütleyecek bir siyasi yapının bulunmamasından kaynaklanmıştır. Batı’da sosyal gelişimlere kaynaklık eden siyasi düşünceler ağırlıklı olarak sosyal demokrasi düşüncesinde şekillenmiş ve ekonomik ve sosyal gelişimler bu siyasi alanın etkisi ile düzenlenmiştir. Ancak Türk bürokrasisinin geleneksel olarak halktan kopuk ve halka yabancılaşmış niteliği, bu zümrenin önderliğindeki sol akımlarında halk tarafından benimsenmesini imkânsızlaştırmıştır. Türk aydınları ve sol akımların Tanzimat’tan itibaren toplum hayatıyla ilişkili bütün davranışlarını Batı taklitçiliği ve özenticilik eğiliminde sürdürmesi, toplumun bu fikirlere karşı ilgisiz kalmasına ve onlara şüpheyle bakmasına neden olmuştur (Işıklı, 1990: 402). Bunun bir sonucu olarak sosyal hakların tepeden inmece bir anlayışla topluma sunulması,

bu hakların bilinç ve sorumluluk düzeyini destekleyecek bir siyasi yapının oluşmaması, hakların kullanımı ve geliştirilmesinde arzu edilen düzeye ulaşamamasının nedenleridir.

Çalışma hayatı ve sosyal politikalara ilişkin çok partili siyasi hayata geçiş ile birlikte başlayan çabaların, Anayasal ve yasal garantilerle güçlendirildiği 1960-1980 dönemi, oluşturulan çok sayıdaki sosyal kurumlarla toplumun sosyal adalet taleplerine cevap vermeye çalışıldığı bir dönemdir. Özellikle sosyal güvenliğin yasal ve kurumsal altyapısı bu dönemde şekillendirilmiş ve ilk defa yasal düzenlemelerle altyapısı oluşturulan doğrudan sosyal yardım transferleri ile yoksulluk gibi risklerle mücadelede aile ve toplumun yanında devletin sorumlulukları da tanımlanmıştır. 1930'lu yıllarda fikri temelleri atılan sosyal sigorta merkezli yaklaşım bu dönemde daha güçlenmiş, sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarının devreye sokulmasıyla sosyal güvenlik ağının koruyucu niteliği güçlendirilmiştir.

Dönemin bir askeri darbe sonucunda ortaya çıksa da olumlu sosyal gelişmelere kaynaklık eden pozitif karakteri, 1980 askeri müdahalesi sonrasında devam etmemiş, 1961 Anayasası'nın getirdiği hak ve özgürlükler alanı 1982 Anayasası ile önemli ölçüde sınırlanmıştır. Bu sınırlamaların gerekçeleri arasında çoğu zaman hakların kullanım keyfiyeti ve istismarı vurgulanmış, başta sendikalar olmak üzere dönemin güç kazandırdığı kurumlara yönelik önemli eleştiriler ve yasaklar getirilmiştir. Ekonomik yapıda da neo-liberal politikaların uluslararası düzeydeki uygulamaları ile uyumlu olacak şekilde önemli değişimler yaşanmıştır. 1960-1980 dönemi Cumhuriyet'in kuruluş sürecindeki yaklaşımların etkilerini koruduğu bir dönem olma özelliğine sahiptir. Ancak bu etkilerin 1980'li yıllarla birlikte dışa açılan ekonomik ve toplumsal yapı içinde gücünü yitirmesine şahit olunmuştur.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. (2015). *Türk sosyal güvenlik sistemi sosyal sigortalar hukuku*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Arıcı, K. (2015). *Türk sosyal güvenlik hukuku*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Buğra, A. (2008). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye'de sosyal politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çelik, N. (1996). *İş hukuku dersleri*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Çubuk, A. (1986). *Sosyal politika ve sosyal güvenlik*. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayın No:21.
- EGM, (2006). *Cumhuriyet Türkiye'sinde sosyal güvenlik ve sosyal politikalar*. İstanbul: Tarih Vakfı Özel Tarih Projeleri.
- Gülerman, A. (1987). *Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal yapısı*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.

- Güzel, A. ve Okur, A.R. (1994). *Sosyal güvenlik hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Işıklı, A. (1990). *Sendikacılık ve siyaset*. Ankara: İmge Kitabevi.
- İleri, Ü. (2009). *Türkiye’de toplumsal değişimin çalışma ilişkileri üzerindeki etkileri*. Ankara: TÜHİS Yayın No:62, Hermes Ofset.
- Karluk, R. (1995). *Türkiye ekonomisi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Kılıçbay, A. (1994). *Türk ekonomisi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları No:263.
- Koray, M. (2005). *Sosyal politika*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Mahiroğulları, A. (2013). *Türkiye’de ve dünyada sendikacılık*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Makal, A. (1999). *Türkiye’de tek parti döneminde çalışma ilişkileri: 1920-1946*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Makal, A. (2004). Cumhuriyet’in 80. yılında Türkiye’de çalışma ilişkileri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 47(1), 123-151.
- Metin, B., Özaydın, M.M. (2014). *Çalışma ve refah*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Sallan Gül, S. (2006). *Sosyal devlet bitti yaşıyor piyasa*, Ankara: Ebabil Yayınları.
- Talas, C. (1967). *Sosyal politika*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Talas, C. (1992). *Türkiye’nin açıklanmalı sosyal politika tarihi*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Tokol, A. (2015). *Türk endüstri ilişkileri sistemi*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Tokol, A., (2014). Türkiye’de Sosyal Politika. Tokol, A., Alper, Y. (Ed.), (2014). *Sosyal politika*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Tuna, O., Yalçıntaş, N. (1999). *Sosyal Siyaset*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Turan, K. (1999). *İş hukukunun genel esasları*. Ankara: Kamu-İş Yayınları.

TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞ KAZASI VERİLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Mehmet Öçal¹ - Özal Çiçek²

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0001-6973-2611

²ORCID ID: orcid.org/0000-0002-2741-3003

Öz

Günümüz dünyasının en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından biri haline gelen iş kazaları; özellikle 2000'li yıllar sonrasında meydana gelen Tuzla, Soma ve Ermenek'te yaşanan kazalarla birlikte giderek kamuoyunda daha fazla yer edinen bir konu haline gelmiştir. Bu sürece yönelik olarak gerek yasal düzenlemeler gerekse de önlem ve tedbirler yoluyla yeni faciaların önüne geçilebilmesi amacıyla birtakım kamu kaynaklı çabalar yürütülmekle birlikte bu çabaların AB ülkeleriyle kıyaslandığında oldukça yetersiz kaldığı gözlemlenmektedir. Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği adına atılan en önemli adım olarak değerlendirilen 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu; AB müktesebatına uygun bir şekilde düzenlenmiş lakin yasal prosedüre yansıyan bu kurallar zinciri, çalışma yaşamına tam anlamıyla nüfuz ettirilememiş ve bu durum iş kazaları açısından Avrupa ülkeleri genelinde en belirgin ve ölümlü iş kazalarının Türkiye'de görülmesine sebep olmuştur. Bu çalışma içerisinde; iş kazası kavramı üzerinden Türkiye'deki iş sağlığı ve güvenliği uygulamaları değerlendirilerek, iş kazası verileri Avrupa Birliği ile kıyaslanmış ve bu değerlendirmeler ışığında Türkiye'de iş kazalarını meydana getiren sorunlar ve çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İş Kazası, Ölümlü İş Kazası, Avrupa Birliği, Türkiye, İş Sağlığı ve Güvenliği.

1 Arş. Gör., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İ. İ. B. F., Sosyal Hizmet Bölümü, Birey ve Toplum Sorunları Anabilim Dalı, Burdur / Türkiye

E-posta: mocal@mehmetakif.edu.tr

2 Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İ. İ. B. F., Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı, Isparta/Türkiye,

E-Posta: ozalcicek@sdu.edu.tr

COMPARATIVE ANALYSIS OF OCCUPATIONAL ACCIDENTS DATA IN TURKEY & EU

Mehmet Öçal – Özal Çiçek

ABSTRACT

Occupational accidents, as one of the most important socio-economic problem of the contemporary world and particularly coupled with the Tuzla, Soma and Ermenek occupational accidents, have increasingly been voiced in the public. Related with this process, although many publicly funded efforts are executed to prevent new disasters both through legal regulations and through measures, these efforts are quite inadequate when compared with the EU states. Law numbered 6331, a.k.a. Occupational Health and Safety Law, which assumed as the most significant step on behalf of the Occupational Health and Safety in Turkey, enacted appropriately with the *EU acquis*, however these rules chain that reflected on the legal procedure, could not be completely penetrated the work-life. In terms of occupational accidents, this situation has led to the witnessing of the most distinctive and fatal occupational accidents in Turkey among EU states. This paper includes, assessment of occupational health and safety implementation in Turkey by occupational accident concept, comparison of occupational accident data with EU states. In the light of these assessments the problems causing occupational accidents in Turkey and the solutions are highlighted.

Keywords: *Occupational Accident, Fatal Occupational Accident, EU, Turkey, Occupational Health and Safety.*

GİRİŞ

İş kazalarının ekonomik ve sosyal maliyeti olan insanın, iş kazaları sonucu yaralanması, hastalanması ve yaşadığı endüstriyel felaketler sanayileşmenin başlangıcından bu yana küçük atölyelerden, ulusal ve uluslararası büyük ölçekli iş yerlerine kadar genel bir yayılım göstermiştir. Bununla birlikte; mesleki tehlikeler ve risklerin ölçülme, önlenme, azaltılma ve ortadan kaldırılma çabaları gelişen teknolojik ve ekonomik değişikliklere ayak uydurulma çabasıyla sürekli olarak geliştirilmektedir. Lakin bu sürekli çabalar sonucunda belirli oranda gelişmeler görülmüş olmakla beraber iş kazaları günümüz dünyasında hala sıklıkla görülmekte ve bu kazalar sonucunda insanların mağduriyetleri ve ekonomik yükleri oldukça büyük olmaktadır. Her ne kadar ILO verilerine göre gelişmiş ülkelerde iş kazası sonucu ölümlerin azalan bir seyir izlediği söylenebilse de gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerde iş kazası sonucu meydana gelen ölümler her yıl giderek artan bir hal almaktadır. İş kazalarının dünyada sebep olduğu kayıplar şu şekildedir (Allı O, 2008: 3, EUROSTAT, ILO, 2014: 4):

- Avrupa’da 2004-2007 yılları arasında 5 milyon işçi iş kazasına uğramış bunlardan 5000’i hayatını kaybetmiştir.
- Çin ve Hindistan’da her yıl ortalama 8500 kişi hayatını kaybetmektedir.
- Afrika kıtasında her yıl ortama 42 milyon iş kazası meydana gelmekte ve bu kazalarda 54.000 kişi hayatını kaybetmektedir.
- Latin Amerika ve Karayipler’de her yıl ortalama 22.6 Milyon iş kazası içerisinde yaklaşık 30.000 kişi hayatını kaybetmektedir.
- ILO’nun 2014 yılında yapmış olduğu çalışma ışığında, dünyada ölümcül iş kazalarının en fazla görüldüğü bölgeler, Güney Doğu Asya Bölgesi, Batı Pasifik Bölgesi, Afrika Bölgesi, Avrupa Bölgesi, Amerika Bölgesi ve Akdeniz Bölgesi şeklindedir.

Yukarıda bahsi geçen veriler irdelendiğinde, dünyada her yıl milyonlarca insanın hayatını kaybetmesine sebep olan iş kazalarının gerek insani gerekse de sosyo-ekonomik açıdan çalışma hayatının en önemli sorunsallardan bir tanesi olduğu gözlemlenmektedir.

Dünyada iş sağlığı ve güvenliği konusu özellikle facia veya çok sayıda kişinin hayatını kaybettiği iş kazaları gibi bazı durum ve zamanlarda gerek ulusal gerekse uluslararası açıdan önem kazanmakta ve dikkatleri üzerine çekmektedir. Gerçek hayatta ise her saniye yüzlerce kişi iş kazalarına kurban giderek hayatlarını kaybetmekte veya çalışamaz duruma düşmektedirler (ILO, 2014: 1). İçinde yer aldığımız 21. yüzyılda çalışma ve çalışmadan kaynaklı sorunlar, içki, uyuşturucu ve savaşlardan çok daha fazla insanın ölümüne yol açmış ve savaşlardan kaynaklı olarak yılda 650 binin üzerinde insan hayatını kaybederken, iş kazaları ve meslek hastalıkları dolayısıyla her yıl ortalama 2.7 milyon üzerinde insan öldüğü, ortalama 2 milyon kişinin meslek hastalığına yakalandığı, dünya üzerinde her gün 1000 çalışanın iş kazası sonucunda hayatını kaybettiği, her yıl 313 milyon iş kazası yaşandığı ve bu kazaların günde 860.000 kişiyi etkilediği görülmektedir. Bu kazaların ortaya çıkarmış olduğu ortalama maliyet ise yıllık 1,25 trilyon dolar civarındadır. Ancak eklenmelidir ki, dünya çapında, meydana gelen iş kazalarının bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi, raporlama sistemlerinin ülkelere göre farklılık göstermesi veya bazı ülkelerin ILO'ya veya diğer istatistik kurumlarına yıllık verilerini paylaşmaması konu hakkında kesin ve yıllık istatistikler çıkarmayı imkânsız hale getirmektedir (Lloyd and Mitchinson, 2008: 81; ILO, 2014: 3; ILO, 2012: 2; Hsu, 2010: 184). ILO tarafından 2007 yılında yapılan araştırma, günümüz dünyasında her saniye başına üç işçinin iş kazası sonucunda yaralandığını, her üç dakikada ise; bir işçinin bir iş kazası ya da meslek hastalığı sonucunda hayatını kaybettiğini göstermektedir (ILO, 2007; Kuru, 2000: 5).

Hukuksal düzenlemeler açısından çok da köklü bir geçmişe sahip olmayan Türkiye'de gözlemlenen en temel sorun hukuk kurallarının pratikte yaşama geçirilmesinde karşılaşılan problemler ve çalışan kesimlerin büyük bir çoğunluğunun iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinden faydalanamamasıdır. Bu amaçla; özellikle Avrupa Birliği'ne uyum normlarının da bir parçası olarak iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarına yönelik mevzuat arayışları giderek derinleşmiş ve 2012 tarihinde Avrupa müktesebatına uygun 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu belirli eksiklikleriyle birlikte yürürlüğe girmiştir.

Bununla birlikte; iş kazalarına yönelik ilginin de Avrupa Birliği'ne adaylık süreciyle beraber arttığı gözlemlenmektedir. Avrupa Birliği mevzuatına uyumlaşma süreci, iş sağlığı ve güvenliği hususundaki uygulamaların büyük ölçüde değişmesini sağlamıştır. Kurumsal alanda görülen aksaklıklar, işyeri

örgütlerinin yeterli etkinliğe ulaşamaması, eğitim, teftiş ve katılım mekanizmalarının yetersizliği ile küçük işletmelerdeki iş sağlığı ve güvenliği sorunlarına yönelik önleyici bir yapının bulunmaması gibi sorunlar, Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliği yönetiminde görülen önemli eksiklikler olarak dikkati çekmektedir (Yılmaz, 2009: 1).

İŞ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİNE İLİŞKİN KAVRAMLAR

WHO’ya göre çalışanların sağlığı, işyerinde kanser, kaza, kas-iskelet sistemi hastalıkları, solunum yolu hastalıkları, işitme kaybı, dolaşım hastalıkları, stresle ilişkili bozukluklar ve bulaşıcı hastalıklara yol açan risk faktörleri gibi çeşitli belirleyicilere sahiptir. Bu noktadan hareketle iş sağlığını, işyerindeki sağlık ve güvenliğe ilişkin tüm riskleri analiz edip yoğunlaşarak çalışanların korunmasını amaçlayan eylemler bütünü olarak tanımlamak mümkündür (http://www.who.int/topics/occupational_health/en/ Erişim Tarihi: 05.11.2017).

WHO ve ILO ilkelerine göre iş sağlığı ve güvenliği, işyerindeki çalışanların sözleşme türlerine bakılmaksızın tüm çalışanların fiziksel, ruhsal ve toplumsal sağlık, güvenlik ve refahlarının en yüksek düzeye çekilmesi ve bu durumun korunması, iş yeri koşullarının, çevrenin ve üretilen malların getirdiği sağlığa aykırı sonuçların yok edilmesi, çalışanların ruhsal ve fiziksel bütünlüklerini bozacak risk faktörlerinin ortadan kaldırılması, işçilerin ruhsal ve fiziksel sağlıklarını koruyan iş ortamlarının meydana getirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Bingöl, 2003: 455).

