

SGD

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security

Cilt : 4 - Sayı : 1 - Yıl : 2014 / *Volume : 4 - Number : 1 - Year : 2014*

Sahibi / Owner of the Journal

Sosyal Güvenlik Kurumu Adına / *On behalf of the Social Security Institution*
Yadigar GÖKALP İLHAN (Kurum Başkanı / *President of the Institution*)

Genel Yayın Yönetmeni / Publication Manager

Dr. Mustafa KURUCA

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Desk Editor

İlhan İŞMAN

Yayın Kurulu / Editorial Board

Dr. Mustafa KURUCA

Dr. Siddık TOPALOĞLU

Mehmet Ali SAĞLAM

Harun HASBİ

Muammer YILDIZ

Editörler / Editors

Dr. Erdem CAM

Selda DEMİR

Asuman KAÇAR

Yayın Türü: Uluslararası Süreli Yayın / *Type of Publication: Periodical*

Yayın Aralığı: 6 aylık / *Frequency of Publication: Twice a Year*

Dili: Türkçe ve İngilizce / *Language: Turkish and English*

Tasarım / Design: Aren Reklam ve Tanıtım / Ankara 0.312 430 70 81 • www.arentanitim.com.tr

Basım Yeri / Printed by: EPA-MAT Matbaacılık / Ankara

Basım Tarihi / Press Date: 20.01.2014

P-ISSN: 2146-4839

Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD), Index Copernicus International, Asos Index ve DOAJ tarafından indekslenmekte ve EBSCO SocIndex tarafından değerlendirme sürecinde olup izlenmektedir.

Journal of Social Security (SGD) has been indexed by Index Copernicus International, Asos Index, DOAJ and monitored by EBSCO SocIndex.

SGD sosyal güvenlik dergisi. -- Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2014-.

c. : tbl., şkl. ; 24 cm.

ISSN: 2146-4839

Sosyal güvenlik -- Dergiler - Türkiye

Sosyal Güvenlik-- -- Hukuk ve mevzuat -- -- Türkiye

362.05

SGD Sosyal Güvenlik Dergisi

Tüm hakları saklıdır. Bu Dergi'nin tamamı ya da Dergi'de yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı 5846 sayılı Yasa'nın hükümlerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının yazılı izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

İletişim Bilgileri / Contact Information

Ziyabey Caddesi No: 6 Balgat / Ankara / TURKEY

Tel / Phone: +90 312 207 88 91 – 207 87 70 • Faks / Fax: +90 207 78 19

Erişim: www.sgd.sgk.gov.tr • e-posta / e-mail: sgd@sgk.gov.tr

ULUSLARARASI DANIŐMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Professor Yener ALTUNBAŐ
Bangor University – UK

Professor Jacqueline S. ISMAEL
University of Calgary – CA

Professor zay MEHMET
University of Carleton – CA

Professor Allan MOSCOVITCH
University of Carleton – CA

Professor Mark THOMPSON
University of British Columbia – CA

Asst. Prof. Sara HSU
State University of New York – USA

Asst. Prof. C. Rada Von ARNIM
University of Utah – USA

ULUSAL DANIŐMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Mustafa ACAR
Aksaray Üniversitesi Rektörü

Prof. Dr. Yusuf ALPER
Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ
Çağ Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Kadir ARICI
Gazi Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Onur Ender ASLAN
TODAİE

Prof. Dr. Berrin Ceylan ATAMAN
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Hayriye ATİK
Erciyes Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Zakir AVŐAR
Gazi Üniversitesi
İletişim Fakültesi

Prof. Dr. Ufuk AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Remzi AYGÜN
Gazi Üniversitesi
Tıp Fakültesi

Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Mehmet BARCA
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
İşletme Fakültesi

Prof. Dr. Vedat BİLGIN
Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Nurşen CANIKLIOĐLU
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Fevzi DEMİR
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. A. Murat DEMİRCİOĞLU
Yıldız Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Üstün DİKEÇ
Emekli ğretim yesi

Prof. Dr. Ömer EKMEKÇİ
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Őukran ERTÜRK
Dokuz Eylül Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Mehmet Vedat GÜRBÜZ
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Ali GÜZEL
Kadir Has Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Alpay HEKİMLER
Namık Kemal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Trksel KAYA BENGSHIR
TODAİE

Prof. Dr. Cem KILIÇ
Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ali Rıza OKUR
Yeditepe Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Serdar SAYAN
TOBB Ekonomi ve Teknoloji ni.
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ali SEYYAR
Sakarya Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ali Nazım SZER
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Sarper SÜZEK
Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Müjdat ŐAKAR
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Erol ŐENER
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Tıp Fakültesi

Prof. Dr. Zarife ŐENOCAK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Savaş TAŐKENT
İstanbul Teknik Üniversitesi
İşletme Fakültesi

Prof. Dr. Mehtap TATAR
Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Sabri TEKİR
İzmir Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Aziz Can TUNCA
Bahçeşehir Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. M. Fatih UŐAN
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Özlem zdemir YILMAZ
Ortaođu Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. rsan AKBULUT
TODAİE

Doç. Dr. Levent AKIN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Tamer AKSOY
TOBB Ekonomi ve Teknoloji ni.
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Selda AYDIN
Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Süleyman BAŐTERZİ
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Hediye ERGIN
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Orhan FİLİZ
Polis Akademisi

Doç. Dr. AŐkın KESER
Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Engin KÜÇÜKKAYA
Ortaođu Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Adil ORAN
Ortaođu Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

GENEL YAYIN İLKELERİ

- 1- Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD), altı aylık periyotlarla yılda iki kez yayınlanan uluslararası, hakemli, bilimsel bir dergidir.
- 2- Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayınlanmamış ya da yayınlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- 3- Dergide yayınlanmasına karar verilen yazıların, elektronik ortamda tam metin olarak yayınlanmak da dahil olmak üzere, yayın hakları SGK'ya aittir.
- 4- Yayınlanmak üzere dergiye gönderilen yazılar önce Yayın Kurulunca dergi ilkelerine uygunluk açısından incelenir. Uygunluğu tespit edilen yazılar değerlendirmeleri için yazının ilgili olduğu alanda iki hakeme gönderilir. Hakem raporuna göre; yazarına düzeltme gönderilir, yayınlanır ya da reddedilir.
- 5- Yayınlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayınlanan makaleler atfı yapılmadan kullanılamaz.
- 6- SGD'de yargı kararı incelemelerine yer verilebilir.
- 7- Yazıları yayınlanan yazarlara "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşleme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücretleri ödenecektir.
- 8- SGD Sosyal Güvenlik Dergisi'ne makale gönderenler derginin yayın ilkelerini kabul etmiş sayılırlar.

GENERAL PUBLICATION RULES

- 1- Journal of Social Security is an international, peer reviewed, scientific journal published twice a year.
- 2- The papers submitted to Journal of Social Security must be unpublished in elsewhere or not synchronically be in the review process of another publication.
- 3- Social Security Institution and Journal of Social Security own the copyright of the papers published (written and electronic versions)
- 4- All manuscripts firstly evaluated by Editorial Board and send two independent referees. According to referees' reports, article will be sent to the authors to revise, publish or reject.
- 5- All the opinions written in articles are under responsibilities of the authors. The published contents in the articles cannot be used without being cited.
- 6- Case review and commentaries are accepted by SGD.
- 7- Royalty fees will be paid to the authors whose articles published in the Journal of Social Security (SGD) in accordance with the related regulation.
- 8- Those who send articles to the SGD are considered to have accepted the publication principles of the SGD.

SGD, Sosyal Güvenlik Kurumunun faaliyet alanına ve sosyal politika disiplinine katkısı olabilecek her alanda çalışmalara yer vererek, ülkemizin düşünsel birikimine katkıda bulunmak, toplumda sosyal güvenlik bilincini geliştirmek, geleceğe dönük hedef ve beklentileri ortak bir noktada buluşturmak amacıyla yayınlanmaktadır.

SGD, is being published in all areas related social security and social policy to make contribution intellectual life of Turkey, develop the social security consciousness and bring together the future targets and expectations on the common point of the society.

İÇİNDEKİLER

Türkiye’de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi

Hatice EROL / Abdullah ÖZDEMİR.....9

Ev Kadınlarının Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Görüşleri

Gülay GÜNAY / Ayfer AYDINER BOYLU / Özgün BENER.....35

Güvenceli Esneklik Gündemi: 2008 Mali Krizi Sonrası Danimarka İşgücü Piyasası

Aslan Tolga ÖCAL.....59

Emeklilikte Özelleştirme Eğilimleri ve Organize Sermaye Gruplarının Etkisi: Ekonomik Kriz Ne Gösterdi?

Esat AKTAŞOĞLU / Erdem CAM.....87

Türkiye’de Meydana Gelen İş Kazaları Sonucu Ölümler ile Çalışanların Yaş Faktörü Arasındaki İlişki

Ufuk TÜREN / Yunus GÖKMEN.....101

Milli Korunma Kanunu Versus 3008 Sayılı İş Kanunu: Emeği Denetim Altına Alan ve Sermaye Birikimini Destekleyen Bir Kanun

Mihrican ZORLU.....119

Karar İncelemesi

Limited Şirketlerde Hisse Devrinin Ticaret Siciline Tescilinin Sosyal Sigortalar Açısından Zorunluluğu

Birten DÖNMEZ.....146

CONTENTS

| | |
|--|-----|
| Health Reforms and the Evaluation of Health Expenditures in Turkey <i>Hatice EROL / Abdullah ÖZDEMİR</i> | 9 |
| Views of Homemakers'on Social Security System <i>Gülray GÜNAY / Ayfer AYDINER BOYLU / Özgün BENER</i> | 35 |
| The Agenda of Flexicurity: Danish Labour Market Following 2008 Financial Crisis <i>Aslan Tolga ÖCAL</i> | 59 |
| Pension Privatisation Trends and the Influence of Organised Business Interests:What Did the Economic Crisis Show? <i>Esat AKTAŞOĞLU / Erdem CAM</i> | 87 |
| The Association Between Age of Employees and Deaths Caused by Occupational Accidents in Turkey <i>Ufuk TÜREN / Yunus GÖKMEN</i> | 101 |
| National Prevention Law vs Labour Law Act No 3008: An Act that Regulates Labour and Supports Capital Accumulation <i>Mihrican ZORLU</i> | 119 |
| Case Review The Obligation to Register Transfer of Shares in a Private Limited Liability Company According to Social Security Institution <i>Birten DÖNMEZ</i> | 146 |

Türkiye’de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi¹

Health Reforms and the Evaluation of Health Expenditures in Turkey

Hatice EROL*

Abdullah ÖZDEMİR**

ÖZET

Sağlıklı yaşam hakkı, birçok uluslararası belgede en temel insan hakkı olarak tanımlanmış ve sağlığın korunması, hastalık halinin tedavi edilmesi ve rehabilitasyonu görevi kamu hizmeti olarak devletler tarafından üstlenilmiştir. Bu kapsamda sağlık risklerine karşı, bireylere kamu sağlık sistemi ile güvence sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak 20. yüzyılın son çeyreğinde kamusal hizmetlerde yeniden yapılanma çalışmalarından sağlık sistemleri de etkilenmiştir. Özellikle nüfus artışı, demografik yapının değişmesi, halkın beklentileri ve teknolojik gelişmeler sağlık harcamalarında artışa yol açmış, bunun karşısında devletler yeniden yapılanma arayışları ile maliyetleri kontrol etme çabasına girmiştir. Türkiye’de 1990’lı yıllarda başlayan ve 2000 yılı sonrası hız kazanan sağlık hizmetlerinde yeniden yapılanma çalışmaları ile sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi, finansmanı ve sunumunda köklü değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu çalışmada, Türkiye’de sağlık sisteminde reform çalışmalarının sağlık harcamalarına etkileri değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla reform kapsamında Genel Sağlık Sigortası (GSS), aile hekimliği ve Kamu Hastane Birlikleri incelenerek, sağlık harcamalarındaki değişim, özellikle bireylerin sağlık harcamalarına katılma oranları, kamu ve özel sağlık kuruluşlarının harcamaları, sosyal güvenlik harcamaları içinde sağlık harcamalarının değişimi incelenecektir.

Anahtar Sözcükler: Sosyal haklar, sağlık reformu, sağlık harcamaları, genel sağlık sigortası, aile hekimliği

ABSTRACT

The right to healthy life is defined as a basic human right and the protection of health, treatment and rehabilitation during illness have been assumed by states as a public service. In this context, individuals were tried to be provided security through a public health system against health risks. However, health systems were affected by the efforts to restructure public services in the last quarter of the 20th century. Especially population increases, changing demographic structure, people’s expectations led to an increase in health expenditures and countries tried to search for reconstruction and control costs. In Turkey too, with the restructuring efforts that had started in the 1990s and gained momentum in the 2000s, fundamental changes in organizing, financing and offering health services have happened. In this study, the effects of reform efforts in the health system on health expenditures will be evaluated. For this purpose, by examining General Health Insurance (GSS), family medicine and Public Hospitals Associations, change in health expenditures, the ratio of individuals’ participation in health expenditure, expenditures of public and private health institutions and change in health expenditures in social security expenditures will be analyzed.

Keywords: Social rights, health reforms, health expenditures, universal health insurance, family medicine

* Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
haticeerol@adu.edu.tr

** Yrd. Doç., Dr. Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, İktisat Bölümü
aozdemir@adu.edu.tr

1 Bu çalışmanın ilk versiyonu 26-28 Haziran 2013 tarihleri arasında Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi ile Ege Üniversitesi’nin ortaklaşa düzenlediği “Uluslararası Ekonomi, Finans ve Bankacılık Kongresinde” bildiri olarak sunulmuştur.

GİRİŞ

1970’li yılların sonlarında kâr oranlarının düşmesi nedeniyle başlayan ekonomik krizi aşmak için, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası (DB) ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşların desteği ile Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde “Yapısal Uyum Programları” başlatıldı. Yapısal uyum programları, genel olarak kamusal sistemin yeniden yapılandırılması ve özelleştirmelerle iç piyasaların düzenlenmesini hedeflemekteydi.

Küreselleşme adı altında tüm dünya ülkelerine dayatılan bu programlar, devletin küçültülmesini, kamu ve sosyal harcamaların azaltılarak kaynakların özel sektöre yöneltilmesini, para ve işgücü piyasalarının düzensizleştirilmesini, kamunun sağlık ve eğitim gibi sektörlerden çekilerek yerini özel sektöre bırakmasını, kamu sağlık kurumlarının tasfiye edilmesini, sosyal güvende devlet bütçesi yerine primlerle mali kaynak sağlanan sigortacılığın geliştirilmesini öngörmekte idi (Yeldan, 2001:24-25).

DB, 1980’li yıllarla birlikte birçok ülkede, sağlık alanı analizleri gerçekleştirip raporlar hazırlayarak, sağlık alanında maliyet artışından kaynaklanan “sağlık krizi”nin varlığını tanımladı. Krizin çözümü olarak da “sağlıkta reform” önerisi benimsendi. Kamuoyuna, reform paketlerinin uygulanması ile nüfusun tümünün sağlık hizmeti kapsamına alınacağı ve farklı sosyal güvenlik kurumlarından kaynaklanan “eşitsizlikler”in çözüleceği mesajları verildi. DB, ülkelerde maliyet-etkililik temelli uygulamalar olmadığı için “sağlık krizi” yaşandığını, içeriğini desantralizasyon ve özelleştirme olarak iki ana başlıkta topladığı sağlık reformları ile ülkelerin sağlık sistemlerinin etkinliğinin artacağını, hakkaniyet ve müşteri memnuniyetinin sağlanacağını ileri sürüyordu (DB, 1993).

Reform paketlerinin içeriğinde, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanarak yeniden yapılandırılması, sağlık hizmetlerinin sunumuyla finansmanının birbirinden ayrılması, sağlık sektöründe kamu kurumlarının varlığını olabildiğince sınırlayıp, kamu dışı aktörlerin sağlık sektörüne girişinin sağlanması, piyasa mekanizmalarının çok daha yoğun kullanılması ile sağlık bakanlıklarının hizmet sunan işlevinden arındırılıp yalnızca düzenleyici kurumlara dönüştürülmesi, birinci basamak sağlık hizmetlerinin kişilere yönelik ve hekim temelli olarak sunulmasını sağlayacak aile hekimliği sisteminin kurulması ve yerinden yönetime dayanan

bir sistemin kurulması bulunuyordu. Sağlık hizmetlerinin bir maliyeti olduğu ve bu nedenle hizmeti kullanacak olanların bu maliyeti paylaşması gerektiği gerekçe gösterilerek herkese sağlık primi, katılım ve katkı payı ödeme zorunluluğu getirilmekteydi. Ayrıca reform paketlerinde, sağlık emek-gücü istihdamında esnek çalışma biçimleri ile özellikle hekim ve hemşirelik hizmetleri sunumunda ara emek-gücü kullanımının yaygınlaştırılması da yer almaktaydı (Hamzaoğlu, 2011:26).

Sağlıkta reform uygulamaları sonucu, hastalar “müşteri”ye, sağlık kurumları “işletme”ye, kamu sağlık hizmetleri “piyasa”ya dönüştü. Sağlık için cepten katkılar arttı, ilaç ve teknoloji kullanımının artışının da etkisiyle sağlık harcamaları yükseldi.

I- TÜRKİYE’DE SAĞLIK REFORMLARI

Türkiye’de sağlık hizmetleri, yasalarla devletin sunması gereken bir hizmet olarak kabul edilmiş ve 1961 Anayasası’nda anayasa hükmü olarak düzenlenmiştir. 1961 tarihli ve 224 sayılı “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun” Türkiye’de tüm sağlık hizmetlerinin bir devlet görevi olduğu kabul edilerek, birinci basamak hizmetlerinin kırsal kesime kadar yayılarak herkesin sağlık hizmetlerinden yararlandırılması ve koruyucu ve iyileştirici sağlık hizmetlerinin entegre biçimde bir arada yürütülmesi hedeflenmiştir. Ancak, 1982 Anayasası’nın 56. maddesi ile sağlık hizmetleri, devletin sunmakla yükümlü olduğu bir hizmet olmaktan çıkarılmış ve devlet “sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet verilmesini düzenlemekle” görevlendirilmiştir.

224 sayılı Kanun’un uygulanması için yeterli çaba gösterilmemiş ve ak-sayan sağlık hizmetleri toplumun memnuniyetsizliğine yol açtığında, çözüm olarak sağlıkta reform gündeme getirilmiştir. Türkiye’de 1987 tarihli “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu” ile somut olarak ilk adımı atılan sağlık reformları, 1990’ların sonuna kadar maliyet sınırlayıcı politikalarla gündeme gelmiştir.

1980’li ve 1990’lı yıllarda uygulanan sağlık reformlarıyla liberalizasyon konusunda önemli adımlar atılmıştır. Sağlık reformları; hizmetin finansmanının vergilerden değil, ödeyebilenlerin primleri ve katkı payı ile karşılanmasını, sağlık hizmet sunumu ile finansmanın ayrılmasını, sağlık kurumlarının özelleştirilmesini, yerinden yönetime dayalı ve rekabeti

kolaylaştıran bir sistemin oluşmasını, sağlık emek-gücü istihdamında esnekleşmenin ve performansa dayalı ödemenin yaygınlaşmasını önermektedir (Çiçeklioğlu, 2011:67). Hükümetlerin neoliberal ekonomi politikalarının bir uzantısı olarak sağlık reformları adıyla dile getirdikleri sağlık politikaları, 2003 yılında “Sağlıkta Dönüşüm Programı” (SDP) adıyla topluma sunulmuştur. 2003 yılında SDP ile gelişen süreç, DB ve Türk uzmanlarca oluşan bir komisyonca 2003 yılında tamamlanan “Türkiye: Daha İyi Erişim ve Etkinlik İçin Sağlık Reformu” (DB, 2003) başlıklı rapora dayanmaktadır.

2003 yılından itibaren SDP ile sağlığın finansmanı tek elde toplanarak, özel sektör de dâhil olmak üzere sağlık hizmet sunucularının Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)’ndan hizmet almaları modeli oluşturulmuştur. Birinci basamakta topluma yönelik sağlık hizmeti sunumu yerine başvurana hizmet verme anlayışının egemen olduğu aile hekimliği uygulaması başlamıştır. Kamu hastanelerinin yarı otonom hale getirilerek piyasa benzeri bir yapıya dönüşmesi süreci başlatılmış, kamu hastane birlikleri oluşturulmuştur. Döner sermaye ve performansa dayalı ödeme sistemi ile sağlık çalışanları kamu kurumları içinde rekabete dayalı bir ücretlendirme mekanizması içine çekilmişlerdir (Çiçeklioğlu, 2011:67-68). SDP ile sağlık sistemini oluşturan üç temel alana (örgütlenme, finansman ve sağlık hizmeti sunumu) birden müdahale edilmiştir. SDP ile sağlık insan gücü istihdamında köklü değişiklikler yapılmıştır. Sağlık Bakanlığı (SB) verilerine göre 2002 yılında 11 bin olan taşeron işçi sayısı, 2011 yılında 120 bin kişiye çıkarılmıştır.

SDP adıyla anılan reform projesi dört ana başlık altında toplanmaktadır (DB, 2003). Reform projesinin ilk başlığı sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu çerçevede üç sosyal güvenlik kuruluşu (Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK) SGK çatısı altında birleştirilmekte (5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu) ve 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” (SSGSSK) ile de Genel Sağlık Sigortası (GSS) oluşturulmaktadır. Reform projesinin ikinci ayağını, sağlık ocakları çatısı altında yürütülen birinci basamak sağlık hizmetlerinin “aile hekimliği” sistemi altında yeniden yapılandırılması oluşturmaktadır. Birinci basamak sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi anlamına gelen 5258 sayılı “Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun”

2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Reform projesinin üçüncü ayağını, ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarında “sağlık işletmesi” modelinin uygulanmaya geçirilmesi, dördüncü ayağını ise SB merkez teşkilatının yeniden yapılandırılarak “düzenleyici” işlevlerle sınırlandırılması oluşturmaktadır (Ataay, 2008:170). Kamu hastanelerinin elden çıkarılmasına yönelik “Kamu Hastaneleri Birliği” uygulaması, Kasım 2011 tarihinde yayınlanan 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’nin içinde yer almaktadır.

A- Genel Sağlık Sigortası

Sosyal Güvenlik Reformunun kurumsal yapı ile ilgili ayağı 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile 20 Mayıs 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Reformun diğer bileşeni ise emeklilik rejimi ve genel sağlık sigortası ayağı birleştirilerek, 5510 sayılı SSGSSK ile 1 Ekim 2008 tarihinde hayata geçirilmiştir. 2012 yılından itibaren zorunlu GSS uygulamasına geçilmiş ve sağlık sisteminin finansmanında köklü değişiklikler ortaya çıkmıştır. Sistem, finansman ile sağlık hizmeti üretiminin birbirinden kesin olarak ayrıldığı, hizmet satın alınması anlayışına dayanmaktadır. Reform öncesi Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) sağlık giderlerini düşürmek amacıyla kendi hastanelerini, ilaç fabrikalarını ve eczanelerini kurmuştu. Sağlık sigortası, sağlık hizmeti ile ilaç üretim ve dağıtımının bütünleştirdiği bu sistemin, giderlerin düşürülmesini sağladığı varsayıyordu (Hamzaoğlu ve Yavuz, 2006:281). Ancak özel sağlık kuruluşlarını destekleyen yeni sisteme geçiş ile sağlık harcamalarında önemli artışlar gerçekleşmiştir.

GSS, sağlık hizmeti alacak bireylerden prim toplama esasına dayalı bir finansman sistemidir. Temel ilkesi “herkesten gücüne göre prim alıp, herkese gereksinimine göre hizmet vermek”tir. Ancak, GSS şu anki uygulaması ile yoksulu korumakta çok yeterli olmayan bir uygulamadır. Aylık geliri asgari ücretin üçte birinin üzerinde olan tüm yurttaşlar her ay prim ödemek zorundadır. GSS kapsamında asgari ücretin üçte birinden daha az (01.07.2013-31.12.2013 tarihleri arası aylık geliri 340.50 TL’den az olanlar) gelire sahip olduğunu belgeleyen kişilerin primleri devlet tarafından ödenmekte ve sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanması sağlanmaktadır. Ancak, burada önemli bir sorun yoksulluk sınırının asgari ücretin üçte biri gibi düşük düzeyde belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır.

Bu sınırın gerçek yoksulluk sınırına karşılık geldiği tartışmalıdır. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş)'nin hesaplamalarına göre 2013 yılı Ağustos ayında dört kişilik bir ailenin sağlıklı ve dengeli beslenebilmesi için bir ayda gıda için yapması gereken asgari harcama tutarını tanımlayan “açlık sınırı” 1.020 TL iken, gıda harcaması yanında giyim, konut, ulaşım ve diğer zorunlu ihtiyaçlar için yapılması gereken toplam harcama tutarını ifade eden “yoksulluk sınırı” 3.322 TL’dir. Aynı dönem için 803,68 TL’si olan net asgari ücret, açlık sınırının altında kalmaktadır. Düzenli ve güvenceli işlere sahip olmayan geniş bir nüfus kesimi de prim ödeyemedikleri için sağlık hizmetlerinden yararlanamamaktadır. Türkiye’de Ocak 2013 döneminde, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanların oranı %36,2’dir ve bu oran tarım sektöründe %83’tür (TÜİK, 2013). Ayrıca 5510 sayılı Kanun’un 60. maddesine göre 4-b sigortalıları (Bağ-Kur) sağlık hizmet sunucusuna başvurduğunda 60 günden daha fazla prim ve prime ilişkin her türlü borcunun bulunması halinde sağlık hizmetinden yararlanmamaktadır. Böylece sistemin “toplumun bütününe kucaklama” ve “sağlık hizmetlerinden yararlanamayan kimseyi bırakmama” iddiası gerçekleşmemektedir.

Bu konuda bir diğer sorun, fonlar yetmediği için verilen hizmetin içeriğinin azaltılmasıdır. GSS’nin hangi sağlık hizmetlerini vereceği her yıl SGK tarafından yeniden belirlenmekte ve bazı sağlık hizmetleri giderek GSS temel teminat paketi dışında kalmaktadır. GSS yalnızca “temel teminat paketi” kapsamındaki sağlık giderlerini karşılamakta ve pakete dâhil olmayan sağlık giderleri ise “özel sağlık sigortası” ya da “kişisel ek ödeme” ile karşılanmaktadır. Temel teminat paketinin dar tutulması halinde, sağlık giderleri GSS dışı mekanizmalarla finanse edilmek durumunda kalınacak, bu da hizmetten yararlananlar açısından ek harcamayı gerekli kılacaktır. GSS sisteminin bu özelliğine yönelik en temel eleştiri bu düzenlemelerin, özel sağlık sigortacılığını teşvik amaçlı olduğu, yurttaşların GSS primi ödemek yanı sıra ek harcama yapmak zorunda bırakılacağı yönündedir (TTB, 2003).

GSS kapsamında finansmanı sağlanmakla birlikte katılım payı alınan sağlık harcamaları bir diğer sorundur. GSS kapsamında olan sigortalılardan, sağlık hizmeti sunucusunun özel ya da resmi olmasına göre farklılık gösteren oranlarda ayakta hekim ve diş hekimi muayenesi başvurularında

katkı payı alınmaktadır. Şöyle ki 2013 yılı katılım payı; devlet hastaneleri, eğitim araştırma hastaneleri veya üniversite hastaneleri gibi resmi sağlık hizmeti sunucularındaki ayakta muayenelerde 5 TL, özel hastaneler veya özel tıp merkezleri gibi ikinci basamak özel sağlık hizmeti sunucularındaki ayakta muayenelerde 12 TL, 10 gün içerisinde aynı branşta farklı sağlık hizmet sunucusuna yapılan başvurulara 5 ve 12 TL’lik katılım payı tutarları 5 TL artırılarak tahsil edilmektedir. Ayakta tedavide kullanılan ilaçlar için de GSS sigortalıları kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerden %10, diğer kişilerden %20 oranında ilaç bedeli yanında, her bir reçete için, üç kutuya kadar (üç kutu dahil) temin edilen ilaçlar için 3 TL, üç kutuya ilave temin edilen her bir kutu ilaç için 1 TL katılım payı alınmaktadır. Vücut dışı protez ve ortezlerden, SGK’dan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için %10, diğer kişiler için %20 oranında katılım payı alınmaktadır. Tüp bebek tedavilerinde birinci denemede %30, ikinci denemede %25 oranında olmak üzere bu tedaviler için SGK tarafından karşılanan bedeller üzerinden katılım payı alınmaktadır. SGK’nın sözleşmeli vakıf üniversiteleri ile özel hastaneler ve özel tıp ve dal merkezleri tesislerine müracaat eden kişilerden, sundukları sağlık hizmetleri için; SGK’nın bu sağlık hizmetleri karşılığında ödediği ücretler üzerinden ilave ücret talep edebilmektedirler.

GSS sisteminin en temel özelliğinin, primlerini ödeyen bütün yurttaşların kamusal sağlık sigortası ve kamu sağlık kuruluşlarından oluşan bir sistem içinde bütün sağlık hizmetlerini alabildiği ve bütün giderlerinin sigorta sistemi tarafından ödendiği bir model yerine, yurttaşların kamusal sağlık sigortası ve kamu sağlık kuruluşlarının yanı sıra özel sağlık kuruluşlarına ve özel sağlık sigortacılığına da başvurulabildiği ancak bunun için ek ödeme yapmak zorunda kaldığı yarı kamusal, yarı özel bir sistem öngörmesi olduğu ortaya çıkmaktadır (Ataay, 2008:172-173).

GSS sistemi üzerine genel bir değerlendirme yapıldığında, sistemin en temel özelliğinin, sağlık hizmetlerini yurttaşlık hakkı olarak gören ve bu çerçevede hizmeti genel bütçeden finanse ederek tüm yurttaşlara ücretsiz olarak sunan kapsayıcı bir modelden farklı olarak, prim ödeyenlerin belli standart sağlık hizmetlerinden yararlandığı, prim ödeyemeyecek durumda olan “yoksul” kesimlerin bu standart hizmetlerden yararlanabilmesi

için “sosyal yardım” mekanizmalarının öngörüldüğü, sistemin sağladığı standart sağlık hizmetlerini aşan hizmet talebinde bulunanların da özel sağlık sigortaları ve özel sağlık kuruluşlarına yönettildiği “liberal” bir model olduğu ortaya çıkmaktadır (Erdoğan, 2006).

B- Aile Hekimliği

Reform projesinin ikinci ayağı, sağlık ocakları çatısı altında yürütülen birinci basamak sağlık hizmetlerinin “aile hekimliği” olarak yeniden yapılandırılmasından oluşmaktadır. 5258 sayılı “Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun” un 2004 yılında çıkartılmasıyla birlikte, pilot olarak seçilen Düzce ilinden başlanarak ve her yıl yeni iller kapsama alınarak aile hekimliği sisteminin ülke genelinde uygulanmasına geçilmiştir. Birinci basamak sağlık kuruluşlarının sorumlu oldukları “koruyucu sağlık hizmetleri”, “topluma yönelik” ve “kişiyeye yönelik” olarak ikiye bölünmüş, topluma yönelik koruyucu hekimlik hizmetleri sağlık ocakları yerine kurulan “toplum sağlığı merkezleri”nin sorumluluğuna verilirken, kişiyeye yönelik koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetleri aile hekimlerinin sorumluluk alanına bırakılmıştır.

Birinci basamak sağlık hizmetlerinin planlanması, hekim ve hasta seçme özgürlüğü kavramları kullanılarak piyasa dinamiklerine (rekabet, müşteri memnuniyeti, kişi başına ödeme, performans göre ödeme) göre özel hekim muayenehanesi temelinde yeniden yapılandırılmıştır. Bir hekim ve bir aile sağlığı elemanından oluşan aile hekimliği sisteminde, hekimler “kamu görevlisi” olmak yerine, ücretini piyasa koşullarında kazanan bir “girişimci”ye dönüştürülürken, aile sağlığı elemanı da kamu görevlisi statüsünden aile hekimiyile bireysel iş akdi temelinde istihdam edilen ve kamu görevliliğinin sağladığı güvenceleri büyük ölçüde yitirmiş bir statüye sokulmaktadır (Ataay, 2008:176). Her hekim aile sağlığı elemanını kendisi seçmektedir. Tıbbi hizmetler dışında gereksinim duyulan emekgücü hekim tarafından genellikle taşeron aracılığıyla sağlanmaktadır. Sağlık hizmetinin gereği olan ekip çalışması yerine ikili çalışma ile emekgücü maliyetleri azaltılmaya çalışılmaktadır.

C- Sağlık İşletmesi Modeli

Türkiye’de sağlık işletmesi modeline geçiş ilk olarak 1987 tarihli “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu” ile denemiş ancak Anayasa Mahkemesi’nin

iptal kararı ile gerçekleştirilememiştir (Ataay, 2007:81-87). DB’nin 2003 tarihli raporunda, kamu hastanelerinin verimliliğinin artırılması için hem idari hem de sağlık hizmeti üretimi açısından özerkleşmesi gerektiği savunulmuştur. Raporunda özerkleşmeyle hem hastanelerin kendi kaynaklarını yaratmaları hem de arz talep ilişkisinin daha sağlıklı bir biçimde kurulmasının mümkün olabileceği iddia edilmektedir.

Sağlık işletmesine dönüş sürecinde ilk olarak SB’na bağlı olmayan diğer kamu hastaneleri (SSK sağlık tesislerinin devri), Bakanlığa bağlanmıştır. “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı” ve “Sağlık Kanun Tasarısı” ile eğitim hastaneleri dışındaki bütün kamu hastanelerinin ve diğer sağlık kuruluşlarının il özel idarelerine bağlanması ve sağlık işletmesi modeline geçiş öngörülmüştü. Bu tasarıların yasalaşamaması üzerine, 663 sayılı “SB ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (2 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazete) ile Bakanlığa bağlı ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşları, “*Kamu Hastane Birlikleri*” adıyla, ayrı tüzel kişiliğe sahip ve idari yönden özerk kuruluşlar olarak sağlık işletmesi modeline göre yeniden yapılandırılmıştır. Böylece kamu sağlık kuruluşları özerk birer sağlık işletmesine dönüştürülürken, SB’da oluşan “sağlık piyasası”nın denetim ve düzenlenmesinden sorumlu bir kurum haline getirilmiştir. SB’na ait sağlık tesislerinin özel sektöre kiralama karşılığı yaptırılması işlemlerini yürütmek amacıyla 2007 yılında Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı kurulmuştur. Böylece DB’nin (2003:73-77) “SB, sağlıktaki önceliklerin belirlenmesi ve politikaların hazırlanması, düzenlemelerin yapılması, denetim, kalite kontrolü, tüketicilerin eğitilmesi, kurumların akreditasyonu ve uzmanlara lisans verilmesinden sorumlu olmalıdır.” yaklaşımına uygun dönüşüm gerçekleşmiştir.

Döner sermaye uygulaması, sağlık tesislerinin işletmeye dönüştürülmesinde önemli rol oynamaktadır. Döner sermaye uygulaması, sağlık emekçisinin unvanına göre hastanenin/sağlık kurumunun elde ettiği gelirin belli bir oranının dağıtılması ile başlamış ve performansa dayalı ek ödeme sistemi olarak devam etmektedir. 2004 yılında SB hastanelerinde başlatılan performansa dayalı döner sermaye uygulaması, 2006 yılında tüm SB kurumlarına yaygınlaştırılmış, 2011 yılında ise tüm üniversite hastanelerini de kapsamıştır.

Birinci basamak sağlık hizmetlerinde performans dayalı ek ödeme sistemi, tamamen piyasacı bir dinamik gösteren bir şekilde işlemektedir. Koruyucu hizmetlerin sürdürülmesi negatif performans, riskli grupların ve ulaşımı zor olan bölgelerde yaşayanların aile hekimi nüfusuna kaydedilmesi pozitif performans ile çözülmeye çalışılmış, sağlık yönetiminin tüm ilkeleri sadece geliri dikkate alan bir anlayışla çarpıtılmıştır. Benzer durum üniversite hastaneleri için de geçerlidir. Performansa dayalı ücret ödeme sistemi ile hizmet üretiminin artırılması ve işletmenin (hastane/sağlık kurumunun) gelirinin yükseltilmesi sadece hastane yönetiminin değil, tüm çalışanların hedefi haline getirilmiştir. Bu süreçte piyasacı rekabet anlayışı ön plana çıkmış ve bu anlayış sağlık çalışanları arasında iş barışını bozacak şekilde devam etmiştir. Performans uygulaması, sağlık çalışanları arasında hem en çok itiraz edilen hem de en çok uyum gösterilen uygulama olarak sağlık üretim sürecinde yerini almıştır. Sağlık çalışanları, performans uygulaması ile sağlık hizmetlerinin piyasalaşmasında aracı rol oynamıştır (Zencir, 2011:96-98).

II- TÜRKİYE'DE SAĞLIK HARCAMALARI

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) sağlığı; bedensel, ruhsal ve toplumsal tam bir iyilik hali olarak tanımlamakta, sağlığın her insanın temel bir hakkı olduğunu vurgulamaktadır. Ancak sağlık alanının piyasaya açılması, öncelikle sağlık tanımının fiilen değiştirilmesi anlamına gelir. Çünkü piyasanın varlığı sağlık hizmetini bir hak olmaktan çıkartır. Sağlık, artık parası olanın, ancak parasının yettiği kadar satın alabileceği bir metaya dönüşür ve bedelini karşılamaya gücü yetenler için sunumu sağlanır.

DSÖ hükümetleri insanların sağlığından sorumlu tutmuş, ülkelerarası düzey farkının bütün ülkeler için tehlike yaratacağını belirtmiştir. DSÖ 1978 yılında Alma Ata'da düzenlediği uluslararası toplantıda dünya ülkeleri için sağlık politikası olarak "Temel Sağlık Hizmetleri" yaklaşımını benimsemiştir. Temel sağlık hizmetleri kavramı, sağlığın sağlık hizmetlerinden çok beslenme, konut, gelir, çevre, iş gibi temel etmenlerin varlığına bağlı olduğunu savunur, sağlık hizmetleri içinde de önceliği hastanelere değil, ilk basamak ve koruyucu hizmetlere verir. Temel sağlık hizmetlerinin temel söylemleri olan "herkese sağlık, toplum katılımı, sağlığın sosyal, ekonomik ve siyasal belirleyicileri" gibi kavramlar politik söylemlerdi ve temel sağlık hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için gelir ve olanak eşitliği, adil vergilendirme, kamusal sağlık hizmeti, konut, sağlıklı çevre gibi temel sağlık

girdilerinin sağlanması gerekiyordu. Oysa siyasi ve ekonomik gelişmeler tam tersine kamu sektörünün küçültülüp, özelleştirmenin büyütülmesi gerektiğini dikte ediyordu (Dedeoğlu, 2009:195-196). Sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılması ve kâr maksimizasyonuna açık hale getirilmesi için öncelikle sağlık hizmetlerinin örgütlenmesinde ve sunumunda kamunun rolünün azaltılması, hatta giderek ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Sağlık hizmetleri için “talep” her zaman var olmakla birlikte, daha fazla kâr elde edebilmek için “uyarılmış talep”e gereksinim duyulmaktadır. Bunun için sunumun talep yaratması adıyla bilinen bir mekanizma ve reklâmlar devreye girer. Talep, tüketicinin eğilimleri ile oluşur. Piyasa açısından kâr maksimizasyonunu sağlamak için tüketicinin eğilimlerinin etkilenmesi gerekir. Sağlık hizmetleri söz konusu olduğunda hizmeti sunan ile tüketici arasında “bilgi asimetrisi” olması, eğilimin yönlendirilmesini kolaylaştırır (Pala, 2011:75-76). Son on yılda hekime başvuru sayısı, görüntüleme tetkikleri, cerrahi girişim, sezaryenle doğum sayıları ve ilaç tüketimindeki artışa bakılarak talep artışının sağlanmasında başarılı olduğu söylenebilir.

Türkiye sağlık sektörü, SB tarafından yürütülen politikalar sonucunda son on yılda yaklaşık dört kat büyütülerek önemli bir “piyasa” yaratılmıştır. Bu büyümede SGK’nın sağlık giderlerindeki büyük artış ve kamu bütçesinden sağlık alanına aktarılan tutardaki yükselme belirleyici olmuştur. Bu büyüme ile birlikte, özel sağlık sektörü hızla gelişmiştir. SB verilerine göre (SB, 2012:55), toplam sağlık harcamaları içerisinde özel hastanelerin payı %6,2’den (2001) %17,3’e (2008) yükselmiştir.

Yaklaşık son on yıldır gerek sağlık hizmeti verilen kurum sayısında gerekse sağlık hizmeti sunumunda, özellikle de özel sağlık alanında nüfus artış oranı ile koşut olmayan hızlı bir büyüme söz konusudur. Toplam hastane sayısındaki artışta özel hastaneler başı çekmektedir. SB verilerine göre (2012:63), 2002 yılında 1.156 olan toplam hastane sayısı 2011’de 1.453’e, 271 olan özel hastane sayısı 503’e çıkmıştır.

Sağlık hizmeti verilen kurumlarda tıbbi cihaz sayılarında çok hızlı bir artış söz konusudur. Tablo 1’de 2002-2011 yılları arası yataklı tedavi kurumlarında cihaz sayılarındaki artış görülmektedir.