Yaşam ve sağlık hakkının gelişiminin bir parçası olarak iş ilişkilerinde ve işyerlerinde hayata geçirilen iş sağlığı ve iş güvenliği kavramı sosyal devlet ilkesinin en temel bileşenlerinden birini temsil etmektedir. İş sağlığı ve güvenliği hakkı; sosyal devlet niteliğinden kaynaklanan bir hak olarak işçilerin çalıştıkları işyerlerinin sağlık ve güvenlik koşullarına uygun bir hale getirilmesini talep ettikleri bir sistemi ifade etmektedir. Bu açıdan; iş sağlığı ve güvenliği düzenlemeleri, yaşam ve sağlık hakkının yaşama geçirilmesinde önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (Süzek, 1985: 18-21).

İş sağlığı ve güvenliği genel olarak, çalışanların iş ortamından veya iş ortamı dışı kaynaklı ortaya çıkabilecek ve çalışanın sağlık ve güvenliğini tehli-

keye düşürebilecek risk ve tehlikelerin belirlenmesini, tanımlanmasını, değerlendirilmesini ve kontrol altına alınmasını amaçlayan multi-disipliner bir bilim olarak tanımlanmaktadır (Allı O, 2008: 1).

İş sağlığı ve iş güvenliği önlemleriyle hedeflenen, en temelde bireysel ve toplumsal huzur ve mutluluğun sağlanmasıdır (Centel, 1994: 265). Bu amaç doğrultusunda; iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı, iş kazası ve meslek hastalıklarının daha kaynağında önleyici tedbirler olarak engellemeyi ve böylece işçilerin bedensel ve ruhsal varlıklarına zarar verebilecek tüm risklere karşı önlemler alınmasını hedeflemektedir. Bununla birlikte iş sağlığı ve güvenliğinin belirlenen amaçlarına ulaşılabilmesi için çalışma hayatının taraflarının özellikle de hükümetlerin yerine getirmesi ve öncelik olarak kabul etmesi gereken temel ilkeler mevcuttur. Bunlar; her çalışanın sağlıklı ve güvenli bir ortamda çalışma hakkı, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin politikalar oluşturma, iş sağlığı ve güvenliği kültürünün oluşturulması amacıyla ulusal bir sistem oluşturma, sosyal paydaşlar ve diğer ortaklar ile etkileşim ve iletişim halinde olunması, koruma ve önlemeye yönelik politikalar belirlenmesi, ilgili geri bildirim ve bilgilendirmelerin etkin ve verimli şekilde gerçekleştirilmesi, konu ile ilgili teorik ve pratik eğitim/öğretim faaliyetleri gerçekleştirilmesi, konu ile ilgili hukuki kural ve müeyyidelerin yürürlüğe konulması şeklinde sıralanmaktadır (Arıcı, 1999: 1; Akbulut, 1994: 41, Allı O, 2008: 17-19).

Başlangıç aşamasında “işçi sağlığı ve iş güvenliği” olarak ortaya çıkan ve işçilerin yalnızca işyerinde sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamına kavuşmasını amaçladığı düşünülen çalışmalar zaman içerisinde giderek genişlemiş ve günümüzde “iş sağlığı ve güvenliği” kavramı olarak anılmaya başlamıştır. Bu gelişim içerisinde işçi kavramının yerini iş kavramına bırakması kimi yazarlar tarafından işçinin korunmasına yönelik algının zayıflatıldığı şeklinde değerlendirilse de (Topak, 2004: 7) kimi yorumcular ise durumun sanayileşme süreciyle bağlantılı olarak teknolojik, iktisadi ve insan haklarına dayalı gelişmelerden etkilenecek içeriği genişleyen ve daha koruyucu bir tavra büründüğünü iddia etmektedir (Kılış, 2016: 4-5).

Bu bakış açılarından hareketle; iş sağlığı ve iş güvenliği kavramı dar ve geniş anlamda değerlendirilebilmektedir. Dar anlamda iş sağlığı ve güvenliği; işyeri odaklı olarak işyerinde işin yapılması esnasında ya da iş ortamının ve çalışma çevresinin yarattığı koşullar dolayısıyla işçilerin karşı karşıya geldikleri tüm risklerin ortadan kaldırılması veya azaltılması adına alınabilecek ge-

rekli tüm önlemlere yönelik sistematik çalışmalar olarak tanımlanabilmektedir (Arıcı, 1999: 51; Balkır, 2012: 59). Belirtilmelidir ki, günümüzde modern anlamda iş sağlığı ve güvenliği uygulamaları pro-aktif yaklaşımlar olarak da bilinen önleyici ve koruyucu politikalar üzerinden şekillendirilmektedir. Tazmin anlayışından gerek insancıl gerekse de daha az maliyetli olan bu uygulamaların temelini ise risk değerlendirmesi gibi uygulamalar meydana getirmektedir.

Önleyici ve koruyucu prensiplere uygun olarak, uluslararası düzeyde iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin sorun ve zorlukları inceleyerek çözüm yolları üretmeye çalışan ILO bahsi geçen sorunsal üç prensip altında şekillenen önlemler ile çözmeye çalışmaktadır. ILO tarafından kabul edilen üç prensip, insan onuruna yakışır iş ve işyeri, iş sağlığı ve güvenliği uluslararası stratejisi ve iş sağlığı ve güvenliğinin temel prensipleridir (Hsu, 2010: 184).

Geniş anlamda iş sağlığı ve güvenliği ise; işyeri ve işçi kavramıyla sınırlı kalmadan, bir işletmenin bünyesinde gerçekleşen faaliyetlerden etkilenen tüm insanların (çalışanlar, alt işveren işçileri, ziyaretçiler, müşteriler, işyerindeki herhangi bir kişi, halk vd.) sağlığına ve güvenliğine etki eden tehlikelerin ve bunları ortaya çıkarabilecek tüm etkilerin ortadan kaldırılması ya da azaltılmasına yönelik çalışmalar olarak ifade edilmektedir (Arıcı, 1999: 52; Kabakçı, 2009: 82).

İŞ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ MEVZUATI

Güvenli bir iş yerinde çalışmak tüm çalışanların temel haklarından bir tanesini teşkil etmektedir. Bu noktada Türkiye’de tıpkı diğer ülkelerde olduğu gibi kanunlar aracılığı ile çalışanlara güvenli ve sağlıklı bir çalışma ortamı sunulmaya çalışılmıştır. Türkiye’de çalışma hayatını düzenleyen kanunlara bakıldığında genellikle AB uyum yasaları veya ILO tavsiyeleri sonucunda oluşturulmuş müeyyideler görülmektedir. Özellikle 2012 tarihli 6331 sayılı İSGK, ILO’nun temel sözleşmelerinden olan 155 ve 161 sayılı sözleşmeleri ve 89/391EEC sayılı AB çerçeve direktifinin bir gerekliliği olan ulusal bir iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı çıkartılması ve tüm çalışanları kapsamı altına alma hususunda düzenlenmiş bir kanundur. Genel itibarıyla tazmin edici bir yaklaşımın hâkim olduğu Türk çalışma ilişkileri mevzuatlarında 2012 yılında yürürlüğe giren mevzuat ile birlikte bir değişimin yaşandığı söylenebilmektedir.

2012 yılında yürürlüğe giren 6331 sayılı İSGK ile Türkiye iş sağlığı ve güvenliğine yönelik hazırlanmış ilk mevzuatına kavuşmuştur. Bazı kaynaklara göre ülkemizde iş sağlığı ve güvenliği anlayışı 2012 öncesi ve sonrası olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu kanun ile birlikte daha önce 4857 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenen iş sağlığı ve güvenliğinin ilgili maddeleri mülga edilmiştir. Ancak 6331 sayılı mevzuatın bazı maddeleri günümüzde hayla yürürlüğe girebilmiş değildir.

ILO iş sağlığı ve güvenliği uluslararası stratejisi kapsamında gereksinimler 6331 sayılı kanun bakımından incelendiğinde, gereksinimlerin çoğunun kanunda yer aldığı görülmüştür. Ancak günümüzde 6331 sayılı kanunun bazı maddelerinin hâlen yürürlüğe konulmadığı da vurgulanması gereken bir diğer husustur. İlgili gereklilikler incelendiğinde: Strateji kapsamında talep edilen "Ulusal İSG Planı", kanunun 21. maddesi ile kurulan Ulusal İSG Konseyi ile düzenlenmiş, strateji dokümanında mesleki eğitimin yaygınlaştırılması ile ilgili düzenlemeler öngörülmüş; genç çalışanlar, engelliler, göçmenler gibi dezavantajlı gruplar ile ilgili düzenleme yapılması talep edilmiş, üçlü yapı oluşturularak tarafların Ulusal İSG Konseyi'ne katılmaları sağlanmış, stratejinin ülkelerde İSG kültürünün oluşturulması ve bu yönde İSG eğitiminin öneminin vurgulanması yönündeki talebi, Kanunun 17. maddesi ile karşılanmıştır (İşler, 2014: 62).

İnsan onuruna yakışan iş ilkesinin oluşturucusu ve geliştiricisi olan ILO'nun iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin temel sözleşmelerinden olan 155 sayılı sözleşme ile 6331 sayılı mevzuatın içeriği karşılaştırıldığında sözleşmede belirtilen gerekliliklerin çoğunluğunun karşılandığı görülmektedir (İşler, 2014: 63).

İş sağlığı ve güvenliğine ilişkin önemli uluslararası düzenlemelere, 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sinin 7, 23 ve 24 maddeleri, ILO'nun 155, 161 ve 187 sayılı sözleşmeleri ile 1989 tarihli Avrupa Birliği İş Sağlığı ve Güvenliği Direktifleri (89/391/EEC) örnek olarak gösterilmektedir. Özellikle 89/391/EEC sayılı direktif Avrupa Birliğinin iş sağlığı ve güvenliği alanındaki temel ilke ve kurallarını belirleyen hukuki belgedir.

Tablo 1. 155 Sayılı Sözleşme ile 6331 Sayılı Mevzuatın Karşılaştırması

155 Sayılı Sözleşme İlgili Madde	6331 Sayılı Kanun İlgili Madde	Madde Kapsamı
4	21	Ulusal politikanın oluşturulması
5	-	Ulusal politikanın kapsamı
9	24	Denetim Sistemi
11/(a)-(b)	4/1-(a)-(b)	İşverenin genel yükümlülükleri
11/(c)	14	İş kazası ve meslek hastalıklarının kayıt ve bildirimi
12	-	Makine, ekipman ve maddelerin güvenliği konusunda bunların tasarımcıları, üreticileri ve ithalatçıların taahhüdü
13	13	Çalışmaktan kaçınma hakkı
14	17	Çalışanların eğitimi
16	4/1-(a)-(b)	İşverenin genel yükümlülükleri
18	11	Acil durum planları, yangınla mücadele ve ilk yardım
19	18	Acil durum planları, yangınla mücadele ve ilk yardım
21	4/4	İSG tedbirlerinin çalışanlara yansıtılmayacağı

Kaynak: Mesut Cemil İşler, Uluslararası Kaynaklar ve 6331 Sayılı İSG Kanunu, s.63

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 7. maddesi, *herkesin yasa önünde eşitliğinden ve ayırım gözetilmeksizin yasaların korunmasından eşit olarak yararlanma hakkını savunurken*; 23. madde, *tüm bireylerin çalışma, işini serbestçe belirleme, adaletli ve elverişli koşullar altında çalışarak işsizliğe karşı korunma, eşit işe eşit ücret isteme, kendisi ve ailesi için insan onuruna yakışan ve sosyal koruma önlemleriyle desteklenen adil ücret isteme, sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını kapsarken*; 24. madde ise; *tüm bireylerin dinlenme, eğlenme, çalışma sürelerinin makul bir seviyede sınırlandırılması ve belirli dönemler içerisinde ücretli izne çıkma hakkını ifade etmektedir* (<http://www.danistay.gov.tr/upload/insanhaklarievrenselbeyannamesi.pdf>, Erişim Tarihi: 07.11.2017).

ILO kapsamında yer alan 189 sözleşmenin 148'i ve 204 tavsiye kararının 156'sı doğrudan ya da dolaylı olarak iş sağlığı ve güvenliği kapsamında yer almaktadır. Bunlar arasından ise; 17 sözleşme, 2 protokol ve 22 tavsiye kararı, doğrudan iş sağlığı ve güvenliği adına çıkarılan temel perspektifli ILO standartları olarak değerlendirilmektedir (http://www.ilo.org/legacy/english/osh/en/story_content/external_files/fs_st_1-ILO_4_en.pdf Erişim Tarihi: 07.11.2017). Bu sözleşmeler içerisinde özellikle 155 sayılı İş Sağlığı ve

Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme (1981), 161 sayılı İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin Sözleşme (1985) ve 187 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi (2006) ile bunlara yönelik tavsiye metinleri ILO'nun bu sahadaki politikalarını net bir şekilde ele almaktadır (İşler, 2014: 58-61; Kılış, 2013: 24-25).

1989 tarihli 89/391/EEC sayılı direktifin yürürlüğe girmesiyle birlikte Avrupa Birliği'nde de iş sağlığı ve güvenliğine yönelik mevzuat meydana getirme süreci giderek hızlanmıştır. Çerçeve direktif içerisinde iş sağlığı ve güvenliğine yönelik olarak; temel ilke ve kuralları, risk kategorisindeki işkollarını, risk süreçlerinden korunmayı, riskli gruba dahil olan çalışanların korunması ve koruyucu donanımlara yönelik asgari gerekleri düzenleyen 29 tane direktif belirlenmiştir. Belirli istisnai durumlar haricinde kamu ve özel ayrımı yapılmaksızın tüm ekonomik faaliyet alanlarını ve bu alanlarda çalışan işçileri esas alan bir güvenlik anlayışı içerisinde; işverenler, işçilerin sağlık ve güvenliklerine dair her türlü önlemi almak, risk kapsamına dayalı sağlık ve güvenlik politikası ve buna yönelik eylem planı oluşturmak ve hayata geçirmekle yükümlüdür. Koruma önlemleri kapsamında; risk önleyiciliğine özen gösterilmesi, koruyucu ve önleyici hizmetler adına yeterli personelin sağlanması, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik örgütlenme çalışmalarının gerçekleştirilmesi, çalışanların düzenli sağlık kontrollerinin yapılması, işçilerin bilinçlendirilerek eğitim ve katılım süreçlerine dahil edilmesi öngörülmüştür. Diğer yandan; işçilerin de verilen talimatlar doğrultusunda hareket etmesi, iş malzemeleri ve makineleri dikkatli bir şekilde kullanarak tehlike süreçlerine karşı önlemlerde bulunması ve öneriler vermesi, gerektiğinde tehlikeli bir durumu öne sürerek işi durdurabilmesi gibi belirli hak ve sorumluluklar da belirlenmiştir (<https://osha.europa.eu/en/legislation/directives/the-osh-framework-directive/1> Erişim Tarihi: 07.11.2017).

İŞ KAZASI KAVRAMI

İş sağlığı ve güvenliğinin temel argümanı; çalışan kesimleri büyük çoğunluğu önlenemeyen iş kazaları ve neredeyse tamamı önlenemez olan meslek hastalıklarından korumak amacını taşımaktadır. Kaza kavramı; genel olarak kasıt söz konusu olmayan, beklenmedik bir anda ortaya çıkan ve çoğunlukla da sonucu zarar verici şekilde gerçekleşen her türlü durumu ifade etmektedir. Kaza kavramının kendisi üzerinde ifade birliği söz konusu olmakla birlikte iş

kazası kavramının tanımlanışında farklı yaklaşımlar yer almaktadır. Bu açıdan olaya teknik bir bakış açısıyla yaklaşan kesimler iş kazasını; hatalı bir davranış veya teknik bir arıza sonucunda beklenmedik bir durumda meydana gelen, kişilere ya da nesnelere verilen zarardan dolayı mevcut işletmede faaliyetin durmasına veya kesintiye uğramasına yol açan, istenmeyen olaylar olarak tanımlamaktadır. Hukuksal perspektiften bakanlar ise; çalışan kesimlerin korunması gerekliliğinden yola çıkarak hukuk sistemindeki düzenlemeler çerçevesinde işin kendisine ilişkin olan ve yalnızca şahıslara zarar veren olayları iş kazası olarak değerlendirmektedir (Altan, Gerek ve Güven, 1998: 376).