Tablo 1’de görüldüğü üzere, 2002 yılında 58 olan MR sayısı yıllık ortalama %3’lük artış oranıyla 2011’de 781’e, 323 olan BT sayısı yıllık ortalama

ma %13.8'lik artış oranıyla 2011'de 1.088'e, 259 olan EKO sayısı yıllık ortalama %16.5'lik artış oranıyla 1.181'e, 1.005 olan ultrason sayısı yıllık ortalama %13.5'lik artış oranıyla 3.775'e ve 681 olan doppler ultrason sayısı yıllık ortalama %11'lik artış oranıyla 2.091'e ulaşmıştır. Ayakta tanı ve tedavi merkezlerindeki cihazlar bu rakamlara dahil değildir².

Tablo 1. Yıllara Göre Yataklı Tedavi Kurumları Cihaz Sayıları, Türkiye

| Cihaz Adı | Yıllar | | | | | | | | | | Yıllık Artış Oranı (%) ² |
|------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | |
| MR | 58 | 99 | 149 | 199 | 310 | 410 | 517 | 647 | 697 | 781 | 33.0 |
| BT | 323 | 376 | 446 | 509 | 593 | 675 | 759 | 838 | 904 | 1.088 | 13.8 |
| EKO | 259 | 338 | 391 | 453 | 518 | 598 | 689 | 791 | 881 | 1.181 | 16.5 |
| Ultrason | 1.005 | 1.164 | 1.309 | 1.493 | 1.699 | 1.900 | 2.117 | 2.283 | 2.436 | 3.775 | 13.5 |
| Doppler Ultrason | 681 | 743 | 805 | 845 | 920 | 1.006 | 1.095 | 1.251 | 1.397 | 2.091 | 11.1 |

Kaynak: SB (2012:71), Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011.

2011 yılında yataklı tedavi kurumlarındaki 781 MR cihazının 422'si (%54'ü), 1.088 BT cihazının 529'u (%49'u), 1.005 ultrason cihazının 348'i (%35'i), 681 doppler ultrason cihazının 348'i (%35'i) ve 259 eko-kardiyografi cihazının 111'i (%43'ü) özel sektöre ait kurumlardadır (SB, 2012: 71-75). Türkiye'de 2011 yılında yataklı tedavi kurumlarında her bir milyon kişi için 10,5 MR cihazı bulunmaktadır. Buna karşılık, OECD ülkeleri arasında 2010 yılında yataklı tedavi kurumlarında her bir milyon kişi için İsrail ve Meksika'da 2, Avustralya'da 5,5, İngiltere'de 6, Fransa'da 7, Kanada'da 8, ABD'de 31,5 MR cihazı vardır (OECD, 2012).

OECD (2012) verilerine göre, 2010 yılında her bin kişiden Avustralya'da 23, İngiltere'de 41, İspanya'da 46, Kanada'da 49, OECD ülkeleri ortala-

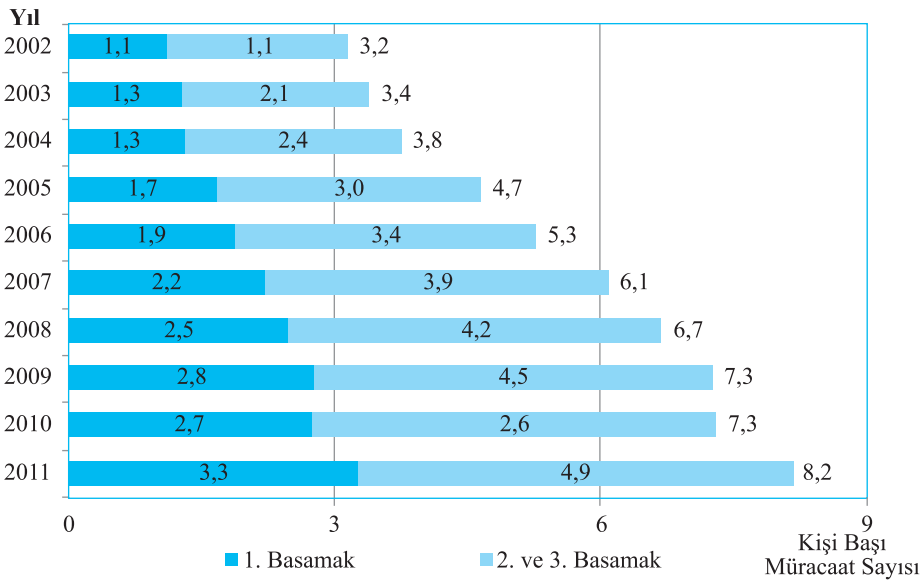
² Yıllık ortalama artış oranı yarı logaritmik regresyon modeli ile En Küçük Kareler Yönetimi kullanılarak tahmin edilmiştir. Modelin genel biçimi $\ln Y = b_0 + b_1 t$ şeklindedir. Burada Y bağımlı değişken (cihaz sayıları) ve t ise yılları temsil eden zaman değişkenidir. Yıllık ortalama büyüme oranı her bir cihaz için tahmin edilen regresyon denkleminde hareketle şöyle hesaplanmıştır (Bknz. Tarı, 2006).

Y'nin yıllık ortalama artış oranı: $r = (\text{antilogaritma } b_1 - 1) \times 100$
Regresyon sonuçları talep edildiği takdirde iletilecektir.

masında 46’sına MR görüntüleme tetkiki yapılırken, Türkiye’de bu sayı 80’dir (2011 yılında 97). BT çekimi içinde benzer bir görünüm söz konusudur. Türkiye’de 2011 yılında ortalama her dokuz kişiden birine BT, her on kişiden birine de MR çekilmiştir. Ayakta tanı ve tedavi merkezlerinde yapılan görüntüleme tetkikleri bu sayı ve oranlara dâhil değildir. Mali boyutunun ötesinde MR ve BT çekimi sırasında maruz kalınan radyasyon göz önüne alındığında toplum sağlığı açısından oldukça riskli bir durum söz konusudur. Hiçbir semptomu olmayan sağlıklı kişilerde reklam kampanyalarıyla “check-up” yöntemi olarak pazarlanan BT tetkiklerinin yaygınlaşması üzerine İngiltere’de kısıtlayıcı tedbirler alınmış, İngiltere SB 2010 yılında gereksiz tomografi çekimlerini yasaklamıştır (Üçer, 2013: 265-266).

Yaklaşık son on yıldır sağlık hizmeti kullanımında önemli bir artış gerçekleşmiş, yıllara göre hekime başvuru sayısında artış olmuştur. 2002 yılında 209 milyon olan toplam başvuru sayısı 2011’de 611 milyona çıkmıştır (SB, 2012:85). Şekil 1’de yıllara göre sağlık kurum ve kuruluşlarına kişi başı müracaat sayıları görülmektedir.

Şekil 1. Yıllara Göre Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Kişi Başına Hekime Müracaat Sayısı, Tüm Sektörler, Türkiye

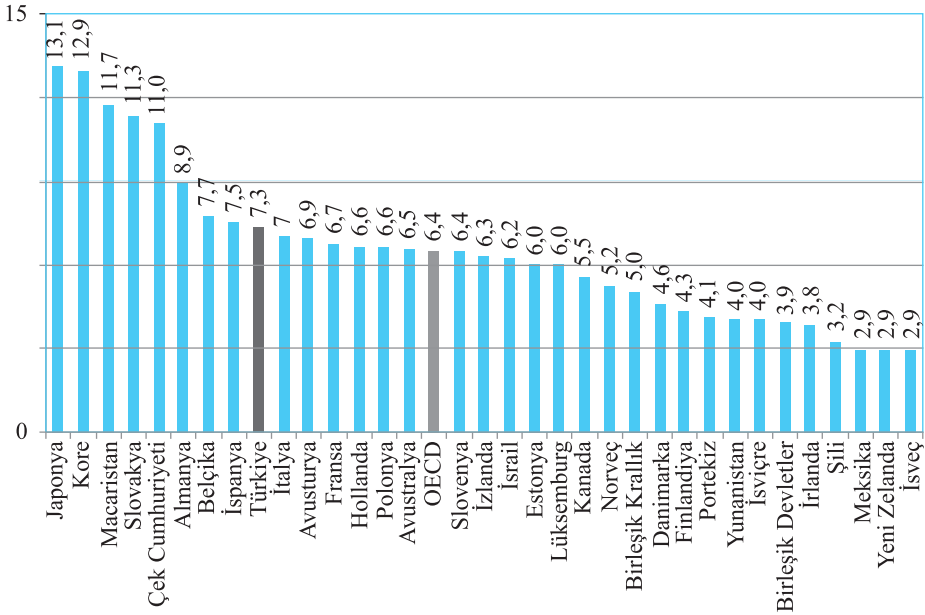


Kaynak: SB (2012:85), Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011.

Şekil 1'e bakıldığında 2002'de 3,2 olan kişi başı müracaat sayısı 2011'de 8,2'ye çıkmıştır. Birinci basamakta 2002 yılında 1,1 olan müracaat sayısı, aile hekimliği uygulamasının da etkisiyle 2011 yılında 3,3'e, 2 olan ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarına müracaat sayısı da 4,9'a ulaşmıştır.

Hastanelere başvuru sayısındaki artışta özel hastaneler başı çekmektedir. 2002-2011 yılları arasında hastanelere başvuru sayısı 2,7 kata çıkarken, özel hastanelere başvuru sayısı 10,5 kata çıkmıştır. Tüm hastanelerde 2002 yılında 1,9 olan kişi başı başvuru sayısı 2011 yılında 2,4 kata çıkarak 4,5 olurken, özel hastanelerde 2002 yılında 0,1 olan başvuru sayısı 2011 yılında sekiz kat artarak 0,8 olmuştur (SB, 2012:89-90). 2011 yılında hastanelere yapılan toplam 338 milyon başvurunun 315 milyonu (%93'ü), özel tıp ve dal merkezleriyle birlikte özel hastanelere yapılan 69 milyon başvurunun da 54 milyonu (%79'u) SGK ödemesi kapsamındadır. Hekime başvuru sayıları, OECD ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye'nin ortalamasının üzerinde başvuruya sahip olduğu görülmektedir. Şekil 2'de 2010 yılı verilerine göre kişi başı hekime başvuru sayısının uluslararası karşılaştırılması görülmektedir.

Şekil 2. Kişi Baş Hekime Başvuru Sayısının Uluslararası Karşılaştırılması, 2010



Şekil 2 verilerine göre 2010 yılında OECD üyesi ülkelerde kişi başı hekime başvuru sayısı ortalaması 6,4 iken, görece daha genç nüfusa sahip olmasına rağmen Türkiye’de 7,3’e ulaşmıştır. Nüfusun yaşlanmasına paralel olarak başvuru sayısı daha da artacağından sağlık harcamalarında ciddi artışların yaşanması sürpriz olmayacaktır.

Yaklaşık son on yıldır cerrahi girişim ve ameliyat sayılarında da ciddi artışlar söz konusudur. SB verilerine göre (2012:93-95), 2002 yılında toplam ameliyat sayısı 1,6 milyon iken, 2011’de 2,6 kat artarak 4,2 milyona, özel hastanelerdeki ameliyat sayısı ise 219 bin iken, 6,3 kat artarak 1,4 milyona ulaşmıştır. Bu verilere göre toplumun %11,5’i her yıl ameliyat ya da cerrahi girişime konu oluyor ve önümüzdeki on yıllık dönemde hiç artış olmasa bile nüfusun tamamı ameliyat olacaktır denilebilir.

Türkiye’de son on yılda sezaryen ile doğum oranlarında da çarpıcı bir artış gerçekleşmiş, 2002 yılında %21 olan oran, 2011’de %47’ye çıkarak, OECD ülkeleri arasında birinci sıraya yerleşmiştir. Oysa DSÖ tarafından konulan hedef %5-15 aralığındadır. Sezaryenle doğumun normal doğumun güvenle tamamlanmasının mümkün olmadığı durumlarda veya normal doğumla birlikte bebek veya annede hastalık/ölüm oranında belirgin artış riskinin bulunması halinde uygulanması gerekmektedir. Sezaryenle doğumun böylesine yüksek oranlarda olması sağlığın piyasalaştırılmasının çarpıcı örneklerindedir (Üçer, 2013:262). Öncelikle medyada sezaryenle doğumun modern ve ileri teknolojik yöntem olduğu konusunda gizli ya da açık reklâmlar ile toplumda talep artışı sağlanmıştır. Sezaryenin hizmet sunucularına sağladığı ekonomik avantaj, gerek hekim gerekse hastane açısından avantajları, normal doğuma göre kısa sürede uygulanması, çalışma saatlerine göre ayarlanabilmesi talep artışının oluşturulmasının başlıca nedenleridir.

İlaçlar, bireysel ve toplumsal insan yaşamı bakımından vazgeçilemez metalardır. Dünyada ilaç üretim sektörleri içinde “araştırmacı ve buluşçu firmalar” ile “jenerik firmaları” olmak üzere kabaca iki tür üretici firma tipi etkinlik göstermektedir. Bütün firmaların faaliyet süreçlerinin iktisadi garantisi, firmaların kendi ürünleri üzerinde tesis ettiği “sınai ve fikri mülkiyet rejimleri” (patent, lisans gibi) ile sağlanır. Dünya ilaç sektörünün ve gelişmekte olan bir pazar olarak Türkiye ilaç sektörünün yapısal özellikleri “oligopolistik” bir karakter sergilemekte ve pazarı kontrol al-

tında tutan az sayıda firma büyük ölçüde pazar büyüklüğünü belirlemektedir (Abacıoğlu, 2011:80-81).

SDP ile ilaç tüketiminde önemli artışlar gerçekleşmiştir. Türkiye’de 2002 yılında 700 milyon kutu ilaç tüketilirken, 2011 yılında eczaneler kanalıyla tüketilen ilaç sayısı 1,7 milyar kutuya, kişi başına tüketilen ilaç miktarı ise 23 kutuya ulaşmıştır. Hastanelerde tüketilen ilaçlar buna dâhil değildir. ABD’nde ise 2011 yılında tüketilen ilaç miktarı 4 milyar kutu, kişi başına tüketilen ilaç miktarı ise 13 kutudur (Üçer, 2013:270). Ancak hem gereksiz ilaç tüketiminin neden olduğu finansman sorunu hem de ilacın yan etkileri nedeniyle akıllı ilaç tüketiminin özendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de ilaç, tıbbi teknoloji, tıbbi cihaz ve sarf malzemeleriyle birlikte sağlık harcamalarının düşük olduğu, yükseltilmesi gerektiği iddiaları söz konusudur. Oysa sağlığa, ilaca, tıbbi teknolojiye ayrılan kaynakların koşulsuz artırılması talebinden önce etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığı ve bu harcamaların ulusal gelir içindeki payının ne olduğunun açığa çıkartılması gerekmektedir.

Koruyucu ve önleyici sağlık hizmeti anlayışı yerine tedavi edici sağlık hizmeti anlayışını önceleyen SDP etkisiyle Türkiye’nin toplam kamu sağlık harcamalarında önemli artışlar yaşanmıştır. Tablo 2’de Türkiye’de 2002-2011 yılları arası tedavi ve ilaç harcamaları görülmektedir³.

Tablo 2 verilerine göre, 2002’de tedavi ve ilaç giderlerinden oluşan toplam kamu sağlık harcaması 9,9 milyar TL iken, yıllık ortalama % 17,9’luk artış ile 2011’de 45 milyar TL’ına ulaşmıştır. 2002’de 5,2 milyar TL’si olan ilaç harcamaları yıllık ortalama %13,3’lük artış ile 2011’de 16 milyar TL’ına ulaşmıştır. Sadece tedavi ve ilaç giderlerinden oluşan SGK harcamaları, 2002 yılında 7,6 milyar TL’si iken, yıllık ortalama %18,2’lik artış ile 2011’de 36,5 milyar TL’ına çıkmıştır. 2012 yılında SGK, 29,2 milyar TL’si tedavi harcamaları olmak üzere toplam 44,1 milyar TL’si sağlık harcaması yapmak zorunda kalmıştır. Toplam kamu sağlık harcamaları ve toplam SGK harcamaları içinde en yüksek artış oranının özel sektöre ait olduğu görülmektedir. Bu oranlar sırasıyla %33 ve %40 olarak gerçekleşmiştir.

3 Yıllık ortalama artış oranı Tablo 1’de belirtilen yöntemlere göre hesaplanmıştır.

Tablo 2. Türkiye'de Tedavi ve İlaç Giderleri (Milyar TL) (2002-2011)

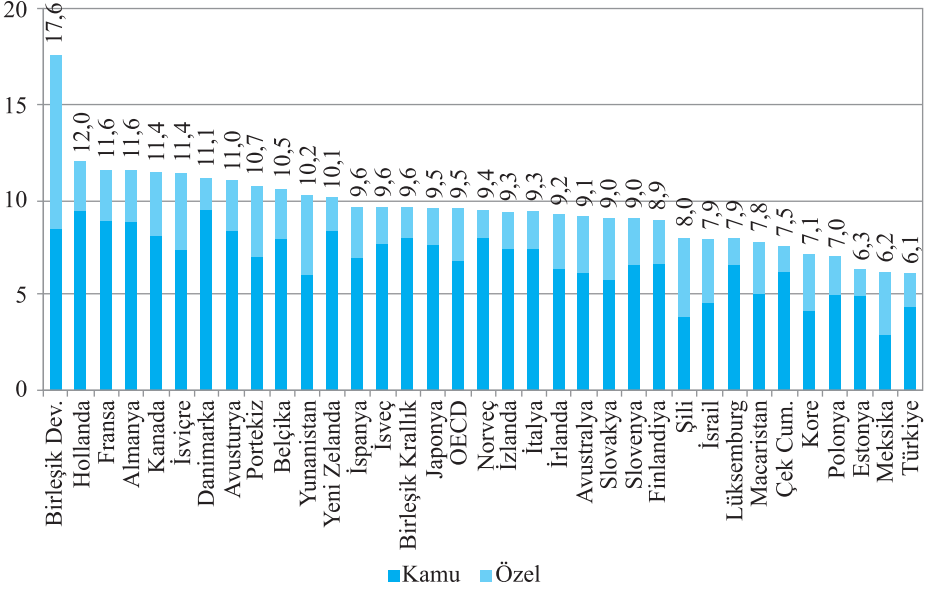
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* | Yıllık Artış Oranı (%) ¹ |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------------------------------------|
| Toplam Kamu Sağlık Harcaması (Sadece Tedavi ve İlaç Gideridir) | 9,9 | 13,6 | 16,8 | 17,6 | 23,0 | 26,7 | 32,6 | 38,5 | 39,7 | 45,0 | 17,9 |
| İlaç | 5,2 | 6,8 | 7,9 | 8,7 | 10,1 | 11,1 | 13,0 | 16,1 | 15,3 | 16,0 | 13,3 |
| Tedavi | 4,2 | 6,1 | 8,1 | 7,9 | 12,1 | 14,7 | 18,5 | 21,0 | 22,4 | 25,2 | 21,8 |
| Devlet Hastaneleri | 2,6 | 4,0 | 5,4 | 4,9 | 7,8 | 9,2 | 10,2 | 11,9 | 12,7 | 14,2 | 19,6 |
| Üniversite Hastaneleri | 1,1 | 1,4 | 1,7 | 1,8 | 2,2 | 2,7 | 3,4 | 3,6 | 4,1 | 4,6 | 17,2 |
| Özel Hastaneler | 0,6 | 0,8 | 1,0 | 1,3 | 2,1 | 2,8 | 4,8 | 5,5 | 5,5 | 6,4 | 33,0 |
| Diğer Sağlık Gid.** | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | - |
| Aile Hekimliği | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0,8 | 1,4 | 3,1 | - |
| Toplam SGK Harcaması (Sadece Tedavi ve İlaç Gideridir) | 7,6 | 10,7 | 13,2 | 13,6 | 17,7 | 20,0 | 25,4 | 28,8 | 32,5 | 36,5 | 18,2 |
| Tedavi | 2,8 | 4,4 | 5,9 | 5,6 | 8,5 | 10,3 | 14,0 | 15,1 | 18,5 | 21,9 | 24,4 |
| İlaç | 4,3 | 5,6 | 6,4 | 7,0 | 8,4 | 8,8 | 10,7 | 13,2 | 13,5 | 14,1 | 14,0 |
| Devlet Hastaneleri | 1,8 | 3,0 | 4,1 | 3,5 | 5,4 | 6,4 | 7,3 | 7,9 | 9,6 | 11,3 | 20,0 |
| Üniversite Hastaneleri | 0,6 | 0,8 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,5 | 2,3 | 2,5 | 3,6 | 4,1 | 23,0 |
| Özel Hastaneler | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 1,0 | 1,7 | 2,3 | 4,4 | 4,7 | 5,2 | 6,4 | 40,0 |
| Diğer Sağlık Gid.** | 0,5 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 0,8 | 1,0 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | - |

*Tahmini bütçe, ** (Optik,Tıb.Malz.vs)

Kaynak: ÇSGB ve SGK Sağlık İstatistikleri 2013 verileri.

Şekil 3'te 2010 yılında OECD ülkelerinde toplam sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı görülmektedir.

Şekil 3. OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı 2010, (%)



Kaynak: SB, 2012, Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011.

Şekil 3 verilerine göre, toplam sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı OECD ülkeleri ortalaması %9,5'dir. Bu alanda ABD %17,6 ile birinci sırada yer alırken, Türkiye %6,1 ile son sıradadır. Ancak bu ülkelerle Türkiye'nin nüfus piramidi çok farklıdır. Sağlık hizmetlerinin kullanımında ve sağlık harcamalarının artışında en önemli faktörlerden biri yaşlı nüfustur. 60 yaş üzeri nüfusun genel nüfusa oranı AB ülkelerinde ortalama %23,5 iken, Türkiye'de %11'dir (WHO, 2012:157-169). Gerek sağlık hizmetleri kullanımında gerekse harcamalardaki artış bu avantajlı demografik yapıya rağmen gerçekleşmiştir.

III- SAĞLIK HARCAMALARININ FİNANSMANI

Sağlık hizmetlerinin finansmanı sağlık politikalarının belirlenmesi açısından önemlidir. Sağlık hizmetlerinin nasıl finanse edildiği ve finansman yükünün nasıl paylaşıldığı verilen hizmetin miktarının, kalitesinin, erişiminin ve hakkaniyetinin önemli belirleyicisidir. Sağlık hizmetlerinin finansman şekli ülkeden ülkeye farklılık gösterse de hemen her ülkede hem vergiler hem sosyal sigorta

primleri hem hane halklarının cepten yaptığı ödemeler hem de özel sağlık sigortasının aynı anda mevcut olabildiği görülmektedir (Tatar, 2011:104).

Türkiye’de sağlık hizmetlerinin finansmanında tercihini sosyal sigortaya dayalı finansman yönteminden yana kullanmıştır. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi ve sağlık hizmetlerinin sunumu kademeli olarak gelişmiştir. Önce nüfusun bazı bölümleri sosyal güvenlik kapsamına alınmış, ardından sağlık hizmetleri de verilmeye başlanmıştır. Bugün SGK, sağlık hizmetlerinin finansmanında en güçlü kurum konumundadır.

Tablo 3’te 1999-2008 yılları toplam sağlık harcamalarının gelişimi, kamu ve özel sektör arasında dağılımıyla birlikte verilmektedir.

Tablo 3. Türkiye Sağlık Harcamaları (Milyar TL) (1999-2008)

| Yıllar | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------|-----------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------|
| Genel Devlet | Merkezi Devlet | 1.274 | 1.846 | 3.612 | 5.283 | 6.317 | 7.659 | 9.520 | 11.766 | 13.966 | 15.948 |
| | Yerel Devlet | 158 | 458 | 231 | 356 | 482 | 500 | 467 | 683 | 867 | 865 |
| | Sosyal Güvenlik | 1.616 | 2.886 | 4.595 | 7.631 | 10.662 | 13.231 | 14.000 | 17.667 | 19.697 | 25.346 |
| | Toplam | 3.048 | 5.190 | 8.438 | 13.270 | 17.462 | 21.389 | 23.987 | 30.116 | 34.530 | 42.159 |
| Özel Sektör | Hanehalkları | 1.449 | 2.280 | 2.832 | 3.725 | 4.482 | 5.775 | 8.049 | 9.684 | 11.105 | 10.036 |
| | Diğer* | 488 | 778 | 1.126 | 1.176 | 2.335 | 2.856 | 3.323 | 4.269 | 5.269 | 5.545 |
| | Toplam | 1.937 | 3.058 | 3.958 | 5.504 | 6.817 | 8.632 | 11.372 | 13.953 | 16.374 | 15.580 |
| Genel Toplam | | 4.985 | 8.248 | 12.396 | 18.774 | 24.279 | 30.021 | 35.359 | 44.069 | 50.904 | 57.740 |

* “Diğer” sağlık harcamaları, özel sosyal sigorta (Banka sandıkları), hanehalklarına hizmet eden kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, KİT’ler, vakıf üniversiteleri, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar ve diğer işletmelerin yaptığı sağlık harcamalarını kapsar.

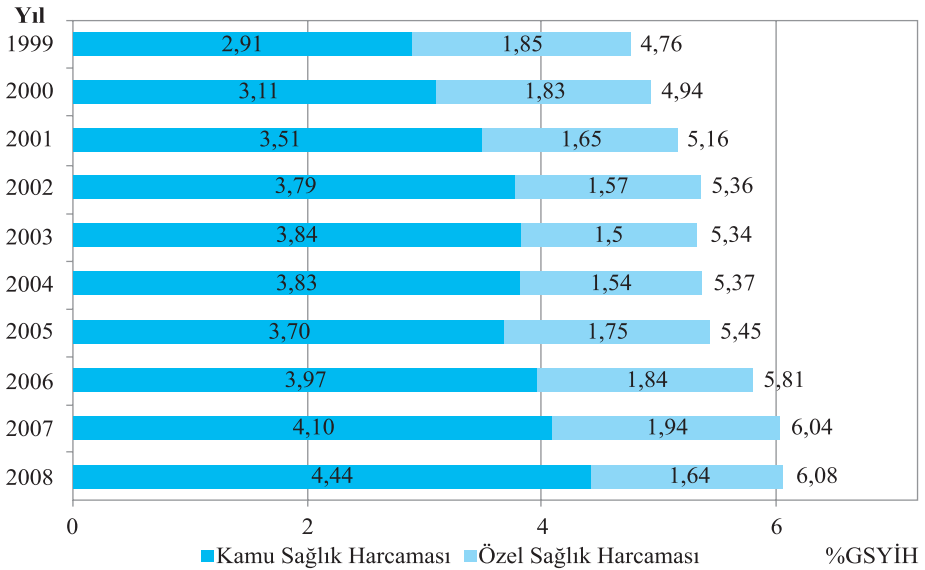
Kaynak: TÜİK, Sağlık Harcama İstatistikleri, 2008.

Tablo 3 verilerine göre toplam sağlık harcaması içinde kamu sağlık harcamasının payı 1999 yılında %61,14 iken, bu oran 2008 yılında en yüksek düzeye ulaşmış ve %73 olarak gerçekleşmiştir. Kamu sağlık harcamalarında artışa paralel olarak, 1999 yılında sağlık harcamalarının %32,42’si sosyal güvenlik kurumlarınca finanse edilirken bu oran 2008’de %43,9’a, 1999’da %25,6 olan merkezi devlet harcamaları da %27,62’ye ulaşmıştır. 2008 verilerine göre toplam sağlık harcamaları içinde birinci sırada %43,9 ile SGK gelirirken, ardından %27,62 ile merkezi devlet harcamaları gelmektedir.

Kamu sağlık harcamalarının yarısından fazlasını SGK gerçekleştirmektedir. Merkezi devlet harcamaları ağırlıklı olarak SB ile Maliye Bakanlığı bütçesinden finanse edilmektedir. SB kamu sağlık harcaması açısından en fazla harcamaya sahip ikinci kurumdur. SB, Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sunumundan ve yönlendirilmesinden temel sorumlu kuruluş olup, bütün SB bütçesi sağlık harcaması olarak değerlendirilmektedir. Aktif devlet memurları ve bağımlıları ile yeşil kartlıların sağlık hizmetlerinin finansmanı SSGSS Kanunu’nun uygulamaya girmesine kadar Maliye Bakanlığı tarafından karşılanmıştır. Yerel yönetimler, sağlık harcamalarının yerel devlet başlığı altında çok az bir bölümünü (%1,5) finanse etmektedir. Toplam sağlık harcamaları içinde 1999 yılında %38,9 olan özel sağlık harcamaları oranı önceki yıllara göre düşmüş olup, %27 olarak hesaplanmıştır. Hane halkı tarafından yapılan cepten sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payı %17,4 iken, diğer özel sağlık harcamalarının oranı %9,6’dır.

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu, vergi ve sigorta primleri ile tedavi ve ilaç alıcısı olarak sağlık harcamalarını finanse ederken, sağlık hizmetlerinin tedarikçisi olarak özel kuruluşlar öne çıkmaktadır. Şekil 4’te Türkiye’de yıllara göre kamu ve özel sağlık harcamasının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH) içindeki payları verilmektedir.

Şekil 4. Yıllara Göre Kamu ve Özel Sağlık Harcamasının GSYİH İçindeki Payı, (%), Türkiye



Şekil 4 verilerine göre, Türkiye’de 1999 yılında GSYİH içinde toplam sağlık harcamalarının oranı %4,76 iken, 2008 yılında %6,08’e ulaşmıştır. Bunun %4,44’lük kısmı kamu sağlık harcaması, %1,64’ü ise özel sağlık harcamalarından oluşmaktadır. 2009 yılında toplam sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı %6,7’dir. Bunun %75’i kamu, %25’i özel sağlık harcamalarıdır. 2009 yılında toplam sağlık harcaması 42 milyar dolar (kişi başı 575 dolar), satın alma gücü paritesine göre de 69 milyar dolardır (kişi başına 957 dolar) (WHO, 2012: 133-143).

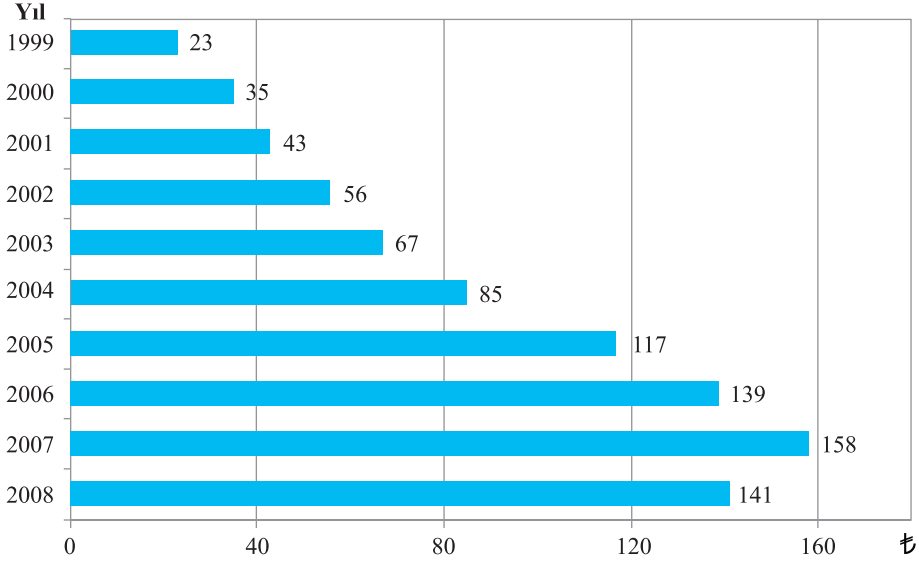
Eunwhan (2011:125) OECD üyesi 31 ülke için yaptığı araştırmada finansman kaynağı özel (özel sigorta, cepten harcama) olduğunda, toplam sağlık harcamasının önemli ölçüde arttığı ve özel finansman kaynağı ya da özel hizmet sunucusunun kişi başına toplam sağlık harcamasını artırıcı etki yaptığı sonucuna ulaşmıştır. Buradan özel sektör güdümündeki sağlık sisteminde, tedavi ücretlerinin ve hizmet kullanımının kamu kontrolündeki sisteme oranla daha fazla olduğu sonucu çıkarılabilir.

Toplam sağlık harcamaları içinde kamunun ve özel sektörün payını bilmek kadar, özel sağlık harcamaları içinde cepten yapılan harcamaların oranını bilmek de önemlidir. Bu oranları bilmek, sosyal devlet anlayışı içinde devletin sorumluluklarını ne kadar yerine getirmekte olduğunu ortaya koymakta önemli olmakla birlikte, önümüzdeki dönemlerde sağlık sektörünün kamuya olacak yükünü tahmin etmekte de son derece önemlidir (Çelik, 2011:65). Vergi ve sigorta primleri ile sağlık harcamalarının finansmanını sağlayan yurttaşların, cepten sağlık harcamaları da artmaktadır. Şekil 5’de Türkiye’de yıllara göre kişi başı cepten yapılan sağlık harcamaları görülmektedir.

Şekil 5’deki verilere göre Türkiye’de 1999 yılında kişi başına cepten yapılan sağlık harcaması 23 TL iken, 2008 yılında 141 TL’ya ulaşmıştır. Devlet, Türkiye’de sağlık alanındaki sorumluluklarını azaltmakla birlikte oldukça büyük bir bölümünü üstlenmekte ama bunu özelden hizmet alarak sürdürmektedir. Kamunun özel sektörden hizmet satın almaya başlaması (Aksan, 2011:221), kapsamı, kamu hizmet sunumunda yapılan değişikliklerle, çeşitliliğin artırılmasıyla genişletilmiştir. İhale, imtiyaz, şirketleşme, kamu özel işbirliği, kiralama gibi yöntemlerin çoğu Türkiye’de

uygulanmaktadır. Bu yöntemler aslında birer kamu özel ortaklığı modelleridir. Özel sektör bu mekanizmalarla büyütülmüştür ve kamu, özel sektör kurumu olma yolundadır.

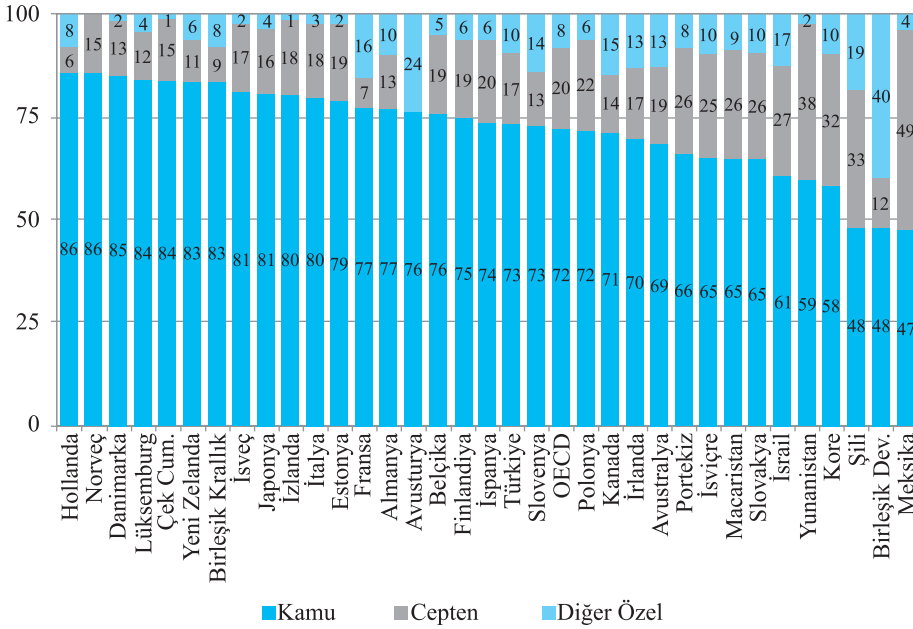
Şekil 5. Yıllara Göre Kişi Başı Cepten Yapılan Sağlık Harcaması, Nominal, TL, Türkiye



Kaynak: SB, 2012, Sağlık İstatistikleri Yıllığı, 2011.

Şekil 6’da OECD ülkelerinde finansman türüne göre sağlık harcamalarının dağılımı görülmektedir.

Şekil 6 verilerine göre 2010 yılında OECD ülkelerinde sağlık harcamalarının %28’i cepten ve diğer özel harcamalar iken, %72’si kamu harcamalarından oluşmaktadır. Kamu sağlık harcamalarının en düşük olduğu ülkeler, Şili (%48), ABD (%48) ve Meksika (%47) olarak sıralanmaktadır. Hollanda ve Norveç %86 ile en fazla kamu sağlık harcaması yapan ülkelerdir. Türkiye’de ise sağlık harcamalarının %73’ü kamu tarafından finanse edilmektedir. Sağlık harcamalarının %73’ünün kamu tarafından finanse edilmesine rağmen, hizmetin tedarikçisi olarak özel kuruluşların oranı artmaktadır. Sağlık hizmeti sunumunda kamunun payı azalırken özelin payının artması sağlık harcamalarını da artıracaktır.

Şekil 6. OECD Ülkelerinde Finansman Türüne Göre Sağlık Harcamaları, 2010

Kaynak: OECD, 2012

SONUÇ

Türkiye’de sağlık reformları ile mevcut sağlık sistemi köklü bir biçimde dönüşüme uğramıştır. Sağlık sisteminde yeniden yapılanma çerçevesinde sosyal sigorta ve sosyal yardım sistemlerinde, birinci basamak sağlık hizmetlerinde ve Bakanlıklar merkez teşkilatında köklü değişikliklere gidilmektedir. Sağlığı temel bir insan hakkı olarak gören ve genel bütçeden finanse edilerek bütün yurttaşlara ücretsiz olarak sunulan bir kamu hizmeti olarak ele alan yaklaşım yerine, GSS ve özel sağlık sigortası primlerini düzenli olarak ödeyen yurttaşların hak kazandığı bir hizmet yaklaşımı öne çıkmaktadır.

Türkiye’de yapılan sağlık reformları ile sağlık hizmetleri devletin asli görevlerinden uzaklaşması ve bu hizmetlerin devlet garantisi ve korumasından çıkartılması, piyasa koşullarına terk edilmesi, sağlık alanının kâr elde edilen bir alan haline dönüşmesi yolunu açmıştır. Bunun sonucunda da Türkiye, sağlık alanında çalışan çok uluslu şirketler için sağlık yatı-

rımlarının cazip olduğu ve kârlılığın ise garanti altına alındığı bir ülke haline gelme sürecinde hızla ilerlemektedir.

SDP ile uygulanan politikalar, Türkiye’deki sağlık sistemini devletin neredeyse tümüyle hizmet sunumundan çekildiği, tedavi edici sağlık hizmetlerine odaklanmış bir yaklaşımla büyütülen bir “piyasa”da özel sektörün egemen olduğu; bu nedenle de başta yoksullar olmak üzere toplumun dar gelirli kesimlerinin sağlık hizmetine erişimlerinin kısıtlanacağı bir yapıya doğru hızla sürüklenmektedir. Bu yapının sağlıkta eşitsizlikleri azaltması beklenmemelidir. Sağlık bir ticari meta olarak değil, temel insan hakkı olarak görülmelidir. Birinci basamak sağlık hizmetlerine dayalı, kamu tarafından finanse edilen alternatif ve neoliberal gündeme karşı sağlık sistemlerine ihtiyaç vardır.

Sağlık hizmetlerinde reform çalışmalarının en önemli gerekçesini artan sağlık harcamalarını kontrol etme çabası oluşturduğu için sağlık hizmetlerinin finansmanı önemlidir. Ancak sağlık harcamalarındaki artış gereksiz kullanım ve kaynakların verimsiz kullanımından kaynaklanıyorsa öncelikle bu olumsuzlukları ortadan kaldıracak önlemlerin alınması gerekmektedir. Sağlık hizmetlerinin finansmanı sorunu, hakkaniyet ve dayanışma ilkeleri doğrultusunda, sağlık hizmetlerine erişim engellenmeden, sosyal adaleti sağlayan sosyal devlet tarafından çözümlenebilir.

Kaynakça

- Abacıoğlu, Nurettin (2011), “Küresel Kapitalizmde İlaç Endüstrisi”, Kapitalizmin Krizi ve Sağlık, Uluslararası Sağlık Politikaları Birliği Avrupa Birimi XVI. Konferansı 29 Eylül-2 Ekim 2011, Ankara, <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/kapitalizm.pdf> (01.05.2013).
- Aksan, Aslı Davas (2011), “Kamudaki Özel”, Kapitalizmin Krizi ve Sağlık, Uluslararası Sağlık Politikaları Birliği Avrupa Birimi XVI. Konferansı 29 Eylül-2 Ekim 2011, Ankara, <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/kapitalizm.pdf> (20.04.2013).
- Ataay, Faruk (2007), *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, 2. Baskı, (Ankara: Deki Yayınevi).
- Ataay, Faruk (2008), “Sağlık Reformu ve Yurttaşlık Hakları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 3, Eylül: 169-184.
- Çelik, Yusuf (2011), “Türkiye’de Sağlık Harcamalarının Analizi ve Sağlık Harcama Düzeyinin Uygunluğunun Değerlendirilmesi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt 1, Sayı:1, 62-82.
- Çiçeklioğlu, Meltem (2011), “Türkiye’de Sağlık Reformları”, Kapitalizmin Krizi ve Sağlık, Uluslararası Sağlık Politikaları Birliği Avrupa Birimi XVI. Konferansı 29 Eylül-2 Ekim 2011, Ankara, <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/kapitalizm.pdf> (05.05.2013).
- DB (1993), World Development Report 1993, Investing in Health, *Oxford University Press*, New York.
- DB (2003), Turkey Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency, Report No. 24358-TU, Mart, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/05/03/000094946_03042404004721/Rendered/PDF/multi0page.pdf (28.04.2013).
- Dedeoğlu, Necati (2009), “Dünya Sağlık Örgütü ve Sosyal Haklar”, Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, 22-23 Ekim 2009, Antalya, *Belediye İş Sendikası Yayını*, Ankara: 194-199.
- Erdoğan, Seyhan (2006), “Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu”, *Mülkiye*, Sayı: 252: 211-236.
- Eunwhan, Lee (2011), “Sağlık Sisteminin Kişi Başına Toplam Sağlık Harcaması Üzerine Etkisi: Kamu Sektörüne Karşılık Özel Sektör”, Kapitalizmin Krizi ve Sağlık, Uluslararası Sağlık Politikaları Birliği Avrupa Birimi XVI. Konferansı 29 Eylül-2 Ekim 2011, Ankara, <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/kapitalizm.pdf> (03.05.2013).
- Hamzaoğlu, Onur- Yavuz, Cavit Işık (2006), “Sağlıkta AKP’li Dönemin Bilançosu Üzerine”, *Mülkiye*, Cilt: XXX, Sayı: 252, Güz: 275-297.
- Hamzaoğlu, Onur (2011), “1980 Sağlık Reformları Pandemisi: Neden ve Nasıl? Sağlıkın Ekonomi Politikası”, Kapitalizmin Krizi ve Sağlık, Uluslararası Sağlık Politikaları Birliği Avrupa Birimi XVI. Konferansı 29 Eylül-2 Ekim 2011, Ankara, <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/kapitalizm.pdf> (20.04.2013).

- OECD (2012), Health Data, www.oecd.org/health/healthdata (01.05.2013).
- Pala, Kayıhan (2011), “Sağlık Hizmetlerinde Piyasalaşma Mekanizmaları”, Kapitalizmin Krizi ve Sağlık, Uluslararası Sağlık Politikaları Birliği Avrupa Birimi XVI. Konferansı 29 Eylül-2 Ekim 2011, Ankara, <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/kapitalizm.pdf> (20.04.2013).
- SB (2012), Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011, TC Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü Ankara, http://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/siy_2011.pdf (24.04.2013).
- SGK (2013), Sağlık İstatistikleri, www.sgk.gov.tr (01.05.2013).
- Tarı, Recep (2006), Ekonometri, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, İstanbul.
- Tatar, Mehtap (2011), “Sağlık Hizmetlerinin Finansman Modelleri: Sosyal Sağlık Sigortasının Türkiye’de Gelişimi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt 1, Sayı: 1, 103-133.
- TTB (2003), Sağlıkta Dönüşüm Programı, 2003 Türkiye’inde Halka ve Hekimlere/Sağlık Personeline Ne Getiriyor?, Türk Tabipler Birliği Yayını, Ankara, http://www.ttb.org.tr/eweb/s_donusum/ (15.04.2013).
- TTB (2005), Genel Sağlık Sigortası, 3. Baskı, TTB Yayını, Ankara.
- TÜİK (2011), Sağlık Harcama İstatistikleri 2008, Sayı: 34, 18 Şubat 2011, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10703>.
- TÜİK (2013), Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Sayı: 13483, 15 Nisan 2013, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13483> (01.05.2013).
- Türk-İş (2013), turkis.org.tr/index.dyn?wapp=haberdetay0&did=12B4A2F4-13C2-4BFE-9418-532CC8596825.
- Üçer, Ali Rıza (2013), “Sağlıkta Dönüşüm Programının Yarattığı Talep Patlaması”, *Tıp Bu Değil* 2, Arslanoğlu, İlknur (Editör), (İthaki Yayınları), İstanbul: 257-279.
- WHO (2012), World Health Statistics 2012, Health Expenditure, p.133-145. http://www.who.int/healthinfo/EN_WHS2012:Full.pdf (25.04.2013).
- Yeldan, Erinç (2001), “Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi”, (İletişim Yayınları), İstanbul.
- Zencir, Mehmet (2011), “Sağlık Çalışanlarının Esnek Ücretlendirilmesi”, Kapitalizmin Krizi ve Sağlık, Uluslararası Sağlık Politikaları Birliği Avrupa Birimi XVI. Konferansı 29 Eylül-2 Ekim 2011, Ankara, <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/kapitalizm.pdf> (20.04.2013).

Ev Kadınlarının Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Görüşleri

Views of Homemakers' on Social Security System

Gülay GÜNAY*

Ayfer AYDINER BOYLU**

Özgün BENER***

ÖZET

Bu araştırmada ev kadınlarının ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemine (SGS) yönelik görüşlerini belirlemek amaçlanmaktadır. Araştırmanın evrenini Karabük ilinde yaşayan ev kadınları oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklemine 740 evli veya bekar ev kadını alınmıştır. Verilerin analiz edilmesinde tanımlayıcı istatistiklerin yanı sıra T-Testi ve Varyans Analizi (ANOVA) kullanılmıştır. Araştırma sonucunda kadınların %59.1'inin SSK'na (Sosyal Sigortalar Kurumu) üye oldukları belirlenmiştir. Ev kadınları arasında sosyal güvenlik sisteminden eşlerinin üzerinden yararlanabildiğini belirtenlerin oranı yüksektir (%81.4). Ayrıca çalışmaya katılan kadınların %32.3'ünün SGS hakkında hiç bir bilgisinin olmadığı bulunmuştur. Kadınların SGS'ni güven verici bulma ve SGS'nin ev kadınları için yapmış olduğu çalışmaları yeterli bulma durumları ile aylık gelir düzeyi arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak önemli olduğu gözlemlenmiştir. Aynı zamanda çalışmaya katılan ev kadınlarının SGS'ne yönelik memnuniyet düzeyleri (M=3.7, SS=0.8) ortalamanın üstündedir. Çalışmada kadınların sosyal güvenlik sistemine yönelik memnuniyet düzeyleri ile yaş ve aylık gelir düzeyi arasında anlamlı bir farklılık olduğu bulunmuştur.

Anahtar Sözcükler: Ev kadını, sosyal güvenlik, sosyal güvenlik sistemi, ev kadının sosyal güvenliği, kadın ve sosyal politika

ABSTRACT

This research aims to study the views of house wives on Turkish Social Security System (SSS). Participants in the study consist of housewives residing in Karabük. In total, the research sample includes 740 single or married house wives. Beside descriptive statistics, T-test and one way variance analysis (ANOVA) are used in analysis of the data. Results indicated that 59.1% of housewives have are a Social Security. Among the housewives, (81.4%) indicated that they benefit from spouses' from social security which is considerably high. It is found that one third (32.3%) of housewives do not have any knowledge about SSS. It was observed a statistically significant relationship between the states of rely on the social security system and the consideration that the work is done for homemakers is enough. At the same time, satisfaction level to SSS of housewives from SSS is above the average. Analysis shows there is a significant difference of satisfaction level from services provided by the SSS depending on age and monthly income of housewives.

Keywords: Housewife, social security, social security system, housewife and social security, social security of housewives, woman and social policy

* Doç. Dr., Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal Hizmet Bölümü
ggunay@karabuk.edu.tr

** Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Aile ve Tüketici Bilimleri Bölümü
ayfer_boylu@hotmail.com

*** Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Aile ve Tüketici Bilimleri Bölümü
obener@hacettepe.edu.tr

GİRİŞ

I- SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI, KAPSAMI VE ÖNEMİ

Refah devleti, kapitalist ekonomilerde sanayileşme ile ortaya çıkan sorunlar, artan eşitsizlik ve güvensizlik karşısında siyasal hakların gelişmesiyle devletin süreç karşısında seyirci kalamayacağı ve müdahale etmesi düşüncesinden hareketle gelişmiştir (Şenkal, 2005:276). Geleneksel olarak refah devleti, sosyal ve piyasa güçleri tarafından oluşturulan tabakalaşmanın azaltılması ve bu süreçte, vatandaşlar arasındaki eşitliği destekleyen bir sistem olarak karakterize edilmektedir (Harrington Meyer, 1996:449). Refah devleti, bireylere ve ailelere asgari bir gelir güvencesi veren, onları toplumsal tehlikelere karşı koruyan, toplumsal konumları ne olursa olsun tüm vatandaşlarına eğitim, sağlık, barınma gibi sosyal hizmetler alanında belli bir standart getiren devlettir (Şenkal, 2005:276). Bu kapsamda değerlendirildiğinde refah devletinin en önemli görevleri arasında sosyal güvenlik olanağının sağlanması gelmektedir. İnsan hayatını riske eden ve yaşadığı hayatın yönünü değiştiren bazı tehlikelerin varlığı şüphesizdir (Turak, 2009:2). Günümüzde evrensel bir ilkeye dönüşen ve çağdaş uygarlığın simgesi olan sosyal güvenlik kavramı, temelde, bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünüdür (Güvercin, 2004:90; Güzel, 1999:6). Bu tehlikelerden korunmak ya da minimum düzeyde etkilenmek amacıyla doğan “Sosyal Güvenlik” kavramına dair birçok tanımlama yapılmıştır (Balci İzgi, 2008; Turak, 2009:2).

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde genel olarak sosyal güvenlik, “Herkesin hastalık, analık, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi insan iradesi dışında meydana gelen risklere karşı güven içerisinde olması gereğinin yanı sıra; beslenme ve barınma gibi her türlü ihtiyacın karşılanmasıdır.” şeklinde tanımlanmıştır. Bu anlamda sosyal güvenlik; mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı sürekli ya da geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir (Ayhan, 2012:43). Ayrıca sosyal politika aracı olan sosyal güvenlik, bireyi tehlikelerden koruma amacı dışında toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki adaletsizlikleri minimize etme ve toplumsal dayanışmayı güçlendiren, sürdürülebilir, etkili, erişilebilir ve adil bir sosyal

güvenlik sistemi kurmak yoluyla toplumsal huzuru sağlama amacını da gütmektedir (DPT, 2006:62,73).

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızlanmaya başlayan küreselleşme, iletişim teknolojisindeki gelişmeler, bilgi toplumuna dönüşüm ve değişimlerin etkisi altında sosyal güvenlik sistemleri de büyük değişimler geçirmiştir. Sosyal güvenlik çağdaş yaşam tarzına uygun olarak insanlara yaşadıkları toplum içinde, piyasa hareketleri ve risklere karşı koruyan temel düzeyde bir gelir sağlamaktır. Bu şekilde bireylere ve ailelere asgari bir hayat standardını garanti ederek, onları başkalarına muhtaç olmaktan kurtarmakta, asgari ihtiyaçlarının karşılanmasına verdiği destek ile bireysel özgürlüklerin teminatı haline gelmektedir (Naktiyok ve İşcan, 2003:53; Alceylan, 2007:70; Diamond ve Orszag, 2005:11). Bu kapsamıyla sosyal güvenlik, bir ülkedeki en büyük ve en kapsamlı ulusal sosyal sigorta programını temsil etmektedir (Steuerle ve Bakija, 1997:37). Ancak son derece başarılı ve popüler bir program olmasına karşın bir ülkede yaşayan tüm bireylere eşit şekilde sosyal güvenlik sisteminin koşullarından yararlanma imkanı sağlanamamaktadır (Brown, Damm ve Sharara, 2000:29; Steuerle ve Bakija, 1997:37; Diamond ve Orszag, 2005:11).

II- TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Toplumunu oluşturan bütün bireyleri ilgilendiren sosyal güvenlik, sosyal politikanın ve gelişmiş ülkelerdeki refah devleti anlayışının ulaştığı en önemli zirve olarak kabul edilmekte ve gelişmekte olan toplumların çağdaşlık hedefleri arasında ilk sırayı almaktadır (Alceylan, 2007:70). 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 60. maddesine göre "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir" ve Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar (Anayasa madde: 60). Bu düzenleme gereğince, kadın ya da erkek olduğuna bakılmadan herkes sosyal güvenceye kavuşturulmalıdır (Laçiner, 2006:1). Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacak ve gerekli teşkilatı kuracaktır (Anayasa madde: 60/2).

Bu amaçla işçilerin sosyal güvenliğini sağlamak için 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarılmış ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, memurlar için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 5434 sayılı T.C.

Emekli Sandığı Kanunu ile T.C. Emekli Sandığı, son olarak da bağımsız çalışanlar için 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Bağ-Kur kurulmuştur. Ayrıca tarım kesiminde çalışan işçiler için 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlanmış, tarım alanında bağımsız çalışanlar ise 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile Tarımda Bağımsız Çalışanlar Bağ-Kur'a bağlanmıştır (Laçiner, 2006:1). Zaman içerisinde gerek ekonomik koşullardan gerekse yasal uygulamalarda karşılaşılan zorluk ve sorunlar nedeniyle sosyal güvenlik sisteminde reforma gidilmiştir. Bu çerçevede Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası ile Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. 20 Mayıs 2006 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 16 Haziran 2006 tarihinde ise Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yasalaşmıştır (Egeli ve Özen, 2009). Bu yasalardan ilki olan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı kapsamında Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un ilgili kanunlarındaki hükümler kaldırılarak söz konusu kurumların tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve bu kurumlar Sosyal Güvenlik Kurumuna bağlanmıştır. 5502 sayılı Yasa, daha önce çıkarılmış 4947 sayılı Yasa'nın daha da revize edilmiş halidir. Bu yasaya göre 4947 sayılı Yasa'da yer almayan Emekli Sandığına ilişkin yasal mevzuat Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesine alınmış, Türkiye İş Kurumu İş-Kur ise Kurum bünyesinden çıkarılmıştır (Egeli ve Özden, 2009). Sosyal Güvenlik Kurumunun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir (SGK, 2013:2).

Gerek 5510 sayılı Kanun'un isteğe bağlı sigortaya ilişkin 50. maddesi, gerekse bu kanuna 15.05.2008 tarihinde eklenen geçici 16. madde ile birlikte herhangi bir sigortalı olarak çalışması bulunmayan, çeşitli nedenlerle işini bırakmak zorunda kalarak sosyal güvenlik kapsamından çıkmış olan ya da ay içinde 30 günden az çalışan ev kadınlarına farklı sigorta şartları ile hem genel sağlık sigortası hem de emeklilik imkanları sağlanmaya çalışılmıştır (SGK, 2012).

III- EV KADINLARININ TOPLUMSAL CİNSİYET İŞBÖLÜMÜNE GÖRE TOPLUMDAKİ YERİ VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDEN YARARLANMA DURUMLARI

Bireyin içinde yaşadığı toplumun kültürü; bir kadın ve erkeğin nasıl davranacağı, nasıl düşüneceği ve nasıl hareket edeceğine ilişkin beklentileri ortaya koyan, yani kadın ve erkeği sosyal olarak yapılandıran özellikleri belirlemektedir (Akın ve Demirel, 2003:74; Üner, 2008:6; Powell ve Greenkouse, 2010:1012). Bir başka ifadeyle, insanlar dişi veya erkek cinsiyeti ile doğarlar ancak yetiştirilirken toplumun cinsiyetlerine özgü beklediği roller çerçevesinde kız veya erkek çocuk olmayı öğrenerek büyürler (Terzioğlu ve Taşkın, 2008:63). Ailenin, içerisine girdiği toplumsal çevrenin ve alınan eğitimin etkisiyle, kız ve erkek çocuklar cinsiyetlerine uygun roller kazanmakta ve toplumsal cinsiyet kimliğini edinmektedirler. Böylece kadınlar için ev ile ilgili işleri yürütme ve çocuk bakımı gibi işler öne çıkarken, erkekler için iş rolleri aile rollerinden daha önemli hale gelmektedir (Powell ve Greenhouse, 2010:1012).

Kadınların, aile ve toplumun ihtiyaç duyduğu ev işlerinin ve bakım hizmetlerinin (çocuk ve yaşlı bakımı, hasta bakımı gibi) hemen hemen tümünü üstlenmiş olmaları, piyasa ekonomisinin kuralları koyduğu bir düzende ciddi anlamda mağdur olmalarını da beraberinde getirmektedir. Türkiye’de yürürlükte olan sosyal güvenlik sistemi ise toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini derinleştiren bir kurguya sahiptir. Mevcut sisteme göre işgücü piyasasında yer almak ve kayıtlı bir işte çalışmak sosyal güvenlik sisteminin öznesi olarak yer alabilmenin (yani aktif sigortalı olmanın) iki ön koşuludur (İlkkaracan Ajas, 2009:71). Bu koşula göre sosyal güvenlik sisteminde dışlanan ve yararlanamayan grupların başında ev kadınları gelmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından 2011 yılında gerçekleştirilen hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre, kadınların işgücüne katılma oranı 2011 yılı verilerine göre %28.8 iken erkeklerde bu oran %71.7’dir (TÜİK, 2011). Kadınların işgücüne katılımının bu denli az olmasının nedenleri arasında ilk sırada %74.1 ile ev işleri ile meşgul olmak gelmektedir. Türkiye’de toplam istihdam edilen kadınların %44.4’ü, tarımda istihdam edilen kadınların %79’u ücretsiz aile işçisidir (TÜİK,

2011). Kadınlar çoğunlukla, toplumsal cinsiyet rollerine uygun olarak, toplumsal konulara ilişkin işler veya kadınların ev sorumluluklarının ev dışındaki bir uzantısı olarak görülen eğitim, bakım, temizlik işlerinin yer aldığı hizmetler sektöründe çalışmaktadırlar (Uçar, 2011:40). İstihdamda yer alan 100 kadından 58'i herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmaksızın çalışmakta, bunların da %57.9'unu ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınlar oluşturmaktadır. Ücretli veya yevmiyeli çalışan kadınların %26.3'ü, işveren kadınların %22.9'u, kendi hesabına çalışan kadınların %89.6'sı herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmaksızın çalışmaktadır (KSGM, 2012:25). İşgücünün toplumsal cinsiyet temelinde ücretsiz-ücretli olarak ayrışması sonucunda kadınlar, ekonomik ve toplumsal yönden çok daha güvencesiz ve korunaksız bir durumdadırlar (Uçar, 2011:40).

Literatürde “ev kadını” terimi ile ilgili olarak çok farklı tanımlamalara rastlamak mümkündür. *Ev kadını*, ev ve ailenin bakımı birincil sorumluluğu olan ve yaptığı bu iş dolayısıyla doğrudan maddi bir karşılık almayan kişidir (Bornstein, 2009:257). Diğer bir tanımlamada evi dışında bir faaliyette bulunmayan, tüm çalışmasını evinde yürüten kadın demektir (Okur, 2004:365). Ev kadını evde çalışan ve yıllarca aile üyeleri için ücretsiz ev hizmeti veren kişidir (Bornstein, 2009:257). Tanımlar incelendiğinde ev dışında gelir getirici bir işte çalışmama ve yaptığı iş karşılığında bir ücret almamanın ev kadınlığının ortak noktaları olduğu görülmektedir. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunları'nda ev kadınına ilişkin herhangi bir tanımlama yapılmamıştır. İlk bakışta ev kadını teriminin genel anlayışa göre değerlendirilmesi ve meslek sahibi kadınların bu kavramın dışında bırakılması düşünülebilir. Ancak meslek sahibi olan kadınlar da ev kadını olabilir. Ev kadını, evi dışında bir faaliyette bulunmayan, tüm çalışmasını evinde yürüten kadın demektir. Kadın ev dışında da faaliyette bulunuyorsa hem ev kadını hem de çalışan kadındır. Ev dışındaki çalışması veya evdeki üretim faaliyeti, kadına “sigortalılık” sıfatını kazandırıyorsa sorun büyük ölçüde çözülmüş, çalışan kadın, bu sıfatla sigorta kapsamına alınmış, sosyal güvenceye kavuşturulmuş olacaktır. Ancak sosyal güvenlik sistemimizde “ev kadınlığını” başlı başına bir meslek sayarak koruyan, kadın hem ev içinde hem dışarıda çalışıyorsa, ona destek olan bir sistem henüz oluşturulmamış, geçmişteki çabalar da sonuçsuz kalmıştır. Anaya-

sanın 41. maddesinde “Aile Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır” diyorsa da, ailenin temeli olan ev kadınının özel olarak korunması ve sosyal güvenliği için, yeterli bir düzenleme henüz yapılmamıştır (Okur, 2004:365).

Sonuçta ev kadını; ev içi üretim ve bakım hizmetleri, toplumsal yaşamın sürdürülebilirliği, mevcut işgücünün yeniden üretimi, yeni nesil işgücünün yetiştirilmesi, refah koşullarının sağlanması gibi farklı işlevleri yerine getirmektedir. Tüm toplum adına ev içi üretimde gerekli olan ücretsiz emeğin yükünü tek başlarına üstlenen kadınlar büyük ölçüde desteksiz bırakılmakta, sosyal güvenlik sistemi tarafından da yok sayılmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu 2012 nüfus sayımı sonuçlarına göre; kadın nüfusu, Türkiye nüfusunun %49,8’ini oluşturmaktadır (TÜİK, 2012a). Türkiye’de yaklaşık 15 milyon ev kadını bulunmaktadır. Ev kadınları, Türkiye’de işgücüne dahil olmayan 29 milyonun da yarısından fazlasını oluşturmaktadır (TÜİK, 2012a). Dolayısıyla Türkiye’de çalışan kadınların bir buçuk katından daha fazla ev kadını bulunmaktadır (Ödemir ve Dündar, 2012). Sosyal güvenlik sistemine göre aktif çalışma yaşamında yer almayan bireylerin sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanabilmeleri belirli bir çerçevede ve koşullar altında gerçekleşebilmektedir. Bunun sonucu olarak ülkemizde kendini tam zamanlı ev kadını olarak tanımlayan yaklaşık 15 milyon kadın için sosyal güvence kapsamında olmanın tek alternatifi SGK kapsamında olan eş veya babaları ile bağımlılık ilişkisi üzerinden kısıtlı haklara sahip olabilecekleri bir güvencedir (İlkkaracan Ajas, 2013; KEİG, 2008). Ev kadınlarına isteğe bağlı sigortalılık olanağı sağlayan uygulama ise primlerin yüksekliği, prim ödemede eşe bağımlı olma ve yeterli bilgi sahibi olmama gibi nedenlerle sınırlı kalmaktadır (KSGM, 2012:26). Bu çalışma ile ev kadınlarının ülkemizdeki mevcut sosyal güvenlik sistemine yönelik bilgi düzeyleri ve görüşlerinin yanı sıra sosyal güvenlik sistemine ilişkin memnuniyetlerini belirlemek ve elde edilen sonuçlar doğrultusunda bu konuda çalışmalar yürüten sosyal güvenlik kurumuna geçerli önerilerde bulunmak amacıyla planlanmış ve yürütülmüştür.

A- Yöntem

1- Örneklem Büyüklüğü

Araştırmanın evrenini Karabük ilinde yaşayan evli ve bekar ev kadınları oluşturmaktadır. Karabük il merkezinde yaklaşık 111.000 kişi yaşamak-

tadır (TÜİK, 2012b). Karabük'ün sosyo-ekonomik yapısını oluşturan faktörlerin içinde en önemlisi demir-çelik işletmeleridir. İşletme kentin sosyo-kültürel özellikleri ile kompleks bir sanayi kenti haline dönüşmesinde en önemli rolü üstlenmiştir. Karabük, gelişmekte olan bir kent olup, birçok farklı etnik ve kültürel yapının bir arada yaşadığı bir şehir olması, istenilen özellikte ve yeterli sayıda bireyin bulunması, uygulamada kolaylık sağlaması açısından araştırmacıların kolay ulaşabileceği bir bölge olması nedeni ile araştırmanın evreni olarak seçilmiştir.

Araştırmada ev kadınlarının sosyal güvenlik sistemine ilişkin bilgi düzeyleri, görüşleri ve memnuniyetlerini belirlemek ve elde edilen sonuçlara göre sosyal güvenlik sistemi ile ilgili politikalar oluşturan ve uygulamaları gerçekleştiren kurum ve kuruluşlara geçerli önerilerde bulunmak amacıyla yürütülmüştür. Bu amaç doğrultusunda çalışmanın ev kadınları ile yürütülmesinin en önemli sebebi toplumsal cinsiyet algısıdır. Bütün toplumlarda doğuştan gelen biyolojik farklılıklar kültürel olarak yorumlanıp değerlendirilir. Böylece kadınlar ve erkeklerin hangi davranış ve faaliyetleri yapabileceklerine, hangi haklara ve güce kimin ne derece sahip olduğuna veya sahip olması gerektiğine ilişkin toplumsal beklentiler geliştirilir. Bu öz, toplumsal cinsiyet temelli asimetrisinin yani farklılıklar ve eşitsizliklerin varlığıdır (Ecevit, 2003:83). Söz konusu toplumsal kalıp yargılarına göre herhangi bir insanla ilgili beklentilerin neler olacağı doğrudan cinsiyete bağlıdır. Buna göre erkeklerden güçlü olmaları, ailelerini geçindirmeleri, çevre üzerinde belirli bir etkinlik ve kontrol sağlamaları; kadınlardan ise sabırlı, anlayışlı olmaları, evi çekip çevirmeleri, insan ilişkilerini düzenlemeleri beklenmektedir (İmamoğlu, 1991:832). Bu en açık şekilde, toplumda önemli bir kurum olan ailede kendini gösterir. Bu nedenle çalışmanın evrenini ev kadınları oluşturmaktadır.

Araştırma kapsamına alınacak olan kadınların seçiminde basit rasgele örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Basit rasgele örnekleme yöntemi en temel örneklem seçim yöntemlerinden biridir. Basit rasgele örnekleme, elde edilmesi istenen bilgide farklılık yaratacak herhangi bir faktörün olmadığı, kitledeki bireylere ulaşmanın olanaklı olduğu durumlarda basit rasgele seçim yöntemine göre örneklem oluşturulmasına denir. Bu yöntemde uygun örneklem büyüklüğü belirlendikten sonra, basit rasgele örnek seçim yöntemi ile örnekler seçilir. Seçim sonrası oluşan örneklem

istatistikleri hesaplanarak kitle parametreleri için kestirimler yapılır (Fre-
richs, 2008). Bu amaçla Karabük İl Sağlık Müdürlüğü 100.Yıl Aile Sağ-
lık Merkezinin bağlı yerleşim alanlarında oturan ev kadınlarından evreni
temsil edebilecek örneklem sayısı istatistiksel olarak belirlenerek top-
lam 900 evli kadın araştırmaya alınmıştır. Araştırma örneklemini oluş-
turan 900 ev kadının adreslerinin belirlenmesinde 100.Yıl Aile Sağlık
Merkezi'nin kayıtlarından yararlanılmıştır. Her bölgedeki toplam hane
sayısı, o bölgede uygulanacak anket sayısına bölünerek örnek aralığı sap-
tanmıştır. Daha sonra tesadüfi sayılar tablosundan rasgele seçilen sayıdan
başlanarak örnek aralığı kadar sayılmış ve çıkan hane araştırma kapsa-
mına alınmıştır. Toplam anket sayısına ulaşıncaya kadar seçime devam
edilmiştir. Anketin uygulanması sırasında Karabük ilinde yaşamayan,
herhangi bir işte tam zamanlı olarak çalışan ve görüşmeyi kabul etmeyen
kadınlar araştırma kapsamı dışında bırakılmıştır. Çalışmada doğru ve ek-
siksiz olarak doldurulan 740 anket değerlendirmeye alınmıştır. Anketin
cevaplanma oranı %82.2'dir.

2- Veri Toplama Araçları

Ev kadınlarının sosyal güvenlik sistemi hakkındaki bilgi düzeyleri, gö-
rüşleri ve memnuniyetlerini belirlemek amacıyla literatür bilgileri ışığın-
da çok sorulu bir anket formu oluşturulmuştur (Okur, 2004:367; Born-
stein, 2009:261 Özcan, 2003:269; Fuwa ve Cohen, 2007:520-24; Brown,
Damm ve Sharara, 2002:35-8; İlkaracan Ajas, 2009:70-2). Toplam 15
sorudan oluşan anket formu kadınların kolaylıkla cevaplayabilmeleri için
mümkün olduğunca basit bir dille hazırlanmıştır.

Hazırlanan anket formu üç bölümden oluşmaktadır. Anket formunun bi-
rinci bölümünde yer alan sorular ev kadınlarının demografik özelliklerini
(yaş, öğrenim durumu, evlilik durumu, evlilik süresi, aylık gelir düzeyi,
ek gelir kaynakları ve sosyal güvenliğe sahip olma durumu) belirlemeye
yöneliktir. İkinci bölümde ise ev kadınlarının sosyal güvenlik sistemine
üye olma durumları, sosyal güvenlik sistemine üye olan ev kadınlarının
sistemden kimin üzerinden yararlandıkları, ülkemizdeki sosyal güvenlik
sistemi hakkındaki bilgi düzeyleri ile özel sigorta veya sosyal sigorta ara-
sında tercih yapmaları gerekirse hangisini tercih edecekleri sorulmuştur.

Üçüncü bölümde ev kadınlarının sosyal güvenlik sistemine ilişkin gö-
rüşlerini belirleyebilmek amacıyla "Ülkemizdeki mevcut sosyal güvenlik

sistemi güven verici midir?”, “Ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin ev kadınları için yapmış olduğu çalışmalar yeterli midir?” ve “Ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemi kadınlara ve erkeklere aynı güvenceyi sağlıyor mu?” şeklinde sorular yöneltilmiştir. Her bir soru katılımcılar tarafından beş basamaklı likert tipi cevap skalası (cevaplar 1 – 5 ile puanlanmaktadır) ile değerlendirilmiştir. Bu bölümde ayrıca ev kadınlarının sosyal güvenliğe ilişkin memnuniyetlerini belirlemeye yönelik çeşitli ifadelerin olduğu 8 maddeye yer verilmiştir. Araştırma kapsamına alınan kadınların bu ifadeleri “Hiç memnun değilim (1), Memnun değilim (2), Kararsızım (3), Memnunum (4), Çok memnunum (5)” seçeneklerinden biri ile değerlendirmeleri istenmiştir.

3- Araştırma Verilerinin Toplanması

Anket formunun aksayan yönlerinin olup olmadığının araştırılması amacıyla anket formu rasgele seçilen 25 kadına uygulanmıştır. Yapılan ön anket çalışması sonucunda ev kadınlarından gelen geri bildirimler doğrultusunda gerekli düzeltmeler yapılarak anket formuna son şekli verilmiştir.

Araştırmanın verileri toplanmadan önce Karabük İl Sağlık 100. Yıl Aile Sağlık Merkezi ile görüşmeler yapılmış ve çalışmanın anket uygulama aşamasında gerekli olan izinler alınmıştır. Araştırmanın anket formu 5 Mayıs – 15 Haziran 2011 tarihleri arasında uygulanmıştır. Anket formunu herhangi bir işte tam zamanlı olarak çalışmayan evli veya bekar ev kadınlarının doldurması istenmiş, katılımcıların anlayamadıkları noktalarda araştırmacılar tarafından gerekli açıklamalar yapılmıştır. Gerçeğe daha yakın bilgiler alınacağı düşüncesi ile araştırmaya katılan kadınlardan ankete isim ve adres yazmaları istenmemiştir. Anket formunun cevaplanması yaklaşık 10-15 dk. sürmüştür.

4- Verilerin Analizi

Veri toplama aracı (anket formu) ile elde edilmiş olan bilgiler “SPSS for Windows 15.0” istatistik paket programı ile analiz edilmiştir. Öncelikle bütün sorular için sıklık dağılımları çıkarılmıştır. Çalışmada kullanılacak olan verilere ilişkin ortalamalar ve standart sapmalar hesaplanmıştır.

Araştırma sonucunda sorular ve bağımsız değişkenlere ilişkin tanımlayıcı istatistikler olan mutlak ve yüzde değerleri gösteren frekans tabloları ha-

zırlanmıştır. Ev Kadınlarının Sosyal Güvenlik Sistemi hakkındaki görüşlerine ilişkin sorular ve bağımsız değişkenler (yaş, öğrenim durumu, aylık gelir düzeyi, evlilik durumu) arasındaki farkın istatistiksel olarak önemli olup olmadığı “İki Ortalama Arasındaki Farkın Önemlilik Testi (t-testi)”, “Tek Yönlü Varyans Analizi (ANOVA)” ve “Ki Kare” analizleri ile test edilmiştir. Ev Kadınlarının Sosyal Güvenlik Sistemi hakkındaki görüşleri ile yaş ve evlilik durumu arasındaki ilişkiyi belirlemek amacıyla t-testi, öğrenim durumu ve aylık gelir düzeyi arasındaki ilişkiyi belirlemek amacıyla tek yönlü varyans analizi kullanılmıştır. ANOVA analizi sonucunda farklılık önemli bulunduğunda farklılığın hangi grup ya da gruplardan kaynaklandığı “Çoklu Karşılaştırma Testi (Tukey)” ile kontrol edilmiş ve sonuçlar tablolar halinde verilmiştir (Büyüköztürk, 2007:30).

B- Bulgular ve Tartışma

1- Kadınların Demografik Bilgileri

Çalışmaya katılan ev kadınlarının %92.2’si evlidir. Kadınların evlilik süreleri 1 ile 50 yıl arasında değişmekte olup ortalama evlilik süresi 19 yıldır. 21 yıl ve daha uzun süredir evli olanların oranı yarıya yakındır (%43.3) (Tablo 1).

Araştırma kapsamına alınan ev kadınlarının yaş ortalaması 40.8 (SS:13.6) ve %60.0’ı 36 yaş ve üzerindedir. Kadınların %32.1’nin 2, %19.3’nün 1, %18.9’nün 3, %13.5’nin de 4 ve daha fazla sayıda çocuğunun olduğu, %16.1’nin ise çocuk sahibi olmadığı belirlenmiştir (Tablo 1).

Ev kadınlarının veya ailelerinin aylık gelir düzeylerinin 100 – 10.000 TL arasında farklılık gösterdiği, kadınların veya ailelerin aylık gelir ortalamasının ise 1328 TL olduğu bulunmuştur. Kadınların yarıdan biraz fazlası gelir düzeylerinin (%58.6) orta, %36.8’i düşük, %4.6’sı ise yüksek olduğunu düşünmektedir. Çalışmaya dahil edilen kadınlar arasında ilköğrenim mezunu olanlar (%59.9) önde gelmekte, bunu %26.8 ile orta öğrenim, %13.4 ile yüksek öğrenim mezunu olanlar izlemektedir. Kadınların %73.9’u herhangi bir ek gelire sahip olmayıp, %15.1’inin kira geliri, %4.9’unun ticari, birbirine eşit oranlarda %2.6’sının hem üretim (tarım) geliri hem de birden fazla ek gelir kaynağı, %0.9’unun ise faiz geliri vardır (Tablo 1).

Tablo 1. Kadınların Demografik Bilgileri

| Değişkenler | Sayı | % | Ort. (SS) | Min | Max |
|------------------------------------|------|------|-----------------------|--------------|---------------|
| Medeni Durum | | | | | |
| Bekar | 58 | 7.8 | | | |
| Evli | 682 | 92.2 | | | |
| Evlilik Süresi | | | 18.9 (13.5) | 1 yıl | 50 yıl |
| Yaş | | | 40.8 (13.6) | 19 | 84 |
| ≤35 | 296 | 40.0 | | | |
| ≥ 36 | 444 | 60.0 | | | |
| Çocuk Sayısı | | | | | |
| Çocuğu olmayanlar | 117 | 16.1 | | | |
| Bir | 140 | 19.3 | | | |
| İki | 233 | 32.1 | | | |
| Üç | 137 | 18.9 | | | |
| Dört ve daha fazla | 98 | 13.5 | | | |
| Ailenin Aylık Toplam Geliri | | | 1327.7 (895.7) | 100 | 10.000 |
| Düşük | 272 | 36.8 | | | |
| Orta | 434 | 58.6 | | | |
| Yüksek | 34 | 4.6 | | | |
| Öğrenim Düzeyi | | | | | |
| İlköğrenim mezunu | 443 | 59.9 | | | |
| Orta öğrenim mezunu | 198 | 26.8 | | | |
| Yükseköğrenim mezunu | 99 | 13.4 | | | |
| Ek Gelir Kaynakları | | | | | |
| Kira | 112 | 15.1 | | | |
| Faiz (sermaye geliri) | 7 | 0.9 | | | |
| Üretim | 19 | 2.6 | | | |
| Ticari kazanç | 36 | 4.9 | | | |
| Yok | 547 | 73.9 | | | |
| Birden fazla ek gelir kaynağı | 19 | 2.6 | | | |

Araştırma kapsamına alınan kadınlar arasında Sosyal Sigortalar Kurumuna (SSK) üye olduğunu belirtenler önde gelmekte (%59.1), bunu %17.6 ile T.C. Emekli Sandığına, %11.6 ile Bağ-Kur aracılığı ile bir sosyal gü-

venlik sistemine üye olduğunu belirtenler izlemektedir. Bu sonuç kadınların yaşı, öğrenim durumları, gelir düzeyi ve evlilik durumu açısından da farklılık göstermemektedir. Kadınların sosyal güvenliğe sahip olma durumu ile bağımsız değişkenler arasındaki ilişkiye istatistiksel açıdan bakıldığında; kadınların sosyal güvenliğe sahip olma durumunun yaş ($X^2=17.319$; $sd=5$; $p<.05$), öğrenim durumu ($X^2=24.887$; $sd=10$; $p<.05$) ve gelir düzeyi ($X^2=49.076$; $sd=10$; $p<.05$) açısından anlamlı bir farklılık gösterdiği bulunmuştur (Tablo 2.).

Ev kadınlarının %81.4'ü sosyal güvenlik sistemine eşlerinin üzerinden üye olduklarını belirtirken, bunu sırasıyla kendisinin (%13.1) üye olduğunu ve anne ve babasının (%5.5) üzerinden üye olduğunu belirtenler izlemektedir. Bu bulgu kadınların yaşları, öğrenim durumları ve gelir düzeyleri açısından değişmezken, evlilik durumu açısından farklılık göstermektedir. Evli olan kadınların %85.6'sı eşlerinin üzerinden, bekar olan kadınların ise %53.6'sı anne ve babalarının üzerinden sosyal güvenlik sistemine üyedir. Kadınların sosyal güvenlik sistemine üye olma şekilleri ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkinin önemli olduğu bulunmuştur (Yaş: $X^2=11.134$ $sd=2$, $p<.05$; Öğrenim Durumu: $X^2=75.574$ $sd=4$, $p<.05$; Gelir Düzeyi: $X^2=46.374$ $sd=4$, $p<.05$; Evlilik Durumu: $X^2=271.268$ $sd=2$, $p<.05$). Bu sonuç ev ve aile bireyleri ile ilgili sorumlulukları yerine getiren kadınların iş hayatında yer almadıklarında sosyal güvenlik sisteminde aktif sigortalı olarak yer alamadıkları (İlkaracan Ajas, 2009; KEİG, 2008) gerçeğini doğrulamaktadır.

Ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemine ilişkin bilgi düzeylerini belirlemek amacıyla yöneltilen soruya kadınların %32.3'ü hiçbir bilgisi olmadığı, %30.5'i herhangi bir sorun yaşadığında nerelere başvurması gerektiğini bildiği, %25.7'si sosyal güvenlik sistemine ilişkin faaliyetleri medyadan takip ettiği şeklinde cevaplandırmıştır. Kadınların sosyal güvenlik sistemine ilişkin bilgi düzeyleri, kadınların yaşları, öğrenim durumları, aylık gelir düzeyleri ve evlilik durumlarına göre farklılık göstermektedir. Yaşı 36 ve üzerinde (%38.5), ilköğrenim mezunu (%44.9), aylık gelir düzeyi düşük (%41.0) ve bekar olanlar (%44.8) arasında sosyal güvenlik sistemi hakkında hiçbir bilgisinin olmadığını belirtenlerin oranının daha yüksek olduğu saptanmıştır. İstatistiksel incelemeler sonucunda da sosyal güvenlik sistemine ilişkin bilgi düzeyleri kadınların yaşları ($X^2=29.370$, $sd=5$, $p<.05$), öğrenim durumları ($X^2=130.729$, $sd=10$, $p<.05$) ve aylık

gelir düzeyleri ($X^2=47.743$, $sd=10$, $p<.05$) arasındaki ilişki önemli iken, evlilik durumu ($X^2=6.263$, $sd=5$, $p>.05$) ile olan ilişkinin önemsiz olduğu görülmüştür (Tablo 2). Bu sonuç kadınların sosyal güvenlik sistemine genellikle eşlerinin veya ebeveynlerinin üzerinden üye olmaları nedeniyle doğrudan sistem hakkında bilgi edinmeye ihtiyaç duymadıkları düşüncesini uyandırmaktadır. Diğer taraftan bulgulara göre ileri yaşlarda olan düşük öğrenim durumuna sahip ve düşük gelir grubunda yer alan kadınlar arasında sosyal güvenlik sistemine yönelik hiçbir bilgisinin olmadığını belirtenlerin oranının yüksek olması ise eğitimin önemini ortaya koymaktadır. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) 2011 yılı sonuçlarına göre 3.171.270 kişi okuma-yazma bilmemekte olup bunların 2.617.566'sını kadınlar oluşturmaktadır (KSGM, 2012:12).