Sosyal politika ve iş güvenliği açısından kavrama yaklaşanlar ise; iş kazasını, işçinin iş süresi boyunca çalışma koşulları, işin nitelik ve yürütüm süreci ya da kullanılan makine, araç-gereç ve malzeme dolayısıyla yaşadığı, işgücünün tamamını ya da bir kesimini kaybettiği olaylar zinciri olarak ifade etmektedirler (Kılış, 2016: 11).

İnsan onuruna yakışan işin günümüzdeki en önemli unsuru; sağlıklı ve güvenli bir işyerinden geçmektedir. Kurulduğu tarih olan 1919 yılından günümüze ILO, iyi, sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamı ve çevre için çaba göstererek, iş sağlığı ve güvenliği konusuna özellikle dikkat çekmiş, konu hakkında istatistik ve metodolojik çalışmalar yapmış sorunun çözülmesi ile sosyal adaletin sağlanacağı görüşünü benimsemiştir (ILOSTAT, 2017; ILO, 2009: 1; Efendioğlu, 2011: 5). Bu noktada ILO'nun iş sağlığı ve güvenliği, iş kazası ve iş sağlığı gibi konuya ilişkin tanımları konu açısından temel kabul edilen ve üye ülke mevzuatlarının kılavuz olarak kabul ettiği tanımlar olarak görülmektedir.

Uluslararası kuruluşların iş kazası tanımlamaları ise daha genel ve üst bir tanımlama modülüyle yapılmıştır. ILO'ya göre iş kazası; “*önceden planlanmamış, bilinmeyen ve kontrol altına alınmamış olan etrafa zarar verebilecek nitelikteki olaydır*”. Dünya Sağlık Örgütü (WHO)'ne göre iş kazası; “*önceden planlanmamış kişisel yaralanmalara, maddi zarara ve üretimin durmasına sebep olan olaydır*”. Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (EUROSTAT) ise iş kazasını “*işin gerçekleşmesi sırasında fiziksel ve ruhsal zarara yol açan ani bir olay*” şeklinde ifade etmektedir (Kılış, 2016: 11).

İş kazası kavramı çalışmada meydana getirdiği zararın ciddiyetine göre ILO tarafından 3 dereceye göre sınıflandırılmış olan bir kavramdır. Geçici yetersizliğe neden olan kaza, medikal olarak müdahale edilmiş olduğu halde

çalışanda en az bir günlük çalışmama durumu ortaya çıkaran kazadır. Bu durumun iş kazası sayılabilmesi için sağlık kurumlarınca kazanın iş kazası olarak sınıflandırılması gerekmektedir. Ciddi kaza, sağlık kurumlarınca onaylanan ve işçilerde ciddi yaralanmalar meydana getiren kazalardır. Ölümcül kazalar ise, derhal veya gerçekleşmesinden belirli bir süre sonra çalışanın hayatını kaybetmesi ile sonuçlanan kazalardır. Diğer iki kaza sınıfından farklı olarak ölümcül iş kazaları sonucunda ortaya çıkan ölümün iş kazası sonucu gerçekleştiğinin sınıflandırılması hususunda resmi sağlık kuruluşunca onay aranmaktadır. Ek olarak iş kazasının tanımına EUROSTAT tarafından, diğer çalışanlar tarafından çalışanlara verilen zararlar, akut zehirlenmeler ve işyerlerinde üçüncü kişilerin başına gelen kazalar da eklenmiştir (ILO, 2012: 4, EUROSTAT, 2010, 27).

Çalışma yaşamındaki mesleki risklerin en temel sorunsallarından biri olan iş kazası kavramının ulusal mevzuat içerisindeki durumuna bakıldığında 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda (SSGSS) bu konuya yönelik değerlendirmelere rastlanmaktadır. 2012 yılında yürürlüğe giren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununa göre iş kazası; *"işyerinde veya işin yürütümü nedeniyle meydana gelen, ölüme sebebiyet veren veya vücut bütünlüğünü ruhen ya da bedenen özre uğratan olay"* olarak tanımlanmaktadır (6331/3.madde). 5510 sayılı SSGSS Kanunu bakımından ise iş kazası; *"sigortalı bireyin işyerinde bulunduğu esnada, işveren tarafından yürütülmekte olan işten kaynaklı olarak, sigortalı bireyin, görevli olarak işyeri dışında başka bir yere gönderilmesi dolayısıyla asıl işini yapmadan geçen zamanlarında, emziren kadın sigortalı bireyin, çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda, sigortalı bireylerin, işveren tarafından sağlanan bir taşıt aracılığıyla işin gerçekleştiği yere geliş gidişleri süresinde, kendi hesabına bağımsız çalışan sigortalı bireyin, işyerinde bulunduğu esnada ya da yürütmekte olduğu iş dolayısıyla işyerinin dışında meydana gelen ve sigortalı bireyi anında ya da sonradan bedenen ve ruhen zarara uğratan olaylar"* olarak ifade edilmektedir (5510/13.madde).

TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞ KAZASI VERİLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Türkiye'nin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından biri iş kazaları ve bu kazaların ortaya çıkardığı olumsuzluklardan meydana gelmektedir. Sanayileşme süreci ile birlikte çalışanların iş ortamında karşılaştıkları riskler artmıştır. Çalışanların eğitim seviyelerinin yetersizliği, iş sağlığı ve güvenliği alanında yetişmiş uzman personelin azlığı, mevzuatın iş sağlığı ve güvenliği açısından küçük işletmeleri dışsallaştırması, küçük ve orta ölçekli işletmelerin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin kural ve zorunluluklara riayet etmemeleri, iş müfettişi ve denetimlerin yetersizliği gibi nedenler iş kazalarının azalmasını engellemek bir yana artmasına bile sebep olabilmektedir. Keza son 5 yılın iş kazaları verileri incelendiğinde iş kazası sayısı ve kaza sonucu ölümlerin bir artış eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. Taşeronlaşma; iş kazalarını artıran en belirleyici etmenlerden bir tanesidir. İşverenin iş mevzuatına aykırı olarak asıl işin bir bölümünü maliyetleri düşürmek adına başka bir işverene devri sonucunda alt işverenin gerekli iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini almaması özellikle tersanelerde ve maden ocaklarında meydana gelen iş kazalarında ciddi bir artış meydana gelmesine neden olmaktadır (Karadeniz, 2012: 43).

Türkiye'de iş kazasına bağlı ölümler dünya ve Avrupa Birliği ortalamalarının oldukça üzerinde bir seyir izlemektedir. Özellikle Soma ve Ermenek facialarından sonra gündeme gelen ve dikkat çeken iş sağlığı ve güvenliği konusuna ilginin kamuoyunda tekrar azaldığı gözlemlenmektedir. Konu her ne kadar bir facia meydana gelmeden dikkatleri üzerine çekemese de 2016 yılı verilerine göre Türkiye'de her gün ortalama 4 işçi iş kazası sonucu hayatını kaybetmektedir. Türkiye ölümlü iş kazası oranlarında dünyada üçüncü, Avrupa'da ise birinci sırada yer almaktadır. Veriler; 2012 yılında yürürlüğe giren mevzuatın da Türk çalışma hayatının denetlenip düzenlenmesinde yetersiz kaldığını ortaya koymaktadır.

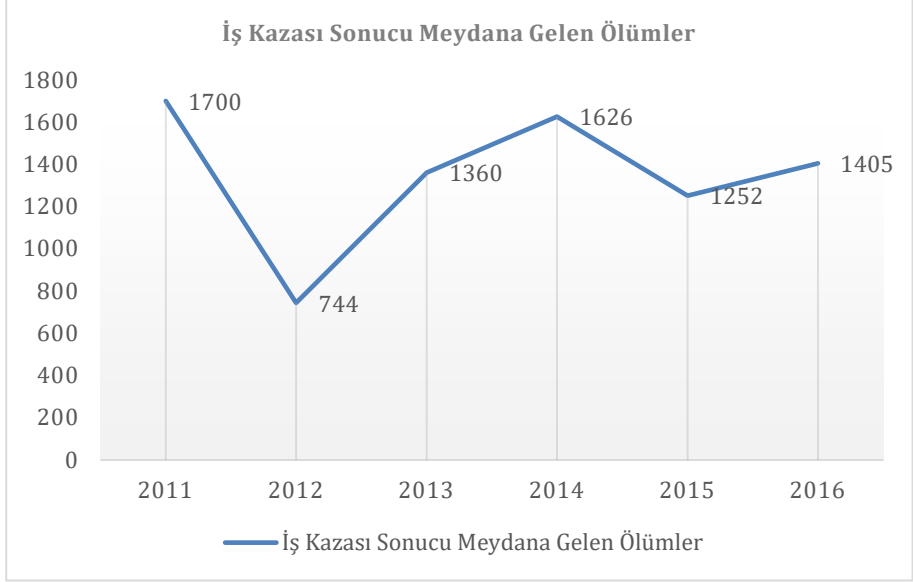
Türkiye'de iş kazalarına yönelik veriler SGK tarafından tutulmaktadır. Bu verilere göre Türkiye'de 2011 yılından 2016 yılına kadar gerçekleşmiş olan iş kazaları ve bu kazalar sonucunda gerçekleşen ölümler şu şekilde yer almaktadır.

Tablo 2: Türkiye'de 2011-2016 Yılları Arasında Meydana Gelen İş Kazaları ve Ölümler

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toplam iş kazası	69.227	74.871	191.389	221.366	241.547	286.068
Meydana gelen ölüm	1700	744	1360	1626	1252	1405

Kaynak: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari (Erişim Tarihi: 06.11.2017) adlı kaynaktan yıllık veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 1: Türkiye'de İş Kazası Sebebiyle Ortaya Çıkan Ölümün Seyri



Kaynak: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari (Erişim Tarihi: 06.10.2017) adlı kaynaktan yıllık veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Türkiye'de 2016 yılında 286.086 iş kazası meydana gelmiş bu kazalar sonucunda 1405 çalışan hayatını kaybetmiştir. Son yıllarda bir büyüme trendinde olan Türkiye ekonomisi özellikle emek yoğun sektörler ve küçük/orta büyüklükteki sektörler üzerinden bu büyümeyi sağlamaya çalışmaktadır. İnşaat sektörü de Türkiye ekonomisinin canlandırıcı faktörlerinden bir tanesini oluşturmaktadır. Ancak, küçük ve orta ölçekli işletmelerin denetlenmesinde ortaya çıkan sorunlar, taşeronlaşma, denetim ve caydırıcılık açısından ortaya çıkan yetersizlikler ülkemizde iş kazaları ve ölüm oranlarının bir artış eğilimi içerisine girmesine sebep olmaktadır. Her ne kadar iş kazası sonucu

ortaya çıkan ölüm oranları yıllar itibariyle farklılık gösteriyor olsa da iş kazası sayıları 2011 yılından günümüze sürekli bir artış trendi içerisinde olmuştur.

Türkiye’de 2016 yılı itibariyle 15.355.158 milyon, 5510 sayılı mevzuatın 4/a maddesi kapsamında çalışan aktif sigortalı bulunmaktadır. Bu çalışanlar, 1.749.240 milyon işyerinde istihdam edilmektedir. 6331 sayılı mevzuat tüm çalışanları koruma altına almak amacıyla oluşturulmuş bir mevzuattır. Bu noktada Türkiye’deki 21.131.838 milyon aktif sigortalı iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının şemsiyesi altında çalışmaktadırlar. 2016 yılında 1369 erkek ve 36 kadın çalışan iş kazaları sebebiyle hayatını kaybetmiştir. Türkiye’de en çok iş kazasına maruz kalınan yaş aralığı 22-29 yaş arasındadır. Kadın ve erkeklerde en çok kazanın görüldüğü yaş ise 23 olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılında ekonomik faaliyet sınıflandırmasına göre en çok iş kazasının meydana geldiği dört faaliyet alanı ise: 239 ölüm ile bina inşaatı, 179 ölüm ile kara taşımacılığı ve boru hattı taşımacılığı, 130 ölüm ile bina dışı yapıların inşaatı, 127 ölüm ile özel inşaat faaliyetleridir. Meydana gelen ölümlerin %21’i bina inşaatı faaliyet alanında gerçekleşmiştir. Son yıllarda maden ve taşocaklarında meydana gelen iş kazası ve ölümlerin azalmasında gerek kamuoyunun farkındalığı, bu faaliyet alanlarında denetimlerin artması gerek iş mevzuatı gerekse İSG kanununda 2014 yılından sonra yapılan düzenlemelerin etkili olduğu söylenebilmektedir. İş kazası sonucu hayatını kaybedenlerin illere göre sınıflandırılmasına bakıldığında ise: 317 ölüm ile İstanbul, 102 ölüm ile Ankara, 66 ölüm ile İzmir ve 66 ölüm ile Bursa illeri gelmektedir. Adana, Konya, Kocaeli ve Mersin illeri bu illeri takip etmektedir. Gerçekleşen iş kazası sayılarına bakıldığında da yine sayılan iller dikkati çekmektedir. Bu illerin ortak özelliklerine bakıldığında; yoğun nüfuslu gerek sanayileşmenin gerekse de orta ve küçük ölçekli işletmelerin en belirgin nüvelerinin yer aldığı iller olduğu görülmektedir.

İş kazalarının en yoğun meydana geldiği saat aralığı ise; 11:00 ile 11:59 olarak kayıtlara geçmiştir. Bu öngörülebilir bir durumdur çünkü çalışmanın en yoğun yapıldığı ve en çok çalışanın işyerinde bulunduğu saat 08:00 ile 12:00 arasındadır. Türkiye’de 2016 yılında meydana gelen iş kazaları sonucunda ortaya çıkan sıklık hızı 100 kişide 1,78 olarak gerçekleştirmiştir. İş kazaları sonucunda 3.453.702 milyon gün geçici iş göremezlik süresi tahakkuk etmiştir.

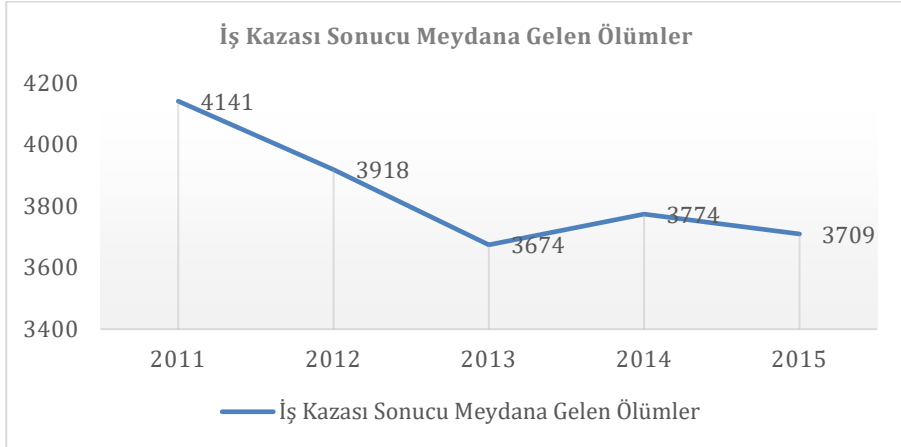
Her ne kadar yeni mevzuat, düzenleme ve müeyyideler her geçen gün yürürlüğe giriyor olsa da iş sağlığı ve güvenliği açısından Türkiye; dünya ve Avrupa Birliği ortalamalarının çok üzerinde kayıplar vermeye devam etmektedir. Türkiye'de iş kazaları ve ölümlerle sonuçlanan iş kazaları Avrupa ülkelerine kıyasla daha sık meydana gelmektedir. 2016 yılında 1405 çalışan kazalar sebebiyle hayatını kaybetmiş, kaza mortalite oranı 100.000 kişide 8.8 olmuştur. Kaza mortalite oranı çoğu Avrupa ülkesinde 100.000'de 2 ile 6 arasında değişmektedir. Avrupa Birliğinde (EU-28) çalışan aktif nüfusun ortalama %3,2'si her yıl iş kazasına uğramaktadır (ILO, 2016: 68, EUROSTAT, 2010: 27).