Sosyal güvenlik sistemini tercih etme şansları olsaydı hangi sistemi tercih edecekleri sorulduğunda; kadınların çoğunluğu (%78.8) sosyal sigortayı tercih edeceklerini belirtmişlerdir. Bu durum kadınların yaşları, öğrenim durumları, aylık gelir düzeyleri ve evlilik durumları açısından da farklılık göstermemektedir. Ancak yapılan istatistiksel incelemeler sonucunda sosyal güvenlik sistemi tercihi ile kadınların öğrenim durumları ($X^2=9.788$, $sd=4$, $p<.05$) arasındaki ilişkinin önemli, yaş ($X^2=2.002$, $sd=5$, $p>.05$), aylık gelir düzeyi ($X^2=3.792$, $sd=4$, $p>.05$) ve evlilik durumu ($X^2=3.606$, $sd=2$, $p>.05$) arasındaki ilişkinin ise önemsiz olduğu belirlenmiştir (Tablo 2). Ev kadınlarının yararlanabilecekleri iki tür sosyal güvenlik sisteminden söz edilebilir. Birincisi sosyal sigorta ikincisi ise özel sigorta'dır. Sosyal sigorta zorunlu bir sigorta tekniğidir ve zorunluluk özelliği ile özel sigortadan ayrılır. Sosyal sigorta, devletin kanun zoruyla bir ülkede yaşayan vatandaşların sosyal güvenlik alanında sosyal dayanışmaya itilmesini sağlayan bir sigorta tekniğidir. Özel sigorta, aynı riskle karşı karşıya kalmış olan kimselerin bu riskin sonuçlarına karşı dayanışmaya girmesini sağlayan bir tekniktir. Özel sigortada kişi ne kadar çok prim öder ise garanti altına almak istediği risk konusu varlığı da o kadar yüksek bir karşılık sağlayacak şekilde riskini sigortalayana devredebilir. Dolayısı ile sigortacının risk sonucunda karşılayacağı miktar, sigortaya ödeyebileceği prim miktarı ile doğru orantılı olarak artar (Arıcı, 1999:26,88). Çalışmanın sonuçlarına göre sosyal sigortayı tercih edenlerinin oranının yüksek olmasından dolayı kadınların ulusal sosyal güvenlik sistemine daha çok güvendiklerini ifade etmek mümkündür.

Tablo 2. Kadınların Sosyal Güvenlik Sistemine Üye Olma, Sistem Hakkında Bilgi Sahibi Olma Durumları ve Sosyal Güvenlik Sistemi Tercihleri

| Sosyal Güvenlik Sistemine Üye Olma, Sistem Hakkında Bilgi Sahibi Olma Durumları ve Sosyal Güvenlik Sistemi Tercihleri | Bağımsız Değişkenler | | | | | | | | | | |
|---|----------------------|--|-------|--|-------|------|---|-------|------|---|-------|
| | TOPLAM | Yaş | | Öğrenim Düzeyi ¹ | | | Gelir Düzeyi ² | | | Evlilik Durumu | |
| | | ≤35 | ≥36 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | Bekar | Evli |
| | | N=296 | N=444 | N=443 | N=198 | N=99 | N=383 | N=280 | N=77 | N=58 | N=682 |
| SG Sahip Olma Durumu | N=740 | X²=17.319 SD=5; 004* | | X²=24.887 SD=10; 006* | | | X²=49.076 SD=10; 000* | | | X²=3.350 SD=5; 646 | |
| Yok | 53 | 7.8 | 6.8 | 7.2 | 8.6 | 4.0 | 6.3 | 8.6 | 6.5 | 3.4 | 7.5 |
| TC Emekli Sandığı | 130 | 11.1 | 21.8 | 13.8 | 19.2 | 31.3 | 11.5 | 21.8 | 32.5 | 15.5 | 17.7 |
| BAĞ – KUR | 86 | 11.5 | 11.7 | 11.7 | 12.6 | 9.1 | 9.9 | 12.1 | 18.2 | 15.5 | 11.3 |
| SSK | 437 | 63.9 | 55.9 | 61.2 | 57.6 | 52.5 | 65.0 | 56.1 | 40.3 | 62.1 | 58.8 |
| Yeşil Kart | 22 | 4.4 | 2.0 | 4.1 | 1.5 | 1.0 | 5.2 | 0.7 | 0.0 | 3.4 | 2.9 |
| Özel Sigorta | 12 | 1.4 | 1.8 | 2.0 | 0.5 | 2.0 | 2.1 | 0.7 | 2.6 | 0.0 | 1.8 |
| SGS'ne Üye Olma Şekilleri | N=687 | X²=11.134 SD=2; 004* | | X²=75.574 SD=4; 000* | | | X²=46.374 SD=4; 000* | | | X²=271.268 SD=2; 000* | |
| Eş üzerinden | 559 | 75.5 | 85.3 | 88.3 | 81.2 | 51.6 | 83.6 | 85.5 | 55.6 | 33.9 | 85.6 |
| Anne veya baba üzerinden | 38 | 8.1 | 3.9 | 4.1 | 6.6 | 9.5 | 6.7 | 3.5 | 6.9 | 53.6 | 1.3 |
| Kendisi | 90 | 16.5 | 10.9 | 7.5 | 12.2 | 38.9 | 9.7 | 10.9 | 37.5 | 12.5 | 13.2 |
| SGS Hakkında Bilgi Düzeyi | N=740 | X²=29.370 SD=5; 000* | | X²=130.729 SD=10; 000* | | | X²=47.743 SD=10; 000* | | | X²=6.263 SD=5; 282 | |
| Hiçbir bilgim yok | 239 | 23.0 | 38.5 | 44.9 | 14.1 | 12.1 | 41.0 | 25.4 | 14.3 | 44.8 | 31.2 |
| Yaptığı tüm faaliyetleri medyadan takip ediyorum | 190 | 27.7 | 24.3 | 25.5 | 29.3 | 19.2 | 24.5 | 27.9 | 23.4 | 24.1 | 25.8 |
| Kanunları ve yasaları biliyorum | 43 | 9.8 | 3.2 | 1.8 | 9.1 | 17.2 | 3.4 | 6.4 | 15.5 | 6.9 | 5.7 |
| Herhangi bir sorun yaşadığımda nerelelere başvuracağımı biliyorum | 226 | 33.8 | 28.4 | 21.9 | 43.4 | 43.4 | 25.1 | 35.0 | 41.6 | 20.7 | 31.4 |
| Eşim ilgileniyor | 11 | 1.4 | 1.6 | 2.3 | .5 | - | 1.8 | 1.1 | 1.3 | - | 1.6 |
| Gereken her şeyi biliyorum | 31 | 4.4 | 4.1 | 3.6 | 3.5 | 8.1 | 4.2 | 4.3 | 3.9 | 3.4 | 4.3 |
| SGS Tercihi | N=740 | X²=2.002 SD=5; 367 | | X²=9.788 SD=4; 044* | | | X²=3.792 SD=4; 435 | | | X²=3.606 SD=2; 165 | |
| Özel sigorta | 81 | 12.8 | 9.7 | 8.1 | 14.6 | 16.2 | 8.9 | 11.8 | 18.2 | 5.2 | 11.4 |
| Sosyal Sigorta | 583 | 77.7 | 79.5 | 80.6 | 76.3 | 75.8 | 82.2 | 77.1 | 67.5 | 79.3 | 78.7 |
| Bilmiyorum | 76 | 9.5 | 10.8 | 11.3 | 9.1 | 8.1 | 8.9 | 11.1 | 14.3 | 15.5 | 9.9 |

*p<.05 ¹ 1=İlköğrenim mezunu, 2=Orta öğrenim mezunu, 3=Yükseköğrenim mezunu, ² 1=Düşük, 2=Orta, 3=Yüksek

Çalışmada ev kadınlarının sosyal güvenlik sistemine ilişkin görüşleri ile bağımsız değişkenler arasındaki ilişki Tablo 3'te verilmiştir. Tablo 3'teki bulgulara göre ülkemizdeki mevcut sosyal güvenlik sistemini az derecede güven verici bulanlar önde gelmektedir (%31.4). Kadınların %30.4'ünün ise bu konuda kararsız olması dikkat çekici bir bulgudur. Bu sonuç kadınların SGS ve işleyişi hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları için kararsız kaldıklarını düşündürmektedir. Kadınların konuya yönelik görüşleri ile yaşları arasındaki farkın anlamlı olduğu ($t_{(738)} = -2.534$; $p < .05$) ve bu farklılığın 35 yaş ve üzeri yaş grubunda yer alan kadınlardan kaynaklandığı bulunmuştur (≥ 35 yaş grubu: $M=2.4$, $SS=1.1$; ≤ 35 yaş grubu: $M=2.6$, $SS=1.1$). Diğer bir ifade ile 35 ve daha yukarı yaş grubunda olan kadınların sosyal güvenlik sistemine yönelik olarak daha çok bilgiye sahip olduklarını söylemek mümkündür. Kadınların ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemini güven verici bulmaya ilişkin görüşleri ile aylık gelir düzeyi arasında da istatistiksel açıdan farklılığın anlamlı olduğu ve bu farklılığın düşük gelir düzeyi ($M=2.4$ $SS=1.1$) ile orta gelir düzeyinde yer alan ($M=2.7$, $SS=1.1$) kadınlar arasındaki farktan kaynaklandığı görülmektedir ($F_{(2-739)} = 4.848$, $p < .05$). Gelir düzeyi yükseldikçe SGS güvenli bulan kadınların oranı da artmaktadır.

Kadınların yarısından biraz fazlasının (%52.0) ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin ev kadınları için yapmış olduğu çalışmaları çok yetersiz olarak değerlendirmesi, farklı bir çalışmada incelenebilecek bir sonuç olarak ifade edilebilir. SGS'nin ev kadınları için yapmış olduğu çalışmaların yeterli (%8.9) ve çok yeterli (2.0) olduğunu düşünenlerin oranının oldukça düşük olması gerek araştırmacılar gerekse politika belirleyiciler açısından üzerinde durulması gereken bir konudur. Çalışmada kadınların ülkemizdeki SGS'nin ev kadınları için yapmış olduğu çalışmaları yeterli bulma durumu ve aylık gelir düzeyi arasındaki ilişkinin istatistiksel açıdan önemli olduğu belirlenmiştir ($F_{(2-739)} = 11.816$, $p < 0.001$). İstatistiksel olarak bu farklılığın hangi grup ya da gruplardan kaynaklandığını saptamak amacıyla yapılan Tukey testi sonucunda düşük gelir düzeyi ($M:1.6$, $SS:1.0$) ile orta ($M:2.0$, $SS:1.1$) ve yüksek gelir düzeyinde ($M:2.2$, $SS:1.2$) yer alan kadınlar arasında anlamlı farklılık olduğu görülmektedir. Düşük gelir düzeyinde yer alan ev kadınları ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin ev kadınları için yapmış olduğu çalışmaları diğer gelir düzeyinde olan kadınlara göre daha yetersiz bulmaktadırlar.

Çalışmada, ev kadınlarının sosyal güvenlik sisteminin kadınlara ve er-

keklere aynı güvenceyi sağlama durumuna ilişkin görüşleri değerlendirildiğinde; eşit hakları sağlamadığını düşünenlerin oranı hiç sağlamıyor ve sağlamıyor seçenekleri birlikte alındığında yarıdan fazladır (Hiç sağlamıyor %30.0; sağlamıyor %24.7). Kadınların sosyal güvenlik sisteminin kadınlara ve erkeklere aynı güvenceyi sağlama durumuna yönelik görüşlerine ilişkin puan ortalamaları ile gelir düzeyi arasındaki ilişkinin ($F_{(2-739)}=5.398$, $p<.05$) istatistiksel olarak önemli olduğu bulunmuştur. Anlamlılığın hangi gelir grubu ya da gruplarından kaynaklandığını belirlemek amacıyla yapılan Tukey testi sonucunda düşük gelir düzeyi (M:2.3, SS:1.3) ile orta (M:2.6, SS:1.3) ve yüksek gelir (M:2.9,SS:1.3) düzeyleri arasında anlamlı farklılık saptanmıştır. Başka bir deyişle düşük gelir düzeyinde yer alan ev kadınları orta ve yüksek gelir düzeyinde yer alan ev kadınlarına göre sosyal güvenlik sisteminin kadınlara ve erkeklere aynı güvenceyi sağlamadıklarını düşünmektedirler (Tablo 3).

Tablo 3. Kadınların SGS Yönelik Düşüncelerine İlişkin Yüzde Değerleri, İki Ortalama Arasındaki Farkın Anlamlılık Testi İçin T Testi ve Varyans Analizi Sonuçları

| Kadınların SGS Yönelik Düşünceleri | Sıklık Dağılımı | N (740) | % | Bağımsız Değişkenler | | | |
|--|-----------------|---------|------|-------------------------|--------------------|------------------------------|------------------------|
| | | | | Yaş | Öğrenim Durumu | Aylık Gelir Düzeyi | Evlilik Statüsü |
| Ülkemizdeki mevcut sosyal güvenlik sistemi güven verici midir? | Çok az | 136 | 18.4 | $t=-2.534, 738; .011^*$ | F=0.837; 739; .433 | F=4.849; 739; 008* | t=1.040, sd:738; .299 |
| | Az | 232 | 31.4 | | | | |
| | Kararsız | 225 | 30.4 | | | | |
| | Çok | 113 | 15.3 | | | | |
| | Oldukça | 34 | 4.6 | | | | |
| Ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin ev kadınları için yapmış olduğu çalışmalar yeterli midir? | Çok yetersiz | 385 | 52.0 | t=0.696; 738; .487 | F=0.650; 739; .522 | F=11.816; 739; 000*** | t=-0.505, sd:738; .613 |
| | Yetersiz | 181 | 24.5 | | | | |
| | Kararsız | 93 | 12.6 | | | | |
| | Yeterli | 66 | 8.9 | | | | |
| | Çok yeterli | 15 | 2.0 | | | | |
| Ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemi kadınlara ve erkeklere aynı güvenceyi sağlıyor mu? | Hiç sağlamıyor | 222 | 30.0 | t=-1.249 738; .212 | F=0.398; 739; .672 | F=5.398; 739; 005* | t=1.121, sd:738; .262 |
| | Sağlamıyor | 183 | 24.7 | | | | |
| | Kararsız | 172 | 23.2 | | | | |
| | Sağlıyor | 90 | 12.2 | | | | |
| | Çok sağlıyor | 73 | 9.9 | | | | |

*p<.05; **p<.01; ***p<.001

Kadınların SGS'ne yönelik memnuniyet düzeylerine ilişkin görüşlerine Tablo 4'de yer verilmiştir. Tablo incelendiğinde kadınların sosyal güvenlik sistemine yönelik ifadelerle ilişkin genel memnuniyet düzeyi (M=3.7, SS=0.8) ortalamasının üstündedir. En yüksek puan ortalaması "Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı tedavi hizmetlerinden memnun olma" (M=2.7) ifadesine ilişkin olup, "Emekli maaşı miktarlarından memnun olma" ve "Sosyal güvenlik sisteminin ev kadınlarına yönelik sosyal sigorta çalışmalarından memnun olma" (M=1.8) en düşük puan ortalamalarına sahip ifadelerdir (Tablo 4). Elde edilen bulgular doğrultusunda ev kadınlarının maaş, ücretler ve kadınlara yönelik sosyal güvenlik çalışmalarına ilişkin memnuniyet düzeyi düşük iken tedavi hizmetlerine ilişkin memnuniyet düzeyinin daha yüksek olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo 4. Kadınların Sosyal Güvenlik Sistemine Yönelik Düşünceleri, Ortalama ve Standart Sapma

| Kadınların SGS'ne yönelik memnuniyet düzeylerine ilişkin düşünceleri | N | ORT. | SS |
|--|------------|------------|------------|
| 1. Ülkemizdeki mevcut sosyal güvenlik hizmetlerinden memnun musunuz? | 740 | 2.5 | 1.1 |
| 2. Sosyal güvenlik sisteminin gelecek ve sağlıkla ilgili endişelerinizi giderme düzeyinden memnun musunuz? | 740 | 2.5 | 1.2 |
| 3. Emekli maaşı miktarlarından memnun musunuz? | 740 | 1.8 | 1.1 |
| 4. Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı ilaç vb. katılım paylarından memnunsunuz? | 740 | 2.1 | 1.1 |
| 5. Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı tedavi hizmetlerinden memnun musunuz? | 740 | 2.7 | 1.3 |
| 6. Sosyal güvenlik sisteminin ev kadınlarına yönelik sosyal sigorta çalışmalarından memnun musunuz? | 740 | 1.8 | 1.0 |
| 7. Sosyal güvenlik sisteminin yaşam kalitenize olan etkisinden memnun musunuz? | 740 | 2.5 | 1.2 |
| 8. Sosyal güvenlik sisteminin gelecekteki yaşam kalitenize olan etkisinden memnun musunuz? | 740 | 2.3 | 1.2 |
| Toplam | 740 | 3.7 | 0.8 |

Ev kadınlarının sosyal güvenlik sistemine yönelik memnuniyet düzeyleri ve bağımsız değişkenler (yaş, öğrenim durumu, aylık gelir düzeyi,

evlilik statüsü) arasındaki ilişkiyi belirlemek amacıyla yapılan t-testi ve varyans analizi sonuçları Tablo 5'te görülmektedir. Elde edilen sonuçlara göre kadınların sosyal güvenlik sistemine yönelik memnuniyet düzeyleri ile yaş ($t_{(738)}=2.082$, $p<.05$) ve aylık gelir düzeyleri ($F_{(2-739)}=17.111$, $p<.05$) arasında anlamlı bir farklılık vardır. Kadınların sosyal güvenlik sistemine yönelik memnuniyet düzeyleri ile kadınların yaşları arasındaki farklılığın 36 ve üzeri yaştan kaynaklandığı, aylık gelir düzeyleri arasındaki farklılığın ise düşük gelir ($M=17.5$, $SS=6.3$) ile orta ($M=19.1$, $SS=6.7$) ve yüksek gelir ($M=19.3$, $SS=6.4$) düzeyinde yer alan kadınlar arasındaki farklılıktan kaynaklandığı saptanmıştır. Araştırmada kadınların öğrenim durumu ve evlilik durumu ile sosyal güvenlik sistemine yönelik memnuniyet düzeyleri arasındaki ilişkinin anlamsız olduğu bulunmuştur (Tablo 5).

Tablo 5. Kadınların SGS Yönelik Memnuniyet Düzeylerine İlişkin Düşünceleri Ortalama, Standart Sapma, İki Ortalama Arasındaki Farkın Anlamlılık Testi İçin T Testi ve Varyans Analizi Sonuçları

| Bağımsız Değişkenler | Tanımlayıcı İstatistikler | | | İstatistiksel Test Sonucu | | |
|-----------------------------------|---------------------------|------|-----|---------------------------|------------|---------------|
| | N | M | SD | | | |
| Yaş (N=740) | | | | t=-2.082 | 738 | .038* |
| ≤35 | 296 | 17.7 | 6.3 | | | |
| ≥36 | 444 | 18.7 | 6.6 | | | |
| Öğrenim Durumu (N=740) | | | | F=0.371 | 739 | .690 |
| İlköğrenim mezunu | 443 | 18.4 | 6.5 | | | |
| Orta öğrenim mezunu | 198 | 18.0 | 6.2 | | | |
| Yüksek Öğrenim mezunu | 99 | 18.2 | 7.0 | | | |
| Aylık Gelir Düzeyi (N=740) | | | | F=17.111 | 739 | .000** |
| Düşük | 383 | 17.5 | 6.3 | | | |
| Orta | 280 | 19.1 | 6.7 | | | |
| Yüksek | 77 | 19.3 | 6.4 | | | |
| Evlilik Statüsü (N=740) | | | | t=0.456 | 738 | .649 |
| Evli | 682 | 18.7 | 6.8 | | | |
| Bekar | 58 | 18.2 | 6.5 | | | |

* $P>.05$; ** $P>.001$

SONUÇ ve ÖNERİLER

Araştırmadan elde edilen sonuçlara göre;

- Kadınların yarısından biraz fazlası Sosyal Sigortalar Kurumuna (SSK) üye olup sosyal güvenliğe sahip olma durumu yaş, öğrenim durumu ve aylık gelir düzeyine göre anlamlı farklılık göstermektedir. Kadınlar arasında eşleri üzerinden bir sosyal güvenlik sistemine üye olanların oranı da yüksektir.
- Araştırma kapsamına alınan kadınlar arasında mevcut uygulamadaki sosyal güvenlik sistemi hakkında hiçbir bilgisinin olmadığını ifade edenlerin oranı yüksek olup, bilgi sahibi olma durumu kadınların yaşlarına, öğrenim durumlarına ve aylık gelir düzeylerine göre farklılaşmaktadır.
- Kadınların yaklaşık üçte biri (%31.4) ülkemizdeki mevcut SGS'nin güven verici olmadığını düşünmekte, yarısından biraz fazlası (%52.0) ülkemizdeki SGS'nin ev kadınları için yapmış olduğu çalışmaları yetersiz bulmakta ve yine yaklaşık üçte biri (%30.0) ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin kadınlara ve erkeklere aynı güvenceyi sağlamadığı görüşündedir.
- Elde edilen sonuçlara göre ev kadınlarının ülkemizdeki mevcut sosyal güvenlik sistemine ilişkin memnuniyet düzeyleri (M:3.7,SS:0.8) iyi olarak değerlendirilebilir. Ülkemizdeki mevcut sosyal güvenlik sistemine ilişkin memnuniyet düzeyi bağımsız değişkenlere göre farklılık göstermektedir. Kadınların yaşları, öğrenim durumları ve aylık gelir düzeyleri yükseldikçe sosyal güvenlik sisteminden memnun olanların oranı da yükselmektedir.

Araştırma sonucunda; ev kadınlarının sosyal güvenlik sistemine yönelik bilgi ve görüşleri ile mevcut sosyal güvenlik sisteminin uygulamalarına ilişkin memnuniyet düzeyleri açısından yaş ve aylık gelir düzeylerinin önemli belirleyiciler olduğunu söylemek mümkündür. Kadınlar, var oluşlarından itibaren doğurganlıkları ile insan neslinin devamını sağlamış, aynı zamanda da üretkenlikleri ile çalışma yaşamında yer alarak ekonomiye katkıda bulunmuşlardır. Bu nedenle kadının özelde aile içinde, genelde ise toplumda sahip olduğu yerin önemi elbette ki tartışılmazdır (Atış, 2010:1). Kadın, toplum içerisinde bir birey olmanın yanında; ev-

de anne olmak, eş olmak, ev kadını olmak gibi sorumluluk gerektiren oldukça zor görevlere sahiptir. Diğer yandan toplumda cinsiyetçi rol dağılımı da, kadına benzer rol ve sorumluluklar yüklemektedir (Timur, Ege ve Bakış, 2006:51). Günümüzde süregelen kadın-erkek eşitsizliğinin en önemli kaynaklarından biri toplumsal cinsiyete dayalı iş bölümüdür. Dolayısıyla toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü sonucunda tek başlarına ev ve bakım işlerini üstlenen kadınlar işgücü piyasasının büyük ölçüde dışında kalmaktadırlar. Bu durumda aktif sigortalı olma koşulunu yerine getiremeyen ev kadınları ya eşleri ya da babaları üzerinden sosyal güvenceye sahip olmaktadır. Evli olmayan ya da babaları hayatta olmayan ev kadınları ise ne yazık ki sosyal güvenlik sisteminin dışında kalmaktadır. Sosyal güncenin yaşam kalitesinin ön koşullarından biri olması nedeniyle öncelikle kadın olmak üzere ailelerin yaşam kalitelerinin yükseltilebilmesi amacıyla çeşitli önerilerde bulunulabilir.

- Öncelikle kadınların özellikle ev kadınları arasında sosyal güvenliğin önemi ve şimdi ve gelecekteki yararları ile sosyal güvenlik sisteminin işleyişi konusunda farkındalık oluşturabilmek için eğitici programlar hazırlanması,
- Ev kadınları arasında farkındalık oluşturmak amacıyla sosyal güvenliğin önemi ve ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin işleyişi konusunda çeşitli tanıtıcı kitapçıklar, CD, broşürler veya kamu spotları hazırlanarak ücretsiz olarak dağıtımının sağlanması,
- Bireylerin, ailelerin sosyal güvenliğin önemine ilişkin yönlendirici nitelikte önerilerde bulunmak amacıyla özel ve kamu kuruluşlarında oluşturulacak uygun birimlerde danışmanlık hizmeti verilmesi ve bu konuda uzman olan eğitilmiş bireylerden yararlanılması,
- Kadını toplum içinde oluşabilecek tüm olumsuz koşullara karşı korumaya yönelik çalışmalarda bulunan kurum ve kuruluşlar özellikle aktif çalışma yaşamında yer almayan ve herhangi bir gelire sahip olmayan, eşi veya babasına bağımlı olan kadınları korumaya yönelik sosyal güvenlik politikaları oluşturulması için çalışmaların yürütülmesi,
- Ayrıca uygulamada yer alan sosyal güvenlik politikalarının gözden geçirilerek günün koşullarına uygun olarak güncellenmesi ve bu politikaların uygulanma süreçlerinin sık sık denetlenmesi,

- Toplumda ve aile içinde rol ve sorumlulukların dağılımında toplumsal cinsiyet bakış açısının ortadan kaldırılması ve eşitlikçi bir yaklaşımın desteklenmesi amacıyla siyasi alanda da sadece eşitlikçi politikaların oluşturulması ve yaygınlaştırılması değil, bunların etkin olarak uygulanması büyük önem taşımaktadır. Çünkü kadını göz ardı eden toplumsal normların değiştirilmesi, kadının insan haklarının desteklenmesi ile sağlanabilir.
- Bu çalışma ev kadınlarının sosyal güvenlik sistemine ilişkin görüşlerini inceleyen bir pilot çalışma niteliğindedir. Bu konuda gerek yabancı ülkelerde gerekse ülkemizde benzeri çalışmaların yürütülmemiş olması çalışmadan elde edilen sonuçları karşılaştırma açısından yetersiz kalmaktadır. Bunun için; farklı özellikteki örneklem gruplarıyla, farklı bölgelerde farklı demografik, sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel özellikleri de kullanılarak çalışmanın tekrarlanması, hem karşılaştırma imkânı sağlayacağı gibi hem de yeni kullanılan değişkenlerin etkilerinin belirlenmesinde yararlı olacaktır.

Kaynakça

Akın, Ayşe ve Simge Demirel (2003), “Toplumsal Cinsiyet Kavramı ve Sağlığa Etkisi”, *Cumhuriyet Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi*, 25(4): 73-82.

Alceylan, Çetin (2007), “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, *Bütçe Dünyası*, 2 (26): 70-85.

Arıcı, Kadir (1999), *Sosyal Güvenlik Dersleri*, Ankara.

Atış, Filiz (2010), “Ebelik/Hemşirelik 1. ve 4. Sınıf Öğrencilerinin Toplumsal Cinsiyet Rollerine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesi”, Çukurova Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Ebelik A.B.D. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana.

Ayhan, Abdurrahman (2012), “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 1(1): 41-55.

Balcı İzgi, Berna (2008), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler”, *Çalışma ve Toplum*, 16 (1): 85-106.

Bornstein, Laura C. (2009), “Homemakers and Social Security: Giving Credits Where Credits are Due”, *Wisconsin Journal of Law, Gender and Society* 24, 255-275.

Brown, Robert L., Robin Damm & Ihsmael Sharara (2000), “Including Homemakers in Social Security”, *North American Actuarial Journal*, 4(4): 28-43.

Büyüköztürk, Ş. (2008), “Sosyal Bilimler İçin Veri Analiz El Kitabı”, Pegem Akademi Yayıncılık, Ankara.

Diamond, Peter A. and Peter R. Orszag (2005), “Saving Socail Security”, *Journal of Economic Perspective*, 19 (2): 11 – 32.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı – Kalkınma Bakanlığı)(2006), “Dokuzuncu 5 Yıllık Kalkınma Planı”, Sosyal Güvenlik İhtisas Raporu, Ankara, http://plan9.dpt.gov.tr/oik11_sosyalguvenlik/sosyalgu.pdf (17.07.2013).

Egeli, Haluk ve Ahmet Özen (2009), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 11, Sayı: 142, Ekim <http://www.mevzuatdergisi.com/> (09.07.2013).

Ecevit, Yıldız (2003), “Toplumsal Cinsiyetle Yoksulluk İlişkisi Nasıl Kurulabilir? Bu İlişki Nasıl Çatışabilir?” *Cumhuriyet Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi*, 25(4): 83-88.

Frerichs, Ralph R. (2008), “Simple Random Sampling”, Rapid Surveys (unpublished), http://www.ph.ucla.edu/epi/rapidsurveys/RScourse/RSbook_ch3.pdf (30.06.2013).

Fuwa, Makiko and Philip N. Cohen (2007), “Housework and Social Policy”, *Social Science Research* 36 (2): 512-530.

Güvercin, Cemal H. (2004), “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihiçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 57(2): 89-95.

Güzel, Ali (1999), “Sosyal Güvenliğin Çağdaş Dinamikleri”, *Toprak İşveren Dergisi*, 50: 6- 12.

Harrington Meyer, Madonna (1996), “Making Claims as Workers or Wives: The Distribution of Social Security Benefits”, *American Sociological Review*, 61(3): 449-465.

İlkkaracan Ajas, İpek (2009), “Toplumsal Cinsiyete Dayalı İşbölümü ve İstihdama Dayalı Sosyal Güvenlik”, Akademi. http://www.alitezel.com/tezel/iste_pdf/1.70.pdf (12.11.2010) (05.07.2013).

İmamoğlu, Olcay E. (1991), “Aile İçinde Kadın-Erkek Rollerini”, *Türk Aile Ansiklopedisi*, Ankara: Cilt 3, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, Ankara: Türkiye Yazarlar Birliği Vakfı.

KEİG (Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi) (2008), “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasa Tasarısı Kadınlara Nasıl Bir “Sosyal Güvenlik” Vaat Ediyor?”, Yayına Hazırlayan: KEİG SSGSS <http://www.keig.org/yayinListesi.aspx#sthash.nxEQzeER.dpuf> (02.07.2013).

KSGM (Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü) (2012), “Türkiye’de Kadının Durumu” http://www.kadininstatusu.gov.tr/upload/kadininstatusu.gov.tr/mce/2012/trde_kadinin_durumu_2012_ekim.pdf (09.07.2013).

Laçiner, Hediye (2006), “Türk Sosyal Güvenlik Hukuku’nda Ev Kadınlarının Sosyal Güvenliği”, 2nd International Conference on Women’s Studies: Breaking the Glass Ceiling, April 27-28, 2006 Famagusta North Cyprus.

- Naktiyok, Atılhan ve Ömer F. İşcan (2003), “İşgörenlerin Evden Çalışmaya İlişkin Tutumları: Bireysel Özellikler ve İş Sürükleyicileri Açısından Bir Uygulama”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi* 3(6): 53-72.
- Okur, Ali R. (2004), “Ev Hizmetlerinde (İşlerinde) Çalışanların Sigortalılığı”, *Kamu-İŞ*, 7(3): 347 - 368.
- Özcan, Sezgin (2003), “Çalışmayan Kadınlar Nasıl Emekli Olur?”, *Yaklaşım Dergisi*, 11(130): 265-270.
- Powell, Gary N. ve Jeffrey H. Greenhaus (2010), “Sex, Gender, and Decisions at The Family - Work Interface”, *Journal of Management*. 36(4): 1011-1039.
- SGK (2012), Ev Kadınlarına Sağlanan Farklı Sigortalılık Şartları ve Emeklilik İmkani (20.12.2012), <http://www.sgk.biz.tr/ev-kadınlarına-saglanan-farklı-sigortalılık-sartları-ve-emeklilik-imkanı/> (10.07.2013).
- SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu) (2013), “Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Sigortalıların Hak ve Yükümlülükleri”, Ankara.
- Steuerle, Eugene C. and Jon M. Bakija (1997), “Retooling Socail Security for the 21st Century”, *Social Security Bulletin* 60(2), 37-59.
- Şenkal, Abdülkadir (2005), *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, 1. Basım, (Alfa Yayınları).
- Terzioğlu, Füsün ve Lale Taşkın (2008), “Kadının Toplumsal Cinsiyet Rolünün Liderlik Davranışlarına ve Hemşirelik Mesleğine Yansımaları”, *Cumhuriyet Üniversitesi Hemşirelik Yüksekokulu Dergisi*, 12(2): 62-67.
- Timur Sermin, Emel Ege ve Ezgi Bakış (2006), “Engelli Kadınların Üreme Sağlığı Sorunları ve Etkileyen Faktörler”, *Cumhuriyet Üniversitesi Hemşirelik Yüksekokulu Dergisi*, 10(1): 52-58.
- TÜİK (2012a), “İstatistiklerle Kadın”, <http://www.tuik.gov.tr/> (05.07.2013).
- TÜİK (2012b), “Nüfus Projeksiyonları”, (Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi), <http://www.tuik.gov.tr> (05.10.2013).
- Turak, Berna (2009), “Dünyada ve Türkiye’de Önerilen Sosyal Güvenlik Reform Alternatiflerinin Temel Dinamikleri ve Bir Model Önerisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- TÜİK (2011), “Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2011”, http://www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=25 (05.07.2013).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), Kanun No: 2709 Kabul Tarihi: 07.11.1982 Başlangıç (Değişik: 23/7/1995-4121/1 md.), Madde 60, http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (05.07.2013).
- Uçar, Ceren (2011), “Kadın Yoksulluğu ile Mücadelede Sosyal Politika Araçları ve Etkinlikleri”, T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Üner, Sarp (2008), “Toplumsal Cinsiyet Eşitliği”, Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadelede Temel Eğitim Seti, TC Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, UNFPA, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, Ankara.

Güvenceli Esneklik Gündemi: 2008 Mali Krizi Sonrası Danimarka İşgücü Piyasası

The Agenda of Flexicurity: Danish Labour Market Following 2008 Financial Crisis

Aslan Tolga ÖCAL*

ÖZET

Uluslararası ticaretin boyutlarının genişlemesiyle birlikte rekabet üstünlüğünü yitirmeye başlayan Avrupa işgücü piyasaları yeni arayışlara yönelmektedir. Güvenceli esneklik politikaları vasıtasıyla işgücü piyasalarını düzenlemek, bu arayışların başını çekmektedir. Güvenceli esneklik politikalarıyla, işgücü piyasalarında bir yandan rekabet gücünün yeniden kazanılması için işverenlere esneklik sağlanacağı diğer yandan işe sağlanan esnekliğin zararlarından işgücünün korunacağı vaat edilmektedir. Güvenceli esneklik politikaları farklı uygulamalar içerdiğinden, başarılı örneklerin bir ülkeden diğerine ithal edilerek aynı başarının yakalanması mümkün görünmemektedir. Bu sebeple güvenceli esneklik politikalarının ortak ilkeleri açıklanıp, farklı gereksinimlere sahip farklı işgücü piyasalarına yönelik öneriler özetlenecektir. Ayrıca, Danimarka işgücü piyasasındaki güvenceli esneklik uygulamalarının başarısı, ülkenin kendine özgü yapısından kaynaklanan diğer itici güçler ve özellikle 2008 sonrası kriz döneminde Danimarka’da yaşanan yeni gelişmeler ele alınacaktır. En nihayetinde, güvenceli esneklik politikaları çeşitli perspektiflerden olumlu ve olumsuz yönleriyle analiz edilecektir.

Anahtar Sözcükler: İşgücü piyasası, güvenceli esneklik, 2008 mali krizi, Danimarka modeli, aktif işgücü piyasası politikaları

ABSTRACT

With the expansion of international trade, European labour market has lost the opportunities for competitiveness and searches of new settlements have emerged. Regulating labour markets through flexicurity policies are leading to this searches. Flexicurity policies are promising for providing the flexibility to employers in the labour market in order to regain the competitive power while ensuring security for labour force against the possible damages of flexibility created. Because these policies contains different applications, importing the successful examples of flexicurity from one country to another, it does not seem to be possible to access the same success. For this reason, the common principles of flexicurity policies will be explained and recommendations for the different labour markets with different requirements will be summarized. In addition, the success of flexicurity applications in Denmark labour market, other driving forces of the country due to its unique structure and especially after 2008, the latest developments in the crisis period in Denmark will be discussed. In the end, both positive and negative sides of flexicurity policies will be analyzed from various perspectives.

Keywords: Labour market, flexicurity, 2008 financial crisis, Denmark model, active labour market policies

* *Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü*
atolgaocal@gmail.com

GİRİŞ

Günümüzde artan küresel rekabet karşısında mukayeseli üstünlüklerini kaybetmeye başlayan Avrupa işgücü piyasalarının yeniden dinamik hale getirilmesi ve işsizliğin azaltılıp büyümenin ve istihdamın artırılabilmesi amacıyla çalışma hayatına dair her alanda esneklik uygulamaları gündeme gelmiştir. Bununla birlikte işgücü piyasalarına özgün sorunlara esneklik tek başına çare olmamaktadır. Bu sebeple, işverenlerin esneklik ihtiyaçlarının yanı sıra işçilerin de güvence altına alınması gerektiği fikri daha yoğun olarak hissedilmiştir. Başlangıçta birbirlerine taban tabana zıt görünen bu iki olgunun birbirlerini destekler nitelikte kullanılmasıyla güvenceli esneklik kavramı ortaya çıkmıştır.

Güvenceli esnekliği destekleyenler olduğu kadar bu anlayışa şiddetle karşı çıkanlar da bulunmaktadır. Güvenceli esneklik fikrini öne sürenler bu zıt iki kavramın birbirlerini tamamlayıcı yönüne vurgu yaparak, her iki tarafın ihtiyaçlarının dengelenmesi ve uzlaşının sağlanması bağlamında bu kavramın gerekliliğine önem atfetmektedir. Karşı çıkanlar ise, esneklik uygulamalarının yaygınlaştırılması fikrinin 'güvence' kelimesiyle maskelendiğini ifade etmektedir. Sendikalar ise, bir takım ödemeler ve sosyal avantajlar uğruna çalışanların temel haklarından vazgeçilmesini ifade eden ve çalışanın aleyhine gerçekleşen bir değiş tokuş olarak konuyu ele almaktadır. Bununla birlikte, İskandinav ülkelerinin özellikle de Danimarka işgücü piyasasının 1990'lı ve 2000'li yıllardaki başarısı tüm dünyada heyecan yaratmıştır. Rekabet gücünün yeniden kazanılması arzusu, bu kavrama Avrupa Komisyonu'nun gündeminde geniş yer verilmesine yol açmıştır.

Güvenceli esnekliğin; iş, istihdam, gelir ve kombinasyon güvencesi ile dışsal sayısal, içsel sayısal, işlevsel ve ücret esneklikleri şeklinde sınırları belirlenebilmekle birlikte hangi bileşimlerin hangi işgücü piyasalarında daha etkili olabileceği konusu değişkenlik arz etmektedir. Bu sebeple, dünyada en başarılı örneği oluşturan Danimarka modelinin kılavuz ülkelerinden dersler çıkarmak mümkün olmakla birlikte bu modelin diğer ülkelerce birebir kopyalanabilmesi ya da ithal edilebilmesi imkansızdır. Bu bağlamda, rekabet gücünü yeniden kazanmak isteyen Avrupa Birliği ülkeleri de, Avrupa Komisyonunun çalışmaları ve kendi işgücü piyasalarının gereksinimleri doğrultusunda, kendi güvenceli esneklik modellerini oluşturmaları konusunda yönlendirilmektedir.

Bu makalede, güvenceli esneklik kavramı ele alınarak irdelenecek ve çeşitli işgücü piyasalarının kendilerine özgü sorunları sınıflandırılarak, bunlara uygun olduğu düşünülerek önerilen kılavuz ilkeler ele alınacaktır. Bununla birlikte tüm dünyada güvenceli esneklik uygulamasının en başarılı örneği olarak gösterilen Danimarka örneği incelenecektir. Bu ülkedeki işsizlik rakamlarının azalmasının ve refahın artmasının geri planında yer alan güvenceli esneklik uygulamalarının yanı sıra başka ne tür dinamiklerin rol oynadığının belirlenmesi, güvenceli esnekliğin bu başarıda ne kadar etkin olduğunun anlaşılabilmesi açısından taşıdığı öneme istinaden tartışılacaktır. Ayrıca, özellikle 2008 küresel mali krizinin ve 2011 Avrupa borç krizlerinin yaşandığı son dönemde, Danimarka işgücü piyasasında yaşanan değişimler ele alınacaktır.

I- GÜVENCELİ ESNEKLİK: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Güvenceli esneklik kavramı Avrupa Komisyonu tarafından işgücü piyasasında hem güvencenin hem de esnekliğin geliştirilmesiyle uyumlu bir strateji olarak tanımlanmaktadır (EC, 2007:10). Daha açık bir ifadeyle, bir yandan işletmeler için esnek çalışma ihtiyacını diğer yandan ise çalışanlar için istihdam güvencesini sağlamaya çalışan bir dizi kurumsal reformların tasarımıdır (L'Horty, 2007:104). Bu kavramı, küresel ekonomik değişimler sonucunda AB işgücü piyasalarının karşılaştığı sorunlara ve bu piyasaların değişen ihtiyaçlarına cevap vermeyi ifade eden bir politika olarak tanımlamak mümkündür.