Tablo 3: Avrupa Birliği (EU-28)'de 2011-2015 Yılları Arasında Meydana Gelen İş Kazaları ve Ölümler

	2011	2012	2013	2014	2015 ³
Toplam iş kazası	2.724.546	2.485.950	2.460.489	2.405.034	2.297.752
Meydana gelen ölüm	4141	3918	3674	3774	3709

Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/health/health-safety-work/data/database> (Erişim Tarihi: 07.11.2017) adlı kaynaktan yıllık veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 2: Avrupa Birliği'nde (EU28) İş Kazası Sebebiyle Ortaya Çıkan Ölümün Seyri

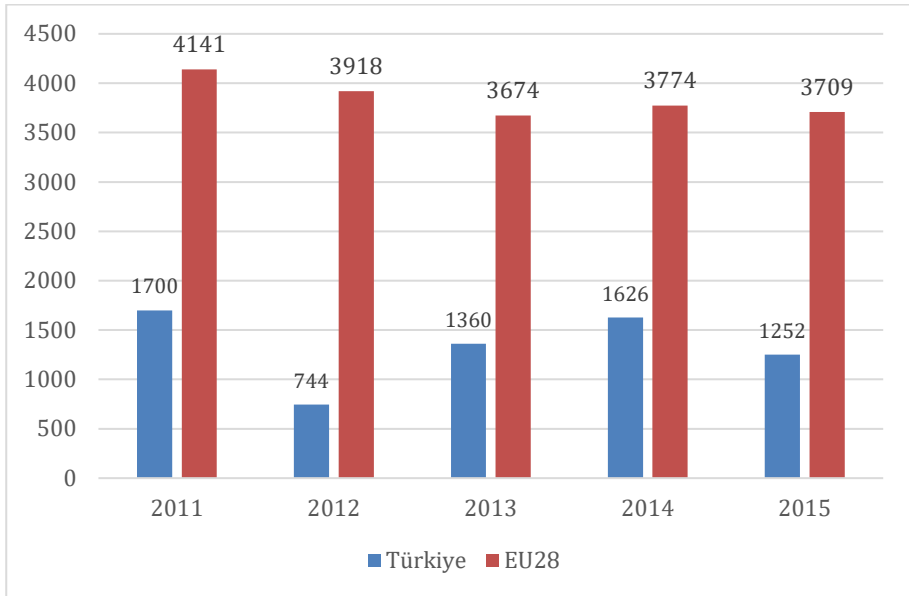


Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/health/health-safety-work/data/database> (Erişim Tarihi: 07.11.2017) adlı kaynaktan yıllık veriler derlenerek oluşturulmuştur.

³ 2015 yılı EU28 iş kazası ve ölümcül iş kazası verileri içerisinde İngiltere, Finlandiya, Portekiz ve İzlanda'nın ilgili verileri bulunmamaktadır.

Aktif çalışan nüfusu Türkiye'nin yaklaşık dört katı olan Avrupa Birliği'nin iş kazası ve iş kazası sonucu meydana gelen ölümlere ilişkin verilerinin Türkiye ile karşılaştırması yapıldığında Türkiye'nin iş sağlığı ve güvenliği açısından içerisinde olduğu durum daha da net bir şekilde gözler önüne serilmektedir. Türkiye; ölümcül iş kazalarında AB ortalamasının oldukça üzerindedir. Dikkat edilmesi gereken bir diğer unsur ise; meydana gelen iş kazalarına ilişkindir. Yılda ortalama 2,2 milyon iş kazasının meydana geldiği Avrupa'da bu kazalar sonucunda 2015 yılında 3709 kişi hayatını kaybetmiştir.

Grafik 3: Türkiye ve AB'de (EU-28) İş Kazası Sebebiyle Ortaya Çıkan Ölümlerin Seyri



Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/health/health-safety-work/data/database> (Erişim Tarihi: 07.11.2017) ve http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari (Erişim Tarihi: 06.10.2017) adlı kaynaktan yıllık veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Avrupa Birliğinde meydana gelen ölümcül iş kazalarının ekonomik faaliyetlere göre sınıflandırılması yapıldığında en çok inşaat, taşıma ve depolama, üretim, tarım, ormancılık ve balıkçılık alanlarında ölümcül iş kazalarının görüldüğü ortaya çıkmaktadır. 2015 yılındaki 3709 ölümden 172'si kadın 3537'si erkektir. Ölümlerin meydana geldiği faaliyet alanları açısından Türkiye ile benzer bir yapı söz konusudur. Avrupa'da en çok iş kazası 49-250

işçinin çalıştığı işletme ölçeğinde gerçekleşmiş, iş kazalarının en çok görüldüğü yaş aralığı ise 25-34'dür.

Avrupa Birliği bünyesindeki ülkelerin gerek ekonomik faaliyetleri gerekse de emek piyasaları ve bu piyasaların farklılıkları gerçeğinden hareketle Türkiye'deki emek piyasaları ile arasında birtakım farklılıkların olduğu net bir şekilde görülmektedir. Bu noktada İsviçre, Finlandiya, Lüksemburg gibi ülkelerle bu temalar üzerinden bir kıyas yapılmasının çok da makul görünmediği söylenmekle birlikte emek piyasaları ve işgücü verileri Türkiye'ye benzer özelliklerde olan Fransa, Almanya ve İtalya ile ölümcül iş kazaları üzerinden bir karşılaştırma yapılabilmesini mümkün kılacaktır. 2015 yılında Fransa'da 595, İtalya'da 543, Almanya'da 450 çalışan iş kazası sonucunda hayatını kaybetmiştir. Türkiye açısından ise; 2015 yılında bu 3 AB üyesi ülkenin ölüm sayılarının toplamına yakın bir ölümcül iş kazası sayısı ile karşılaşılmaktadır.

Söz konusu veriler ışığında Türkiye'nin gerek AB direktifleri gerekse ILO sözleşmeleri ile modernleştirip uyumlaştırmaya çalıştığı iş sağlığı ve güvenliği hususunda alması gereken daha çok yolunun olduğu ortaya çıkmaktadır.

TARTIŞMA VE ÖNERİLER

İş sağlığı ve güvenliğine bağlı olarak ortaya çıkan iş kazaları günümüzde tüm dünyanın ve Türkiye'nin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından bir tanesidir. Her yıl dünyada milyonlarca insan iş kazası sonucunda hayatını kaybetmektedir. Bunun yanında bildirilmeyen veya eksik bildirilen iş kazalarının bu sayıyı arttırarak mevcut durumu daha da korkunç bir boyuta taşıyacağı söylenebilecektir.

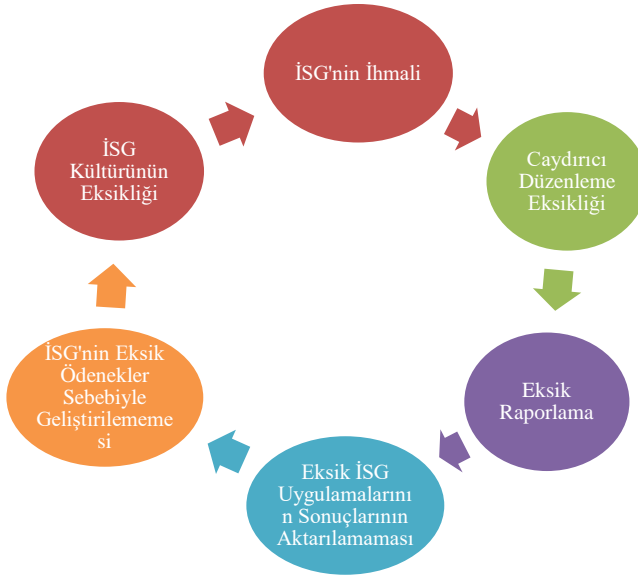
Türkiye'nin, ILO kapsamında imzaladığı 59 sözleşme içerisinde ILO'nun 155 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşmesi, 161 sayılı Sağlık Hizmetlerine İlişkin Sözleşme, 167 sayılı İnşaat İşçilerinde Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi, 176 sayılı Madenlerde Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi ve 187 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi de yer almaktadır (<http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/lang--tr/index.htm>, Erişim Tarihi: 07.11.2017). Bununla birlikte; ILO sözleşmeleri ve AB direktifleri çerçevesinde ortaya atılan "insan onuruna yakışır iş" ilkesi kapsamında ortaya konan düzenlemelerin en azından Türkiye

açısından çok da etkili sonuçlar ortaya çıkarmadığı iş kazası ve sonucunda meydana gelen ölümlerin sayıları incelendiğinde gözlemlenebilmektedir.

Şüphesiz ki iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanmasında, çalışana güvenli ve sağlıklı, tehlikenin kaynağı olan risklerden arındırılmış bir işyeri ortamının sunulmasında ana etmen “iş sağlığı ve güvenliği kültürüdür.” İş sağlığı ve güvenliği kültürü; sadece işveren ve çalışana enjekte edilmesi gereken bir kavram değildir. İş sağlığı kültürü, eğitim sistemi ile küçük yaşlardan itibaren başlayarak çeşitli yollar aracılığıyla bireylere aktarılması gereken bir olgudur.

İş sağlığı ve güvenliği kültürünün yaygınlaştırılmaması durumunda iş sağlığı ve güvenliği önemini kaybedecek ve ihmal edilen bir kavram olarak ortaya çıkardığı olumsuzluklar artacaktır. Bu noktada bahsi geçen ihmal döngüsü;

Grafik 4: İş Sağlığı ve Güvenliği İhmal Döngüsü



Kaynak: ILO, 2010: 14

İş sağlığı ve güvenliği kültürünün sağlanabilmesi için konunun ilkökul, ortaokul ve lise müfredatlarında anlatılması büyük önem arz etmektedir. Ancak günümüzde İSG eğitiminin okul müfredatlarında yer alması ile ilgili herhangi bir düzenleme yer almamaktadır (İşler, 2014: 64).

İş kazalarının azaltılabılmesinde önemli rol oynayan etmenlerden bir diğeri ise; denetimlerdir. Günümüzde iş sağlığı ve güvenliğine yönelik denetimler Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı iş müfettişlerince gerçekleştirilmektedir. 2016 yılı itibariyle Türkiye'de 1005 iş müfettişi görev yapmaktadır. Bu ise yaklaşık 15.000 işçiye bir müfettiş düştüğünü göstermektedir. Etkili bir denetimle sağlıklı ve güvenli iş ortamlarına kavuşulabilmesi adına denetimle görevli iş müfettişi sayısının artırılması büyük önem arz etmektedir.

2012 yılında 6331 sayılı mevzuat ile Türkiye tazmin edici iş güvenliği anlayışından önleyici ve koruyucu olan modern iş güvenliği anlayışına ilk adımını atmıştır. Bu anlayışın geliştirilebilmesi için yine denetim faktörü ön plana çıkmaktadır.

Türkiye'de iş kazası verileri SGK'nın tazminat taleplerine göre alınan bilgilerdir ve bu noktada kanunun kapsamadığı çalışma biçimlerine haiz kimşelerin ilgili verileri sisteme hiç eklenememektedir. İş kazası ve meslek hastalığına ilişkin kayıt sisteminin yeniden gözden geçirilmesi bu hususta elzem görülmektedir.

KAYNAKÇA

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu.

Akbulut, T., (1994). *İşçi sağlığı- prensip ve uygulamaları*, Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: Sistem Yayıncılık.

Allı O, B., (2008). *Fundamental principles of occupational health and safety*. International Labour Office, Geneva.

Altan, Z., Gerek, N. ve Güven, E., (1998). *İş ve sosyal güvenlik hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:79,

Arıcı, K., (1999). *İşçi sağlığı ve güvenliği dersleri*. Ankara: Tes-İş Eğitim Yayınları.

Balkır, Z. G., (2012). İSG hakkının korunması: İşverenin isg organizasyonu. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1, 56-91.

Bingöl, D., (2003). *İnsan kaynakları yönetimi*. 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

- Centel, T., (1994). İş Hukuku, Cilt 1, *Bireysel iş hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Efendioğlu, Ü., (2011). Occupational health and safety: the ilo perspective, *ısg occupational health and safety magazine*, (ÇSGB) Ministry of the Labour and Social Security Publication No:167, Ankara, pp.5-7.
- EUROSTAT Statistical Books, (2010) *Health and safety at work in europe (1999–2007): A statistical portrait*. Publications Office of the European Union, Belgium.
- HSU, Chi-Feng J., (2011), An analysis of the new global strategy and action on occupational safety and health of the international labour organization. *Journal of Occupational Safety and Health*, 19, 183-198.
- http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Accidents_at_work_statistics (Erişim Tarihi: 07.11.2017).
- <http://ec.europa.eu/eurostat/web/health/health-safety-work/data/database> (Erişim Tarihi: 07.11.2017).
- <http://www.danistay.gov.tr/upload/insanhaklarievrenselbeyannamesi.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.11.2017).
- <http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/lang--tr/index.htm>, (Erişim Tarihi: 07.11.2017).
- http://www.ilo.org/legacy/english/osh/en/story_content/external_files/fs_st_1-ILO_4_en.pdf (Erişim Tarihi: 07.11.2017).
- http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari (Erişim Tarihi: 06.11.2017).
- http://www.who.int/topics/occupational_health/en/ (Erişim Tarihi: 05.11.2017).
- <https://osha.europa.eu/en/legislation/directives/the-osh-framework-directive/1> Erişim Tarihi: 07.11.2017).
- ILO (International Labour Office), (2007), *Key Indicators of the Labour Market*, 5th Edition, International Labour Office, Geneva.
- ILO (International Labour Office), (2009), *ILO Standards on Occupational Safety And Health: Promoting A Safe and Healthy Working Environment*, International Labour Office, Geneva.
- ILO (International Labour Office), (2012), *National Study on the System for Recording and Notification of Occupational Accidents and Diseases in the Republic of Moldova*, Chisinau.

- ILO (International Labour Office), (2014), *Safety and Health at Work: A Vision For Sustainable Prevention*, International Labour Office, Geneva.
- ILO (International Labour Office), (2016). *İş Sağlığı ve Güvenliği Profili: Türkiye*, Uluslararası Çalışma Örgütü ILO Türkiye Ofisi, Ankara.
- İşler, M. C. (2014). Uluslararası kaynaklar ve 6331 sayılı iş sağlığı ve güvenliği kanunu, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 2(2), 53-65.
- Kabakçı, M., (2009). Avrupa Birliği iş hukukunda işverenin isg ile ilgili temel yükümlülükleri ve Türk mevzuatının uyumu. İstanbul: Beta Yayınları.
- Karadeniz, O., (2012). Dünya'da ve Türkiye'de iş kazaları ve meslek hastalıkları ve sosyal koruma yetersizliği. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 15-75.
- Kılkış, İ., (2013). İş sağlığı ve güvenliği'nde yeni dönem: 6331 sayılı iş sağlığı ve güvenliği kanunu (İSGK), "*İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 15(1), 19-42.
- Kılkış, İ., (2016). İş sağlığı ve güvenliği. Bursa: Dora Basım-Yayın Ltd. Şti.
- Kuru, O., (2000). İş sağlığı ve güvenliğinde yeni oluşumlar. *TİSK İşveren Dergisi*, 28(8), 5-9.
- Lloyd, J. & Mitchinson, J., (2008). *Cahillikler kitabı*, Çev. Cihan Aslı Filiz, Emre Ergüven, 10. Baskı. İstanbul: NTV Yayınları.
- Süzek, S., (1985). İş güvenliği hukuku. Ankara: Savaş Yayınları.
- Topak, O., (2004). İşçiden iş kavramına geçiş ve değişikliğin gizli ideolojisi. *Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Türk Tabipler Birliği Yayını, ss.7-12.
- Yılmaz, F., (2009). Avrupa Birliği ve Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliği: Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliği kurullarının etkinlik düzeyinin ölçülmesi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, İstanbul.

KAMU AÇISINDAN YÖNETİM

Sanem Berkün¹

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9254-1669

Öz

Tüm dünyada 1970'lerin ortalarından itibaren küreselleşmenin etkisi ile gerek ekonomik gerekse siyasal açıdan büyük değişimlere sahne olmuştur. Bu değişim ve gelişmelerden kamu yönetimi de etkilenmiş yapı ve işlevler üzerinde önemli farklılaşmalar olmuştur. Merkezîyetçi ve katı hiyerarşik yapıya sahip kamu yönetimi yaklaşımı terk edilmiş, yeni katılım mekanizmaları oluşturulmuştur. Kamu yönetiminde esneklik tercih edilmiş ve minimal devlet anlayışına vurgu yapılmıştır. Halkın devletten beklentileri çoğalmış ve çeşitlenmiş, halkın yönetim süreçlerine daha fazla katılımı teşvik edilmiştir. Dünya genelinde hissedilen bu büyük değişimden Türkiye'de etkilenmiş ve kamu yönetimi alanında önemli reformlar yapılmıştır. Bu kapsamda öncelikle, ekonomik sistemin düzenlenmesine yönelik reformlar yapılmış, serbest piyasa ekonomisine geçilmesi için çalışmalar başlatılmıştır. İkinci olarak Türkiye'de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve sonrasında yapılan diğer düzenlemeler ile mevzuatta köklü değişimlere gidilmiş ve uygulamada da kısa zamanda yansımaları bulmuştur. Yönetimsel alanda büyük değişimlere yol açan bu reformları yansıtan ve daha önceki dönemde pek yer verilmeyen, vatandaş odaklılık, sonuç odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam, şeffaflık, girişimcilik ve hesap verebilirlik gibi kavramlar daha fazla duyulmuş olmuştur. Öte yandan yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmiş ve kamu kurumlarında çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanılmak istenmiştir. Çalışmada kamu yönetimi alanında yaşanan değişim genel hatlarıyla incelenmekte ve Türkiye üzerindeki yansımaları değerlendirilmektedir. Çalışmanın nihai amacı Türkiye'de yaşanan bu büyük değişimin daha sağlıklı irdelenmesine yardımcı olmaktır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Yönetimi, Yönetim, Türkiye*

¹ Yrd. Doç. Dr., Bülent Ecevit Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Zonguldak- Türkiye. E-posta: sanemberkun@myynet.com

ADMINISTRATION IN TERMS OF PUBLIC

Sanem Berkün

ABSTRACT

The world has witnessed great transformations with regards to both economical and political respects with the effect of globalisation since the mid 1970s: Public administration also has been affected from these transformations and developments and so important differentiations occurred on the structure and functions. The public administration regime with a centralist and strict hierarchical structure has been abandoned and new participation mechanisms have been created. Flexibility has been preferred and a minimal state perception is emphasised. The expectations of the public from the state have increased and the participation of the public to the administration processes has been encouraged. Turkey has been affected from these big changes felt worldwide and important reforms have been made in the field of public administration. In this context, reforms to regulate the economic system have been made and the studies for market transition have been started. Secondly, radical changes have been done within Public Administration Fundamental Law Draft in Turkey and other regulations done later on and within the legislations and reflections on the implementations have been noticed in a short time. Concepts such as citizen oriented, result oriented, specialization and flexible employment, transparency, entrepreneurship and accountability have become more common. On the other hand, more authorization and responsibility have been given to the local governments and contemporary administration techniques are desired to be used. The change experienced within public administration field is analyzed in general terms and its reflections on Turkey are evaluated in the study. The ultimate aim of the study is to serve the scrutinising of this big change in Turkey in a healthier way.

Keywords: *Public Administration, administration, Turkey*

GİRİŞ

Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir (Eryılmaz, 2000:8-9). Diğer bir anlatım ile literatürde entelektüel bir çalışma alanı, bir disiplin olarak karşımıza çıkan kamu yönetimi aynı zamanda etkinlikler bütünüdür. Kamu yönetimi; devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç-gerecin örgütlenmesi ve yönetimi olarak tanımlanabilir. Kamu yönetimi en yalın haliyle, devletin yürütme gücüne karşılık gelmektedir. Kamu yönetiminin tarihi oldukça eskiye uzanmakla beraber, ayrı bir bilim dalı olarak gelişim göstermesi yenidir (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 5; Özdemir, 2008: 180; Eryılmaz, 2000: 11).

Kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içermektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi, her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine almaktadır. Yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan, tüm kamusal kuruluşları ve işleyişleri kapsamaktadır. Diğer bir ifade ile kamu yönetiminin çevresi; yerel yönetimi (belediyeler, il özel idareleri gibi), kamu İktisadî girişimlerini, ulusal devlet yönetimini ve uluslararası kuruluşların çalışmalarını içermektedir (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 6). Başka bir anlatımla kamu yönetimi dar anlamda, devlet görevlerinden yalnız yürütme alanındaki idari kuruluş ve faaliyetleri içine alırken, geniş anlamda yasama, yürütme ve yargı alanlarındaki idari kuruluş ve faaliyetleri kapsamaktadır (Gözübüyük, 2008: 1).

Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu yönetimi usullerine tabi tutulmuş olması gerekmektedir ve devletin kamu hizmetlerini sunarken en önemli amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Çünkü kamu yönetiminin işleyişini düzenleyen yasal çerçevenin ruhunu, toplumun genel çıkarının, bireylerin çıkarlarından üstün olduğu varsayımı oluşturmaktadır. Devlet, kamu yararını gerçekleştirmek ve halkın ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri üretebilmek için, kamu örgütleri aracılığıyla faaliyetlerini yürütmektedir (Günel; Özdemir, 2008: 180). Kamu örgütleri nicelik ve niteliksel yönden çeşitlenen faaliyetlerini sunarken, başarı ve etkinlik sağlayabilmek için çeşitli örgütlenme türlerinden yararlanmışlardır.

1. Kamu Yönetiminde Örgütlenme Türleri

Kamu yönetiminde örgütlenme; kaynakları bir düzen içinde toparlayabilme ve kamu kurumlarında yetki, görev ve sorumlulukları belirleme gereksiniminin doğal bir sonucudur. Başka bir anlatım ile devletin üstlendiği görevlerin verimli ve etkin biçimde gerçekleştirilmesi yanında birimlerin yetki ve sorumluluk alanlarını belirlenmesi ihtiyacı örgütlenmeyi doğurmuştur. Kamu

yönetimi alanında yapılan incelemeler, idari örgütlenmenin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olmak üzere iki ilkeye göre yapıldığını göstermektedir (Gözler, 2012: 30).

1.1. Merkezden Yönetim

En yalın tanımı ile merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içindeki kuruluşlar tarafından yürütülmesine karşılık gelmektedir (Gözübüyük, 2008: 94-95). Merkezden yönetim diğer bir tanımında, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlama amacıyla karar ve faaliyetlerin merkezî hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan teşkilat ve personel tarafından ifa edilmesi şeklinde ifadelendirilmektedir (Eryılmaz, 2011: 59). Merkezden yönetim; yetkilerin ve kaynakların merkezde toplandığı yönetimin temel unsurları olan planlama, örgütlenme, komuta, eşgüdüm, koordinasyon ve denetimin merkezden yapıldığı merkeziyetçilik olarak da nitelenen örgütlenme türüdür (Eren, 1994: 145). Merkezden yönetimin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Gözler, 2012: 31-32).

- Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır. O da devlet tüzel kişiliğidir.
- Devlet, yani merkezi idare, tüzel kişiliğini kamu hizmetlerini konularına göre bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlemiştir.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezi bütçede toplanır.
- Vatandaşlara sunulacak kamu hizmetleri bir merkezde planlanır ve düzenlenir.
- Merkezi idarenin (devletin) bir taşra teşkilatı vardır. Ancak, taşra teşkilatı merkezin bir uzantısı konumundadır. Taşradaki görevliler, merkezin emir ve talimatlarıyla bağlıdır.
- Merkezi idare (devlet), çeşitli bakanlıklara, bakanlıklar da başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik birimlere ayrılmış olsa da, merkezi idare (devlet) bir bütündür. Zira merkezi idare içindeki bütün görevliler hiyerarşik bir düzen içinde sıralanmıştır. Bu hiyerarşi merkezi idarenin bütünlüğünü sağlar.

Merkezden yönetim ilkesi, "siyasi" ve "idari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1.1.1. Siyasi Merkezden Yönetim

Siyasi bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını, siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade etmektedir. Bu örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, farklı bölgelere ve yerleşme birimlerine göre değişen değişik kanunlar söz konusu değildir. Siyasi merkezîyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete "üniter devlet" (tekçi devlet) denilmektedir. Türkiye, Fransa ve Japonya üniter devlet biçimine gösterilebilecek örnek ülkelerdendir (www.ekodialog.com).

1.1.2. İdari Merkezden Yönetim

İdari bakımdan merkezden yönetim, siyasi merkezden yönetime göre daha dar bir anlamı ifade etmektedir. İdari merkezîyetçilik, kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezi organlarda toplandığı gibi bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organların eline verilmiştir. Bu yönetim biçiminde merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere, bölge ve il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmamaktadır (www.ekodialog.com).

1.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim (adem-i merkezîyetçilik); yetkilerin ve kaynakların yerel yönetimlerce kullanıldığı örgütlenme türüdür (Eren, 1994: 145). Bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Gözler, 2012: 33). Başka bir anlatım ile yerinden yönetim, genel yönetim hiyerarşisi dışında bulunan kamu tüzel kişileri tarafından bir takım hizmetlerin sunulmasıdır (Aydın, 2009: 139). Bu örgütlenme biçiminde, topluma sunulacak yerel hizmetler devlet mekanizması tarafından tek elden değil, merkezi teşkilat içinde yer almayan ve merkezi yönetim hiyerarşisine tabi olmayan, nispi özerkliğe sahip tüzel kişiler tarafından yürütülmektedir (Nalbant, 1997: 39). Bu tüzel kişiler doğrudan o yörede yaşayanlarca oluşturulup yönetilmektedir (Güler, 2009: 279). Maddeler halinde sıralamak gerekirse yerinden yönetimin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Biricikoğlu, 2013: 4-5).

- Yerinden yönetim ilkesi ile ortaya çıkan kuruluşlar, özerk bir statüye sahiptir.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri bulunmaktadır.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır.

- Yerinden yönetim kuruluşları, kendi organları tarafından yönetilmektedir.
- Yerinden yönetim kuruluşları, bir kanuna dayanarak kurulmakta ve ona göre yönetilmektedir.

Hızla değişen dünyada kamu örgütlerinin kendilerini geliştirebilmeleri için, yerinden yönetim gerekli ve kaçınılmazdır (Lee, 1995: 21). Küreselleşmeyle birlikte yükselen bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimleri içerisinde yerel yönetimlerin özerkliği giderek önem kazanan bir olgu haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları aracılığıyla dışarıdan bir karışma olmaksızın yapmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk bir nitelik kazandırmaktadır (Ökmen & Parlak, 2015: 63). Birçok ülkede yapılan yeni reformlarda yerel yönetimlere daha çok yetki ve gelir transferi yapıldığı gözlenmektedir (Tortop, 1992: 4). Bu anlayış çerçevesinde şekillenen yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları, yerel yönetimlerin, anayasalarda ve uluslararası anlaşmalarda belirtildiği şekilde güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Yerinden yönetim, "siyasi" ve "idari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle yerel yönetim birimlerine yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir. Ancak yerel yönetimler, ulusal hükümet karşısında ikinci derecede egemen kuruluşlardır ve yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir (Biricikoğlu, 2013: 3).

Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. Federalizm, üniter devlet sisteminden farklı ve onun karşıtı bir siyasi sistemi temsil etmektedir. Üniter devlet sisteminde, vatandaşlarla ulusal hükümet arasına giren egemenlik gücüne sahip başka yönetim birimleri bulunmamaktadır. Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezi idare ve yerel yönetimler şeklinde ikili yapılanmaktadır. Federal sistemde ise, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bir başka idari kademe olan eyalet yönetimi bulunmaktadır (Biricikoğlu, 2013: 4).

1.2.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, merkezi yönetim ilkesinin aksine, bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare (devlet tüzel kişiliği) ve onun hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir (Birici-koğlu, 2013: 4).

İdari yerinden yönetimin, coğrafi ve fonksiyonel yerinden yönetim olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetimde belirli bazı işlevler merkezi idareden alınarak özerk kuruluşlara aktarılmaktadır. Bu sayede merkezi idarenin hizmet yükü, daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmek istenmektedir. Coğrafi yerinden yönetimde ise İdare bazı görevlerin yürütülmesi yetkisini, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere vermektedir (Biricikoğlu, 2013: 4).

2. Kamu Yönetiminde Örgütlenme Türlerinin Yarar ve Sakıncaları

2.1. Merkezden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

Merkezden yönetim ilkesi, kanunların uygulanmasında ve hizmetlerin sunulmasında teklifi esas almakta ve kamu kurumlarının örgütlenmesi, işleyişi ve hizmet sunumunda homojenliği benimsemektedir. Merkezden yönetimin en önemli yararları şu şekilde sıralanabilir (Günday, 2003: 58; Selçuk, 2014: 4);

- Güçlü bir devlet yönetimi sağlanır.
- Merkezden yönetim ile devletin teklifiğini, milletin birliğini ve ülkenin bütünlüğünü sağlamak mümkündür.
- Merkezden yönetim ile kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan uzmanlık ve maddi imkânları sağlamak daha kolaydır. Hizmetler daha az maliyetle daha rasyonel sunulur.
- Merkezden yönetim ile kamu hizmetlerinin aynı düzeyde ve aynı kalitede ülke geneline yayılması mümkündür.
- Merkezden yönetim ile kamu hizmetlerinin maliyeti azalmaktadır.
- Merkezden yönetim ile kamu görevlilerinin yerel etkilerden ve yerel engellerden kurtulması sağlanmaktadır.

Bu yararlarına karşın merkezden yönetimin bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Merkezden yönetimin sakıncalarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Günday, 2003: 59; Selçuk, 2014: 5);

- Merkezden yönetim bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar.
- Merkezden yönetimde hizmetlerin yöresel gereksinimlere göre yürütülmesi güçtür.
- Merkezden yönetim demokratik ilkelere pek uygun değildir. Halkın yönetime katılmasını zorlaştırır.

2.2. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

Genel olarak merkezden yönetimin sakıncaları yerinden yönetimin faydalarını oluşturmaktadır. Bu faydalar şöyle sıralanabilir (Günday, 2003: 65; Çevikbaş, 1995: 81; Acartürk & Özgür, 2004: 92-96; Sezer & Vural, 2010: 209; Stiglitz, 1994: 798);

- Yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygundur. Yerel yönetimler halkın demokratik katılımını güçlendirmenin yanında ülkeyi yönetecek devlet adamlarının yetiştirilmesine de ortam hazırlamaktadır. Öte yandan yerel ölçekte demokratikleşme sağlanmadan ulusal demokrasinin gerçekleştirilmesi pek mümkün gözükmemektedir.
- Yerinden yönetim kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltacaktır. Çünkü yönetsel güçlerin daha alt düzeydeki yönetimlere devredilmesi, yerel kamusal hizmet sunumunda ekonomik etkinliğin gelişmesine katkı sağlayacak ve bundan dolayı ulusal ve bölgesel düzeyde büyüme oranı artacaktır.
- Yerel yönetimler arasında oluşan rekabet, kamusal malların tüketicilerin istediği şekilde üretilmesinde katkı sağlayacaktır. Bu ise dinamik, yenilikçi ve esnek bir yönetim tarzını ortaya çıkararak uygulamada daha basitleştirilmiş bir denetim ve izleme sürecini ortaya koyacaktır.
- Yerelleşme, merkezde gücün bir yerde aşırı yoğunlaşmasını önlemenin etkin bir yoludur. Böylece yönetişimin açıklık, şeffaflık, adalet, dürüstlük gibi belirleyici özellikleri ortaya çıkmış olmaktadır.
- Yerinden yönetim ile hizmetlerin gereksinimlere uygun olarak yürütülmesi mümkün olacaktır.

- Yerinden yönetim ile çalışanlar toplumu daha iyi kaynaşarak daha üst düzeyde motive olacaktır.

Yerinden yönetimin sakıncaları ise şöyle sıralanabilir (Günday, 2003: 66);

- Yerinden yönetim ülke bütünlüğü ve milli birliğin sarsılması tehlikesini taşır.
- Yerinden yönetim partizanca uygulamalara yol açabilir.
- Yerinden yönetim hizmetlerin yeknesak biçimde yürütülmesini engeller.
- Yerinden yönetimde mali denetim zor gerçekleşir.

Merkezden yönetim ile yerinden yönetim örgütlenmelerinin yarar ve sakıncaları Tablo 1 yardımı ile karşılaştırılabilir.