Güvenceli esneklik, zıt anlamlı iki kelimenin birbiriyle uyum içerisinde olan iki kavram gibi kullanımını ifade eden bir tezat söz sanatıdır. Bu iki kelime, gelişen ekonomilerin küreselleşme sonucu karşı karşıya kaldığı işgücü piyasası sorunlarında birbirlerini destekler nitelikte kullanılmaktadır. Bu durumda, işverenin daha fazla esneklik, işçinin ise daha fazla güvenlik isteklerinin yerine getirilmesi suretiyle 'kazan-kazan' durumunun yaratılması arzulanmaktadır. Böylece işveren ve işçilerin istekleri arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır.

Bu kavram ilk kez 1999 yılında Hollanda'da esneklik ve güvenceyle ilgili çıkarılan bir yasada kullanılmıştır. Wilthagen ve Tros'a göre bu kavram, senkronize bir biçimde bir yandan işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde esnekliği güçlendirmeyi, diğer yandan

ise, özellikle işgücü piyasasındaki dezavantajlı grupların istihdam ve gelir güvencesini artırmayı amaçlayan bir politika stratejisidir (Wilthagen ve Tros, 2004:169). Bir başka görüşe göre ise ilk kez Danimarka'da kullanılan bu kavram, dışsal esneklik ve yüksek düzeyde sosyal güvenceye dayalı özel bir işgücü piyasasını ifade etmektedir ve Danimarka toplu pazarlık sistemine dayanmaktadır (Voss ve Dornelas, 2011:10). Ancak böyle bir yaklaşım, güvenceli esnekliğin yanlış anlaşılmasına yol açar. Güvenceli esneklikten kasıt sadece tek bir ülkeye özgü olması değil, tüm işgücü piyasalarına kendi yapıları içerisinde uygun olan sistemler sunabilen bir politika olmasıdır.

Kavram üzerinde uzlaşmakla birlikte, bu kavramın altında yatan gerçek niyetler konusunda bir uzlaşma bulunduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Yazarlardan bazıları güvenceli esneklik uygulamalarının daha fazla esneklik sağlayarak, işe alma ve işten çıkarmada kuralları esnekleştirdiğini ve a-tipik iş sözleşmelerini ortaya çıkardığı için işgücü piyasasında güvenceyi azalttığını ifade etmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde gelişmeler, üretim tekniklerinde yaşanan ilerlemeler, sınırların ortadan kalkması ve dünyanın daha da küçülmesiyle ortaya çıkan uluslararası rekabet sonucunda esneklik uygulamaları daha da yaygınlaşmıştır. Daha da ötesi, post-fordist olarak adlandırılan bu yeni dönemde, üretim ilişkilerinin temelinde esneklik yatmaktadır (Parlak ve Özdemir, 2011:51-52). Bununla birlikte, esnek istihdam türlerindeki pek çok çalışanın ise yüksek derecede iş ve gelir güvencesizliği yaşadığı görülmektedir. Güvencesizliğin bu denli arttığı bir ortamda, bireysel ve savunmasız çalışan grupların temel korunma seviyesinin tehlikeye girmesiyle, geleneksel olan sosyal adalet kavramı yeniden gündeme gelmektedir. Bu durum ILO'nun uygun iş (decent work) kavramını akla getirmektedir (Wilthagen ve Houwerzijl, 2005:115-116). Asıl tartışma konusu da bu noktadan hareket etmektedir. Güvenceli esnekliği savunanlar, esnekliğin yanı sıra sağlanan güvencenin esnekliğin ortaya çıkarttığı olumsuzlukları telafi edici olduğunu hatta çalışanlar için daha fazla avantaj yaratacağını düşünürken, tam tersini savunanlar ise güvence kelimesiyle maskelenmeye çalışılan bu modelin esneklik anlayışının, çalışanlar aleyhine olumsuzlukları daha da derinleştireceğini düşünmektedir. Örneğin, Stanford ve Vosko, güvenceli esnekliği eleştirirken, esneklik formları üzerine kurulu neo-liberal yaklaşımların, çalışanlar açısından zarar verici bir katılık olarak algılandığına dikkat çekmektedir (Stanford ve Vosko, 2003:3-30).

Sendikalar ise güvenceli esnekliği; sosyal güvenlik harcamaları ve diğer hizmetler şeklinde çalışanlara ödeme yapılması ve sosyal avantajlar uğruna işçi haklarının feda edilmesi olarak görmektedir (Tangian, 2004:14-15)¹. Bu durum ise bir değiş tokuşu ifade etmektedir. Güvenceli esnekliğin temelinde yatan bu düşünceye göre, çalışanların a-tipik çalışma türlerinde yoğunlaşmasıyla ortaya çıkan haklarındaki gerilemelerin, sosyal güvenlik harcamaları ve mesleki eğitim gibi unsurlarla karşılanması hedeflenmektedir. Bu değiş tokuşun sonucunda çalışanların sorunlarının çok azı çözüme kavuşturulabilmektedir. Bu sebeple sendikalar işçi hakları ile sosyal kazanımların değiş tokuşuna karşı çıkmakta ve güvenceli esnekliğin iş kaybetme riskini karşılayabileceğine de şüphe ile yaklaşmaktadır. Bununla birlikte, istihdam güvencesinin sağlanması ise, ekonomik durgunluk ve politik krizler süresince işi ve istikrarlı bir geliri garanti etmesi açısından sendikalar tarafından olumlu karşılanmaktadır (Tangian, 2010a:4 ve 2004:14-15).

Sermaye ve çalışanlar arasındaki geleneksel mücadelenin sürdüğü düşüncesi, güvenceli esnekliğin, işverenlerin esneklik isteklerinin gerçekleştirilmesinin önündeki engelleri ortadan kaldırmaya çalışan bir kavram olarak algılanmasına yol açmaktadır. Güvenceli esnekliği destekleyen görüşe sahip kesimlerce ise güvenceli esneklik, çalışanların iş ve özel yaşamları arasındaki dengenin kurulmasını ve işsizlik durumunda işsizlerin korunmasını sağlayan bir mekanizma olarak algılanmaktadır. Ayrıca kişilerin çalışma yaşamına uyumunun aktif istihdam politikaları ile de sağlanması, iş güvencesinin yerine kapsamlı bir istihdam güvencesini getirmektedir.

Çalışanlara işten çıkarılma konusunda çok az bir koruma sağlamakla eleştirilen güvenceli esneklik modeli, işsizlik halinde ise yüksek işsizlik ödeneği ve eğitim gibi birtakım unsurları garanti etmektedir. Ancak bu modelde önemli noktalardan bir tanesi çalışan, işveren ve devlet arasındaki sosyal diyalogun etkinliğiyle bağlantılı görünmektedir. Wilthagen ve Tros'a göre bu model proaktif bir işgücü piyasası politikası içeren sosyal refah devleti modelidir (Wilthagen ve Tros, 2004:171).

1 Tangian, 1994-2003 yılları arasında AB üyesi 16 ülkenin sendikaları üzerinde, Avrupa işgücü piyasalarında kuralsızlaştırmaya ve güvenceli esnekliğe ilişkin sendikaların görüşlerini içeren bir çalışma yapmıştır. 2010 yılındaki çalışmasında da sendikaların kuralsızlaştırmalara ilişkin görüşlerinin aynı doğrultuda olduğu ifade edilmektedir.

Avrupa Komisyonuna göre, esneklik her derde deva olacak bir şekilde Avrupa işgücü piyasalarını yeniden dinamik hale getirecek, işsizliği azaltıp, büyümeyi ve istihdamı artıracak bir unsurdur. Bu görüş, özellikle 1980’li yıllarda daha esnek bir yapıya sahip olan ABD işgücü piyasası ile rekabette Avrupa işgücü piyasasının geride kalması sonucu önem kazanmıştır. İstihdamı koruma ve sosyal koruma politikalarının, büyüme ve istihdam konusunda negatif etkilere yol açtığı ve tüm bunların küreselleşmeye uyum sağlamada sorun oluşturduğu ileri sürülmüştür.

Avrupa Komisyonu (EC, 2007), yayınladığı güvenceli esnekliğin ortak ilkelerini belirlemeye yönelik çalışmasında bu kavramı detaylı olarak ele almıştır. Bu kavram, küreselleşmenin yol açtığı tehditler karşısında güçlerini birleştiren iki temel unsurun birleşimini ifade etmektedir. Güvenceli esneklik; *bir yandan işgücü piyasasındaki görece olarak zayıf durumda bulunan çalışanların işgücü piyasasına katılımlarını ve kariyerlerini geliştirecek ve sosyal dışlanmayı önleyecek olan iş, istihdam, gelir ve kombinasyon güvencesi, öte yandan ise, işletmelerin değişen koşullara zamanında ve yeterli uyumunu sağlayacak, rekabet gücünü ve üretkenliği koruyacak, ve daha da geliştirecek sayısal (içsel ve dışsal), işlevsel ve ücret esnekliğine sahip olma derecesi* olarak değerlendirilmektedir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere esneklik ve güvence boyutları dört farklı kategoride ele alınmaktadır. Bu kategoriler, Wilthagen ve Tros’un 2004 yılındaki çalışmasına dayanmaktadır. Wilthagen’in güvenceli esneklik matrisi, dört güvence türü ile dört esneklik türünün bir araya getirilmesi sonucu oluşmaktadır.

Tablo 1. *Esneklik ve Güvence Matrisi*

| Esneklik/Güvence | İş Güvencesi | İstihdam Güvencesi | Gelir Güvencesi | Kombinasyon Güvencesi |
|-------------------------|--------------|--------------------|-----------------|-----------------------|
| Dışsal Sayısal Esneklik | + | + | + | + |
| İçsel Sayısal Esnekliği | + | + | + | + |
| İşlevsel Esneklik | + | + | + | + |
| Ücret Esnekliği | + | + | + | + |

Kaynak: Wilthagen ve Tros, 2004:171.

Bu matris 16 farklı olasılıktan oluşmaktadır. Bir yandan işverenler açısından esneklik diğer yandan ise çalışanlar açısından güvenceyle ilgili maddeler yer almaktadır. Bu unsurların ayırt edici özellikleri de yine Wilthagen ve Tros tarafından ele alınmıştır. Buna göre esneklik türlerinin ayırt edici özellikleri özetlenecek olursa (Wilthagen ve Tros, 2003:7-8):

Dışsal sayısal esneklik, işe alma ve işten çıkarma esnekliği, içsel sayısal esneklik, çalışma saatleri, fazla mesai, yarı zamanlı çalışma vd..., işlevsel esneklik, çoklu istihdam edilebilirlik, esnek iş örgütlenmesi, ücret esnekliği ise, performans veya başarıya göre ücret olarak sıralanabilir.

Çalışanlar açısından önem taşıyan güvence türleri ise:

İş güvencesi, belirli bir işverende belirli bir işin kesin olarak korunması, istihdam güvencesi, iş hayatının içerisinde kalma kesinliği (aynı işverende olması şart değildir), gelir güvencesi, ücretli işin sona ermesi halinde gelirin korunması, kombinasyon güvencesi ise, ücretli iş ile diğer sosyal sorumlulukları ve yükümlülükleri birleştirebilme güvencesi şeklinde ifade edilebilir.

Bu matris, çoğu kez bir denge olarak algılanmaktadır. Ancak esneklik ve güvence türleri arasında bir değiş tokuşun varlığı, Wilthagen'in "trade off" terimini kullanmasından anlaşılmaktadır. Bu terim, özünde bir tarafın kazanımının diğer tarafın kaybına bağlı olduğu bir durumu ifade eder. O halde, güvence ve esnekliğin birbirleriyle çelişkili olmadıkları varsayımına dayalı bu kavramı, çalışanların istihdam ve gelir güvenceleriyle çalışma koşulları arasında yön beraberliği olmadığı aksine ters yönlerde ilerledikleri iddialarıyla eleştirmek mümkündür. Bu eleştiri, AB sendikalarının konuya bakış açılarıyla paralellik göstermektedir.

Bu değiş tokuşlar, bireysel çalışanları, çalışan gruplarını ya da tüm işgücünü, sektörleri veya ulusal yönetim sistemlerini bir bütün halinde değiş tokuş seviyesine bağlı olarak içerebilir. Ancak bu matriste esneklik ve güvence türleri sınırlandırılmıştır. Bu matris, en azından belirli esneklik türleriyle belirli güvence türleri arasındaki bağlantıları izlemek üzere ampirik sezgisel bir araç olarak kullanılabilir (Wilthagen ve Tros, 2004:171). Bu durum güvenceli esneklik politikalarının uygulanması sürecine de yardımcı olacaktır.

Güvenceli esneklik kavramı, Avrupa Komisyonunun raporuna göre; işverenlere özgürlük sağlayarak onların çalışanlarına karşı sorumluluklarını fesheden bir kavram olarak algılanmamalıdır. Güvenceli esneklik işten çıkarma ve işe alma anlamı taşımadığı gibi belirsiz süreli iş sözleşmelerinin geçmişte kaldığı anlamını da taşımamaktadır. Güvenceli esneklik insanları iyi işlere ve yeteneklerini artırmalarına yöneltmektedir. İşverenler de gelecekte iş imkanı sunabilmek için iş örgütlenmelerini geliştirmek durumundadır. İşverenler bu sebeple çalışanlarının vasıflarına yatırım yapmak zorundadır. Bu içsel güvenceli esnekliğin de bir gerekliliğidir. Bununla birlikte aynı işi muhafaza etmek her zaman mümkün değildir. Bazen yeni bir iş bulmak eldeki işi muhafaza etmekten daha iyidir. Dışsal güvenceli esneklik ise çalışanlara bir işten diğerine geçerken güvenli bir seyyaliyet kazandırmaktadır (EC, 2007:7).

II- GÜVENCELİ ESNEKLİĞİN ORTAK İLKELERİ VE İŞGÜCÜ PİYASALARININ SORUNLARI

Avrupa Konseyi 2007 yılında “Güvenceli Esnekliğin Ortak İlkeleri: Esneklik ve Güvenceyi Birleştirerek Daha Çok ve Daha Nitelikli İstihdam” bildirisini yayınlamış ve bu ilkeler tüm Avrupa’da yankı bulmuştur. Bu bildiri de 8 ilke belirlenmiştir (EC, 2007:20).

İlk ilke, Lizbon Stratejisinin bir uygulama aracı olan güvenceli esnekliğin hedefi olarak, daha çok ve iyi işler yaratmak, işgücü piyasalarını modernleştirmek ve uyum yeteneğini, istihdamı ve sosyal uyumu artırmak amacıyla yeni esneklik ve güvence şekilleri belirleyerek Büyüme ve İstihdam Stratejisi’ni desteklemek şeklinde belirtilmektedir.

İkinci olarak güvenceli esneklik; işverenler, çalışanlar, iş arayanlar ve kamu kurumları açısından haklar ve sorumluluklar arasında bir denge oluşturulmasıdır.

Üçüncü olarak güvenceli esneklik üye devletlerin özel koşullarına, işgücü piyasalarına ve endüstri ilişkilerine uyarlanmalıdır. Güvenceli esneklik tek bir işgücü piyasası modeli ya da tek bir strateji önermek anlamına gelmemektedir.

Dördüncü bir ilke ise, güvenceli esnekliğin işgücü piyasasındaki içeridekiler ve dışarıdakiler arasındaki mesafeyi azaltmayı amaçlamasıdır.

Günümüzde içeridekiler bir işten diğerine geçiş için hazırlanmalı ve bu süreçte korunmalıdır. İşsizler de dahil olmak üzere halihazırda dışarıda olanlar -ki bu gruba kadınlar, gençler ve göçmenler dahildir- istihdama kolayca katılabilmek için bazı giriş noktalarına ve daha istikrarlı sözleşme düzenlemelerine doğru ilerleyebilmek için sıçrama basamaklarına ihtiyacı duymaktadır.

Beşinci ilkeye göre, işletme içi ve işletme dışı iş geçişlerde güvenceli esneklik teşvik edilmelidir. İşe alımda ve işten çıkarmada yeterli esneklikle beraber iş geçişlerinde ise güvence olmalıdır. Yetkin liderlerce yönetilen, işin iyi düzenlendiği ve becerilerin sürekli geliştirildiği işyerlerinin yaratılması güvenceli esnekliğin hedefleri arasındadır.

Altıncı ilkeye göre güvenceli esneklik için kadınların ve erkeklerin nitelikli istihdama eşit erişimi desteklenerek, iş, aile ve özel yaşam sorumluluklarını uzlaştırmaya yönelik imkanlar sunarak cinsiyet eşitliği desteklendiği gibi aynı imkanlar; göçmen, genç, engelli ve yaşlı işçilere de sunulmalıdır.

Yedinci ilkeye göre ise güvenceli esneklik kamu kurumları ile sosyal ortaklar arasında, tüm tarafların değişim ve dengeli politikalar ortaya çıkarmak üzere sorumluluk almaya hazır olduğu bir güven ve diyalog ortamı gerektirir. Kamu kurumları genel sorumluluklarını korurken, güvenceli esneklik politikalarının sosyal diyalog ve toplu pazarlık yoluyla uygulanması büyük önem taşır.

Son olarak, güvenceli esneklik politikaları bütçe maliyetlerini artırmaktadır ve bu politikaların sürdürülebilir bütçe politikalarına katkıda bulunacak biçimde izlenmesi gerekmektedir. Aynı zamanda maliyet ve faydaların adil şekilde dağıtılmasını da amaçlamalıdır.

Bu ilkelerden üçüncüsü, tüm ülkelere uygulanabilecek bir güvenceli esneklik modeli olmadığı açıkça ifade edilmektedir. Zaten Avrupa Konseyi de yukarıda bahsedilen ilkeler doğrultusunda böyle bir durumun söz konusu olamayacağına değinmektedir. Ülkeden ülkeye (hatta ülke içerisinde de) işgücü piyasalarının yapısı ve buna bağlı olarak ihtiyaçları farklılaşmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerine bakıldığında genel hatlarıyla güvence ve esneklik bileşimlerinin farklı uygulandığı ülkeleri görmek mümkündür.

Avrupa Birliği de bahsi geçen farklılıkları göz önünde bulundurarak işgücü piyasalarını dört ana hat üzerine inşa etmiş ve her bir piyasa için çeşitli öneriler de bulunmuştur (EC, 2007:28-35). Bu farklı güvenceli esneklik yolları, Avrupa işgücü piyasalarında farklı düzeylerde ortaya çıkan farklı sorunlara cevap niteliğindedir (Viebrock ve Clasen, 2009:10).

A- Çift Katmanlı İşgücü Piyasalarıyla Mücadele

Günümüzde işgücü piyasalarının iki katman halinde bölünmesi yaygın olarak görülmektedir. İlk katmanda ürün ve süreçte yenilik yapan çekirdek işgücü yer almaktadır. Bu piyasada işlevsel esneklik hakimdir ve sınırlı sayıdaki çalışandan beklenen ise üretim sürecine hız ve fark katmalarıdır. Bu katmandaki çalışanların bir diğer özelliği ise yüksek ücrete ve yüksek sosyal korumaya sahip olmalarıdır. İkinci katman ise özellikle işgücünün yoğun olarak kullanıldığı imalat sektörünün ağırlıkta olduğu ve çok sayıda çalışanın yer aldığı işgücü piyasalarını ve bu piyasalardaki sayısal esnekliği içermektedir. Sayısal esneklik sebebiyle çalışma süreleri ve ücretlerde esneklik olduğu gibi piyasa dalgalanmalarında da bu çalışanların işten kolayca çıkarılmaları söz konusudur (Erdut, 2004:16).

Çift katmanlı işgücü piyasasına sahip ülkelerde, içeridekiler-dışarıdakiler teorisinin istem dışı işsizliğe yol açan katı kuralları içeridekileri korurken dışarıdakileri ise korumasız bırakmaktadır. Bu durumda sendika koruması dışında kalan verimliliği yüksek olan kişilerin dahi a-tipik istihdama yöneldiği ifade edilebilir. Bu durum, işgücü piyasalarında ciddi bir ayrımcılığa da işaret etmektedir.

Bu tür bir işgücü piyasasında; belirsiz süreli iş sözleşmeleri; çalışma mevzuatından yararlanabilmenin ve toplu sözleşme yoluyla sağlanan korumanın içerisinde yer alabilmenin başlıca yoludur. Esnekleşmeyle birlikte; belirli süreli, zincirleme ve vekalet sözleşmeleri gelişmiştir. Bu ülkelerin işsizlik ödenekleri oldukça yetersiz olup, sosyal sistemleri de az gelişmiştir. Etkin aktif işgücü piyasası politikalarıyla işsizlere karşı iyi bir yönetim sergilenebilmesi için kamu hizmetlerinin kurumsal olarak güçlenebilmesi gereklidir.

Bu yol; belirli süreli, vekalet sözleşme ya da zincirleme sözleşmelerle istihdam edilenlerin ücret ve en az çalışma süreleri eşitliğinin sağlanması gibi bir korumayı içermelidir. Emeklilik hakkı ve eğitime katılım gibi

ikincil çalışma şartlarının da bu çalışanlara uygulanması gerekmektedir. Mevzuat ve toplu sözleşmeler yoluyla da art arda yapılan a-tipik sözleşmeler sınırlanacaktır. Ömür boyu öğrenme konusunda işverenler ve devlet geçici süreyle çalışanların şartlarını iyileştirmelidir. Aktif işgücü piyasası politikaları sadece uzun süreli işsizleri değil aynı zamanda sık sık işsiz kalanları da kapsamalıdır. Belirli ve belirsiz süreli sözleşmelerle çalışanlar arasında oluşan farklar, tüm iş sözleşmelerinin belirsiz süreliliye dönüştürülmesi yoluyla düzeltilmeye çalışılmaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse standart olan ve olmayan istihdamın asimetrik yapısını azaltmak amacıyla, standart dışı sözleşmeleri tamamıyla iş hukukuna, toplu sözleşmelere, sosyal güvenliğe ve ömür boyu öğrenmeye entegre etmek ve standart sözleşmeleri işletmeler için daha çekici bir hale getirmek hedeflenmektedir (European Expert Group on Flexicurity, 2007:5).

B- İşletmede Güvenceli Esnekliği Geliştirmek ve İş Geçişlerinde Güvence Sunmak

Bu yol, kalabalık nüfus ve işgücü piyasasında emek seyyaliyetinin az olduğu durumları ifade etmektedir. Çalışanların yetkinlik seviyelerinin artması, yeni üretim yöntemlerine ve iş örgütlenmelerine daha iyi uyum sağlayabilmeleri hedeflenmektedir. Ayrıca işletmenin yeniden yapılması ya da sözleşmelerin feshi halinde, çalışanların işler arasındaki geçişlerinin güvenli ve başarılı bir şekilde gerçekleşmesini sağlayacak sistemleri oluşturmaktadır. Sözleşme düzenlemelerinde yer alması gereken üç önemli konuya değinilmektedir. Bunlardan birincisi; ömür boyu eğitim, çalışma saatlerinde esneklik ve aile yaşamını uzlaştırmadır. İkincisi, yeni istihdam imkanlarına fesih sonrasında değil, fesih olma ihtimali yaşandığı anda erken müdahalede bulunulmasıdır. Üçüncüsü ise, ilgili tarafların ortak faaliyetinin gerekliliğidir (EC, 2007:30-31).

İş değiştirmelerin başarısında, kamu istihdam hizmetlerinin aktif işgücü piyasası politikaları önemli bir rol oynayacaktır. Uzun süreli işsizlere de yoğunlaşarak piyasanın talepleri doğrultusunda programlar oluşturulmalıdır.

C- Rekabet Eksikliğine Çare Bulmak ve İşgücü İçin Fırsatlar Sunmak

Bu üçüncü yol nüfusunda yetkinlik ve fırsat açısından belirgin bir şekilde yetersizlikle karşılaşan ülkeleri temsil etmektedir. Amacı, düşük vasıflı

kişilerin işgücü piyasasına girebilmelerini ve burada kalıcı olabilmelerini sağlayacak fırsatları sunmaktır.

Bu ülkelerde istihdam oranları artma eğiliminde olmasına rağmen tüm gruplar bu fırsattan aynı ölçüde yararlanamamaktadır. Bazı dezavantajlı gruplar (kadınlar, gençler, göçmenler vb.) işgücü piyasasının dışında yer almaktadır. Fakirliğin yaygın olması sonucu sunulan işlerde istihdam kolaylıkla sağlanmaktadır. Ancak bu işler oldukça düşük niteliktedir. Bu işlerin yerine daha yüksek vasıf gerektiren işler yaratılmalıdır. Bununla birlikte sözleşmelerde daha iyi şartlar sunulmalı ve daha sağlam sözleşmelere yer verilmelidir. Ayrıca cehaletin yaygın olduğu bu tür piyasalarda, yetişkin nüfusun eğitimi de önemli bir yer tutar. Formasyon için özellikle düşük vasıflı çalışanlar hedeflenmelidir. İşletmelerin küresel rekabet karşısında yeni yetkinlikler kazanarak stratejiler geliştirmesi ve devletin de bu konuda –özellikle işletmelerin beşeri sermayeye yatırım yapma konusunda- teşvikleri önerilmektedir (EC, 2007:32-33).

D- Sosyal Yardım Alanların ve Enformel Çalışanların Fırsatlarını İyileştirme

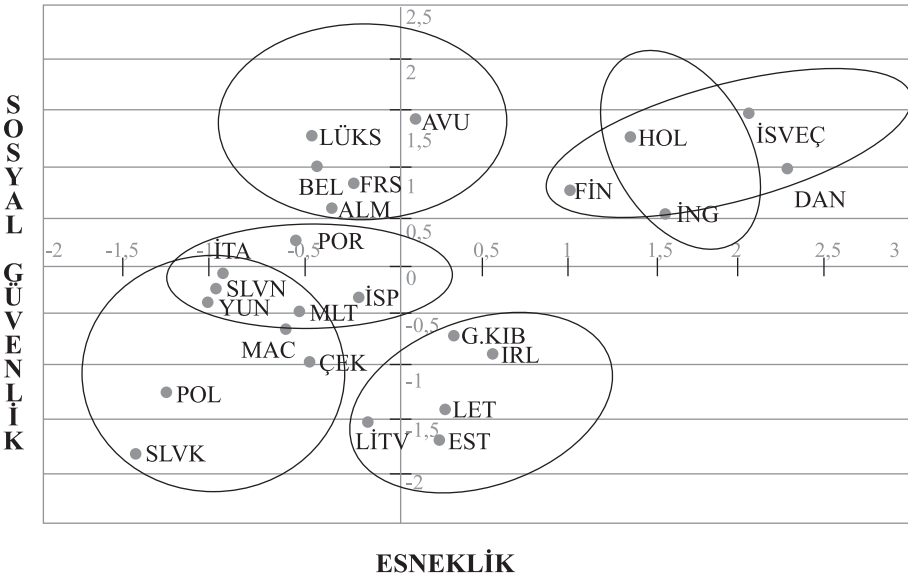
Bu yol, yakın zamanda sosyal yardım alanların çoğalmasına sebebiyet veren önemli ekonomik değişimlerin yaşandığı ve işgücü piyasasına dönüşlerin zor olduğu durumları ifade etmektedir. Bu ülkelerin belirgin bir diğer özelliği ise erken emeklilik sisteminden ötürü rekabet eksikliğinin yaşanmasıdır. Genellikle çok sayıda işçi çalıştıran endüstriyel tipte geleneksel işletmeler yaygındır. Cinsiyet ayrımcılığı vardır. Mesleki eğitim sistemlerinin verimsizliğinden ötürü işgücü piyasasının gereksinimlerine uyum sağlamak güçtür.

Sosyal yardım alanların fırsatlarını iyileştirmek ve aktif ve etkin işgücü piyasası politikalarıyla formel sektörün lehine olacak şekilde enformel sektörü daraltmak amaçlanmaktadır. Enformel sektörün kayıt altına alınması vergilendirmeyi ve sosyal katkıyı artıracaktır. Belirsiz süreli sözleşmelerin yaygınlaşmasıyla ise çalışanların eğitimine yapılan yatırımlar artacaktır (EC, 2007:34-35).

Avrupa'daki bu duruma içeridekiler-dışarıdakiler modeli açısından özetle göz atıldığında, işgücü piyasasındaki sorunlar ve bu modellere örnek teşkil eden AB üyesi ülkeler şunlardır (Köstekli, 2009:36):

- Dışarıdakilerin sayısının yüksekliğine karşın belirsiz süreli iş sözleşmelerinin çok sıkı şekilde düzenlenmesi nedeniyle ortaya çıkan çift katmanlı işgücü piyasaları (Fransa/İtalya/İspanya/Yunanistan/Portekiz).
- Yüksek iş güvencesine sahip işçilerin ağırlıklı, ancak işten çıkarılma durumunda iş bulma şansının az olduğu, dinamizmi düşük işgücü piyasaları (Avusturya/Almanya/Belçika).
- Yüksek dinamizme sahip, ancak beceri açığı yaşayan işgücü piyasaları (İngiltere, İrlanda, Hollanda).
- Sosyal yardımlara bağımlı ve kayıt dışı çalışma nedeniyle dışarıdakilere yeterince fırsat sunamayan işgücü piyasaları (yeni üye ülkeler).

Şekil 1. AB Ülkelerinde Esneklik – Sosyal Güvenlik Dengesi



Kaynak: Philips ve Eamets, 2007:29

Philips ve Eamets (Philips ve Eamets, 2007:29), benzer bir sınıflama yapmıştır. Ancak bu çalışmada ülkeleri kıyaslayabilmek için ülkeleri sınıflandırmada kümelenme analizi kullanılmıştır. Kümelenme analizinin sonucu olarak altı farklı ülke grubu biçimlenmiştir. Her bir ülke grubu işgücü piyasası performansı açısından bazı zayıf ve güçlü özellikleri ile karakterizedir;

- En eski AB üye ülkelerinden -Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya ve Lüksemburg- oluşan ilk grup, Kıta Avrupa'sına özgü bir ekonomik ve sosyal faaliyet modeli sunmaktadır. Bu anlamda sosyal koruma düzeyinin bu ülkelerde görece yüksek olması şaşırtıcı değildir.
- Hollanda ve İngiltere oldukça liberal ve esnek işgücü piyasaları olan grubu temsil etmektedir. Yarı zamanlı çalışanların oranı ve emek seyyalitesi yüksek, işsizlik ise düşüktür.
- Danimarka, Finlandiya ve İsveç grubundaki ülkeler, güvenceli esneklik tartışmalarında karşılaştırma modeli olarak kullanılmaktadır. İskandinav ülkeleri çoğu göstergede en yüksek puanlara sahiptir.
- Dördüncü grup hızla büyüyen ekonomileriyle Estonya, Litvanya, Letonya gibi Baltık Ülkeleriyle İrlanda'dan oluşmaktadır. Kümelenme analizi sonuçlarına göre G. Kıbrıs da bu gruba dahildir. Bu ülkelerde esneklik göstergeleri görece yüksek olmakla birlikte, AB'nin en düşük sosyal koruma göstergeleri de yine bu ülkelerde görülmektedir. Ayrıca bu ülkelerde gelir koruması da düşüktür. Kümelenmenin ve benzerliklerin nedeni araştırıldığında sosyal koruma harcamaları, eğitim seviyeleri, yaşlıların istihdamı ve ömür boyu öğrenme gibi birçok değişken değerlerinin grup içinde birbirine yakınlığı göze çarpmaktadır. Aynı zamanda genç işsizliği, uzun dönemli işsizlik oranı gibi değişkenler açısından bu ülkelerde ayrışma da gözlenmektedir.
- Akdeniz ya da Güney Avrupa grubu olarak da adlandırılan Yunanistan, İtalya, Malta, Portekiz ve İspanya beşinci ülke grubunu oluşturmaktadır. Düşük işgücü piyasası uyarlanabilirliği ve gelir koruması bu grubun en temel özelliğidir. Eğitim ve öğretim göstergeleri de şaşırtıcı düzeyde düşüktür. İstihdam düzeyi diğer gruplara göre düşük ve işsizlik de yüksektir.
- Son grup Merkezi Avrupa'dan topluluğa yeni katılan Vişegrad ülkeleri olarak da bilinen Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya'dır. Akdeniz grubu gibi bu grubun da performansının iyi olmadığı görülmektedir. İşgücü piyasası seyyalitesi görece düşük, uzun dönem işsizlik oranı ise yüksektir. Yaşlıların istihdam oranının da düşük olduğu bu grupta, göstergeler işgücü piyasasının uyarlanabilirliğinin düşük olduğunu göstermektedir.

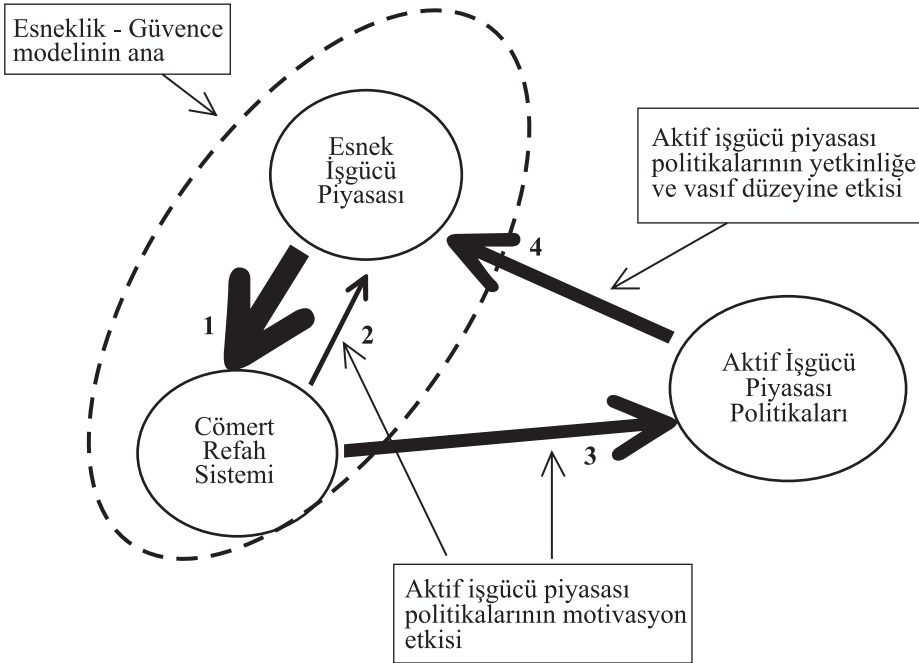
Çok açık bir şekilde ifade edildiği üzere güvenceli esneklik her defasında farklı uygulamaları gerektirebilen ancak temelinde bazı ortak unsurları içeren bir önermedir. Güvenceli esneklik politikalarının Avrupa Ko-

misyonu başta olmak üzere uluslararası platformda bu derece tartışılır hale gelmesinde önemli rol oynayan Danimarka örneği, bu çalışmanın son kısmını oluşturmaktadır. 2008 krizi ve sonrası dönemde Danimarka işgücü piyasasının diğer ülkelere göre ne ölçüde bu krizden etkilendiği de önem arz etmektedir.

III- DANİMARKA GÜVENCELİ ESNEKLİK MODELİ

Bu sistem yaygın olarak bilinen adıyla 'golden triangle (altın üçgen)' olarak geçmektedir. Bu modeli daha iyi anlayabilmek için diyagramın incelenmesi gerekmektedir. Altın üçgen; esnek işgücü piyasası, cömert refah yardımları ve aktif işgücü piyasası politikaları arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Şekil 2'deki oklar ise işsiz kalan kişilerin güvenceli esneklik sistemi içerisinde takip edecekleri yolu göstermektedir.

Şekil 2. Danimarka Güvenceli Esneklik Diyagramı (Golden Triangle)



Kaynak: Bredgaard Larsen ve Madsen 2005:6

İlk ok (1), iş kaybının ardından cömert işsizlik ödeneğine geçişi gösterir. Bu, işgücü piyasasından refah sistemine geçiştir. Bazı işsizler, ekonomik koşul-

ların elvermesi halinde kendilerine yeni bir iş bulabilirler. Cömert refah yardımları, bazı işsizlerin kaybetmiş oldukları işlere eşdeğer işler bulmalarına yol açarak yeniden işgücü piyasasına geçişlerini sağlamaktadır (2).

1 numaralı ok bilinçli olarak kalın çizilmiş olup işini kaybedenlerin toplamını göstermektedir ve 2 ve 3 numaralı okların toplamına eşittir. Doğrudan kendilerine yeni bir iş bulamayanların (3) işlerini hemen kaybetmelerinin ardından yukarıda da bahsedildiği üzere mevcut becerilerini artırmak ve yeni yetkinlikler elde etmek için eğitim programlarına katılmaları gerekmektedir. Bu durum işsizlerin aktivasyon sürecini ifade etmektedir. Aktivasyon sonucunda vasıf, beceri, yetkinlik ve bilgi açısından gelişen işsizlerin yeniden işgücü piyasasına geçişleri mümkün olabilmektedir (4). Bu anlamda 3 ve 4 numaralı okların da birbirlerine eşit olması, piyasada aktivasyon sonucu herkesin yeniden işgücü piyasasına geçebileceğini ifade etmesi açısından önem arz etmektedir.

Çalışanların yaşamları boyunca karşılaştıkları durumlar göz önüne alındığında (iş hayatları, işten çıkarılmaları, ailevi ve toplumsal sorunlulukları) iş yaşam dengelerinin oluşturulması önemlidir. İş yaşam dengesinin kurulmasında, altın üçgen içerisindeki yaşanan geçişlerdeki başarılar yeni başarılı sonuçları doğururken, başarısız geçişler ise işsiz yığınların artmasıyla gelecekte de başarısızlığı beraberinde getirme tehlikesini taşımaktadır (Belchamber, 2010:280-281). Bu başarısızlıklar ise zaman içerisinde ekonomik şartları iyice kötüleştirerek, bozuk yapının düzeltilmesini daha da zorlaştırır. Cömert refah sistemlerinden yararlanılmasına karşın başarısızlık yaşanması halinde durumun daha da kötü bir hal alacağı açıktır. Çünkü yanlış planlama sonucu devletin kaynaklarını cömertçe harcaması, üretim faktörlerinin verimsiz kullanılması sonucunu doğurarak durumu daha da ağırlaştıracaktır. Güvenceli esnekliğin her ülkenin kendi yapısına göre düzenlenmesi önerilerine karşın yine de Danimarka gibi başarılı ve kendine özgü sistemlere sahip işgücü piyasaları uygulamalarının bir diğer ülkenin işgücü piyasası tarafından ithal edilmesi halinde, başarılı olunamazsa eskisinden çok daha vahim sonuçlar ortaya çıkaracağı aşikardır.

A-Danimarka İşgücü Piyasasında Güvenceli Esneklik: Aktif ve Pasif Politikalar

Danimarka işgücü piyasasına bakıldığında sosyal taraflar arasında-

ki ilişkinin güçlü bağı ön plana çıkmaktadır. Danimarka Ulusal Sosyal Araştırmalar Enstitüsü Genel Direktörünün de ifadesiyle bu başarı, şirketler için olduğu kadar çalışanlar için de ‘kazan-kazan’ durumu yaratan Danimarka’nın geleneksel işbirliği kültürünün bir sonucudur. Bir diğer önemli husus, Danimarka’da öncelikli olarak verimli işgücünün, ihracat endüstrisinin genişlemesini ve uzmanlaşmasını sağlamasıdır. Danimarka’da işçilik ücretlerinin OECD ortalamasının %70 üzerinde olması işgücünün yüksek verime sahip olmasından dolayı doğaldır. Danimarka refah devleti, gelir vergileri yoluyla finanse edilmiş, işverenlerin toplam işçilik maliyetleri de devlet tarafından denetlenmiştir (Kuttner, 2008:82). Vergi oranlarının yüksekliğine rağmen Danimarka halkı da bu konuda hükümete destek vermektedir. Bu durum İskandinav toplumlarına özgü olan birbirlerine ve kurumlara karşı duyulan güven hissini geliştirmişliğini de göstermektedir (Gündoğan, 2007:33). Bununla birlikte bu güven ve desteğin oluşmasında, devletin vatandaşına yaklaşımı da etkili olmaktadır. Örneğin, sosyal güvenlik kişinin istihdam durumundan bağımsız olarak her Danimarka vatandaşı için geçerlidir.

Sendikalaşmanın çok yüksek olduğu Danimarka’da ücretler ve çalışma ilişkilerine dair düzenlemeler ise toplu sözleşmelerle yapılmaktadır. KO-Bİ’lerin yaygın olması ve toplu pazarlığın adem-i merkezîyetçi yapısı da bu başarının temel unsurlarından bir tanesidir. Sosyal taraflar esnekliği artırmak amacıyla özellikle ücretler ve çalışma sürelerine ilişkin konularda toplu pazarlık sürecini adem-i merkezîleştirmektedir (Gündoğan, 2007:32-33).

Danimarka güvenceli esneklik modelinin temelinde pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları yer almaktadır. Güvenceli esneklik sürecinde pasif politikalar nispeten daraltılırken aktif politikalara ise daha fazla yer verilmektedir.

1- Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

Pasif işgücü piyasası politikaları temel ihtiyaçların karşılanabilmesi için işsizlere en azından sosyal yardım ve işsizlik sigortası sistemini sağlamayı amaçlamaktadır. İşsizlik ödeneği iyi bir yaşam sürmek için yeterli bir düzeyde olduğunda, iş arayan kişiler iş aramaktan vazgeçebilir ya da düşük ücretli bir işi kabul etmeyebilir. Öte yandan Danimarka gibi

İskandinav ülkeleri yüksek işsizlik ödenekleriyle tanınmaktadır. İşsizlik ödeneği, çalışanların ve serbest meslek sahiplerinin özel kuruluşlarının temsil ettiği işsizlik sigortası fonları tarafından yönetilmektedir. Üyelerinin işsiz kalması halinde, işsizliğin henüz ilk gününde Kamu İstihdam Servisi'ne kayıt yaptırılmaları ve İşsizlik Sigortası Fonu'na başvurmaları gerekmektedir. İşsiz kalan kişi herhangi bir işsizlik fonunun üyesi olması halinde yerel yönetimler tarafından yürütülen sosyal yardımlardan faydalanmaktadır.

1990'lı yıllardan itibaren Danimarka işgücü piyasası yeniden düzenlenmiştir. İstihdam edilebilirliğin artırılmasına vurgu yapılmış, işsizlik ödenekleri ise cömert bir şekilde sunulmuştur. İşsizlik ödeneğine hak kazanma üç farklı koşula bağlanmıştır. Bunlardan birincisi işsizlik fonuna bir yıl süreyle prim yatırmaktır. İkincisi yeni mezun olmaktır. Üçüncüsü ise, son üç yılda 52 hafta süreyle işsiz kalmış olmaktır. Bu süre dolarsa 26 hafta çalışan biri yeni bir ödeneğe hak kazanabilir. Kişi tam zamanlı bir iş bulamıyorsa ek ödenekten yararlanabilir. Eskisiyle aynı nitelikte olmayan ve daha düşük ücretli bir işi reddetmek uygun değildir. İşsizlik ödeneğinden yararlanan kişi 3 ay içerisinde kendi meslek alanında iş bulamazsa meslek alanı dışından gelen teklifleri kabul etmelidir. İşin reddi ise 3 haftalık ödeneğin kaybı anlamına gelir. Ödenek son ücretin en fazla %90'ı kadar olabilmektedir. %37'si fondan %63'ü ise devlet tarafından karşılanan ikili finans sistemi yapısı mevcuttur. İşsiz kalımdan 6 ay sonrasında zorunlu aktivasyon 25 yaş altındaki herkes için genişletilmiştir. Genişletilmiş işsizlik ödenekleri 50-55 yaşa kadar uzatılmış ancak işsizlik ödeneğinin azami süresi 5 yıldan 4 yıla indirilmiştir. İşsizler 4 yıl boyunca bir iş bulamamışsa belediyenin sosyal hizmetlerine kaydolmalıdır. Ayrıca işsiz kalanların eğitimi konusu da daha önemli hale gelmiştir (Hinšt, 2011:13 ve Zhou, 2007:9).

2- Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

1990'lı yıllardaki işgücü piyasası reformları daha aktif politikalara doğru kaymıştır (genel ve mesleki rehberlik, iş arama yardımı, bireysel iş odaklı eylem planları, iş başında eğitim, eğitim, iş rotasyonu, tam zamanlı işlerin paylaşımı vb). Aktif işgücü piyasası politikaları işgücünü eğitim yoluyla piyasanın gereklilikleriyle uyumlu hale getirmekte, iş yaratmayı artırmakta ve bunun sonucunda işgücü arzını da artırabilmektedir. Ayrıca,

eğitim programları iş ile işgücü arasında daha iyi bir eşleşmeye yol açabilmektedir (Boon ve Van Ours, 2004:3).

Aktif işgücü piyasası politikaları, vasfın geliştirilmesi ve aktif iş arama teşvikleriyle yapısal düşük işsizlik oranlarının sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Bu politikalar, eğitim çalışmaları ve ömür boyu öğrenme politikaları vasıtasıyla iş yaratmak için gerekli koşulları sağlamaktadır. Yüksek yapısal işsizlik oranlarının oluşmasında işgücü vasıflarının piyasanın gereklilikleriyle uyum sağlamaması etkili olmaktadır. Bu sebeple aktif işgücü piyasası politikaları olmaksızın pek çok işsiz iş bulması çok güçtür. Danimarka işgücü piyasası iş arama yardımı ile işgücü talebinde bulunan işverenlere özel ve kamu hizmetleri sunmaktadır. Ayrıca, sosyal yardım alanlara ve çalışma kapasitesi düşüklüğü nedeniyle iş arama yardımı için özel ihtiyaç sahiplerine yardımcı olmaktadır. Bu önlemler, kişileri motive etmek ve onlara vasıf kazandırmak için hazırlanmış tutarlı bir istihdam politikasıdır. Tüm işsizlerin çalışmaya uygun hale getirilmesinde bir hak ve görev olarak aktivasyon hizmeti sunulmaktadır. 2007 yılından itibaren tüm istihdam politikası tedbirleri; Ulusal İşgücü Piyasası Kurumu denetleme ve uygulama sorumluluklarını yerine getirirken, iş merkezleri ve yerel yönetimler tarafından ortak olarak sağlanmaktadır. Aktif işgücü piyasası politikaları açık işleri ve mevcut işsizleri eşleştirme işlevini de ifa etmektedir (Hinšt, 2011:13-14).

Aktif devlet müdahalesi olmaksızın bir işten diğerine güvenli bir geçiş söz konusu değildir. Bu müdahaleler sadece eğitimi içermeyip aynı zamanda iş rotasyonu, iş paylaşımı, özürlü bireyler ve doğrudan iş yaratma gibi konuları da kapsamaktadır. Danimarka'da sendikalar da yüksek kamu harcamaları karşılığında esnekliği kabul etmektedir (Hinšt, 2011:14).

IV- DANİMARKA MODELİNİN BAŞARISININ ARKA PLANI VE 2008 KRİZİ SONRASI YAŞANAN GELİŞMELER

Danimarka, kendine özgü modeliyle 1990'lı yıllardan 2008 yılına gelinceye kadar tüm dünyada işsizliği azaltan ve hem işverenlere hareket serbestisi tanıyarak işgücü piyasasının rekabet gücünü artıran ve hem de çalışanlara istihdam güvencesi sağlayan yapısıyla ön plana çıkan ülkelerden birisi olmuştur. 2008 yılındaki krizden neredeyse tüm ülkelerin işgücü piyasaları gibi Danimarka'da etkilenmiştir. Ancak bu etkilenmeye

gelmeden önce Danimarka modelinin bu büyük başarısına rağmen eleştirilen yönlerine değinmekte yarar vardır.

90'ların ikinci yarısından itibaren işsizlik hissedilir derecede azalarak 2008 krizine değin %3'lere kadar gerilemiştir. İşsizliğin önlenmesi hususundaki bu başarının yadsınması mümkün değildir. Bununla birlikte başarının arka planına bakmakta yarar vardır. 1994 yılında işsizlik oranlarının %10'ların üzerine çıkmasının ardından iktidarda olan sosyal demokratlar, sosyal ortaklarından aldıkları destekle pek çok unsuru bir araya getiren güvenceli esneklik reformunu gerçekleştirmiştir. Bu unsurlardan birincisi ekonomik faaliyeti artırabilmek için bütçeyi bir araç olarak kullanan Keynesyen ekonomik politikalara yönelmesidir. Bir diğeri ise, eskisinden çok daha fazla aktif olarak, iş arayanlara kişiselleştirilmiş hizmet sunmayı amaçlayan yeni bir istihdam politikasıdır (bu politika genellikle zorunlu tutularak mesleki yeniden uyumu teşvik etmeyi ve işe yerleştirme önlemlerini içermektedir). Üçüncüsü ise, eskisinden daha fazla şarta dayalı ve işsizlik ödeneği süresini kısaltan bir işsizlik sigortası sistemi reformudur (Tuchszirer, 2007:133-134).

Yine aynı yıllarda sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin varlığına dikkat çekmek gerekmektedir. 1994'te %5,5 olan bu büyüme süregelen üç yılda %3 daha artmıştır. Bu büyüme kamusal yatırımların artışı ve faiz oranlarının azaltılması ile sağlanmıştır. İşsizliğin azalması önceliği taşıyan bir istihdam politikası olarak erken emeklilik uygulanmış ve bunun sonucunda işçilerin bir kısmı işgücü piyasasından ayrılarak işgücü arzını daraltmış ve işsizliğin hızla azalmasında önemli bir etken olmuştur. Bu durum güvenceli esneklik politikalarının gerçek etkisinin gözlemlenmesini güçleştirmiştir. İskandinav ülkelerindeki güçlü sosyal diyalog sonucunda yaşanan olumlu gelişmelerde sendikaların da rolü büyüktür. Sendikalardan alınan bu destek, diğer ülkelerde eşine zor rastlanır bir örneği yansıtmaktadır. Sendikaların desteğine ek olarak halkın güvenini de alan devletin başarılı olması diğer Avrupa ülkelerine göre daha kolay olmaktadır. Ancak ekonomik ve sosyal alanda yaşanabilecek değişimlerin sonucunda bu durum değişmektedir (Tuchszier, 2007:139-140).

AB-15 ülkelerinde, 2003 yılında aktif işgücü piyasasına yönelik yapılan kamu harcamalarının GSYH'ya oranı %0.70'tir. Danimarka'nın aktif ve pasif harcamaları toplamı ise aynı yıl için GSYİH'nın %4.4'ünü oluşturmaktadır. Bunun %1.72'si aktif, %2.68'i ise pasif politikalara ayrılmaktadır.

Danimarka’da aktif ve pasif politikalara yapılan harcamalar arasında herhangi bir karşıtlık yoktur. Bununla birlikte yine Danimarka’da görülen bir diğer olgu ise, sosyal ortakların onayı olmaksızın piyasayı etkileyecek herhangi bir reformun yapılma ihtimalinin çok zayıf olmasıdır. Ayrıca devletle işletmelerin yaptıkları sözleşmelerde sendikaların etkin bir kontrol fonksiyonuna sahip olduğu görülmektedir (Tuchszier, 2007:138-139). Sosyal diyalogun ve toplu iş ilişkilerinin çok gelişmiş olması ve aktif işgücü piyasası politikalarına bütçeden geniş bir pay ayrılması, Danimarka’nın pek çok ülkeden ayrılan yönünü oluşturmaktadır (Gündoğan, 2009:8-9). Bu, güvenceli esneklikte Danimarka modelinin diğer ülkelere kopyalanabilmesi ihtimalini de zayıflatmaktadır.

Tablo 2. Seçilmiş Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Oranları (1990-2011)

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| ÜLKELER | | | | | | | | | | |
| Almanya | 5.6 | 8.1 | 7.8 | 11.2 | 10.3 | 8.7 | 7.5 | 7.8 | 7.1 | 6.0 |
| Avusturya | 3.2 | 3.7 | 3.5 | 5.2 | 4.8 | 4.4 | 3.8 | 4.8 | 4.4 | 4.2 |
| Belçika | 6.6 | 9.7 | 6.9 | 8.5 | 8.3 | 7.5 | 7.0 | 7.9 | 8.3 | 7.2 |
| Danimarka | 8.3 | 7.0 | 4.6 | 4.8 | 3.9 | 3.8 | 3.4 | 6.0 | 7.5 | 7.6 |
| Finlandiya | 3.2 | 15.4 | 9.8 | 8.4 | 7.7 | 6.9 | 6.4 | 8.2 | 8.4 | 7.8 |
| Fransa | --- | 10.0 | 8.5 | 8.9 | 8.8 | 8.0 | 7.4 | 9.1 | 9.4 | 9.3 |
| Hollanda | --- | --- | 3.0 | 4.7 | 3.9 | 3.2 | 2.8 | 3.5 | 4.5 | 4.5 |
| İngiltere | 7.1 | 8.7 | 5.5 | 4.9 | 5.4 | 5.4 | 5.7 | 7.6 | 7.9 | 8.1 |
| İrlanda | 13.5 | 12.3 | 4.4 | 4.4 | 4.4 | 4.6 | 6.1 | 11.8 | 13.7 | 14.4 |
| İspanya | 16.2 | 22.9 | 13.9 | 9.2 | 8.5 | 8.3 | 11.3 | 18.0 | 20.1 | 21.6 |
| İsveç | 1.7 | 7.7 | 4.7 | 7.1 | 7.1 | 6.0 | 6.2 | 8.3 | 8.4 | 7.5 |
| İtalya | 11.4 | 11.2 | 10.2 | 7.7 | 6.8 | 5.9 | 6.7 | 7.8 | 8.4 | 8.4 |
| Portekiz | 4.6 | 7.1 | 3.9 | 7.6 | 7.7 | 8.0 | 7.6 | 9.5 | 10.8 | 12.7 |
| Yunanistan | 7.0 | 10.0 | 11.4 | 9.9 | 8.9 | 8.3 | 7.7 | 9.5 | 12.6 | 17.7 |

Kaynak: OECD Labour Force Statistics (MEI) (19.04.2012), (Çevrimiçi), <http://stats.oecd.org>

Tablo 2’de görüldüğü üzere AB-15 ülkelerindeki işsizlik rakamlarının gelişimi 1990, 1995 ve 2000 sonrası yıllarda istatistiki olarak yer almaktadır. Danimarka’nın istihdam sağlama konusunda başarılı olduğu yıllar ve 2008 kriziyle birlikte yaşanan süreç bu tabloya yansımaktadır.

2008 ve sonrasında 2011 yılında daha da şiddetlenen ekonomik krizin, işsizlik oranlarının artışında önemli bir role sahip olduğunu söylemek mümkündür. 2008 yılı itibariyle neredeyse tablodaki her ülkede işsizlik rakamları ciddi yükselme eğilimi göstermektedir. Danimarka’da ise bu artış 2008 yılından 2011 yılına gelindiğinde %100’ün üzerinde gerçekleşmiştir.

2008 krizi sonrası, 2008-2010 yılını kapsayan dönemde Danimarka’da 170.000’den fazla iş kaybı gerçekleşmiştir. Bu kayıplar özel işletmelerin işgücü taleplerindeki azalmalar yönünden değerlendirilmektedir. Üretimdeki hızlı düşüşler de işgücü piyasasındaki durumu izah etmektedir. İşini kaybeden gruplar açısından bakılacak olursa; gençler, vasıfsız çalışanlar, göçmenler ve sigortasız işçiler krizden en çok etkilenen kesimler olmuştur.

2008 küresel mali krizi ve devamında süregelen Avrupa borç krizleri güvenceli esneklik modelini 4 noktada olumsuz etkilemiştir. Bunlarda birincisi, bu dönemde Danimarkalı çalışanların daha çok iş güvencesi talep etmeleri olmuştur. Bu dönemde kayıtlı işsizlik üç kata yakın artış göstermiştir. İş güvencesinin azalması karşısında sendikaların devreye girmesiyle özel sektördeki toplu pazarlıklarda kıdem tazminatı ile ilgili olarak yeni haklar talep edilmiştir. Ancak yeni hakların elde edilmesi gelecek dönemlerde işten çıkarma maliyetlerini yükseltmiştir. İkinci olarak, bu süreçte gelir güvencesinin azaldığı görülmektedir. Sendikaların talep ettiği daha çok iş güvencesi, işsizlik ödeneğinin cömertliğini azaltmıştır. Üçüncü olarak, son on yıldaki güvenceli esneklik programlarındaki değişiklikler de iş güvencesinin azalmasına yol açmaktadır. Liberal-muhafazakar hükümetin göreve geldiği 2001 yılından bu yana, istihdam politikalarının motivasyon etkileri üzerine odaklanılıp çalışan vasfının geri plana itildiği görülmektedir. Bu durum “beşeri sermaye” anlayışından “önce iş” anlayışına geçişi ifade etmektedir. Mali kriz ve hükümetin ekonomiyi kurtarma planları mesleki eğitim harcamalarının azalmasına yol açmıştır. Ancak 2011 yılında seçilen yeni Sosyal Demokrat koalisyon mesleki eğitim harcamalarını yeniden artırmaya söz vermiştir. Dördüncü ve belki de en olumsuz unsur ise, İskandinav ülkelerine özgü karşılıklı güven anlayışının azalması şeklinde kendisini göstermiştir (Bredgaard ve Daemrich, 2012:14-15).

Ancak Jørgensen önemli bir konuya dikkat çekmektedir. Buna göre Danimarka'nın ulusal istatistikleriyle OECD'nin İşgücü İstatistikleri arasında derin bir uçurum bulunmaktadır. Bu fark oransal olarak neredeyse %80'lere varmaktadır. Bir diğer ifadeyle OECD'nin verilerinde Danimarka'nın işsizlik oranları yerel kaynaklara göre daha yüksek gösterilmektedir. OECD işgücü istatistiklerinin akademik çalışmalarda kullanımının fazlalığından dolayı, dışarıdan bakanlar son dönemlerde Danimarka'yı ve güvenceli esneklik sistemini gereğinden fazla başarısız bulmaktadır. Oysa tüm olumsuzluklara rağmen Danimarka'nın diğer Avrupa ülkelerinden çok daha iyi durumda olduğu ve performansının da daha iyi olduğu ifade edilmektedir (Jørgensen, 2011:5-6). Danimarka yerel kaynaklarına göre işsizlik oranları 2008'de %1,9, 2009'da %3,7 olarak gerçekleşmiştir. 2010 ve 2011'de ise bu oranlar sırasıyla %4,3 ve %4,1'dir. 2012 yılında da bu oran %4,6 seviyesindedir (Statistics Denmark'tan aktaran www.tradingeconomics.com). Bu yerel veriler, Jørgensen'in ifadelerine dayanak teşkil etmektedir.

Danimarka'nın bu kriz esnasında maliye politikaları uyguladığı ve bunları odaklanmış ve grup tabanlı aktif işgücü piyasası politikalarının takip ettiği görülmektedir. Danimarka'da yüksek gelir vergisine dayalı güçlü bir kamu sektörünün varlığı ve işgücünün büyük bir bölümünün işsizlik sigortasından yararlanması, kriz dönemlerinde ekonomiye yardımcı olmaktadır. Bu dönemde GSYİH'a bakılacak olursa 2008'de 311 milyar dolar, 2009'da 341 milyar dolar olarak gerçekleşmiş ve bir yıllık gecikme payıyla 2010'da 308 milyar dolara düşmüştür. 2011'de ise küçük bir artışla 310 milyar dolara çıkmıştır² (Statistics Denmark'tan aktaran www.tradingeconomics.com). GSYİH'nın kriz döneminde çok azalmamasının ve 2011 yılında az da olsa bir artış göstermesinin temel sebebi refah sisteminin ekonomik faaliyetleri olumlu etkilemesidir. İşsizlik ve sosyal yardım ödeneklerinin yüksek oluşu yurt içi toplam talebi dengede tutmuştur. Ancak bu, diğer yandan kamu bütçesi açıklarına sebebiyet vermiştir. Daha önceki yıllarda övgüyle söz edilen refah sisteminin dinamikleri, pek çok yazar tarafından ekonomik büyümenin düşmanı olarak addedilmeye başlanmıştır. Tangian da kriz açısından konuyu ele aldığı cömert

2 İsviçre ve İngiltere haricinde diğer tüm ülkelerde GSYİH'da 2011 verilerine göre düşüş devam etmektedir. Bkz. www.tradingeconomics.com

refah sistemine çekinceyle yaklaşmış ve güvenceli esnekliğin revizyona ihtiyacı olduğunu belirtmiştir. Buna göre, istihdam ilişkilerinin normalleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik harcamalarının kısılmasını güvenceli esnekliğe bir alternatif olarak sunmuştur (Tangian, 2010b:7).

Aslına bakılırsa 2010 yılına kadar iyimser olan Danimarka hükümeti de, belirli bir oranda iyimserliğini yitirmiştir. Her ne kadar Avrupa Birliği'nin genel politikası güvenceli esnekliği özendirmeye yönelikse de başta Almanya ve Güney ülkeleri olmak üzere güvenceli esnekliğe yoğun bir muhalefetin olduğu da görülmektedir. Danimarka güvenceli esnekliği artık Avrupa ülkeleri için bir rol model özelliği taşıma vasfını önemli ölçüde yitirmiş olsa da krizden etkilenmeyen neredeyse hiçbir ülke yoktur. Bu sebeple kriz dönemindeki iş ve üretim kayıplarına rağmen Danimarka'nın bir yandan da iş yaratmaya devam ettiğini ve işgücü piyasasında düşük ekonomik faaliyete ve yükselen işsizliğe rağmen işgücü seyyaliyetini yüksek tutarak işten işe geçişleri olabildiğince koruduğunu ifade etmek gerekir (Jørgensen, 2011:8-9).

SONUÇ

Son yirmi yıllık süreçte AB'nin rekabet üstünlüğünü yitirmeye başlaması ve işsizlik oranlarındaki artış, Avrupa Komisyonunun üye ülkelere güvenceli esnekliği önermesine yol açmıştır. Ancak AB içerisinde dahi bazı ülkeler güvenceli esneklik politikalarını eleştirmektedir. Kriz olmadığı dönemlerde işsizliğin daha fazla yaşandığı AB işgücü piyasalarında sosyal korumayla karakterize 'katılık' kavramının, kriz dönemlerinde bu piyasaları olası olumsuz etkilerden esnek piyasalara oranla daha iyi koruduğunu ifade etmek mümkündür. Nitekim Tablo 2'ye göre seçili AB ülkelerinin işsizlik kriz döneminde önemli derecede yükseliş gösterirken, yüksek sosyal korumaya sahip Almanya, Avusturya ve Belçika 2008-2011 arasındaki dönemde işsizlik oranları azalmıştır.

Avrupa Konseyi'nin 2007 yılındaki güvenceli esneklikle ilgili girişiminin sonuçlarını, ekonomik krizler nedeniyle çok sağlıklı olarak ölçümleyebilmek zordur. Yine de güvenceli esneklik politikalarının olumlu ve olumsuz yönlerine dair çıkarımlarda bulunmak mümkündür. Olumlu yönden bakıldığında, güvenceli esneklik uygulamalarının artan küresel rekabet

karşısında işverenlere sağladığı esneklik sayesinde, firmaların değişen şartlara hızla uyum gösterdiği varsayılabilir. Bunun yanı sıra, çalışanlara işsiz kalmaları halinde yüksek işsizlik ödeneklerinin tahsis edilmesi ve akabinde aktivasyon süreciyle yeni vasıfların kazandırılması ile işgücü piyasasında seyyaliyetin ve istihdam güvencesinin sağlanması, çalışanların lehine sonuçlar olarak göze çarpmaktadır.

Bu politikaların olumsuz yönleri ise çok daha fazladır. Öncelikle güvence esneklik değiş tokuşu açısından bakıldığında sağlanacak güvencenin, esneklik uygulamalarının olumsuzluklarını bertaraf etmekte yetersiz kalacağı iddiaları güvenceli esnekliğe yöneltilen eleştirilerin başında yer almaktadır. Bu durumda güvenceli esneklik dengesinden değil, güvence ve esneklik değiş tokuşundan bahsedilmiş olur ki bu da kavramın özünü oluşturan iki zıt kavramın çelişkili olmadığı yönündeki varsayımı gölgede bırakmaktadır.

AB işgücü piyasaları teknolojik gelişmeler ve inovasyon sonucunda kaybettiği rekabet üstünlüğünü güvenceli esneklik politikalarıyla yeniden kazanmaya çalışmaktadır. Rekabet gücünün korunmasında işletmeler daha yüksek vasıflara, iş örgütlenmelerini güçlendirmeye ve yeni üretim tekniklerine ihtiyaç duymaktadır. Bu sırada çalışanların bir işten diğerine geçmelerinin kolaylaştırılması da gereklidir. Ancak her ne kadar Avrupa Komisyonu tarafından zaman zaman güvenceli esnekliğin, iş sözleşmelerini belirli süreliye çevirmek anlamına gelmediği vurgulansa da, bu süreçte esnek iş sözleşmelerindeki artış göz ardı edilemez. Esneklik sayesinde çalışanların işten çıkarılmalarının kolaylaştırılması ve iş güvencesinin yerini istihdam güvencesinin alması, işletmeleri çalışanlarına vasıf kazandırmak için eğitime yönlendireceği yerde, Avrupa Komisyonunun söylemlerinin aksine, toplam maliyet içerisinde önemli bir yer tutan eğitim maliyetlerinden uzaklaştırabilir. Bu uygulama, işletmelerin rekabet gücü açısından avantajlı olsa da, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının maliyetini de oldukça yükseltir. İşletmeler, işgücünün eğitim maliyetine katlanmadığı için iş sözleşmesini daha kolaylıkla feshedebilir. Böyle bir fonun finansmanı ise Danimarka'da da görüldüğü üzere ancak yüksek vergiler yoluyla elde edilebilir. Bu ise, toplumsal maliyeti artırıcıdır.

Güvenceli esneklik konusunda dünyadaki en başarılı örnek olan “Danimarka Örneği” incelendiğinde, bu başarının arka planına ve 2008 krizi sonrası yaşanan döneme ilişkin çarpıcı bulgular elde edilmiştir. Uzlaşma kültürünün en tipik örneğini oluşturan Danimarka’da güvenceli esnekliğin yanı sıra bu başarıda 1990’lı yıllarda kamusal yatırımlardaki artışın ve faiz oranlarının azaltılmasının, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeye yol açtığı görülmektedir. İşsizliği azaltmada erken emeklilik uygulamalarıyla işgücü arzının daraltılması yoluna gidilmesi ve sendikaların işgücü piyasalarına dair neredeyse tüm düzenlemelerde etkin bir rol oynaması, bu başarının arka planında yer alan diğer unsurlardır. Buna rağmen 2008 kriziyle birlikte, Danimarka’da özellikle özel sektörün işgücü talebinin daralması sonucu işsizlik %100’e yakın artış göstermiştir (OECD verilerine göre %76, yerel rakamlara göre ise %94 artış söz konusudur).

Bununla birlikte, Danimarka’da yüksek gelir vergisine dayalı güçlü bir kamu sektörünün varlığı ve işgücünün büyük bir bölümünün işsizlik sigortasından yararlanması, kriz dönemlerinde ekonomiye yardımcı olmaktadır. İşsizlik ve sosyal yardım ödeneklerinin yüksek oluşu sebebiyle yurt içi toplam talebin düşmesi engellenmiştir. Ancak kamu bütçesi bu dönemde açık vermiştir. Bu noktada gündem ise, güvenceli esneklik kavramının yeniden yapılandırma sürecine tabi tutulması tartışmalarıyla şekillendirilmiştir.

Sonuç olarak, güvenceli esneklik uygulamalarının sağlayacağı olası faydaların yanı sıra mevcut yapıyı bozucu etkilerde bulunabileceği de öngörülebilir. Güvenceli esneklik diyagramı incelendiğinde, iş yaşam dengesi konusunda başarılı geçişlerin gelecekte yeni başarıları da beraberinde getireceği görülmektedir. Ancak cömert refah sistemlerinin uygulanmasına rağmen başarı elde edilemediğinde, kaynakların optimal dağılımı bozulacaktır. Bunun sonucunda ise ekonomi kötü bir seyir izleyecek ve pek çok yıkıcı sosyal etkiye maruz kalacaktır. Bu sebeple, güvenceli esneklik uygulamalarının başarılı olabilmesi için, ülkenin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına olduğu kadar kamu bütçesinin ciddi şekilde açık vermemesine de dikkat edilerek planlanma yapılması gerekmektedir.

Kaynakça

- Belchamber, Grant (2010), “Flexicurity: What is it? Can it Work Downunder”, Australian Bulletin of Labour, Vol 36, No:3, s.278-303.
- Boone, Jan ve Jan C. Van Ours (2004), Effective Active Labor Market Policies, Discussion Paper Series, IZA DP No: 1335, October 2004, Bonn.
- Bredgaard, Thomas ve Arthur Daemrich (2012), The Welfare State as an Investment Strategy: Denmark’s Flexicurity Policies, ILERA Papers, 2012.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larssen ve Kongshøj Madsen (2005), *The Flexible Danish Labour Market- a Review*, CARMA Research Papers, 2005:1, Aalborg University, Denmark.
- DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- EC (2007), Vers des Principes Communs de Flexicurity: Des Emplois Plus Nombreux et de Meilleure Qualité en Combinant Flexibilité et Sécurité, Direction Générale de l’Emploi, des Affaires Sociales et de l’Egalité des Chances.
- Erdut, Zeki (2004), “Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika”, *Çalışma ve Toplum*, 2004/2, s.11-37.
- European Expert Group on Flexicurity (2007), Flexicurity Pathways: Turning Hurdles into Stepping Stones, Report by the European Expert Group on Flexicurity, Brussels, June 2007.
- Gündoğan, Naci (2009), Can Denmark’s Flexicurity System Be Replicated in Developing Countries? The Case of Turkey, MPRA Paper No: 17470.
- Gündoğan, Naci (2007), “İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli”, Çimento İşveren, Cilt 21, Sayı 3, Mayıs 2007, s.22-37.
- Hinšt, Daniel (2011), Danish Flexicurity Model, University of Zagreb, Faculty of Political Science in Zagreb, Advanced Master of European Studies, Zagreb.
- Jørgensen, Henning (2011), Danish “Flexicurity” in Crisis – or Just Stress-tested by the Crisis?, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, March 2011.
- Köstekli, Şeyma İpek (2009), Küresel Kriz ve Türk Sanayii İçin Esneklik-Güvence Dengesi Açılımı, İstanbul Sanayi Odası (İSO), İstanbul.
- Kuttner, Robert (2008), “The Copenhagen Consensus: Reading Adam Smith in Denmark”, *Foreign Affairs*, Volume 87, No:2, s.78-94.
- L’Horty, Yannick (2007), “Vers Une “Flexicurity” à la Française: Une Notion en Construction”, *Information Sociale*, 2007/6, No: 142, s.104-113.
- OECD Labour Force Statistics (MEI), (Çevrimiçi) <http://stats.oecd.org>, (Erişim: 19.04.2012).
- O’Reilly, Arthur (2007), The Right to Decent Work of Persons with Disabilities, ILO, Geneva.

- Parlak, Zeki ve Süleyman Özdemir (2011), “Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik”, Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 60, 2011/1, s.1-60.
- Philips, Kaia ve Raul Eamets (2007), *Approaches to Flexicurity: EU Models*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg.
- Stanford, Jim ve Leah F. Vosko (2003), “Challenging the Market: The Struggle to Regulate Work and Income”, (içinde) *Challenging the Market: The Struggle to Regulate Work and Income*, (Der. Jim Stanford ve Leah F. Vosko), McGill-Queen’s University Pres, Montreal, s.3-30.
- Tangian, Andranik (2010a), “Flexicurity Indicators for Monitoring the European Employment Strategy”, Paper, September 9, University of Oslo, www.sv.uio.no (Erişim 15.03.2012).
- Tangian, Andranik (2010b), “Not for Bad Weather: Flexicurity Challenged by the Crisis”, ETUI Policy Brief, Issue 3, Brussels.
- Tangian, Andranik (2004), *Liberal and Trade-Unionist Concepts of Flexicurity: Modelling in Application to 16 European Countries*, WSI-Diskussionspapier 131, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.
- Trading Economics, www.tradingeconomics.com (Erişim 27.03.2013).
- Tuchszirer, Carole (2007), “Le Modèle Danois de Fléxicurité: L’Improbable Copier-Coller”, *Informations Sociales*, No:142, September, 132-141.
- Viebrock, Elke ve Jochen Clasen (2009), *Flexicurity-a State-of-the Art Review*, REC-WP 01/2009.
- Wilthagen, Ton ve Mijke Houwerzijl (2005), “How Does Flexibility Affect Social Cohesion? The Council of Europe’s Tree Model Revisited” (içinde) *Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion-Facing the Challenge*, Trends in Social Cohesion No:15, Council of Europe Publishing, s.109-131.
- Wilthagen, Ton ve Frank Tros (2004), “The Concept of ‘Flexicurity’: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets”, *Transfer*, Summer 2004, vol. 10, No:2, s.166-186.
- Wilthagen, Ton ve Frank Tros (2003), *Dealing with the ‘Flexibility-Security-Nexus’: Institutions, Strategies, Opportunities and Barriers*, *AIAS Working Paper*, May 2003, Amsterdam.
- Zhou, Jianping (2007), “Danish for All? Balancing Flexibility with Sewcurity: The Flexicurity Model”, *IMF Working Paper*, WP/07/36.

Pension Privatisation Trends and the Influence of Organised Business Interests: What Did the Economic Crisis Show?

Emeklilikte Özelleştirme Eğilimleri ve Organize Sermaye Gruplarının Etkisi: Ekonomik Kriz Ne Gösterdi?

Esat AKTAŞOĞLU*
Erdem CAM**

ABSTRACT

In recent years, in order to reduce growing pension spending, which is foreseen as unsustainable, social security and pension system reform has been applied in many countries. Within the scope of these reforms, the privatisation of pension funds has been one of the most important trends. However, the economic and financial crisis of 2008 brought into focus once again the problems of private pension systems, and the regulatory and supervisory role of the state in this area. In the light of the lessons learned from the crisis, this article attempts to examine whether the privatisation trend was flawed, and if its adoption can only be explained by the influence of organised business interests. Using cases from countries across the world, this article argues that the trend toward privatisation per se was not a mistake; that, in addition to capital's influence, there were many other factors involved in the crisis; that, even taking their potential benefits into account, privately funded pensions should only be used as a complement to public old-age security systems and not as substitutes; and that any type of pension funds require effective government.

Keywords: Social Security Reforms, private funded system, pension privatisation trend, influence of organised business interest, economic crisis

ÖZET

Son yıllarda giderek artan ve sürdürülemez olarak tahmin edilen emeklilik harcamalarının azaltılması amacıyla sosyal güvenlik ve emeklilik sistemlerinde birçok ülke reform uygulamıştır. Bu reformlar kapsamında emeklilik fonlarının özelleştirilmesi de önemli eğilimlerden biri olmuştur. Ancak özellikle son yaşanan ekonomik ve mali kriz özel emeklilik sistemlerinin aksaklıklarını ve devletin bu alandaki düzenleyici ve denetleyici rolünü tekrar gündeme getirmiştir. Bu makalede krizden çıkarılan dersler ışığında özelleştirme eğiliminin bir hata olup olmadığı ve bu eğilimin yalnızca organize sermaye çevrelerinin baskısı ve etkisiyle açıklanıp açıklanamayacağı genel hatlarıyla incelenmiştir. Sonuç olarak özelleştirmeye yönelik reformların kendi başlarına tamamen hatalı olmadığı; sermaye kesiminin etkisine ek olarak başka birçok etken olduğu; ikame yerine tamamlayıcı özel emeklilik sistemlerinin potansiyel katkıları ve her türden emeklilik fonunun etkin ve şeffaf bir yönetimi gerektirdiği örneklerle açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Sosyal Güvenlik Reformları, özel emeklilik sistemi, emeklilikte özelleştirme süreci, sermaye kesiminin baskısı, ekonomik kriz

* *EU Expert, Ministry of Labour and Social Security, EU Coordination Department, esat.aktasoglu@ikg.gov.tr*

** *Ph.D. Labour and Social Security Training Expert, Centre for Labour and Social Security Training and Research, erdem.cam@csgb.gov.tr*

INTRODUCTION

In the past three decades, the problem of ageing populations and their economic burdens have forced many countries throughout the world to design or reform their social security and old-age pension systems (Arza and Kohli, 2008:5). As a potential solution, many western countries have sought ways to privatise their retirement systems (Ebbinghaus et al., 2012). Privatisation and individualisation, increasing the ties between contributions and benefits, and strengthening the prefunded elements in schemes were the main three trends in this process (Schelkle, 2013: 450). Pay-as-you-go (PAYG) schemes were fully or partially replaced by privately funded, defined-contribution systems based on individual accounts. But the dramatic results of the recent economic crisis raised significant questions about the neoliberal model of capitalism in general and the pension privatisation trends in particular. With the financial crisis of 2008, the value of pension assets decreased and assumptions about investment returns were not met; in response, many countries reduced the role of their privatised pensions. In this respect, it can be said that governments began to turn toward social policy measures.

In order to assess whether the movements toward pension privatisation were flawed, and if that trend can only be attributed to the influence of organised business interests, in the second and third parts of this paper which follow, an analysis of both the lessons learnt from the crisis and the arguments about capital's influence on the proliferation of private schemes is performed. The fourth part summarises the main arguments. These include, first, that despite the fact that private old-age pension plans have many serious flaws, the movement toward privatisation per se was not totally wrong, but lacked necessary regulation and good governance; and second, that as there are other factors worth studying, the impact of organised business cannot be regarded as the only explanation for this trend.

I- PENSION PRIVATISATION TRENDS

Most states have had 'pay-as-you-go' (PAYG) public retirement income schemes, under which the pensions of retirees are paid out of the income from the contributions of current workers. This means that there is no direct relationship between the amount of benefits received by a

retired person and the amount of contributions that he or she paid while working. On the other hand, under the ‘fully-funded’ system, the benefits of a retired person are paid out of his or her own accumulated contributions. Some situations, such as unemployment, early retirement and an ageing society, endanger the sustainability and adequacy of public PAYG pensions. These situations decrease the number of workers paying contributions, while they simultaneously increase both the number of pensioners and the ‘age dependency ratio’.

In many European Union countries, the amount of old-age security spending is too high (Thomson et al., 2009) because the degree of economic development cannot maintain the current levels of social spending. In order to address budget constraint problems and demographic challenges, most European countries have reformed their pension systems and have created a three-pillar, multidimensional old-age security system comprising publicly, occupationally and privately funded pension aspects.

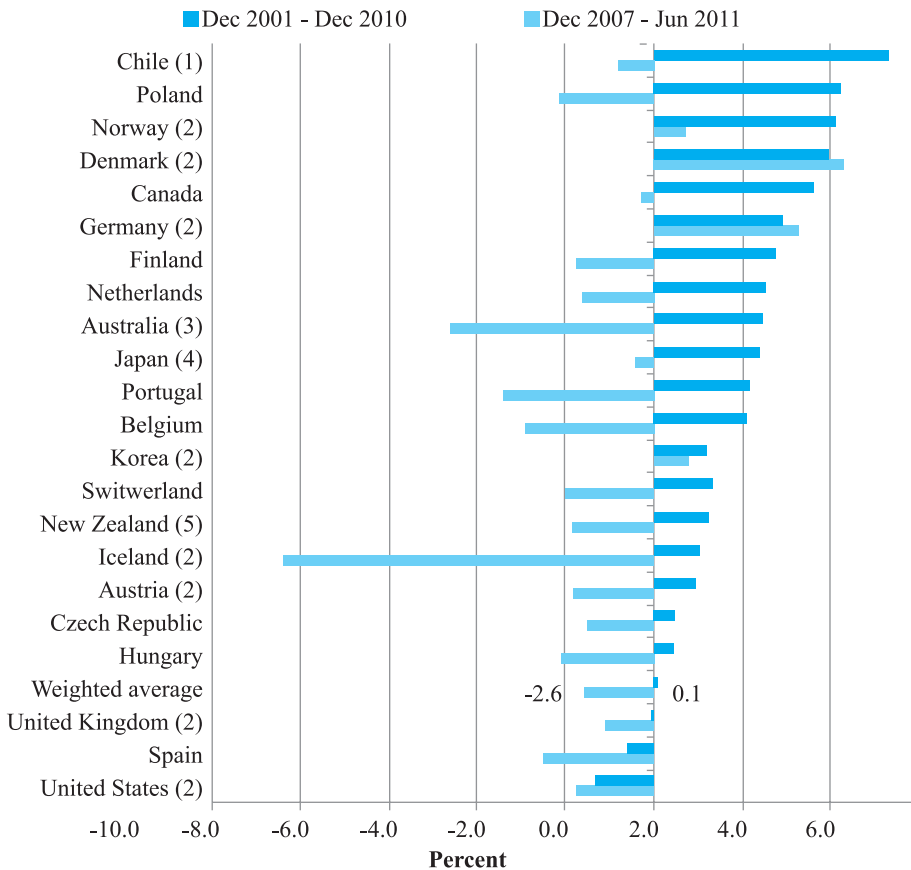
Under the framework of privately funded systems, contributions are invested in financial assets; thus, there is a strong correlation between the returns and financial asset prices, and pension funds rely on the volatilities of the financial market. Privately funded schemes based on individual accounts entail individualisation of the risks, and in most schemes being implemented, no minimum benefit is guaranteed. The privatising pension trend decreases shared risks and eliminates the possibility of intergenerational risk-sharing and distribution of income (Brooks, 2005; Barr, 2012). That is, the fluctuation risks are borne by insured individuals, not by the insurers. For example, in the US until 1999, in order to reduce the risks of maturity mismatch and interdependencies, five core financial sectors (insurance, retail banking, commercial finance, investment banking and trading on their own account) used to be legally segmented, but after deregulation, barriers were removed, and these financial assets have become useable as raw material in any part of the financial system for regulatory arbitrage in the absence of financial market segmentation (Schwartz, 2012). These characteristics mean that privatised systems have rendered individuals vulnerable to every possible uncertainty and common shocks, including inflation, and the risk of current and future income losses. Risks can even include poverty.

The 2008 financial crisis which soon gave rise to economic crisis not only signaled these negative aspects of privately funded pensions plans once again, but also made them painfully felt worldwide (Holzmann, 2012). According to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the collapse in global stock markets had a serious impact on pension funds in 2008 (OECD, 2012). They report that 'Private pension funds lost 23% of their value in 2008, worth a heady US \$5.4 trillion. Economic output is falling and unemployment is rising, putting pressure on the finances of public pension schemes as well' (OECD, 2009:1). Returns on pension assets fell dramatically due to the crisis; although many have recovered between 2008 and 2010, the real rate of return for the OECD average is negative by -1.4% in first half of 2011 (OECD, 2012: 20). The five-year weighted average (2007–2011) of real net investment returns on pension assets for OECD is -1.6% annually (OECD, 2012: 15, 20, see Figure 1).

With the crisis, it has become clear that the options and knowledge levels of individual savers is very important. Strong arguments related to the market failure approach have already warned us about behavioural problems such as bounded rationality and limited will power, and including issues such as inertia and procrastination (Barr, 2012).

It is rightly argued that people are living longer than they used to; changing work and life patterns and geographical dispersion of families make it difficult to sustain traditional social security mechanisms in which family members provide for each other (Thaler and Sunstein, 2008). But to understand these realities and act accordingly is not easy for individuals, since they have imperfect and limited rationality and mental accounting knowledge, which leads to cognitive fallacies. For example, as they are loss averse, people tend to perceive social security contributions as loss rather than an investment for their retirement savings. They also have limited will power and tend to procrastinate in doing things beneficial for them. Many also exhibit what is called present-biased or hyperbolic discounting behavioural tendencies, in which short-term instant gratification is more attractive than long-term investment (Condon et al., 2009).

Figure 1. Average Annual Real Net Investment Return of Pension Funds



Source: OECD, Global Pension Statistics, StatLink: [<http://dx.doi.org/10.1787/888932598113>]

It is also argued that unethical practices (Gobby, 2005: 126) and asymmetric information are among the reasons for the recent crisis (Barr, 2012: 211). This suggests that under the varied and volatile conditions of financial markets, it is very hard for even well informed individuals to select a rational investment strategy, and workers with identical strategies who retire just a few years apart might get surprisingly unequal benefits (Burtless, 2010:1-25).

For these issues, the market failure approach offers a range of solutions, albeit some of which are partial. These include the economic arguments for state intervention in the form of regulatory provisions, for example creating default options (Barr, 2012); stricter financial consumer/saver

protection; increasing the capacity of related civil society organisations; etc. As the risk of losses is dependent on one's investment portfolio, in order to mitigate the exposure to risky investments like equities and hedge funds, regulation by the government creating standards requiring use of a certain portion of safer tools, such as public bonds, within portfolios can be useful. The crisis has also showed that countries where the pension funds were more regulated and better governed suffered fewer negative consequences from the crisis than other, less-regulated nations. For instance, Ireland experienced high losses because of its risky investments (Ebbinghaus, 2011a:8).

The crisis has undermined the credibility of funded pensions (Eich, 2009:13), which may also lead to decreases in private savings where the system is not mandatory. This illustrates one more example of another market failure argument: that making participation mandatory to reduce procrastination may cause a decrease in voluntary savings, which raises questions about the growth effect of private pensions (Barr, 2012). Compulsion is also important in terms of government responsibility and political salience. For these reasons, rather than a compulsory auto-enrolment system, allowing individuals the right to opt-out in a limited time can be more useful (Barr, 2012; OECD, 2012).

Whenever neoliberal policies are implemented, possible market problems such as crises, inflation and imperfect information should be taken into account, and additional policies must be designed as complement them. According to Schelkle (2012), social policies do not just compensate the failures of financial markets, but with their commodifying effect, they can also create and shape them. Her classification about social functions also shows different potential functions of social policies, and examples of which measures should be used in crisis management.

One of the main lessons learned from the crisis of 2008 is that individuals and households should not be left alone in financial planning matters, considering their lack of knowledge about today's complex financial markets. Under the framework of market correcting, or the shaping function of social policies, risk-bearing responsibilities can be distributed in favour of weaker parties at the point of contracting; consumer production measures such as prohibition of certain lending practices defined as

predatory, sound affordability assessment and fixed interest rates can be utilised (Schelkle, 2012).

The efficiency of correct social and economic policies has been proven by the experience during the financial crisis in which countries with complementary social policies were damaged less by the effects of the crisis. Schelkle examines and compares different combinations of welfare state interventions in the US, the UK and France, in response to their housing price bubbles. According to her findings, unlike France, the United States did not complement its policies with protection of the vulnerable consumer. When things went wrong, the US did not use effective insurance instruments, which was done by the United Kingdom, with success. To Schelkle, 'this combination of activism and complacency not only exposed individuals to unbearable risks but it endangered the financial system as well...' (2012:6-7).

Expenditure on financial products by households accounts for one of the biggest parts of their spending, and needs to be protected. Hence it can be claimed that if the governments had introduced sufficient protective regulations, and ensured good governance and privatised pensions, their countries would not have suffered so badly from the crisis. This, in turn, suggests that the privatisation trend per se cannot be regarded as totally flawed.

II-INFLUENCE OF ORGANISED BUSINESS INTERESTS

Obtaining pension entitlement can be regarded as the most important motive for individuals and families to save, so policies over pensions are, in general very sensitive, and efforts toward finding a scientific and technical solution to actual and objective problems of social security and retirement income systems have usually stayed under the shadow of ideological and political discussions. In this context, some people believe that, despite the risks and downsides of private pre-funded pension plans, the existence of the trend toward them can only be explained by the influence of organised business interests. However, the trend toward privatising pensions can be explained by many other factors, the influence of capital being only one of them.

It is true that, in general, interest groups representing capital are not in favour of the so-called welfare state. Particularly, proponents of neo-liberal thought point to sovereign debts as the main cause of crisis, and often use this in order to reduce social services and protection systems. In many countries, through the influence of these interest groups, social security deficits are often overstated and presented as one of the most important problems faced by the governments, while meanwhile, serious income inequalities go unnoticed. Right-wing policies, especially the New Right, believe that welfare programs and social expenditures produce passive dependants and curb their development.

Both the financial industry and employers' associations have a strong interest in reducing social security premiums going into statutory PAYG schemes¹. This reduction not only provides cheaper labour for employers, but also stipulates more household savings and increases demand for private pension products for insurers. Under privately funded contribution systems, these savings are transferred into financial markets and converted into capital, which creates and increases significant profitable business opportunities for financial service firms. Since public PAYG pension plans constitute about 10 or 15% of the GDP of the wealthiest countries, and these figures are between 5 and 10% of the GDP for many emerging economies, privatising public pension funds results in a large impact on the economy, and insurance firms become the main winners, obtaining huge administrative charges (Orenstein, 2011).

Therefore, the influence of lobbyists representing pension funds, insurance companies and related interest groups over the policy makers is not difficult to understand. Some scholars claim the correlation between structural adjustment and stabilization policies, together with global capitalism, have made states more focused on labour market flexibilisation and casualisation. This has both increased the insecurities/inequities and created additional obstacles for poor countries, which already have low commodification, in their movement toward the organised and formal labour markets of post-industrial societies (Gough and Wood, 2004). Welfare regimes of industrialised societies are not static or immunised from global liberalisation process and are also influenced by transnational actors.

¹ See: Naczyk, M. (2013)

By providing formal arguments together with anecdotal and descriptive evidence, Kemmerling and Neugart (2008) in their comparative study show how the movement toward pension privatisation occurred earlier and had stronger private elements in the UK, where financial markets were bigger and corresponding lobbies were better organised, than in Germany. Concerning the German case, Wehlau (2008) also provides empirical evidence showing the institutional investors' financial, formal and informal relations with political parties and their media power during the reform process. Scholars of transnational policy diffusion also point out transnational actors like World Bank, OECD and the International Monetary Fund (IMF), backed by multinational financial institutions, and think-tanks like the Geneva Association and the Cato Institute, are the main drivers which have spurred the recent pension reforms. These groups have been involved in mandatory funded schemes in many countries using a range of tools, such as providing technical expertise, software programs and conditional loans (Müller, 2003; Orenstein, 2011, Leimgruber, 2011 and 2008). Leimgruber (2008) says that the adoption of the three-pillar model (which he claims originated from Switzerland before the Chilean radical privatisation of 1981 and the famous World Bank report of 1994 and thus is far from being Anglo-American or imposed from abroad) was a 'victory' for private pension providers. He argues that since most of the top global insurance and reinsurance groups are members of Geneva Association, it is impossible to ignore its major role in shaping welfare state policies.

It must be noted that in the field of old-age security reforms, there may not be a consensus between business societies, particularly between employers and insurance providers. Naczyk (2012) explains how French and Belgian employers own and manage their own supplementary occupational schemes, as opposed to insurers' plans for privatisation, as they do not want to lose their rights and means to control these schemes. Moreover, after the crisis of 2008, many plans involving retrenchment of privately funded plans in the Central and Eastern European (CEEC) countries were favoured by the IMF (Orenstein, 2011).

The transnational campaign approach provides strong arguments about the influence of business interest, especially over the CEEC, Latin Amer-

ican and developing countries, where trade unions and left-wing parties were generally weak and political instability was common when the reforms were introduced. For example, except for Hungary, reforms toward privatisation in all CEEC nations were introduced by right-wing governments (Beblavý, 2011:7), but at the time, most of these countries adopted many other supply side policies (Scharpf, 2012) as well, in order to create a good environment for direct foreign investment. Scharpf (2012) argues that governments were constrained in their policy options by liberal international parameters. Particularly since monetary and exchange rate instruments are being used by the European Central Bank (ECB) within the framework of the Economic and Monetary Union (EMU), member countries can only use fiscal and income policies which are more salient in the electoral arena. He also points out how the Keynesian policies became difficult or impossible under international capital mobilisation and the absence of exchange rate instrumentation, so governments are forced to resort supply-side reforms; although the developments causing crisis originated in the US, Europe has highly been affected because its vulnerability was increased by the monetary union. These arguments somewhat explain why policies pursued by EU countries were supply-sided, in which wage reductions for competitiveness and measures for more flexible labour market were involved.

So pension privatising might be seen by the government as a tool for diminishing labour cost. Other economic and demographic factors, including the EU's political and economic requirements, should also be taken into account for the analysis of the pension privatisation trend in the CEEC. Furthermore, although many governments around the world adopted new reforms weakening some elements of fully funded plans, only few countries, like Hungary and Argentina, have eliminated their privatised systems. This also forces a look at other causes for the trend in addition to business interests, as any reform cannot be viable without compatibility with other policies, and a broad internal political and social support, especially from trade unions. For example, in France, despite strong protests, the retirement age was raised in 2012 by the government, which had not worked toward a consensus with the trade unions and thus lost the presidential election; the new government immediately changed the retirement age back to 60 for some workers.

Arguments about capital's impact on the proliferation of privately funded pensions in the western EU countries can be regarded as less convincing, given the importance of social governance, namely the self-administration and self-regulation in these countries. The stronger trade unions have a greater capacity for blocking any unilateral reform by the government and for preserving their vested rights through institutionalized and non-institutionalized veto power (Ebbinghaus, 2011b). The private supplementary occupational pensions are more common in Beveridge-type systems than in Bismarckian systems and provide social partners with more influence on policy making through self-regulatory responsibility for non-state pensions; so it is argued that the privatising trend can widen the scope also in a Bismarckian system (Ebbinghaus, 2011b:328).

Although business interest has undoubtedly played a major role in social security reforms, it is not the only explanation for the privatisation trend. Because other important factors, like ageing populations, early retirements, budget limitations, and changed work and family patterns, cannot be ignored, as they have endangered the sustainability and adequacy of public pension systems. The presence of the current huge fiscal burdens and other sustainability risks of the public PAYG pensions, together with the 2008 crisis, have driven unemployment rates up and should make it easier to look more into the possible benefits of private pensions. Demographic changes that create risks for the adequacy of future benefits, and the necessity of decreasing the pension gap to ensure decent living standards, makes pension privatisation more appealing. That is why most EU countries, sometimes at the expense of adequacy, have been trying to improve the sustainability of their privatised systems rather than totally eliminating them (Natali, 2011:27-28).

CONCLUSION

In the field of old-age insurance, there is no single, best, one-size-fits-all pension scheme. The optimal system will be different for different countries and at different times (Barr, 2012; EC, 2010). For instance, policies designed to lower the risks of funded schemes decrease their ability to offer higher benefits than public systems; while on the other hand, allowing more financial risks to increase this ability brings about more uncertainty for individuals about whether the risk of old-age income security can be

fully insured (Ebbinghaus, 2011a:9). These arguments suggest a proper balance between sustainability and adequacy elements is necessary in every system.

It should be noted that privatising pensions cannot be the main solution to the problems of pension finance, and as Barr (2012) rightly argues, the solutions for improving pension finance should be a combination of four strategies:

- ‘Lower monthly pensions’, which risks elderly poverty;
- ‘Higher contributions’, which reduces living standards of workers while contributions are already high;
- ‘Later retirement’; and
- ‘Increasing national output’.

So it is better to suggest voluntary privately funded schemes as a complement rather than a substitute to statutory public pensions. Effective and transparent government is crucial for all types of pension systems (Barr, 2012). Lessons from the 2008 economic crisis showed that the problems of state PAYG systems had been exaggerated and the bottlenecks of private funded plans ignored. This suggests a range of regulatory provisions such as a safety net for addressing issues of inadequate income at retirement, required safer investment portfolios, strengthening governance, monitoring, coordination and supervision (Antolin and Stewart, 2009).

In this article it has been argued that the economic crisis has not, per se, shown that the trend toward privatising pensions was flawed, but that it is necessary to improve regulatory framework and governance. Secondly, it has been argued that, although the major influence of organised business interests over pension plans should not be ignored, one cannot conclude that this influence is the only explanation of the privatisation trend in the presence of many other significant factors.

References

- Antolín, P. and F. Stewart (2009), "Private Pensions and Policy Responses to the Financial and Economic Crisis" *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 36, OECD Publishing.
- Arza, C. and M. Kohli (2008), "The Political Economy of Pension Reform", *Pension Reform in Europe - Politics* (Ed.: Camila Arza and Martin Kohli), Policies and Outcomes, Routledge.
- Barr, N. (2012), *The Economics of the Welfare State*, 5th ed., (Oxford: Oxford University Press).
- Beblavý, M. (2011), "Why has the crisis been bad for private pensions, but good for the flat tax? The sustainability of 'neoliberal' reforms in the new EU member states", [<http://www.ceps.eu>] Centre for European Policy Studies.
- Brooks, Sarah M. (2005), "Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization Around the World", *International Studies Quarterly*, (2005) 49, 273-294.
- Burtless, G. (2009), "Lessons of the financial crisis for the design of national pension systems" *CESifo Working Paper No: 2735*, CESifo Group, Munich, Germany.
- Congdon, W. J., J.R. Kling & S. Mullainathan (2009), "Behavioral Economics and Tax Policy", *National Tax Journal*, Vol.: 62, No. 3, 375-386.
- Ebbinghaus, B., M. A. Orenstein and N. Whiteside (2012), "Governing pension fund capitalism in times of uncertainty", *Global Social Policy*, 12 (3) 241-245.
- Ebbinghaus, B. (2011a), "Embedded pension reforms in Europe - The forces towards a renewed welfare system for the elderly", MZES, University of Mannheim, *9th Annual ESPAnet Conference*, Valencia, 8-10 September 2011.
- Ebbinghaus, B. (2011b), "The role of trade unions in European pension reforms: From 'old' to 'new'", *European Journal of Industrial Relations*, 17, 315-331.
- Eich, Frank (2009), "The financial and economic crisis and its impact on pension systems around the world", *Pensions Tomorrow*, 1-23.
- Gooby, P. T. (2005), "UK pension reform: A Test Case For a Liberal Welfare State?", in *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence From Eleven Countries*, (Edited by G. Bonoli and T. Shinkawa)
- Gough, I. and G. Wood et al (2004), "Conclusion: Rethinking social policy in development contexts", *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, (Cambridge University Press).
- Holzmann, R. (2012), "Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges" *Social Protection and Labor Discussion*, Paper No: 1213, The World Bank.
- Kemmerling, A. and M. Neugart (2009), "Financial Market Lobbies and Pension Reform", *European Journal of Political Economy*, 25 (2), 163-173.
- Leimgruber, M. (2011), "The historical roots of a diffusion process: the three-pillar doctrine and European pension debates, 1972-1994" *3rd European Congress on World and Global History*, University of Geneva 14-17 April 2011, LSE

- Müller, K. (2003), *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing.
- Naczyk, M. (2013), "Agents of privatization? Business groups and the rise of pension funds in Continental Europe", *Socio-Economic Review*, Vol. 11, No:3, 441-469.
- Naczyk, M. and B. Palier (2011), "France: Promoting Funded Pensions in Bismarckian Corporatism?", in Ebbinghaus, B. (ed.) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, (Oxford: Oxford University Press), 89-118.
- Natali D. (2011), "Pensions after the Financial and Economic Crisis: A Comparative Analysis of Recent Reforms in Europe", *Working Paper*, No: 2011.07, ETUI.
- OECD (2009), "Pensions and the crisis. How should retirement-income systems respond to financial and economic pressures?", *Pensions at a Glance 2009 Retirement-Income Systems in OECD Countries*, OECD Publishing, [http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/pension_glance-2009-en] (30.12.2013).
- OECD (2012), *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing [<http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>] (28.12.2013).
- Orenstein A. (2011), "Pension Privatization in crisis: death or rebirth of a global policy trend?", *International Social Security Review*, Vol. 64, 3/2011, 65-80.
- Scharpf, F.W. (2011), "Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy", *LEQS Annual Lecture Paper 2011*, Paper No. 36, May 2011, London: European Institute, LSE.
- Schelkle, W. (2013), "The political economy of regulating longevity insurance in the EU" in: Neergaard, Ulla, Szyszczak, Erika, van de Gronden, Johann Willem and Krajewski, Markus, (eds.) *Social services of general interest in the EU. Legal issues of services of general interest*, TMC Asser Press, The Hague, The Netherlands, 433-459.
- Schelkle, W. (2012), "In the Spotlight of Crisis: How Social Policies Create, Correct, and Compensate Financial Markets", *Politics & Society*, Vol: 40, No:1, 3-8.
- Schelkle, W. (2012), "A Crisis of What? Mortgage Credit Markets and the Social Policy of Promoting Homeownership in the United States and in Europe", *Politics & Society*, Vol: 40, No:1, 59-80.
- Schwartz, H.M. (2012), "Housing, the Welfare State, and the Global Financial Crisis: What is the Connection?" *Politics & Society*, Vol: 40, No:1, 35-58.
- Thaler, R. H. and C. R. Sunstein (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven: (Yale University Press).
- Thompson, Sarah; Foubister, Thomas and Elias Mossialos (2009), *Financing Health Care in The European Union - Challenges and Policy Responses*, Observatory Studies Series No:17, World Health Organization on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies.
- Wehlau, D. (2008), "Lobbying for pension reform, Institutional investors as driving forces of pension privatisation?" *14th Workshop on Alternative Economic Policy in Europe*, September 26-28, Brussels.

Türkiye’de Meydana Gelen İş Kazaları Sonucu Ölümler ile Çalışanların Yaş Faktörü Arasındaki İlişki¹

The Association Between Age of Employees and Deaths Caused by Occupational Accidents in Turkey

Ufuk TÜREN*

Yunus GÖKMEN**

ÖZET

İş kazaları tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de hem ekonomik hem de yönetsel açıdan birçok olumsuz sonucu beraberinde getirmektedir. Özellikle ölümlü sonuçlanan iş kazalarının sebeplerini ortaya koymada çalışanların yaş faktörünün etkisi olabileceği değerlendirilmektedir. Çünkü yapılan araştırmalar bireylerin yaşlanma ile birlikte birçok fiziksel ve bilişsel yetenek kaybına maruz kaldıklarını ortaya koymaktadır. Hem fiziksel hem de bilişsel yetenek kayıplarına uğrayan iş görenin reaksiyon zamanı da anlamlı bir şekilde uzamaktadır. Genel anlamda yaşlanma ile birlikte algı ve hareket yeteneği yavaşlayan iş görenin hem kazaya sebep olma ihtimali artmakta hem de karşılaşılan kaza durumlarında kendini kurtarabilme veya kazayı önleyecek tedbiri zamanında alabilme yeteneği azalmaktadır. Buradan hareketle yaşlanmanın iş kazaları ve iş kazası sonucu ölümler üzerinde etkisi olabileceği değerlendirilmektedir. Bu çalışmada son yıllarda ülkemizde meydana gelen iş kazaları sonucu ölümlerin yaş faktöründen ne ölçüde etkilendiği irdelenmiş ve iki değişken arasında anlamlı ve doğrusal olmayan (kuadratik) bir ilişki tespit edilmiştir. Bu ilişkiye göre 40-44 yaş aralığına kadar iş kazası sonucu ölüm riski artmakta, bu yaş aralığından sonra tedricen azalmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Ölümlü iş kazaları, yaş faktörü, Türkiye, doğrusal olmayan regresyon

ABSTRACT

Occupational accidents lead bad consequences in terms of economics and management for Turkey like other countries in the world. In particular, deaths caused by occupational accidents are thought to be related with the age of employees since experiments show that many physiological and cognitive aspects are negatively and significantly sensitive to age of employees. Decreased physiological and cognitive capacity averts employee from saving himself/herself from accidents and hinders him/her to take preventive actions. It is claimed that age has an impact on occupational accident related deaths. In this study, the influence of age factor on deaths caused by occupational accidents in Turkey is explored. A significant and non-linear relationship is found between these two variables. According to this association, risk of death caused by occupational accidents increases until the age interval of 40-44 years then it decreases gradually.

Keywords: Lethal occupational accidents, age factor, Turkey, non-linear regression

* Dr., Kara Harp Okulu, Endüstri ve Sistem Mühendisliği Bölümü
uturen2011@gmail.com

** Dr., Kara Harp Okulu, Endüstri ve Sistem Mühendisliği Bölümü
yunusgokmen@gmail.com

1 Bu çalışma 18. Ulusal Ergonomi Kongresi’nde sunulan aynı isimli bildirinin geliştirilmiş halidir.

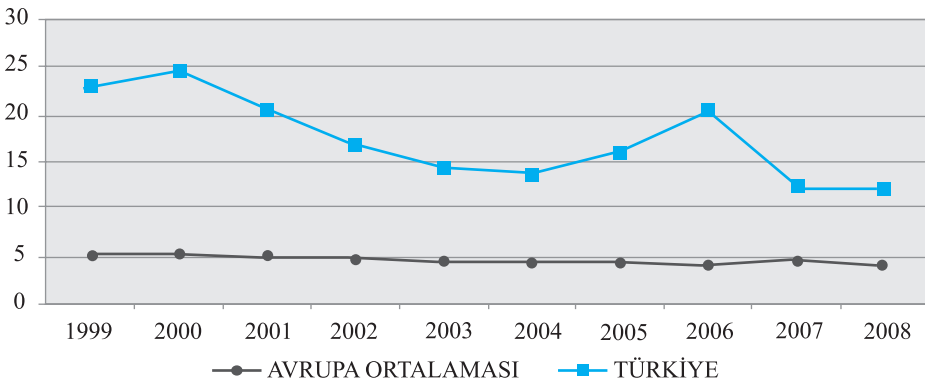
GİRİŞ

Kaza kavramı genel olarak belirli bir sebep olmadan, beklenmeyen, maksatsız ve rastlantısal bir şekilde gerçekleşen istenmeyen ve olumsuz sonuçlar doğuran olgular şeklinde tanımlanmaktadır (Seo, 2005). Çalışanların gördükleri iş nedeniyle makine veya insan sebepli olarak maruz kaldıkları tehlikeler yüzünden oluşan maddi ve manevi kayıplarla sonuçlanan olaylara iş kazası denmektedir (Dawyer ve Raftery, 1991; Hollnagel, 2009:118). İş kazaları, vuku buldukları ülkelere hem çok ağır maddi kayıplara hem de uluslararası arenada itibar kayıplarına mal olmaktadır.

Ülkelerin sınırları dahilindeki irili ufaklı işletmelerin iş sağlığı ve güvenliği hususunu eksik bırakmaları ve devletin organlarının denetim görevlerini layığıyla yerine getirmemelerinin bir sonucu olarak iş kazaları özellikle, gelişmekte olan ülkelerin en önemli ekonomik sorunlarından biri olarak dikkat çekmektedir.

İş kazaları, hem işletmelerin performansını olumsuz yönde etkileyerek milli ekonomiye zarar vermekte hem de sosyal güvenlik sistemine ciddi bir yük getirmektedir. Şekil 1’de Avrupa ülkeleri ortalaması ve ülkemizdeki ölümlü iş kazalarının 1999–2008 yılları arasındaki durumu verilmiştir. Türkiye’deki iş kazası sonucu can kayıpları ilgili durumun vahametini anlama açısından önem taşıyan bu grafikte her 100,000 çalışana düşen iş kazası sonucu can kaybı sayısı görülmektedir.

Şekil 1. Her 100,000 Çalışana Düşen İş Kazası Sonucu Ölüm Miktarları



Kaynak: ILO (2010)

EU-15 (1995–2004) Avrupa Birliği ülke ortalamasının yedi katından daha fazla ölümlü iş kazası sıklığına sahip olan Türkiye’nin, dünyada ölümlü kaza sıklığında Rusya ve Hindistan’ın ardından üçüncü geldiği bilinmektedir (Ceylan, 2011; CNN Türk, 2012). TÜİK (2008) tarafından 2006–2007 yıllarında yapılan bir araştırmaya göre, çalışanların %2,9’u son 12 ay içerisinde bir iş kazasına maruz kaldıklarını beyan etmişlerdir.

İş kazası sonucu ölümlerin bu denli yüksek olması fazlasıyla endişe uyandıran bir durum olarak değerlendirilmektedir. İş kazalarının sıklığını etkileyen birçok faktör olduğu bilinmektedir. Bu değişkenleri mikro ve makro seviyede guruplarsak; iş yerinden kaynaklanan olumsuzluklar, iş görenin kendisinden kaynaklanan olumsuzluklar mikro etkenler; ülkedeki sosyal ve kültürel gelişmişlik düzeyi, teknolojik altyapı, iş hayatını düzenleyen tatmin edici bir hukuk sisteminin mevcudiyeti vb. faktörler ise makro seviyedeki etkenler olarak sıralanabilir. Mikro düzeydeki değişkenler arasında bulunan iş görenin yaşlanması ile birlikte kontrol dışı ve farkında olunmayan birtakım değişikliklerin fizyolojik ve bilişsel bazı olumsuz sonuçlar doğurduğu da bilinmektedir. Bu olumsuz sonuçların, yaşla birlikte artmasının ve birikmesinin, iş görenin iş kazasına maruz kalma ve dolayısıyla iş kazası sonucu hayatını kaybetme riskini artırabileceği düşünülmektedir. Bu araştırmanın maksadı iş görenin yaşlanması ile iş kazası sonucu hayatını kaybetme riski arasındaki ilişkiyi irdelemektir.

I- YAŞLANMANIN İŞ GÖREN ÜZERİNDEKİ FİZYOLOJİK VE BİLİŞSEL ETKİLERİ

Yaşlanma, insanoğlunun kontrolü dışında kendine has bir dinamiğe sahip biyolojik bir gerçekliktir (WHO, 2012). Zaman içerisinde meydana gelen pozitif entropik etkilerden kaynaklanan moleküler bozulmaların birikimi, genel olarak tüm fonksiyonlarda artarak seyreden zayıflamalara sebep olmaktadır (Magalhaes, 2012). En son ne zaman mitoz bölünmeye maruz kaldıklarından bağımsız olarak genç hücrelerle aynı görünüme sahip olsalar da yaşlı hücreler, çeşitli içsel ve çevresel baskılara karşı genç hücreler kadar dayanıklı olmamaktadır. Bu önlenemez sürece “Homeostenosis” denmektedir. Genç bireylerden oransal olarak daha fazla yaşlı hücreye sahip olan yaşlı bireyler, fiziksel zorlamalar karşısında fizyolojik kuvvet rezervinin oransal olarak daha fazla kısmını kullanmak zorunda

kalmaktadır. Bu durum anlık gelişen ek güç gereksinimlerini karşılayacak gerekli rezervlere sahip olunmaması halini doğurmaktadır (Taffet ve Teasdale, 2008).

Hücrelerde yaşlanma ile birlikte görülen bu dinamik değişimin sebeplerini açıklamaya çalışan birçok farklı teori bulunmaktadır. Canlıların, genetik olarak ölüme programlanmış olduklarını öne süren kuramlar olmakla birlikte; günümüzde yaşlanma olgusunu açıklamaya çalışan iki temel teori gurubu rağbet görmektedir. Bunlardan birincisi, hatalar ile oluşan “tesadüfi” yaşlanma teorileridir. İkinci ekol ise üreme sağlığını geliştirmek maksadıyla seçilmiş genetik etkilerin toplamı ile bütünlenen “programlanmış” yaşlanma teorileridir (Karasu, 2008). Bu çalışmanın kapsamı dışında olacağı düşünüldüğünden yaşlanma teorilerinin detayına girilmemiş (Detaylı bilgi için bknz. Karasu, 2008), daha çok yaşlanmanın sebep olduğu değişimler irdelenmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, “homeostensis” dinamik entropik döngüsü ile birlikte yaşlı hücrelerin stres oluşturan koşullara adaptasyon (homeostasis) kabiliyetini yitirmeleri ve genomik dengenin bozulması biyolojik yaşlanmanın en önemli belirtileri olarak değerlendirilmektedir. Bu belirtiler ile birlikte, hücreleri oluşturan makro moleküllerde birikimli olarak meydana gelen hasar sebebiyle, mitoz bölünmeye programlanmış hücreler bölünmeme eğilimine girmekte ve kendini yenilemeyen hücrede, ölüm programı tedricen devreye girmektedir (Karasu, 2008).

Yaşlanma içsel ve dışsal etkileri olan, genetik kod, fiziksel ve sosyal çevre ile ilişkili yavaş fakat dinamik bir süreçtir (Matteson, 1988:158-171). İnsanın dış görünümüne yansıyan bu durum ile birlikte biyolojik yaşlanmayla orantılı olarak hem fiziksel hem de bilişsel yeteneklerinde kayıplara sebep olmaktadır.

Yaşlanmanın vücutta sebep olduğu fizyolojik değişiklikler üzerinde yapılmış birçok araştırma bulunmaktadır. Yaşlanmayla birlikte ağızdaki toplam diş kaybı miktarı artmaktadır (Hunt vd., 1988). Bu durum genel anlamda sindirim sisteminin fonksiyonlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Başka bir araştırmaya göre ise yaşlanmayla birlikte bireylerin tırnakları daha kırılğan hale gelmektedir (de Berker ve Baran, 2010).

İnsan vücudunun kas gücünü kullanabilme kapasitesi 20-30 yaş arasında tepe noktasına ulaşmaktadır. Bu yaş aralığından sonra, bu kapasite

yaşın yükselmesi ile birlikte tedricen düşme eğilimine girmekte, özellikle 50-60 yaş arasında önemli ölçüde düşüş gözlenmektedir. Bu dinamik ile ilgili olarak Ashton (1993) tarafından yapılan araştırmada 65-74 yaş arası erkeklerin %30’u ile kadınların %50’sinin kendi ağırlıklarının %50’sini kaldıramadıkları tespit edilmiştir. 20 yaşındaki hemcinslerinin sahip olduğu maksimum kas gücünün 70 yaşındaki erkekler ancak %80’nini, kadınlar ise ancak %65’ini uygulayabilmektedir. Bu değişim yukarıda değinilen moleküler değişimin bir sonucu olarak kas hücrelerindeki boyutsal ve sayısal eksilmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (WHO, 1998).

Yaşlanma ile ilişkili en erken belirtiler antropometrik değişimler ile kendini göstermektedir. Bazı araştırmalarda, yaşlanma ile birlikte sağlıklı bireylerin boyu ve eklemlerindeki hareket menzillerinde azalma tespit edildiği bildirilmektedir (Schultz, 1992). Yaşla ilişkili olarak duruşsal (postural) denge yeteneğindeki değişimi ele alan bazı çalışmalar, yaşlanma ile birlikte duruşsal kontrolü ve zorluk farkındalığı sağlayan duyuşsal motor sistemlerde, yetenek kayıpları belirlemiştir. Ayrıca yaşlanmayla birlikte küçük adım atma, ayak bilek ekleminin esnemesinde ve kalça rotasyonunda azalma gibi bazı yürüme bozukluklarının arttığı da literatürde çokça bildirilen bir ilişkidir (WHO, 1998).

Öte yandan, 40’lı yaşlara gelinmesi ile başlayan kemiklerdeki mineral yoğunluğunun azalması (osteoporosis), kemik kırılması riskini anlamlı ölçüde yükseltmektedir. Bu yoğunluk kaybı yaşla ilintili olarak artmaya devam etmektedir. Özellikle kadınlarda hormonal yapıları gereği kemiklerdeki mineral yoğunluğu kaybı daha sık görülmektedir (Cheng vd., 1997). Düşme sıklığı ile yaşlanma arasında anlamlı bir ilişki olduğu da literatüre yansımış bulgular arasındadır (Cheng vd., 1994). Yaşla birlikte artış gösteren düşme sıklığı ile yaşla artan kemik erimesi olgusunun etkileşiminin yaşlanma faktörünün düşme ve düşme sonucu oluşan kemik kırılması riskini artırması en doğal sonuç olarak görülmektedir.

Kardiyovasküler sistem de yaşlanmadan etkilenmektedir. Yaşlanma ile birlikte kalp boyutunda büyüme veya kalp atışı ritminde hızlanma, atardamarlarda sertleşme ve toplardamarlarda elastikiyet kaybı ve kan basıncında artma gibi sonuçlar gözlenmektedir. Solunum sisteminde yaşlanmanın etkisi ise teneffüs edilebilen oksijen miktarında azalma ve yaşla birlikte daha çabuk yorulma şeklinde görülmektedir. Yaşlanmanın sin-

dirim sistemi ile ilişkili etkileri ise; mide boşalma hızının yavaşlaması ve bunun sonucu olarak uzayan tokluk hissi ve daha az porsiyon yemek ile doyma durumu, bunlarla bağlantılı olarak daha az tükürük üretimi ve enfeksiyon riskinin artması, sindirim sistemi organları iç çeperinde daha ince mukoza dokuları ve daha yavaş bağırsak hareketleri şeklinde kendini göstermektedir (Waller, 2001).

Yaşlanmanın görme yeteneği üzerinde etkileri bilinmektedir. Çoğu insan 40'lı yaşlarında göz merceğinin esnekliğini yitirmesi sonucunda yakın gözlüğü kullanmaya başlamaktadır. Daha ileri yaşlarda karanlıkta görüş ve görmeye ayırt edicilik yeteneğinin azaldığı, parlamanın artması ile birlikte net görüşün bozulmaya başladığı bilinen gerçeklerdir. Bahse konu belirtilerin görüldüğü ileri yaşlarda trafikte araç kullanmak tavsiye edilmemektedir. Görme yeteneğine paralel olarak işitme yeteneği de yaşlanmadan etkilenmektedir. Yaşlanma ile birlikte insanların yüksek frekanstaki sesleri duyma yeteneği azalmaktadır. Özellikle bu işitsel algı bozulması ortalama 55 yaş sınırında olumsuz yönde ivme kazanmaktadır. Dahası genel anlamıyla metabolizma yavaşladığından enerji ihtiyacı düşmekte, hormonal değişimle birlikte vücut yağ oranı artarken kas oranı azalmaktadır. Kas oranı azaldıkça metabolizma daha da yavaşlama eğilimine girmekte ve bu kısır döngü ölüme kadar sürmektedir (WebMD, 2011).

Rand ve Stelmach (2012) göz ve ellerin hareketlerinin koordinasyonu ile yaşlanma arasındaki ilişkiyi ele aldıkları çalışmalarında, yaşlı katılımcıların gençlere nazaran göz hareket hızında daha yavaş kaldıkları, ellerin hareketi de dahil olunca birden fazla noktayı gözle takip performansında daha çok birinci noktada takılıp kalma eğilimi gösterdiklerini tespit etmiştir. Ayrıca, el hareketlerinde; hızlandıktan sonra belirli noktada yavaşlayarak durdurma süresinin yaşlanma ile birlikte uzadığı da aktarılmıştır. Bu çalışma genel olarak yaşlanma ile birlikte hem göz hem de el hareketlerinde ağırlaşma ve göz-el koordinasyonunda bozulma olduğunu bildirmektedir.

Koga ve Morandt (1923) sekiz ila seksen yaşlarında 9400 katılımcı ile gerçekleştirdikleri çalışmada; işitsel reaksiyon zamanı ile işitme hassasiyeti, görsel reaksiyon zamanı ile görme hassasiyeti arasında pozitif korelasyon tespit etmiş, ayrıca; ilerleyen yaşla birlikte her iki tip reaksiyon süresinin uzadığını ve bu yetenek kaybının daha çok merkezi sinir siste-

minden kaynaklandığını gösteren ipuçları ortaya koymaktadır. İlerleyen yaşın reaksiyon zamanını uzattığını gösteren bulgular Miles (1931), Bellis (1933), Verhaeghen ve Salthouse (1997) tarafından da bildirilmiştir. Özellikle Verhaeghen ve Salthouse (1997) tarafından ortaya konan analiz sonuçları önem arz etmektedir. Şöyle ki, yaşlanma ile bilişsel yetenekleri ölçmekte kullandıkları veri işleme hızı ve muhakeme yeteneği arasında doğrusal olmayan bir ilişki tespit etmişlerdir. Bu ilişkiyi yaşlanma ile birlikte bu iki değişkendeki azalma hızının artarak devam etmesi şeklinde tanımlamışlardır. Ayrıca, aynı çalışmada, istatistiksel olarak anlamlı düzeyde olmasa da, yaşlanma ile bilgiyi çalışan hafıza ve uzun süreli hafızada tutma yeteneği arasındaki ilişkinin de doğrusal olmayan ve artarak azalan bir davranış sergilediği tespit edilmiştir.

Birren ve Fisher (1995) meta-analiz yaptıkları çalışmalarında, yüz yıldan fazla bir zaman diliminde yapılmış araştırmaların sonucu olarak reaksiyon zamanının yaşlanma ile birlikte yavaşladığı sonucuna varmışlardır. Madden (2001) reaksiyon zamanını merkezi sinir sisteminin veri işleme hızının bir ölçüsü olarak nitelendirmektedir. Bu bakış açısı, yaşın ilerlemesi ile birlikte oluşan yavaşlamanın sistemik ve genel açıklaması olarak görülebilir. Rabbitt vd (2001) ise bilişsel yaşlanma ile birlikte reaksiyon zamanındaki varyansın arttığını, bu artış ile birlikte ortalama reaksiyon zamanında nispi bir artışın söz konusu olduğunu yani bilişsel yaşlanmanın temel göstergesinin reaksiyon zamanının varyansının yükselmesi olduğunu öne sürmektedir. Bu bulguyu destekler nitelikte Hulstsch, MacDonald ve Dixon (2002) yaşlanma ile birlikte deneklerin en iyi %20 reaksiyon zamanı skorlarının değişmediğini ama en kötü %20 reaksiyon zamanı skorlarının arttığını tespit etmiştir. Deary ve Der (2005) uyguladıkları uzun süreli araştırmada 8 yıllık zaman diliminin reaksiyon zamanının ortalamasını ve varyansını anlamlı bir şekilde arttırdığını tespit etmiştir.

Yukarıda değinilen çalışmalarda, yaşlanma ile fiziksel ve bilişsel göstergeler arasındaki ilişkiler genelde doğrusal bir bakış açısıyla analiz edilmiş ve genel itibariyle yaşlanma ile karşılaşılan olumsuz durum arasında anlamlı ilişkiler tespit edilmiştir. Bu ilişkiyi doğrusal olmayan sayısal yöntemlerle ele alan çalışmada ise ilişkinin sürekli ve hızlanarak azalan davranışta olduğu bildirilmektedir. Yani yaşlanma arttıkça entropi artmakta, dolayısıyla insanın fizyolojik ve bilişsel durumunu olumsuz etkileyen olgular artmaktadır.

II- YAŞLANMA VE İŞ KAZALARI SONUCU ÖLÜM RİSKİ

Genel olarak yazında iş kazalarının sebepleri ile ilgili olarak, iş yerinden kaynaklanan hususlar üzerinde durulsa da (Jovanović, Arandelović ve Jovanović, 2004) iş görenlerin özellikleri ile kazalar arasındaki ilişkileri arayan çalışmalar da bulunmaktadır. Chau, Mur ve Benamghar (2002) Fransa'nın Meurthe-et-Moselle bölgesinde inşaat sektörü çalışanlarının 2 yıllık kaza kayıtlarına dayanan araştırmalarında 30 yaşından genç iş görenlerin 30 yaşından yaşlı olanlara nazaran daha fazla kazaya maruz kaldıklarını bulmuşlardır. İsveç'teki demir madenlerinde çalışanlar üzerinde yaptıkları araştırmada Laflamme, Menckel, ve Lundholm (1996), ileri yaşlardaki çalışanların gençlere göre daha az kaza riski taşıdıklarını tespit etmişlerdir. Dizdar ve Toprak (2012) ise, Türkiye'de tersanelerde vuku bulan ölümlü iş kazalarını ele aldıkları çalışmada, yaş ve tecrübe ile birlikte ölümlü iş kazası riskinin azaldığını bildirmişlerdir.