Tablo 1: Merkezden Yönetim ile Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncalarının Karşılaştırılması

DEĞERLENDİRME KRİTERİ	MERKEZDEN YÖNETİM	YERİNDEN YÖNETİM
Demokratiklik	Düşük	Yüksek
Partizanlık	Düşük	Yüksek
Yöresel İhtiyaçlara Uygunluk	Düşük	Yüksek
Bürokrasi, Kırtasiyecilik	Yüksek1	Düşük
Mali Denetim	Kolay	Zor
Bölgeler Arası Eşitsizliğe Yol Açma	Düşük	Yüksek

Kaynak: Gözler, 2012: 36

3. Kamu Yönetiminde Örgütlenme ile İlişkili Kavramlar

Hızla değişen dünyada kamu kurumlarının kendilerinden beklenen ihtiyaçları etkin olarak karşılayabilmeleri için, örgütlenme biçimlerini gözden geçirmeleri ve yerinden yönetim birimlerini güçlendirmeleri gerekmektedir (Lee, 1995: 21). Bu bağlamda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının nasıl yapılması gerektiği literatürde çok tartışılan ve önem arz eden konular arasındadır.

Son zamanlarda küreselleşmenin de etkisi ile desantralizasyona (yerelleşmeye) yapılan vurgu artmış, kamusal hizmetin daha etkili, daha hızlı ve daha ucuz olarak sunulmasını sağlamak amacıyla, merkezi yönetim ile taşra ve yerel yönetimler ya da yarı özerk kamu kurumları veya özel sektör arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden yapılması gerektiği görüşleri öne

çıkıştır (Özmüş, 2005). Öte yandan merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri ile yakından ilişkili yetki genişliği ve vesayet denetimi kavramları da örgütlenme açısından önem arz eden diğer kavramlardandır.

3.1. Desantralizasyon (Yerelleşme)

Desantralizasyon (yerelleşme) kavramı 1950'li yıllardan itibaren literatürde yer almıştır. Bununla birlikte bu kavramın ne ifade ettiği üzerine yapılan tanımlar farklılık göstermektedir. Uzun yıllar merkezi yönetimin bazı görev ve yetkilerini yerel yönetimlere aktarması anlamını taşıyan desantralizasyon kavramı, son yıllarda bu görev ve yetkilerin aktarılması sürecine sivil toplum kuruluşlarının da dahil edildiği bir anlamda kullanılmaktadır (Litvack&Seddon: 2; Eryılmaz, 2000: 71). Rondinelli ise desantralizasyon (yerelleşme) kavramını, mevcut siyasal ve yasal otoritenin; merkezi hükümetten ve kuruluşlarından merkezi yönetimin taşradaki örgütlerine, alt birimlerine, yarı özerk kurumlara, bölgesel kalkınma otoritelerine, fonksiyonel otoritelere, yerel yönetimlere ya da özel yönetimlere devredilmesi şeklinde tanımlamaktadır (Rondinelli, 1980: 137). Benzer bir tanımla Dünya Bankası'na göre desantralizasyon (yerelleşme); kamusal faaliyetlere ilişkin sorumluluk ve yetkinin, merkezi yönetimden taşra ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk kamu kurumlarına veya özel sektöre devredilmesi olarak ifadelendirilmektedir (Özmüş, 2005).

Desantralizasyon (yerelleşme) ile ilgili literatürde yaşanan zorluk sadece, kavramının tanımlanması sürecinde oluşmamakta, santralizasyon ve desantralizasyonu birbirine zıt iki nokta olarak görülmesi noktasında da kendisini hissettirmektedir. Birçok ülke deneyiminde de gözlendiği gibi santralizasyon ve desantralizasyonun aynı anda bir arada bulunabilmekte ve bulunması gerekmektedir. Keza desantralizasyon (yerelleşme) türlerinin tümü aynı anda bir ülkede bulunabilmektedir (Tatar, 1993: 139).

Küreselleşen dünyada Tablo:2'de görülebileceği gibi desantralizasyon (yerelleşme) siyasi, ideolojik ve işlevsel nedenlerle tercih edilmektedir.

Tablo 2: Desantralizasyonun Nedenleri

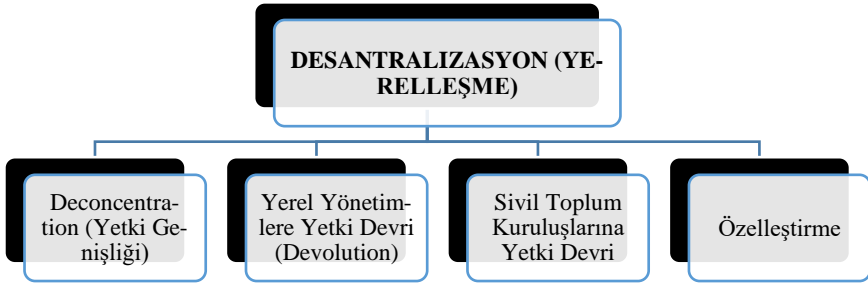
Siyasi Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratikleşme (siyasi katılım) • Özerklik • Temsil • Merkezi hükümetin, kendisi için sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi
İdeolojik Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> • Merkezi hükümete duyulan güvensizlik, • Bireysel ve yerel sorumluluklara ve özerkliğe değer verilmesi • Merkezi veya otoriter hükümete karşı tepki duyulması
İşlevsel Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> • Merkezi hükümetin, kendisi için maliyetli olan ve sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi • Hükümetin, faaliyetlerini siyasi konular üzerinde yoğunlaştırabilmesi için rutin işlevlerinden kurtulması • Kamu hizmetlerinin ve altyapı çalışmalarının verimli ve etkili bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması • Hizmetlerin yerel gereksinimlere ve koşullara göre sağlanması • Hizmetlerin temininde “rekabetin” (hükümet birimleri arasında ve kamu sektörü ile özel sektör arasında) artırılması • Hizmetlerin ulaştırılmasında hiyerarşinin optimal hale getirilmesi • Eşitliğin ve adaletin sağlanması • Tüm yetki organlarına kendi kararlarını alma fırsatının tanınması • Yerel önceliklerin ve ihtiyaçların sağlanabilmesi için kaynak ve yetki temin edilmesi

Kaynak: Özmüş,a.g.b.'den yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Yasal otoritenin daha küçük ve çok sayıda aktör arasında dağıtılması anlamını taşıyan desantralizasyon (yerelleşme), çok çeşitli yöntemlerle uygulanabilmektedir. Öncelikle merkezi hükümet otoritesini belirlediği alanlarda (sağlık, eğitim gibi) seçilmiş birimlere devrediyorsa politik bir desantralizasyon söz konusudur. Yönetimsel desantralizasyonda ise otorite daha çok seçilmiş birimlere değil atanmış birimlere verilmektedir. Yönetimsel desantralizasyon, rekabetçi olmayan bir desantralizasyondur. Burada bir üst organdan ona bağlı alt organlara yetki devri olmaktadır. Rekabetçi desantralizasyonda ise belli bir hizmetin sunulmasında mülkiyet yine kamuda kalmakta, sadece yapılan bir sözleşmeyle işletme hakkı devredilmektedir. Ancak hizmetlerde beklenen performans gerçekleşmez ise sözleşmeye dayanılarak yetki ilgili kurumdan alınarak başka bir kuruma verilebilmektedir. İkinci olarak dahili veya iç desantralizasyonda, yetki bir kurumdan alınarak başka bir

kuruma (bu kurum yeni oluşturulacak bir kurum olabilir) devredilmektedir. Burada transfer oldukça köklü olmakta ve bu tür bir yetki devri yasal değişikliklerde getirmektedir. Üçüncü olarak yatay ve dikey desantralizasyon uygulamaları tercih edilebilmektedir (Nohutçu & Coşkun, 2004: 77-78).

“Devletin verimli, etkili ve adaletli bir şekilde çalışabilmesi, optimum işbölümünü gerektirir” (Acartürk & Özgür 2004: 89) düşüncesinden hareketle önem kazanan desantralizasyon (yerelleşme) Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası'nın çeşitli kaynaklarında Şekil:1'de de görülebileceği gibi dört türe ayrılmaktadır (Olgun, 2007: 114; Özmüş, 2005).



Şekil 1: Desantralizasyon (Yerelleşme) Türleri

Kaynak: Hürriyet Olgun, a.g.m. 'den yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

- **Deconcentration (Yetki Genişliği):** Merkezi idarenin taşra örgütlerine yetki devretmesidir. Dünya Bankası kaynaklarında en zayıf desantralizasyon (yerelleşme) türü olarak tanımlanan deconcentration ülkemizde yetki genişliği olarak bilinmektedir. Bir sonraki alt başlıkta daha detaylı olarak incelenecektir.
- **Yerel Yönetimlere Yetki Devri (Devolution):** Merkezi idarenin ve taşra örgütlerinin yerel yönetimlere yetki devretmesidir. Ülkemizde desantralizasyon (yerelleşme) olarak bilinmektedir.
- **Sivil Toplum Kuruluşlarına Yetki Devri:** Yetkinin, merkezi idareden, taşra örgütlerinden ve yerel yönetimlerden sivil toplum kuruluşlarına (STK - STÖ - NGO) devredilmesidir. Sivilleşme olarak da adlandırılan bu desantralizasyon (yerelleşme) türünde, toplumsal hizmetler cemaatlere ve toplum dayanışmasına terk edilmektedir.

- **Özelleştirme:** Yetkilerin her kademedeki özel sektöre devredilmesidir. Dünya Bankası'na göre en iyi desantralizasyon (yerelleştirme), özelleştirme yani devletin kamu iktidarı alanını özel sektöre terk etmesidir. Bu bağlamda devletin işlevleri, piyasanın iyi işlenmesini sağlayacak düzenlemeler yapma dışında sürekli olarak azalmaktadır.

3.2. Yetki Genişliği

Yetki genişliği bir yönetim örgütünde uygulama ve kararları verme yetkisinin, daha aşağı basamaklara, birim amirlerine, şube müdürlerine hatta uygulayıcılara bırakılmasıdır (Newman, 1985: 250). “Tevsii mezuniyet” olarak da ifade edilen kavram, Fransızca “déconcentration” sözcüğü ile eşleştirilmektedir. Bununla birlikte Fransızca sözcüğün tam karşılığının yetki genişliği olmadığı, “yoğunluğu azaltma” yani merkezi idareye ait yetkilerdeki temerküz başka bir ifade ile yetkilerdeki yoğunlaşmayı azaltma olduğu yazarlarca ifade edilmektedir (Gözler, 2007: 68).

Merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve bu yönetim biçiminin yol açtığı kırtasiyeciliği bertaraf ederek hizmetlerin taşrada gecikmeden yürütülmesini sağlamak amacı ile “yetki genişliği” uygulanmaktadır. Merkezden yönetim yetki genişliği ile birlikte uygulandığında; merkezi idarenin taşra örgütlerindeki amirlerine belli konularda merkeze danışmadan, merkez adına kendiliklerinden karar alabilme olanağı verilmektedir. Dolayısı ile yetki genişliği; yetkileri yalnızca merkezin karar, emir ve direktiflerini uygulamak ve yürütmekten ibaret olan taşra örgütü amirlerinin yetkilerini merkeze danışmadan, merkez adına karar alabilme doğrultusunda genişletilmesi şeklinde de tanımlanabilir (Günday, 2003: 60). Yönetim bilimi ve hukuku açısından yetki genişliğinin en önemli özelliği, belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulamaya imkân vermesidir (Derdiman, 1995: 66). Yetki genişliğinin diğer özellikleri şöyle sıralanabilir (Gözler, 2012: 33);

- Kullanılan yetki merkeze aittir ve bu yetki merkez adına kullanılmaktadır.
- Kullanılan yetki, bir milli kamu hizmetinin ifasında kullanılmaktadır. Diğer bir ifade ile yürütülen hizmet merkezi bir hizmettir.

- Kullanılan yetki, merkezin bir memuru tarafından kullanılmaktadır. Taşra örgütü amiri merkeze danışmadan karar alabilse de merkezin hiyerarşisine^{2*}tabidir.
- Yetkinin kullanılmasıyla ilgili tüm gelir ve giderler merkeze aittir.

Yetki genişliği ilkesinin güçlü yönleri arasında; kırtasiyeciliğe ve zaman kaybına engel olması, ülke yönetiminde bütünlüğü sağlaması, yöneticilerin atama yoluyla gelmeleri sebebiyle, becerikli olma olasılıklarının daha fazla olması sayılabilir. Ancak yerinden yönetiminin faydası olarak ifade edilen mahalli menfaatlerin korunmasının zayıflaması, yetki verilen makamların görevlerini benimsememeleri halinde bunu kötüye kullanmaları olasılıklarının olması, farklı bölgelerdeki bireylerin kamu hizmetlerinden aynı derecede yararlanamamaları, yerinden yönetimin bazı yararlarının yok olması yetki genişliğinin sakıncaları arasında gösterilmektedir (Yılmaz, 2007: 1249-1250).

3.3.Vesayet Denetimi

Devletin bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke genelinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzelkişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine vesayet denetimi denir (Günday, 2003: 74). Vesayet denetimi, kanunla öngörülmüş durumlarda, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir ve şu özelliklere sahiptir (Gözler, 2012: 49-50);

- Vesayet denetimi istisnai nitelikte bir yetkidir
- Merkezi idarenin bir yerinden yönetim kuruluşu üzerinde vesayet yetkisine sahip olabilmesi için, bu yetkinin kendisine kanunda açıkça verilmiş olması gerekir.
- Vesayet istisnai bir yetki olduğundan dar yoruma tabi tutulur.
- Vesayet kural olarak emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini içermez.

^{2*}Hiyerarşi, kamu tüzel kişisi içerisinde memurların bölüm bölüm amirlere bağlantısı amirlerinde kendi aralarında sıralanışdır. Hiyerarşik denetim astın işlemi yapmasından sonra re'sen ya da başvurma üzerine olmak üzere iki şekilde yapılabilir. Hiyerarşik denetimin sonunda üst, astın yaptığı işlemi kabul edebilir, yürürlüğünü geciktirebilir, iptal edebilir veya değiştirebilir. Ancak bu denetimde üst, kademe atlamak suretiyle denetim yapamaz(Parlak, 2001: 319-320).

Hiyerarşi ve vesayet arasındaki farklılıklar Tablo 3 yardımı ile karşılaştırılabilir.

Tablo 3: Hiyerarşi ve Vesayet Karşılaştırması

HİYERARŞİ	VESAYET
Tek ve aynı tüzel kişi içerisinde yer alan bir denetim ilişkisidir.	İki ayrı tüzel kişi arasında olan bir denetim ilişkisidir.
Genel bir denetim yetkisidir.	İstisnai bir denetim yetkisidir.
Kanun olmasa bile mevcut bir denetim yetkisidir.	Kanunla verilen bir denetim yetkisidir.
Geniş yoruma tabi bir denetim yetkisidir.	Dar yoruma tabi bir denetim yetkisidir.
Emir ve talimat verme yetkisini içerir.	Emir ve talimat verme yetkisini içermez.
Üst astın işlemlerini değiştirebilir, ortadan kaldıracaktır.	Vesayet makamının vesayete tabi makamın işlemleri üzerinde sınırlı bir onama yetkisi vardır. Onları değiştirmek yetkisi kural olarak yoktur.
Hiyerarşiye tabi makamlar üst makamların işlemelerine karşı idari yargıya başvuramaz.	Vesayete tabi makamlar idari yargıya başvurabilir. Bazen de vesayet yetkisi doğrudan idari yargı denetimine tabidir.

Kaynak: Gözler, 2012: 50'den yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

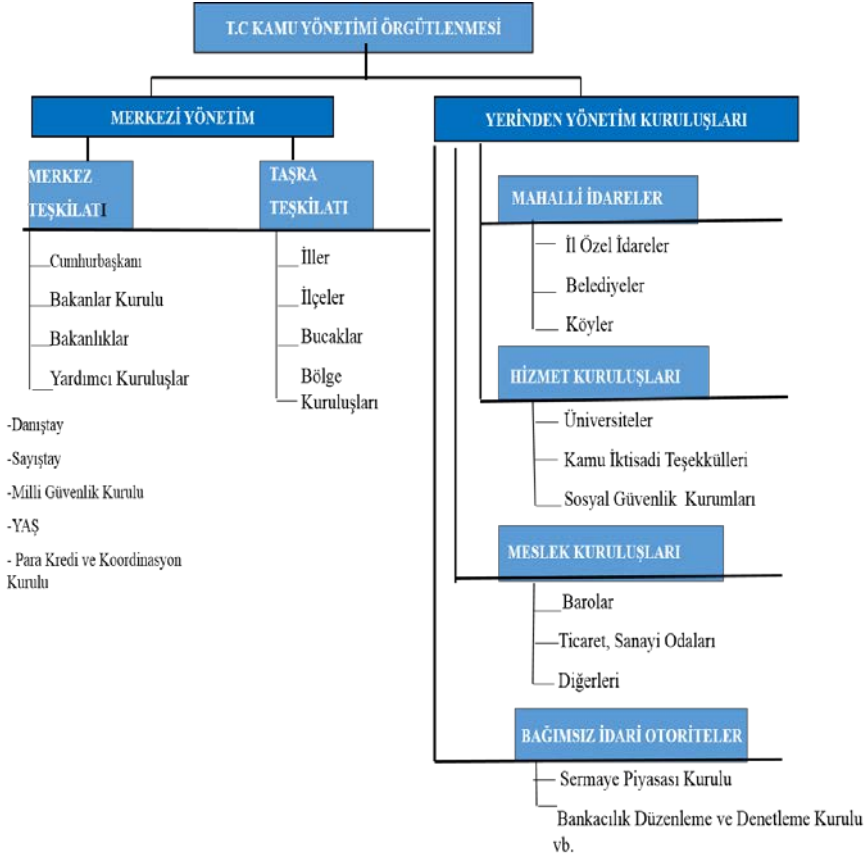
4. Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Temel Özellikleri

4.1. Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Türk kamu yönetimi örgütlenmesi idari (genel), askeri, adli ve akademik olmak üzere dört alan üzerinde yükselmektedir. Bunlardan idari alan merkezi yönetim (merkez ve taşra örgütü) ile yerel yönetim parçalarından oluşmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarıysa yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına kısaca mahalli idareler veya yerel yönetimler, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kısaca hizmet kuruluşları veya kamu kurumları da denilmektedir (Özkal Sayan: 1; Gözler, 2012: 54).

Türkiye'de merkez örgütü Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve yardımcı kuruluşlardan meydana gelir. Bakanlıkların da kendi içerisinde birimleri bulunmaktadır. Bakanlar, bakanlığına ait işlerden dolayı siyasi, hukuki ve cezai bakımlardan sorumludurlar. Bakanlığın en yüksek devlet memuru ise müsteşardır. Daha sonra genel müdür ve hukuk müşavirliği, teftiş kurulu, özel kalem müdürlüğü gibi birimlerde buldukları merkez teşkilatı içinde yer alırlar. Türkiye'de taşra örgütü 1982 Anayasa'sında belirtildiği üzere ülkenin coğrafi ve ekonomik durumu ve kamu hizmeti gereklerine uygun olarak iller, ilçeler ve diğer kademeli bölümler şeklinde yapılanmaktadır.

İl İdaresinin başında vali, ilçe idaresinin başında kaymakam, bucakların başında ise bucak müdürü bulunmaktadır. Her ilde her bakanlığın temsilcisi olarak birer müdür bulunur. (Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Müdürü gibi). Ayrıca merkezi idarenin yurt dışında sürekli veya belirli süreli görev yapan, dış temsilcilik niteliğinde olan veya olmayan kuruluşları bulunmaktadır (Akıncı & Özbey, 2014: 136-138).



Şekil 2: Türk Kamu Yönetimi Örgütlenmesi

Kaynak: Akıncı & Özbey, 2014: 137

Yerinden yönetim sisteminin belli bir yöre itibariyle uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel yönetimler Anayasa'nın 127. maddesine göre "...il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen, seç-

menler tarafından oluşturulan kamu tüzelkişileri” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere yerel yönetimler, il, belediye ve köy idareleri olmak üzere üç türdür (Günday, 2003: 419). Ancak bunlar içerisinde, ülke içerisindeki yeri ve yerine getirdiği fonksiyon bakımından önem taşıyan kuruluş, belediyelerdir (Çevikbaş, 1995: 70). Köy idareleri, en eski yerel yönetim birimleridir. Bununla birlikte köylerin kamu tüzel kişiliğine sahip bir yerel yönetim olarak kurulmaları Cumhuriyetin ilk yıllarına rastlamaktadır (Günday, 2003: 457). Köyler, 18. 3. 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. İl özel idaresi, bir mahalli idare olarak Cumhuriyet öncesinden beri varlığını sürdürmektedir. Şu anda 2005 tarihli 5302 İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüktedir. Bugünkü belediye sistemi, Cumhuriyet dönemine Osmanlı Devleti’nden aktarılan 389 belediye ile girmiştir (Parlak & Özgür, 2002: 105), Şu anda 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüktedir. 1984 yılında belediye sınırları içinde birden çok ilçe sınırı bulunan şehirlerde büyükşehir belediyesi ismini taşıyan yeni bir yerel yönetim modeli oluşturulmuş ve 3030 sayılı yasa ile bu oluşumların kuruluş ve işleyişi düzenlenmiştir (Gözler, 1999: 88). 2004 tarihinde çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu şu anda büyükşehir belediyelerini düzenlemektedir. Şekil 2’de Türk Kamu Yönetimi örgütlenmesi şeması yer almaktadır.

4.2. Türk Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri

Türk kamu yönetiminin özellikleri; sistem, örgüt, görev, işleyiş ve kamu görevlileri açısından incelenebilir (Cünel: 307-309; Özkal Sayan: 1; Çukurçayır& Sipahi, 2003: 37-38; Çetin & Ekinci, 2004: 55; Toprak Karaman, 2000: 40; Önder, 1997: 120; Kavrakoğlu, 1992: 69; Peker, 1996: 17).

4.2.1. Sistem: Türk kamu yönetimi, Fransa’nın yönetim yapılanmasından büyük izler taşımaktadır. “Yönetsel düzen” olarak nitelendirilen bu idari rejimde, kamu yönetimine ayrı bir yargı düzeni olan “kamu hukuku” uygulanmaktadır. Bu sistemde, kamu yönetimi, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilmekte ve aldığı kararları belli koşullarda, kendisi uygulayabilmektedir.

4.2.2. Örgüt: Bugünkü kamu yönetiminin örgütsel yapısının, Osmanlı İmparatorluğu döneminden izler taşıdığı gibi ondan ayrılan önemli yönleri de bulunmaktadır. İstanbul’daki bakanlıklar örnek alınarak merkez örgütü kurulmuş ve merkezin taşra örgütüyle yerel yönetim kuruluşları bazı ufak değişikliklerle olduğu gibi Türkiye örgütlenmesinde benimsenmiştir. Bununla birlikte bakanlıkların ve bunlara bağlı örgütlerin, diğer yandan da yerinden yö-

netim kuruluşlarının sayısında ve görev alanlarında artma ve genişleme sağlanmıştır. Ayrıca Türkiye’de devlet örgütlenmesi şu temel özellikler üzerine inşa edilmiştir;

- Türk devleti ulus devlet biçiminde belirlenmiştir
- Türk devleti merkezîyetçiliğe dayanmaktadır
- Türk devleti hukuk devletidir.
- Türk devletinde toplumsal irade meclistedir.
- Türk devleti laiklik ilkesi temelinde kurulmuş üniter bir devlettir.

4.2.3. İşleyiş: Türk kamu yönetimi merkezîyetçilik sistemine dayanmaktadır. Genel yönetimin yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde denetimi bulunmaktadır.

5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar uzanan dönemde kamu yönetiminde geçerli olan paradigma, entelektüel temelleri, büyük ölçüde Wilson, Weber ve Taylor’un düşüncelerine dayan geleneksel kamu yönetimi, yaklaşımı olarak ifadelendirilen paradigmadır. Wilson’un “siyaset/yönetim ayrılığı”, Weber’in “ideal tip bürokrasi” ve Taylor’un “Bilimsel Yönetim” ilkeleri üzerinde inşa olmuş geleneksel kamu yönetimi anlayışı, bürokrasi modeline göre örgütlenmeyi esas almaktadır. Bu model, ayrıntılı kurallara, katı hiyerarşiye ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, kariyeri esas alan, büyük ölçüde merkezîyetçi nitelikler taşımaktadır. Bu ilkelerin kamu yönetiminde tarafsızlığı, verimliliği ve etkinliği sağlayacağı varsayılmıştır. Devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütleri (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesi geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin genel kabullerinden bir diğeridir. Devlet, refah devletinin ya da başka düşüncelerin etkisiyle bu alandaki rolünü artırmış, büyümüş, birçok mal ve hizmetin üreticisi olarak ekonomide önemli bir ağırlık kazanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bir diğer kabulü, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilmesi görüşüdür. İdarenin ya da kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktan ibarettir. Siyasa ya da stratejileri belirleme yetkisi, siyasi liderliğe aittir. Siyasiler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimine, siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Kamu yönetiminin, yönetimin özel bir biçimi olduğu düşüncesi geleneksel kamu yönetimi anlayışınca benimsenmiş bir diğer kabuldür. Kamu yönetimi, amaçları ve kullandığı yöntemler itibarıyla özel yöne-

timden farklılık göstermektedir görüşü 1980'li yıllara kadar ağırlığını hissettirmiştir (<https://vsback.com>). Ancak refah devleti döneminde aşırı derecede büyüyerek, kırtasiyecilik, verimsizlik, hantallık, merkezizetçilik, katı hiyerarşi yönündeki eleştirilerin odağı haline gelen geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, artan kamu harcamaları ve güven krizleri ile karşı karşıya kalmıştır (Eryılmaz, 2011: 38-39).

1980 sonrası dönemde, küreselleşmenin etkisi ile dünya genelinde, gerek ekonomik, gerekse siyasal açıdan büyük değişimler yaşanmıştır. Küresel sistemdeki değişim ve gelişmeler kamu yönetimini de etkilemiş, yapı ve işlevler üzerinde dönüşümlere neden olmuştur (Polatoğlu: 7). Yeni Kamu Yönetimi (YKY)1970'lerden itibaren ortaya çıkan krizlerin çözümünde geleneksel yönetim modelinin yetersizliklerine karşı bir çözüm yolu olarak önerilmiş ve hem yönetim anlayışı hem de yönetim yapılarının değişmesi şeklinde kendisini göstermiştir (Bilgiç, 2003: 25; Gözel, 2003: 195). Tablo 4'de geleneksel ve yeni kamu yönetimi yaklaşımları karşılaştırılmaktadır.

Tablo 4: Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırılması

	GELENEKSEL	YENİ
YAPI	<ul style="list-style-type: none"> • Katı örgüt yapısı • Merkezizetçi • Katı hiyerarşi • Geniş merkez • Hizmet devleti • Büyük ölçekli yapı • Bürokrasi yönelimli 	<ul style="list-style-type: none"> • Esnek örgüt yapısı • Adem-i merkezizetçi • Yumuşak hiyerarşi • Dar merkez-geniş çevre • Minimal devlet • Küçük ölçekli yapı • Piyasa yönelimli
ROLLER İLKELER POLİTİKALAR	<ul style="list-style-type: none"> • İdare • Örgüt merkezli • Kurallara bağlı yakın kontrol • Sevk ve idare • Sabit ücret • Bürokrat tipi yönetici • Az yetkili yönetici • Gizlilik • Hizmetlerde nicelik • Üst yöneticiye bağlı değerlendirme • Kapalı haberleşme kanalları • Yetkiyi toplayan • Risk almaya gönülsüz • Kuralcı ve kırtasiyeci • Girdi ve süreç odaklı 	<ul style="list-style-type: none"> • Yönetim (işletme) • Müşteri-vatandaş merkezli • Performans hedefli • Yönetişim • Performansa bağlı ücret • Girişimci yönetici • Yetkilendirilmiş yönetici • Şeffaflık • Hizmetlerde kalite • Çok yönlü değerlendirme • Açık haberleşme kanalları • Yetkiyi paylaşan • Risk almakta istekli • Vizyon sahibi ve esnek • Çıktı ve sonuç odaklı • Ekip yönelimli

Kaynak: Göksu: 12

Fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken en ideal sistem olarak görül-
mekte, kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik krite-
rine uygun olarak etkin yapılarla ve becerikli yöneticilerce sunulması, kamu
yönetimine yaklaşımlarda, yeni bir tema olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yak-
laşım Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi olarak adlandırılmaktadır (Özer,
2005: 3-4). Tek bir cümle ile tanımlanması kolay olmayan, 'managerialism',
"pazar merkezli kamu yönetimi" ya da "girişimci idare" terimleri ile de ifade
edilen yeni kamu yönetimi yaklaşımının belirleyici özellikleri şu şekilde sıra-
lanabilir (Gözel, 2003: 196-197);

- Süreç odaklı yönetimden sonuç odaklı yönetime doğru yöneliş,
- Klasik bürokrasi anlayışından uzaklaşarak kuruluşları, personelleri,
çalışma ortam ve koşullarını daha esnek hale getirme çabası,
- Kurumsal ve kişisel hedefleri açıkça ortaya koyma ve performans
göstergeleri vasıtasıyla bunların başarılarının ölçülebilmesine ola-
nak tanıma
- Üst düzey yöneticilerin siyasi tarafsızlığı ve nötr olmasından ziyade
mevcut hükümetin programlarına destek olmasını makbul görme,
- İdarelerin faaliyetlerinin pazar ekonomisi kurallarınca test edilmesi
ve bazı hizmetlerin piyasa koşullarında özel sektöre gördürülmesi,

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, 1979 yılından 1980'li yılların ortalarına
kadar süren dönemde, kamuda yasal-yapısal serbestleşme (deregülasyon),
kamu mal ve hizmetlerinde sübvansiyonların kaldırılması ve diğer tasarruf
önlemlerinin getirilmesi ile gelişmeye başlamıştır. 1985 yılından itibaren yo-
ğunlaşan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi, politikaları yeni kamu
yönetimi yaklaşımını hâkim hale getirmiştir. 1990'lardan itibaren ise kamu
hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetişim, katılım, hesap verebilir-
lik, saydamlık ve performans dayalı yönetim gibi ilke ve değerlerin öne çık-
tığı politikalar küresel ölçekte öne çıkmıştır (<https://vsback.com>).

Birçok ülkede farklı düzeylerde hayata geçirilen yeni kamu yönetimi yak-
laşımının en güçlü uygulandığı ülkeler arasında İngiltere, ABD, Yeni Zelanda,
Kanada ve Avustralya gelmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının yerleş-
tirilmesinde ülkelerin siyasi ve sosyoekonomik özelliklerinden kaynaklanan
farklılıklar bulunsa da idare kavramının değişimine yol açan uygulamaların
birbirine benzediği görülmektedir. Öncelikle ekonomik alanda, deregülas-
yon, özelleştirme ve piyasaları düzenlemeye (regülasyon) yönelik politikalar
hayata geçirilmekte daha sonra yönetsel alanda değişimi sağlayacak reform
çalışmaları başlatılmaktadır (Lamba, 2015: 130).

Türkiye’ de de 1980’li yıllarda yaygınlaşmaya başlayan yeni kamu yönetimi yaklaşımı kapsamında öncelikle, ekonomik sistemin düzenlenmesine yönelik reformlar yapılmıştır. Birinci dalga reform süreci olarak adlandırılan bu dönemde 1980’lerden itibaren serbest piyasa ekonomisine geçilmesi yönündeki çabalar ülkenin öncelikli konusu olmuştur. Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile birlikte, yönetsel alanın düzenlenmesi amacını taşıyan ikinci dalga reform süreci başlatılmıştır. Yönetsel alanda köklü değişimlere yol açan bu reformları yansıtan ve daha önceki programlarda pek yer verilmeyen, vatandaş odaklılık, sonuç odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam, şeffaflık, girişimcilik ve hesap verebilirlik gibi kavramlar 2000’li yıllardan sonra daha sık kullanılmıştır (Lamba, 2015: 138-139).

2002-2014 yılları arasında, kamu mali yönetimi, yerel yönetimler, merkezi yönetim, kamu personel yönetimi ve denetimle ilgili alanlarda önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
- 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu kapsamında merkezi yönetim birimlerinin (Başbakanlık ve bakanlıklar) teşkilat kanunlarına yönelik düzenlemeler
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
- 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Yukarıda sayılan düzenlemeler Türk kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında değerlendirilebilir (Lamba, 2014: 138-139). Düzenlemeler tarihsel sürece göre ele alındığında, mali yönetim, yerel yönetimler, denetim ve merkezi yönetim şeklinde bir sınıflandırma yapılabilir. Çalışma sınırları dahilinde üç düzenlemeden kısaca söz edilmektedir.

Kamu harcama sürecini daha hızlı ve sağlam esaslara bağlamak, kamu mali yönetim sisteminde disiplin, hesap verilebilirlik ve saydamlık sağlamak, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik tesis etmek, sistemdeki dağınıklığı gidermek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hedefleri arasındadır (Arslan). 5018 sayılı kanun ve ilgili yönetmeliklerin hükümleriyle, iç denetim Türk kamu yönetimine dâhil edilmiş, kurumların iç işleyiş ve faaliyetlerine dönük teftiş ve denetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır. (Şahin, 2008: 291). Ayrıca kanunla kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışıyla yönetilmeleri öngörülürken, stratejik planların hazırlanma aşamasında, ilgili kamu hizmetlerinden etkilenen bütün paydaşların katkılarının sağlanması istenmiştir (Çetin, 2010: 27).

Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında yönetime katılımı sağlamak hedeflenmiş ve bu amaçla kent konseyleri oluşturulmuştur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile kurulan Kent Konseyleri, meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, üniversiteler, ilgili sivil toplum örgütleri, siyasî partiler, kamu kurum ve kuruluşları, mahalle muhtarları gibi kentteki birçok kurum ve kuruluşun temsilcilerinden oluşmaktadır (Çetin, 2010: 27). Keza 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediyelerin daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulmasına çalışılmıştır. Kanunda ilk defa belediyenin, "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olduğu vurgulanmıştır (Çelik, 2013: 26-27).

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bilgi edinme hakkını kullanmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, ne şekilde bu haklarını kullanacaklarına ilişkin temel düzenlemeleri içermektedir. Kanun ile idare örgütü içinde yer alan kurum ve kuruluşlar, görevleri gereği ellerinde bulunan ya da bulunması gereken bilgi ve belgeleri muhatabı olan kişilerle paylaşma yükümlülüğü altına girmişlerdir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk yönetim geleneği haline gelmiş gizlilik uygulamalarından sıyrılması ve yönetimde şeffaflığın sağlanması adına önemli bir yeniliktir (Yılmaz, 2015: 973-984).

Sonuç

Demokratikleşmenin etkisi ile vatandaşların devletten beklentileri sürekli olarak artmakta ve bu etki kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluklarını çoğaltmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı sorumluluk alanı genişleyen

devletin daha etkin, daha hızlı, daha kaliteli hizmet sunabilmesi adına geliştirilmiş bir yönetim modelidir. 1980'li yıllardan itibaren yaygın uygulama alanı bulan yeni kamu yönetimi yaklaşımı merkezi ve yerel birimlerin faaliyet alanlarında önemli değişikliklere neden olmuştur. Devleti hizmet sunumunda geri plana iten ve özel sektörde uygulanan pek çok yönetim ilkesini kamu yönetimine taşıyan bu model, küreselleşmenin de etkisi ile birçok ülke tarafından kabul görmüştür.

Birçok ülke gibi Türkiye'de de kamu yönetimi reformları kapsamında merkezi yönetimin faaliyet alanları daralmış, özel sektöre hizmet sunumunda daha fazla yer verilmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanı genişletilmiştir. Mevzuatta ve hükümet politikalarında vatandaş odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam, şeffaflık, girişimcilik ve hesap verebilirlik gibi kavramlar sıklıkla kullanılmıştır. Uygulama alanında bazı sınırlar bulunmakla birlikte umut verici adımlar atılmıştır.

KAYNAKÇA

- Acartürk, E. & Özgür, H. (2004). Lehte ve alehteki görüşler çerçevesinde desantralizasyona giderken dikkat edilecek hususlar. *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, Azerbaycan Belediyelerinin Dünü, Bugünü, Yarını Uluslararası Sempozyum Bildirileri*, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü, 89-110.
- Akınıcı, M. & Özbey, B. (2014). *Hukukun temel kavramları*. İstanbul: Lisans Yayıncılık.
- Arslan, M. (2006). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6825,arslan-ahmet-5018-sayili-kmykk-ile-kamu-harcama-sistemi-.pdf?0> (20. 07. 2016).
- Aydın, A. H. (2009). *Türk kamu yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni kamu yönetimi anlayışı, Editörler: BALCI, A. & NOHUTÇU, A. & ÖZTÜKR, N. K.&COŞKUN, B. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. İstanbul: Seçkin Yayınları.
- Biricikoğlu, H.(2013). *Kamu Yönetimi*, Sakarya Üniversitesi, http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3_hafta.pdf (30.06.2016).
- Cünel, B. (2005). Kamu Yönetimi Nedir. *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları*, ss.307-316. <http://www.muhammedbalci.com/hukukdunyasi/makaleler/birikimlerII/110.pdf> (15. 07. 2016).
- Çelik, A. (2013). Yerel özerklik açısından 5393 sayılı belediye kanunu'nun genel bir değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 17-28.

- Çetin, S. (2010). Türkiye’de kamu yönetimi reform sürecinin değerlendirilmesi: aksayan ve işleyen yönler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-38.
- Çetin, M. & Ekinci, B. (2004). Kamu sektöründe kaynakların etkin kullanımı ve maliyetlerin düşürülmesi. *Önce Kalite Dergisi*, 81(12), 50-60.
- Çevikbaş, R. (1995). Yerel yönetimler, işlevi ve Türkiye’deki durumu. *Türk İdare Dergisi*, 407 (67), 69-96.
- Çukurçayır, M. A.& Sipahi, B. E. (2003). Yönetişim yaklaşımı ve kamu yönetiminde kalite. *Sayıştay Dergisi*, 50-51, Temmuz-Aralık, 35-66
- Derdiman, R. C. (1995). Kamu yönetiminde yetki genişliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(4), 65-80.
- Eren, H.(1994). Yönetimde merkeziyetçilik, adem-i merkeziyetçilik ve özerklik – denetim. *Türk İdare Dergisi*, 403(66), 145-150.
- Ergün, T. & Polatoğlu, A. (1988). *Kamu yönetimine giriş*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2011) *Kamu yönetimi: düşünceler, yapılar, fonksiyonlar*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2000) *Kamu yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- “Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi”, <https://vsback.com/geleneksel-kamu-yonetimi-ve-yeni-kamu-yonetimi/>
- Göksu, T. “Yeni Kamu Yönetimi” www.turgutgoksu.com/FileUpload/ks7441/.../yeni_kamu_yonetimi.pptx (19. 07. 2016).
- Güzel, K. A. (2003) “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?” *Türk İdare Dergisi*, 438, ss. 195-208.
- Gözler, K. (2012) *İdare hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2007) *İdare hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (1999) *İdare hukuku ders notları*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2008), *Türkiye’nin yönetim yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (2009) *Türkiye’nin yönetimi-yapı*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Günday, M. (2003) *İdare hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Günel, B. “Kamu Yönetimi Nedir?”, Genç Hukukçular Hukuk Okumaları, <http://www.muharrembalci.com/hukukdunyasi/makaleler/birikimlerII/110.pdf>
- Kavrakoğlu, İ. (1992) *Toplam kalite yönetimi*. İstanbul: Kalder Yayınları.
- Lamba, M. (2015). Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının yansımaları: hükümet programları üzerinden nitel bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(1), 127-141.
- Lamba, M. (2014). Yeni kamu yönetimi perspektifinden türkiye’de kamu yönetimi reformları: Genel gerekçeler üzerine bir inceleme. *Süleyman*

- Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 135-152.
- Lee, H. T. (1995). Toplam kalite ve liderlik. *Verimlilik Dergisi* (Milli Produktivite Merkezi Yayını), Toplam Kalite Özel Sayı, 17- 24.
- Litvack, J. & Seddon, J. *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf> (13.07.2016)
- “Merkezi Yönetim Merkezden Yönetim”, http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/merkezi_yonetim.html (28.06.2016)
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Newman, W. H. (1985). *İşletmelerde ve kamu yönetiminde sevk ve idare*, Çev: Sürgit, K., İstanbul: Yetkin Yayınları.
- Nohutçu, A & Coşkun, B. (2004). Yönetişim ve desantralizasyon: yönelimler ve bazı saptamalar. *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, Azerbaycan Belediyelerinin Dünü, Bugünü, Yarını Uluslararası Sempozyum Bildirileri*, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü, 69-88.
- Olgun, H. (2007). Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin küreyerelleşme (glocalization) ve yerellik (subsidiarity) kavramları çerçevesinde bir bakış. *Sosyoekonomi*, Ocak-Haziran, 109-118.
- Ökmen, M. & Parlak, B. (2015). *Yerel yönetimlerde yeni eğilimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Önder, M. (1997). Toplam kalite yönetimi: kamu sektöründe uygulanması ve karşılaşılan sorunlar. *Türk İdare Dergisi*, 416(69), Ss.117-136.
- Özdemir, M. (2008). Kamu yönetiminde etik. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 179-195.
- Özer, A. (2005). Günümüzün yükselen değeri yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.
- Özkal Sayan, İ., “Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme”, http://www.kas.de/wf/doc/kas_34517-1522-12-30.pdf?130529081937 (14.07. 2016).
- Özmüş, L. (2005)“Desantralizasyon ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 28 Mart - 1 Nisan 2005, Ankara, http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SU05_175_ek.pdf, (04. 06. 2016).
- Parlak, B. (2001) *Yönetim bilimi*. Bursa: Melisa Matbaacılık.

- Parlak, B. & Özgür, H. (2002). *Avrupa birliği ile bütünleşme sürecinde türkiye'de yerel yönetimler*. İstanbul: ALFA Basım Yayım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.
- Peker, Ö. (1996). Belediye yönetimlerinde kalite üretimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(2), 15-23.
- Polatoğolu, A. Türk Kamu Yönetimi Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım, <http://old.staff.neu.edu.tr/~apolatoglu/files/turkkamyon.pdf> (19.07.2016).
- Rondinelli, D. A. (1980). Government decentralization in comparative-perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, June, 133-145.
- Selçuk H. (2014). Yerel yönetimler ve idari vesayet. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.
- Sezer, Ö. & Vural, T. (2010). Kamu hizmetlerinin sunumunda devletin değişen rolü ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı. *Maliye Dergisi*, 159, 203-219.
- Stiglitz, J. E. (1994) *Kamu kesimi ekonomisi*, Çev: Ömer F. Batırel. İstanbul: Marmara Üniversitesi İİBF Yayını.
- Şahin, Ü. (2008). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununda iç denetim sistemi. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(15), 289-302.
- Tatar, M. (1993). Desantralizasyon ve sağlık reformları: Türk sağlık sisteminde yeni yapılanma modeline teorik bir bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), 137-151.
- Toprak Karaman, Z. (2000). Yönetim stratejilerindeki gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, 426, 37- 53.
- Tortop, N.(1992). Güçlü mahalli idareler anlayışının gelişmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(2), 3-11.
- Yılmaz, H. (2015). Bilgi edinme hakkı kanunu kapsamında itiraz usulü. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Özel Sayı, Cilt:2, 965-986.
- Yılmaz, D. (2007). Yetki genişliği ilkesi üzerine bir inceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1-2), 1245-1254.

YAZARLARA NOTLAR VE YAZIM KURALLARI

► Yazıların Değerlendirilmesi

Yazılar, bilgisayar ortamında ve dizgi programlarında kullanılabilen şekilde e-postayla ya da cd içerisinde teslim edilmelidir.

Dergiye yayımlanmak üzere yollanan makaleler, “kör hakem” yöntemiyle değerlendirilmektedir. Editörler tarafından incelenen ve değerlendirilmesi uygun bulunan çalışmalar, iki ayrı hakeme gönderilmektedir. İki hakemin görüş ayrılığı durumunda, üçüncü bir hakemin görüşüne başvurulmaktadır. Hakemlerden gelen raporlar doğrultusunda, makalenin yayımlanmasına, yazardan hakem raporuna göre düzeltme istenmesine ya da yazının reddedilmesine karar verilmekte ve karar yazara iletilmektedir. Basımı uygun bulunan yazıların, yayımlanıp yayımlanmayacağına ya da derginin hangi sayısında yayımlanacağına editörler karar verir. Yazar, süreç konusunda e-posta yoluyla bilgilendirilmektedir.

HAK İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi’ne ulaşan yazılar için yanıt verme süresi otuz gündür. Bu süre içinde yanıtlanmayan yazılar ulaşmamış demektir. Yazılarla ilgili olumlu ya da olumsuz görüş yazara mutlaka bildirilir.

► Yazım Kuralları

HAK İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi’ne gönderilen yazılar için bir sayfa sınırlaması yoktur. Ancak, yazıların 2500-6000 arası kelime sayısında olması tercih edilmektedir. Gerekli kısaltma ve uzatmalar yazarla iletişim içinde yapılabilir.

Yazılarla birlikte, toplamda 1700 karakteri (boşluklu) geçmeyen; Türkçe ve yabancı dilde özetle, 5-10 kelime arası Türkçe ve yabancı dilde anahtar kelimeler, yabancı dilde başlık ve ilaveten Türkçe kısa özgeçmiş de iletilmelidir. Ayrıca, yazarla irtibat kurabilmek için gerekli telefon numarası, adres ve e-posta bilgileri de gönderilmelidir.

HAK İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi’ndeki makalelerin imlâ ve noktalamasında yazarın tercihleri geçerlidir. Ancak sehven yapıldığı anlaşılan yazım ve noktalama hataları düzeltilir.

Yayımlanması talebiyle **HAK İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi’ne** ulaştırılan yazılarda, metin içindeki alıntı ve göndermeler, araç içinde (yazar soyadı, kaynağın basım yılı: sayfa numarası sırasıyla), APA (American Psychological Association)’nın en son gönderme ve kaynak gösterme kılavuzuna uygun olarak yapılmalıdır. Metin dışında yapılan açıklamalarda, sonnot yerine, o sayfanın altında yer alacak olan dipnot kullanılmalıdır.

Yazar(lar) tarafından dergiye ulaştırılan yazının ismi geçen tüm yazarlarca okunduğu, onaylandığı, başka bir dergiye gönderilmemiş olduğu kabul edilir. Yazı yayımlandığı takdirde tüm yayın haklarının yayıncıya devredildiğini yazar(lar) kabul eder. Yayımlanan yazıların içeriğinde olabilecek çarpıtmalardan alıntı yapan sorumludur.

HAK İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi’nde yayımlanan makalelerin yazarlarına, yazılarının bulunduğu sayıdan iki adet verilir.

HAK İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi’ne yazı göndermek için, **hakisdergi@gmail.com** e-posta adresini veya Tunus Caddesi No: 37 Kavaklıdere/ANKARA adresini kullanabilirsiniz.

HAK İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi
HAK-İŞ International Journal of Labour and Society
Tunus Caddesi No: 37 06680 Kavaklıdere /ANKARA
W: www.hakis.org.tr E-mail: hakisdergi@gmail.com

GELECEK SAYILAR

Çalışma hayatını temel alarak toplumsal sorunları anlama ve çözüm yollarını geliştirmek amacıyla yayın hayatına sürdüren **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi** Nisan, Ağustos, Aralık olmak üzere yılda üç sayı çıkmaktadır. Derginin her sayısında aşağıda önerilen konu başlıkları çerçevesinde gelecek bütün makaleler değerlendirmeye alınacaktır. Önerilen konu başlıkları içerisinde olmayan ancak toplumsal sorunları tartışan makalelere de yer vereceğimiz gelecek sayılarımıza katkılarınızı bekliyoruz.

ÖNERİLEN KONU BAŞLIKLARI:

- Emek Kavramı ve Toplum
- Emegin Tarihi
- Emek Teorilerinde Yeni Yaklaşımlar
- Sendikal Mücadelenin Tarihi
- Sendikal Sorunlar ve Çözüm Yolları
- Çalışma İlişkileri ve Çalışma Ekonomisi
- Siyaset ve Çalışma Hayatı İlişkileri
- Çalışma Sosyolojisi
- Çalışma Hukuku
- İşçi ve İşveren İlişkileri
- İstihdam ve Emek Piyasası
- Gelir Dağılımı, Adalet ve Eşitlik Tartışmaları
- Siyaset ve Gelir Dağılımı İlişkisi
- Toplumsal Eşitlik ve Refah Modelleri
- Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Modelleri
- Sosyal Politika Yaklaşımları ve Tarihi
- Sosyal Yardım Politikaları
- Yoksullukla Mücadele Stratejileri
- İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği
- Sosyal Güvenlik Teorileri ve Modelleri
- Sosyal Güvenlik Hukuku
- Çalışma Hayatı, Ücret Politikaları ve Verimlilik