Bu çalışmalarda, genel yaklaşım, yaşın ilerlemesi ve tecrübenin artmasıyla risk alma davranışının azalması, bilinç ve farkındalığın artması ile kazalara maruz kalma frekansının azalması şeklindedir. Deary ve Der (2005) ise hayatta kalma ve IQ seviyesi arasındaki ilişkiyi bireylerin reaksiyon zamanları ile açıklamışlardır. Bu çalışmada, yazarlar uzun soluklu bir araştırma sonucunda IQ seviyesi yüksek olan orta yaşlı deneklerin 14 yıl sonra IQ'su nispeten düşük olanlara nazaran daha fazla hayatta kaldıklarını tespit etmişlerdir. Bu ilişkiyi açıklarken, reaksiyon zamanı kısa olanların kendilerini tehlikelerden daha kolay sakınabilecekleri olgusuna değinmişlerdir. Yaşlanma ve iş kazası sonucu ölüm riski arasındaki ilişki de genelde doğrusal olarak açıklanmaya çalışılmıştır.

Literatürde yaşın iş kazaları üzerindeki etkisini inceleyen çalışmalarda, genel anlamıyla ilişkiye doğrusal bakıldığı ve analizlerin sonucunda yaşın ilerlemesinin kaza riskini azalttığının ortaya konduğu gözlenmiştir. Bu araştırmada ise yaş değişkeninin ölümlü kazaya maruz kalma ihtimali üzerindeki etkisini, makro veriye dayalı olarak, Türkiye örnekleminde daha detaylı incelemek amaçlanmıştır.

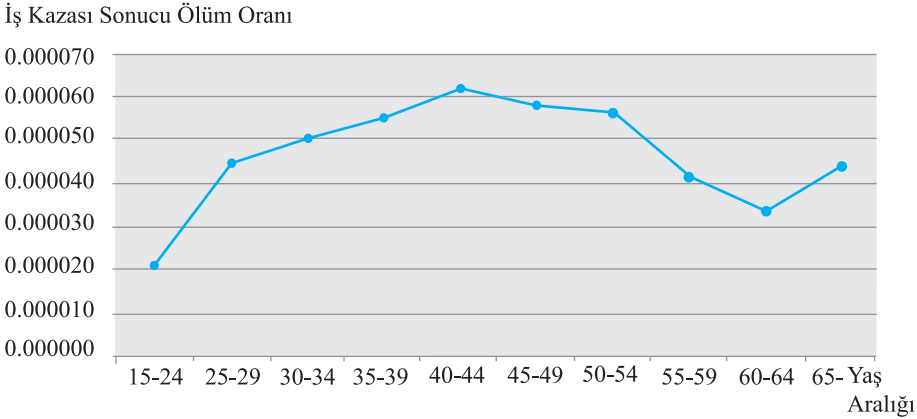
İş kazalarının yanı sıra meslek hastalıklarının sebep olduğu istenmeyen durumlar da mevcuttur. Yeterli veri bulunmaması sebebiyle meslek hastalıkları bu çalışmanın dışında tutulmuştur.

III- YÖNTEM VE VERİ SETİ

Bu çalışmada, yaşlanmanın ölümlü kaza riski üzerindeki etkisini incelemek amacıyla TÜİK tarafından yayımlanan “İş Kazası veya Meslek Hastalığı Sonucu Ölümlerin Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı” ile “Yaşlara Göre Toplam Çalışan Sayısı” verileri (TÜİK, 2010) kullanılmıştır.

Türkiye sınırları dahilinde, tüm sektörleri ve tüm iş görenleri kapsayan 2003–2009 yılları arasındaki 7 yıllık veri 5 yaşlık aralıklarla grafik haline getirilerek incelenmiştir. Şekil 2’de 2003–2009 yılları arasında yaş gruplarına göre iş kazası sonucu ölüm oranları arasındaki ilişkinin grafiği sunulmuştur.

Şekil 2. 2003–2009 Yılları Arasında Yaş Gruplarına Göre İş Kazası Sonucu Ortalama Ölüm Oranları



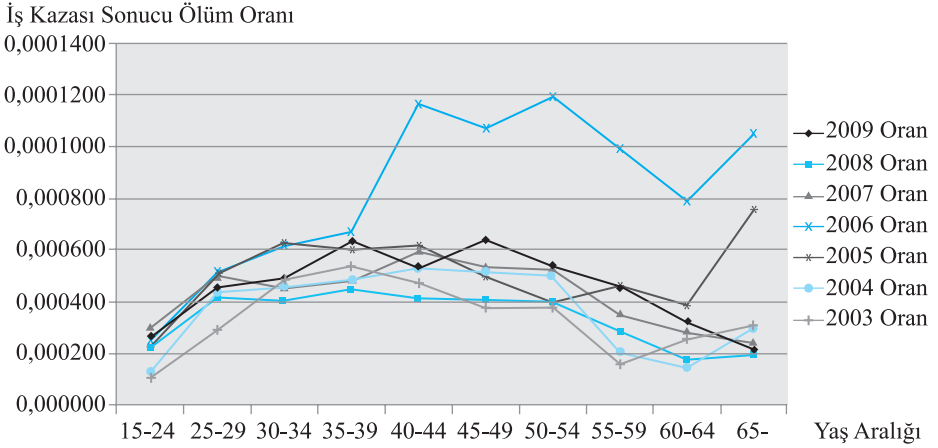
Kaynak: TÜİK (2010)

Doğrusal olmayan biçimde yaşlanma ve iş kazası sonucu ölüm riski ilişkisinin; 40–44 yaş zaman aralığına kadar sürekli artan bir eğilim, 40–44 yaştan sonra ise 60–64 yaş aralığına kadar sürekli bir azalma eğilimi izlediği görülmektedir. Grafik 60–64 yaş aralığından sonra tekrar yükseliş eğilimine girmektedir.

Şekil 3’te ise her yıl için ayrı bir grafik ile yaşlanma ve iş kazası sonucu ölüm oranları gösterilmiştir. Burada da yukarıda bahse konu olan doğrusal olmayan ilişki aynı esaslara çok yakın bir biçimde görülmektedir. Yılların ortalamasından elde edilen doğrusal olmayan ilişki örüntüsünün

ayrı ayrı yıllarda da var olması, ilişkinin doğrusal olmayan bir fonksiyon ile ifade edilmesi gerekliliği düşüncesini destekler durumdadır.

Şekil 3. Türkiye’de Yıllara ve Yaş Gruplarına Göre İş Kazası Sonucu Ölüm Oranları



Kaynak: TÜİK (2010)

Öncelikle bu ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığını ortaya koymak için Montgomery (2001: 86–88) süreç optimizasyonu olarak önerdiği prosedür izlenerek bağımlı değişkenin bağımsız değişkenden nasıl etkilendiğini gösteren eğri elde edilmiştir. Bu eğrinin formülüne ulaşabilmek için SPSS 10.0 istatistik paketi kullanılmıştır.

Analizde, doğrusal olmayan birçok model alternatifi elde edilmiş, içinden en uygun model R^2 ve F değerlerine bakılarak seçilmiştir. Tablo 1’de görüleceği üzere quadratic (kuadratik) ve cubic (kübik) modellerde $p=0,001 < a=0,05$ olduğundan, bu modellerin istatistiksel olarak tümüyle anlamlı olduğuna %95 güvenirlilik düzeyinde karar verilmiştir. Bu iki modelin R^2 ’leri yüksek ve birbirine oldukça yakın bulunmuştur. Burada en yüksek R^2 değeri model tercihi için önerilmez; çünkü genel olarak kübik modeller daha yüksek R^2 verme eğilimindedir (McDonald, 2009: 224–231). Dolayısıyla F değerine bakılarak kuadratik model tercih edilmiştir.

Tablo 1. Alternatif Modellere Ait İstatistikler

| Model | R | R ² | Düzeltilmiş R ² | F | p |
|------------------|--------------|----------------|----------------------------|--------------|--------------|
| Linear | 0,077 | 0,006 | -0,009 | 0,405 | 0,527 |
| Logaritmik | 0,155 | 0,024 | 0,010 | 1,669 | 0,201 |
| Inverse | 0,230 | 0,053 | 0,039 | 3,815 | 0,055 |
| Quadratic | 0,443 | 0,196 | 0,172 | 8,171 | 0,001 |
| Cubic | 0,477 | 0,227 | 0,192 | 6,476 | 0,001 |
| Compound | 0,034 | 0,001 | -0,014 | 0,080 | 0,778 |
| Power | 0,137 | 0,019 | 0,004 | 1,305 | 0,257 |
| S | 0,242 | 0,059 | 0,045 | 4,230 | 0,044 |
| Growth | 0,034 | 0,001 | -0,014 | 0,080 | 0,778 |
| Exponential | 0,034 | 0,001 | -0,014 | 0,080 | 0,778 |
| Logistic | 0,034 | 0,001 | -0,014 | 0,080 | 0,778 |

IV- BULGULAR

Doğrusal olmayan bu ilişkiyi, istatistiksel olarak sınamak için doğrusal olmayan eğri tahminine dayalı regresyon analizi yapılmıştır. Bu analiz sonucunda, veri kümesine en uygun fonksiyonun kuadratik (karesel) olduğu yapılan karşılaştırmalar sonucunda anlaşılmıştır.

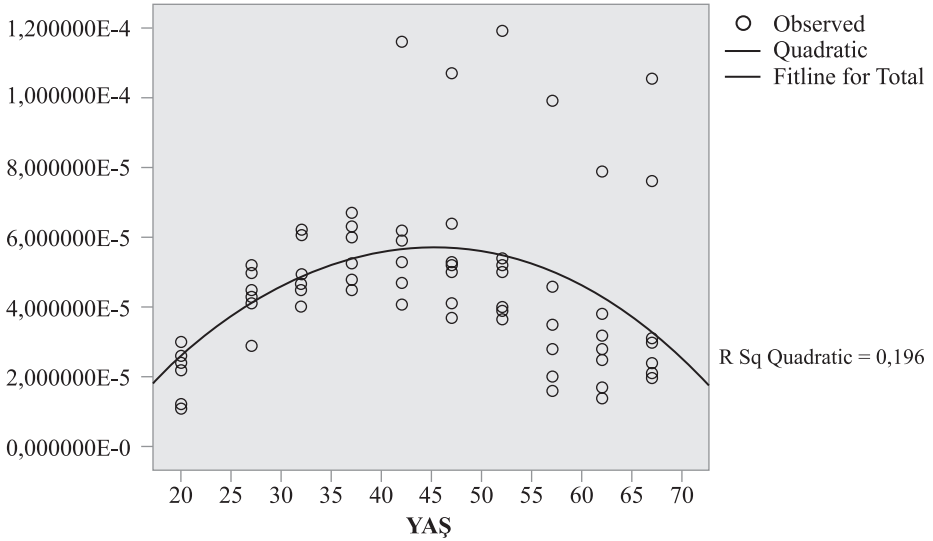
Kuadratik (karesel) bir davranış sergileyen bu ilişkinin katsayılarının (b_0 hariç) da $p=0,001 < a=0,05$ olduğundan % 95 güvenilirlik düzeyinde anlamlı olduğu görülmektedir (Tablo 2). Bu ilişkinin denklemi Denklem 1 ve 2’de, grafiği ve veri dağılımı Şekil 4’de verilmiştir. Yapılan analiz, yaşlanmanın iş kazası sonucu ölüm oranını 40–44 yaş aralığına kadar artırdığını, bu noktada bir tepe noktası oluşturduktan sonra azaldığını istatistiksel olarak desteklemektedir. Yazılım ile en uygun eğri tipine uydurulan modelde, 65 ve üzeri yaş aralığı artan risk durumuna sahip olduğundan, seçilen kuadratik (karesel) model yapısına uymadığı saptanmış ve bu yaş aralığı analizlerde göz ardı edilmiştir.

Tablo 2. Regresyon Modelinin Katsayıları

| Değişkenler | β_i | S.H. | Standartlaştırılmış | t | p |
|-------------|------------|-----------|---------------------|--------|-------|
| | | | Katsayılar | | |
| | | | β_i | | |
| Yaş | 4,59E-006 | 1,14E-006 | 2,918 | 4,042 | 0,000 |
| Yaş ** 2 | -5,10E-008 | 1,28E-008 | -2,874 | -3,981 | 0,000 |
| (Sabit) | -4,58E-005 | 2,33E-005 | | -1,970 | 0,053 |

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 X^2 + \varepsilon \quad (1)$$

$$\hat{Y} = -4,58 \times 10^{-5} + 4,59 \times 10^{-6} X - 5,1 \times 10^{-8} X^2 \quad (2)$$

Şekil 4. Veri Kümesinin Dağılımı ve Dağılımı Temsil Eden Kuadratik Eğri

2003–2009 arasındaki 7 yılda Türkiye’deki tüm ölümlü iş kazaları dikkate alınarak yapılan bu analizde iş kazası sonucu ölüm riski en yüksek olan yaş aralığı 40–44 olarak tespit edilmiştir. Doğrusal bir düşünceye göre meslek yaşamının en verimli çağı olarak kabul edilen bu yaş aralığında, beklentilerin aksine, iş kazası sonucu ölümlerin neden yüksek olduğunu araştırmanın çok önemli olduğu açıktır. Bu noktada esas mesele 15–24 yaş aralığı ile 40–44 yaş aralığı arasında iş kazası sonucu ölüm oranının neden arttığını ve 40–44 yaş aralığından itibaren neden azaldığını açıklayabilmektir.

TARTIŞMA VE SONUÇ

Yaşın ilerlemesi ile birlikte sinir sisteminin performansının tedricen azaldığını gösteren birçok çalışma mevcuttur (Miles, 1931; Bellis, 1933; Birren ve Fisher, 1995; Verhaeghen ve Salthouse, 1997; Der ve Deary, 2006). Bu bulguların aksine yaş ile iş kazaları arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarda yaş ilerledikçe iş kazası sonucu ölme ihtimalinin azaldığı yönünde sonuçlar bildirmektedir (Chau, Mur ve Benamghar, 2002); Laflamme, Menckel, ve Lundholm, 1996; Dizdar ve Toprak, 2012).

Türkiye’deki tüm çalışanları ele alan ve dolayısıyla tüm sektörlere ait verileri içeren bu çalışmada 40-44 yaş aralığına kadar iş kazası sonucu ölüm riskinin arttığı tespit edilmiştir. Bu durumda; insan vücudunun fizyolojik ve bilişsel olarak kuvvet kaybetmesi ve yavaşlaması ve paralel olarak reaksiyon zamanının uzaması söz konusu olmaktadır. Bunlarla birlikte; iş görenin iş tecrübesinin artması, terfi sisteminin en uç noktasına bu yaşlarda geliniyor olması, bireylerin fiziksel olarak kabiliyetlerindeki azalmayı henüz hissedemiyor veya kabullenemiyor olmaları, farkındalık eksikliği ile bu halde ön plana atılmaktan çekinmemeleri mümkün olabilmektedir. Ayrıca, bu yaş gurubunda bahsi geçen özelliklere sahip iş görenlerin, amirleri tarafından daha fazla güvene mazhar olmaları sebebiyle kritik durumlarda diğerlerine nazaran daha fazla ve daha sık görevlendiriliyor olmaları da ihtimal dahilinde görülmektedir.

Oysa 40-44 yaş aralığında, yaşlanma ile birlikte merkezi sinir sistemine bağlı bazı performans düşüklükleri özellikle reaksiyon zamanı varyansında bir artış şeklinde kendisini göstermektedir (Madden, 2001; Rabbitt vd., 2001). Bu varyans artışı, önceleri birbirine çok yakın standartlarda reaksiyon zamanı skorlarına sahip bireyin yavaş yavaş alışkın oldukları hassasiyetin dışında reaksiyon zamanları ortaya koyması manasına gelmektedir. Sahip olduğu yeteneklerdeki varyansın arttığından haberdar olmayan bir iş görenin, doğal olarak risk oranı da artıyor olabilir. Dahası literatürde yaşlanma ile birlikte fiziksel güç kaybına temas eden çalışmalar da bulunmaktadır (Ör. Ashton, 1993). Fiziksel güç kaybının yanında hareket ve denge kabiliyetinin yaşlanma ile birlikte bozulduğu da bilinen bir gerçektir (WHO, 1998). Bu yaş gurubunun, görülen en büyük dezavantajının yaşlanma ile birlikte yavaş yavaş fakat artan bir ivmeyle hızlanan ve engellenemez bu değişimlerin farkında olmamak olabileceği değerlendirilmektedir.

45–49 yaş aralığından itibaren fiziksel ve bilişsel yeteneklerindeki azalma ve yavaşlamanın farkına varmaya başlayan iş gören, kendisini biraz daha geri plana çekmeye başlayacaktır. Bu durumu fark eden amiri de ona göre iş tahsis etmeye özen göstermeye dikkat edecektir. Ayrıca, ülkemizin sahip olduğu sosyal ve kültürel bazı özelliklerden ötürü, nispeten daha yaşlı olanlara hürmet ve saygı gösterme davranışı ve onların yerine işlerini yapma geleneği de bu yaş grubundan itibaren iş kazası sonucu ölüm oranını azaltıyor olabilir.

60 yaşından itibaren iş kazası sonucu ölüm oranlarının artması Farrow ve Reynolds (2012)'un aktardığı bulgular ile uyumludur. Bu çalışmada yazarlar 60 yaşından itibaren düşen fiziksel yeteneklerin farkında olan iş görenlerin, daha az riskli davranış gösterdikleri fakat oluşan kazaların sonucunda ölüm ihtimalinin yükseldiğini aktarmışlardır. Türkiye’de de bu yaş gurubunda iş kazası ve ölüm dinamiğinin paralel biçimde gerçekleşmiş olabileceği söylenebilir.

Yazında fizyolojik ve bilişsel olumsuz sonuçları ortaya konmuş olan yaşlanmanın etkilerinin bir takım tedbirler ile yavaşlatmanın mümkün olabileceği bilinmelidir. Özellikle fiziksel ve bilişsel koordinasyona dayalı takım sporları yapan bireylerin reaksiyon zamanlarının sedanter yaşam sürenlere göre çok daha kısa olduğu bildirilmiştir (Ghuntla vd., 2012). Ülkemizde hem genel olarak iş kazası sonucu ölümleri azaltmak hem de 40–44 yaş tepe noktasını ortadan kaldırmak için iş görenlerin spor yapmaya teşvik edilmelerinin önemli bir husus olduğu değerlendirilmektedir. Spor yapma alışkanlığının çok küçük yaşlarda kazandırılması ve iş yerlerinde personeli teşvik edecek politikalar uygulanması, devlet politikası olarak da iş görenlerin spor yapmaları için imkân yaratmanın zorunlu hale getirilmesi gibi bazı çözümlerin milli ölümlü iş kazaları oranlarımızın düşürülmesinde önemli bir rol oynayabileceği düşünülmektedir.

İş yeri şartlarının insan sağlığı açısından uygunluğu da iş görenlerin kendilerini daha dinç ve dinamik hissetmeleri, daha az sıklıkla hasta olmaları hususunda etkili olmaktadır. İyi havalandırılan, iyi iklimlendirilmiş, temiz ve tertipli işyerlerinin, iş görenlerin hem fizyolojik hem de bilişsel ve psikolojik ihtiyaçları açısından önemi büyüktür. Bunların yanı sıra, iş görenlerin yeterli ve dengeli beslenmesinin de yaşlanmanın etkilerini geciktirici bir faktör olabileceği düşünülmektedir.

Ayrıca, iş görenlerin ilerleyen yaşla birlikte fizyolojik ve bilişsel yeteneklerinin nasıl değiştiği konusunda farkındalığının artırılması da önemlidir. İş kazası sonucu ölüm oranının zirve yaptığı yaş aralığındaki iş görenlerin ayrıca bilinçlendirilmesi, hem devlete bağlı hem de özel iş yerleri açısından önemli bir önleyici tedbir olabilir.

Ülkemizde, ölümcül iş kazalarının tek sebebi olarak yaş faktörünü öne sürmek doğru bir yaklaşım olamaz. Aslında, yapılan istatistiksel analizlerin sonucunda elde edilen çok yüksek olmayan R^2 değeri de bu varsayımı destekler durumdadır. Ülkemizin bu konuda Avrupa şampiyonu ve Dünya üçüncüsü olmasının altında yatan birçok faktör vardır. Her bir faktör üzerinde kararlılıkla durulmadıkça bu kötü şöhretten kurtulmak mümkün olmayacaktır. Bu çalışmada, sadece yaş faktörü ele alınmış ve şu ana kadar yapılan araştırmalardan farklı olarak doğrusal olmayan bir bakış açısı ile ilişki açıklanmaya çalışılmıştır.

Sadece Türkiye’deki yedi yıllık veri ile yapılan bu çalışmanın bulguları dönemsel ve sadece ülkemiz hakkındadır. Genelleme yapılmadan önce bu durumun göz önüne alınması uygun olacaktır. Ayrıca ülkemiz genelinde meydana gelen iş kazaları ve bu iş kazaları sonucu vuku bulan ölümlerin tamamının kayıt altına alınıp alınmadığı konusu muğlâklığını ve kendisine atfedilen tartışmaları korumaktadır.

Gelecekte yapılacak çalışmalarda; yaşlanmanın dışında, tecrübe, cinsiyet, eğitim seviyesi, aylık kazanç, işletmelerin özellikleri vb. değişkenlerin de dahil edildiği açıklayıcılık seviyesi daha yüksek bir model ile Türkiye’nin ölümlü iş kazaları şöhretinin sebeplerinin ortaya konmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Birçok bağımsız değişken ile iş kazası sonucu ölüm riski değişkeni arasındaki ilişkinin, zaman boyutsal olarak araştırılmasında panel veri analizi yönteminin kullanılmasının uygun olabileceği, böylelikle kontrol edilebilecek bazı değişkenlerin etki gücünün tespit edilerek, mikro ve makro düzeyde alınacak önlemlere karar desteği sağlanabileceği öngörülmektedir.

Kaynakça

- Ashton D. (1993), Exercise, Health Benefits and Risks, European Occupational Health Series No. 7 (WHO), Villadsen & Christensen, Copenhagen.
- Bellis C. J. (1933), Reaction Time and Chronological Age, Proceedings of The Society for Experimental Biology and Medicine, 30, 801-803.
- Birren J. E. ve L. M. Fisher (1995), Aging and Speed of Behavior: Possible Consequences for Psychological Functioning, Annual Review of Psychology, 46, 329-53.
- Ceylan H. (2011), “Türkiye’deki İş Kazalarının Genel Görünümü ve Gelişmiş Ülkelerle Kıyaslanması”, *International Journal of Engineering Research and Development*, 3: 2, 18-24.
- Chau N., Mur J. M. ve L. Benamghar (2002), Relationships Between Some Individual Characteristics and Occupational Accidents in The Construction, *Journal of Occupational Health*, 44, 131-139.
- Cheng S., H. Suominen, R. Sakari-Rantala, P. Laukkanen, V. Avikainen ve E. Heikkinen (1997), Calcaneal Bone Mineral Density Predicts Fracture Occurrence: A Fiveyear Follow-up Study in Elderly People, *Journal of Bone and Mineral Research*, 12: 7, 1075-1082.
- Cheng S., H. Suominen, P. Era ve E. Heikkinen (1994), Bone Density of the Calcaneus and Fractures in 75-and 80-Year-Old Men and Women, *Osteoporosis International*, 4: 48-54.
- CNN Türk (2012), “Birinciyiz Ama Ölümcül İş Kazalarında” isimli ve 02.07.2012 tarihli haber, <http://video.cnnturk.com/2012/ekonomi/7/2/birinciyiz-ama-olumcul-is-kazalarinda> (02.08.2012).
- Dawyer T. ve A. E. Raftery (1991), Industrial Accidents are Produced by Social Relations of Work: A Sociological Theory of Industrial Accidents, *Applied Ergonomics*, 22: 3, 167-178.
- de Berker Dar and R. Baran (2010), Disorders of Nails, Rook’s Textbook of Dermatology 8th ed., Hazırlayan: T. Burns, S. Breathnach, N. Cox., C. Griffiths, Wiley-Blackwell publication, Oxford, 65, 7.
- Deary I. J. ve G. Der (2005), “Reaction Time Explains IQ’s Association with Death”, *Psychological Science*, 16, 64–9.
- Der G. ve I. J. Deary(2006), “Age and Sex Differences in Reaction Time in Adulthood: Results From the United Kingdom Health and Lifestyle Survey”, *Psychology and Aging*, 21: 1, 62–73.
- Dizdar E.N. ve İ. Toprak (2012), “Gemi İnşa Endüstrisinde Ölümlü İş Kazalarının Yaş ve Tecrübe Durumu Analizi”, *International Iron and Steel Symposium*, 02-04 April 2012, Karabük, Türkiye, 1197-1202.
- Farrow A. ve F. Reynolds (2012), “Health and Safety of the Older Worker”, *Occupational Medicine (Lond)*, 62: 1, 4-11.

- Ghantla T. P., H. B. Mehta, P. A. Gokhale ve C. J. Shah (2012), "A Comparative Study of Visual Reaction Time in Basketball Players and Healthy Controls", *National Journal of Integrated Research in Medicine*, 3: 1, 49-51.
- Hollnagel E. (2009), Automation and Human Work, Ch.6, Human Factors for Engineers, (Editörler: Carl Sandom and Roger S. Harvey), The Institution of Engineering and Technology, London, United Kingdom.
- Hultsch, D. F., S. W. S. MacDonald & R. A. Dixon (2002), "Variability in Reaction Time Performance of Younger and Older Adults", *Journal of Gerontology: Psychological Sciences*, 57, 101-115.
- Hunt R.J., J. S. Hand, F. J. Kohout ve J. D. Beck (1988), Incidence of Tooth Loss Among Elderly Iowans, *American Journal of Public Health*; 78, 1330-1332.
- ILO (2010), Rates of Fatal Injuries, <http://laboursta.ilo.org/STP/guest#421> (23.09.2012).
- Jovanović J., M. Arandelović ve M. Jovanović (2004), Multidisciplinary Aspects of Occupational Accidents and Injuries, *Facta Universitatis Series: Working and Living Environmental Protection*, 2:4, 325-333.
- Karasu, Ç. (2008), Biyolojik Yaşlanma Teorileri: Oksidatif Stresin Rolü, *Türkiye Klinikleri J Medical Science*, 28(Suppl), 1-11.
- Koga Y. ve G. Morandt (1923), On the Degree of Association Between Reaction Times in the Case of Different Senses, *Biometrika*, 1(5), 346-372.
- Lafflamme L., E. Menckel ve L. Lundholm (1996), The Age-related Risk of Occupational Accidents: The Case of Swedish Iron-ore Miners, *Accident Analysis and Prevention*, 28: 3, 349-357.
- Madden D.J. (2001), Speed and Timing of Behavioural Processes, *Handbook of the Psychology of Aging* (5.Baskı), (Hazırlayan: J. E. K.W. Birren ve Schaie), (Academic Press), San Diego, CA.
- Magalhaes JPD., What is aging? Definitions and Concepts in Gerontology, http://www.senescence.info/aging_definition.html (11.12.2012).
- Matteson M.A. (1997), Biological Theories of Aging, *Gerontological Nursing, Concepts and Practices*. 2nd Ed. (Hazırlayan: Matteson M.A., McConnel, E.S. ve Linton, A.D.), Saunders, Philadelphia, PA.
- McDonald J.H. (2009), *Handbook of Biological Statistics* (2. Baskı), Sparky House Publishing, Baltimore, Maryland, <http://udel.edu/~mcdonald/statcurvreg.html> (08.06.2012).
- Miles W.R. (1931), Measures of Certain Human Abilities Throughout the Life Span, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 17, 627-633.
- Montgomery D.C. (2001), *Design and Analysis of Experiments*, John Wiley and Sons, New York.
- Rabbitt P., P. Osman, B. Moore ve B. Stollery (2001), There Are Stable Individual Differences in Performance Variability, Both from Moment to Moment and from Day to Day, *Quarterly Journal of Experimental Psychology*, 544, 981-1003.

- Rand M.K., G.E. Stelmach (2012), Effect of Aging on Coordinated Eye and Hand Movements with two-Segment Sequence, *Motor Control*, 16(4): 447-65.
- Schultz A.B. (1992), Mobility Impairment in the Elderly: Challenges for Biomechanics Research, *Journal of Biomechanics*, 25: 519-528.
- Seo D.C. (2005), An Explicative Model of Unsafe Work Behavior, *Safety Science*, 43, 187–211.
- Taffet G.E. ve T.A. Teasdale (2008), New Interpretation of Homeostenosis, Self-Instructional Modules in Geriatric Medicine, 5th Edition, http://www.ouhsc.edu/geriatricmedicine/education/Homeostenosis/HomeostenosisNew_Interpretation_of_Homeostenosis.htm (12.12.2012).
- TÜİK (2010), İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Ölümlerin Cinsiyet ve Yaş Guruplarına Göre Dağılımı, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=272 (02.07.2012).
- TÜİK (2008), 2006-2007 İş Kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırma Sonuçları, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=3 (11.06.2012).
- Verhaeghen P. ve T.A. Salthouse (1997), Meta-Analyses of Age-Cognition Relations in Adulthood: Estimates of Linear and Nonlinear Age Effects and Structural Models. *Psychological Bulletin*, 122, 231–249.
- Waller, E. (2001), Lesson Two--Normal Age Changes, <http://cvc3.coastline.edu/modelcvc3courses/elliswaller/lesson2.htm#NormalAgeChanges>: (12.12.2012).
- Web MD (2011), Healthy Aging-Normal Aging, <http://www.webmd.com/healthy-aging/tc/healthy-aging-normal-aging> (12.12.2012).
- WHO (World Health Organization) (1998), Growing Older-Staying Well: Ageing and Physical Activity in Everyday Life, WHO/HPR/ /AHE/98.1 Ageing and Health Programme World Health Organization, 20, Avenue Appia, CH_1211 Geneva 27, Switzerland, http://whqlibdoc.who.int/hq/1998/WHO_HPR_AHE_98.1.pdf (12.12.2012).
- WHO (World Health Organization), Definition of an Older or Elderly Person, <http://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/index.html> (11.12.2012).

Milli Korunma Kanunu Versus 3008 Sayılı İş Kanunu: Emegi Denetim Altına Alan ve Sermaye Birikimini Destekleyen Bir Kanun

National Prevention Law vs Labour Law Act No 3008: An Act that Regulates Labour and Supports Capital Accumulation

Mihrican ZORLU*

ÖZET

Milli Korunma Kanunu 1940 yılında, İkinci Dünya Savaşı sürecinde oluşabilecek sosyo-ekonomik sorunlara karşı, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nu etkisizleştirmek pahasına çıkarılmış bir kanundur. Hükümette olağanüstü yetkiler veren bu kanun, gerek sermaye gerekse işçi sınıfına yönelik birtakım olumsuz hükümler içermekle birlikte, zaman içinde işçi sınıfını denetim altına alarak sermaye birikim sürecinin bir unsuru haline dönüştürmüştür. Zorunlu çalışma, çalışma süreleri ve çalışma yaşına ilişkin bir takım olumsuz düzenlemeler dönem içinde ortaya çıkan karaborsacılık ve fiyat artışlarıyla birleşince sermaye sınıfı savaş döneminden oldukça kazançlı çıkmıştır. Dolayısıyla, 3008 sayılı İş Kanunu'na tezat düzenlemeler içeren Milli Korunma Kanunu emegi denetim altına alan ve sermaye birikimini destekleyen bir yöne uzanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Milli Korunma Kanunu, 3008 sayılı İş Kanunu, emegin denetimi, sermaye birikimi

ABSTRACT

National Prevention Act, is an Act which enacted for the reason of that social and economic problems that could be occur in The Second World War process, at the cost of disabling of the Labour Law Number 3008 on 1936. This Act, which authorised extraordinary power to the government, although containing several negative provisions for both capitalist class and proletariat, become a fact of capital accumulation process while proletariat was put down. Capitalist class got the better of the war process, when some negative provisions related compulsory labour, working time and working age met with black-marketeering and price increases. Therefore, National Prevention Act that contained contrast provisions to Labour Law Number 3008 reposed in a way which put down labour and supported capital accumulation.

Keywords: National Prevention Act, Labour Law Number 3008, labour control, capital accumulation

* Araş. Gör., Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
mihricanzorlu@gmail.com.

GİRİŞ

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'na girmemiş olmasına rağmen, savaş koşullarının dayattığı ve ekonomiyi derinden sarsan birtakım olumsuzluklardan kaçınmamış, savaş ekonomisinin gereği olarak tasarlanan belirli hukuksal düzenlemeleri¹ 40'lı yıllarda hayata geçirmiştir. Düzenlemeler arasında dikkati en fazla çeken 1940 yılında çıkarılıp 1960 yılına kadar yürürlükte kalan 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu'dur. Savaş sürecinde özellikle ekonomide karşılaşılabilecek sorunları hafifletmek amacıyla, gerek işçi gerekse sermaye sınıfını ilgilendiren düzenlemeler içeren bu kanun, savaş bitene kadar bazı değişiklikler geçirmiş, aynı dönemde alınan Kamu Koordinasyon Kurulu Kararları ile birlikte etki alanını genişletmiştir.

Zorunlu çalışmayı gündeme getiren, çalışma saatlerini işçiler aleyhine değiştiren, kadın ve çocuk emeğini sömürü odağına dönüştüren bu düzenleme, kendinden önce çıkarılan ve içinde bulunduğu döneme göre öncü sayılabilecek bir çok hukuksal düzenlemeyi, özellikle 3008 sayılı İş Kanunu'nu dışlamış, İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı sonuçlarını işçi/köylü emekçilerin, kadınların ve çocukların omuzlarına yüklemiştir. Aslanan, “... *istihsal [üretim] faaliyetlerinin, asgari denilebilecek bir randımanla ve muayyen bir seviyede, arzuya uğramadan temin edebilmiş olan tedbirler...*”dir (Özeken, 1955:196). Daha net ifadelerle, devlet eliyle sürdürülen kapitalist sermaye birikim sürecinin devamlılığının sağlanmasıdır.

Öte yandan, dönem hükümetinin resmi ideolojik söylemi devletçilik olarak tanımlansa da işçi sınıfına yönelik düzenlemeler, Milli Korunma Kanunu'nda olduğu gibi, söz konusu olan sermayenin korunması ise liberal unsurlar içerebiliyordu. Bu bağlamda, liberalizm ve devletçilik arasında olduğu düşünülen farklılıkların yapay nedenlere dayandığını ve devletçilik ideolojisi üzerinden tanımlanan politikaların, özellikle savaş dönemlerinde, kapitalist sermaye birikim sürecinin her yönüyle dikkate alınmasıyla hayata geçirildiğini söylemek mümkündür. İşgücünü koruyucu önemli hükümler taşıyan ve “*henüz semeresini yeni vermeye başladığı*” (Tuna, 1939:351) bir dönemde, savaş koşulları nedeniyle ortaya çıkacağı varsayılan sosyo-ekonomik sorunlara cevap veremeyeceği düşüncesiyle askıya alınan ve yerini Milli Korunma Kanunu'na bırakan

1 Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi gibi Kanunları da aynı bağlamda düşünmek gerekir.

3008 sayılı İş Kanunu'nun akıbeti bu gerçeğin ifadesidir. İşçilere yönelik mevcut tüm gelişmeleri geriye götürecek bir kanunun 1940 yılında hayata geçirilmesi, belirli koşullar altında devletin sınıfsal tercihleri hakkında önemli ipuçları vermektedir.

Bu sınıfsal tercihin yansıması savaş döneminde işçi sınıfının, Milli Korunma Kanunu'nun belirli maddelerine dayanılarak denetim altına alınması ve bu denetimin aynı dönemde oluşacak olan sermaye birikiminin bir unsuruna dönüştürülmesinde bulunabilir. Diğer unsurlar ise, uygulanan yanlış iktisat politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan karaborsacılık ve fiyat artışlarıdır. Denetim altına alınan işçi sınıfı, 3008 sayılı İş Kanunu ile getirilen koruyucu hükümlerin dışına itilirken, karaborsacılık ve fiyat artışlarından nemalanan sermaye grubu, savaş sonrasında güçlenmiş bir sınıf olarak varlık gösterebilme imkanına kavuşmuştur. Dolayısıyla, savaş gibi bir olgu kapitalist sermaye birikimi açısından bir fırsata dönüşmüştür.

I- FEVKALADE HALLERE KARŞI BİR ÖNLEM OLARAK MİLLİ KORUNMA KANUNU VE SAVAŞIN EKONOMİK ETKİLERİ

1940 yılında, “*savaş yıllarında ülke ihtiyaçlarına cevap verebilmek endişesiyle*” (Ekin, 1978:44) hazırlanan ve tüm yetkilere tek bir yasa ile sahip olmak isteyen, buna neden olarak da olağanüstü durum ve koşullar sebebiyle gerektikçe her defasında yeniden yetki almanın ve ayrı bir yasa çıkarmanın bahsi geçen olağanüstü durumla bağdaşmayacağını (Koçak, 2010:373) düşünen hükümete stratejik yetkiler veren Milli Korunma Kanunu'nun 1. maddesinde bu kanunun hangi hallere karşı çıkartıldığı belirtilmiştir: “*Fevkalade hallerde Devletin bünyesini İktisat ve Milli müdafaa bakımından takviye maksadiyle İcra Vekilleri Heyetince, bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar dairesinde vazife ve salahiyetler verilmiştir*”. İlk maddede öncelikle Kanun'un iktisat ve milli müdafaanın bir gereği olduğuna değinilmiş, ardından umumi veya kısmi seferberlik, devletin bir harbe girmesi ihtimali, Türkiye Cumhuriyeti'ni de alakalandıran yabancı devletler arasındaki harp hali gibi fevkalade haller sıralanmıştır. Türkiye İkinci Dünya Savaşı'na karşı önlem alırken savaş sürecinde içine düşebileceği tüm halleri göz önünde bulundurmuştur.

“Türkiye Hükümeti, Başvekilin salahiyetli ağzı ile birkaç defa tekrar olunduğu gibi harp haricidir; fakat musaraanın dışında kalmak bu yan-

gına karşı lakayt seyirci bulunmak manasını hiç te tazammun etmez. Heyecanlı bir boğa dögüşü veya maç seyrederek gibi ellerimizi sırf alkış için yağlamış bulunmuyoruz. Coğrafi vaziyetimiz, boğazlara hakimiyetimiz ve Avrupa ile Asyanın birleştiği yerde bulunarak iki kıt'a arasında bir irtibat köprüsü vazifesini, tarihi mukadderatımızın sevkile, yapmaya mahkum oluşumuz, bize büsbütün başka kudret ve salahiyetler verir.” (Şükrü, 1939:318).

Baban Zade Şükrü'nün de belirttiği gibi, İkinci Dünya Savaşı'na girmeyen Türkiye savaşın dayattığı olumsuzluklardan, özellikle ekonomi alanında ciddi biçimde etkilenmiştir. Cephede fiilen savaşmanın dışında savaş ekonomisinin koşullarını tüm ağırlığıyla yaşamış, 1930'lu yılların politikaları sonucu hayli daralmış bulunan ithalat iki sene içinde yarı yarıya düşmüştür. Yetişkin nüfusun büyük bir bölümünün askere alınması üretimde büyük düşmelere yol açmıştır. Savaş öncesinde başlayan planlama çalışmaları ve sanayi yatırım programları savunma harcamalarının bütçeye hakim olması nedeniyle ertelenmiştir (Boratav, 2012:81).

Türkiye'nin büyüme hızı 1929-1939 arasında %7.4 iken, 1940-1945 arasında %-6.6 olarak gerçekleşmiştir (Buğra, 2011:101). 1938-1945 yılları arasında GSMH %27 gerilemiştir. Sanayi kesimindeki azalma %23 olup tarımda %35'tir. Kişi başına GSMH; 1945'te, 1938 yılındakinin %63'üne düşmüştür. Dönem ücretlilerin çalışma ve yaşam koşullarını olumsuz etkilemiştir. Savaş yıllarındaki yüksek fiyat artışları sonucunda gerçek ücretler 1945'te 1938 yılındakinin %54'üne düşmüştür. Üstelik bu gerileme kişi başına GSMH'daki gerilemeden daha büyüktür (Makal, 2003). Ticaret Bakanlığı'nın yayınladığı verilere göre, toptan eşya fiyat endeksi 1938 yılında 100 iken 1946 yılında 427'ye çıkmış, fiyatlar 4 kat artmıştır. Fiyatlar 1943 yılında rekor bir düzeye çıkmış ve 1938 fiyatlarının 6 katı olmuştur. Ayrıca yoksul kitlelerin en önemli tüketim malları olan tahıl ve baklagillerin fiyatları daha hızlı artmış 1943 yılında tahıl fiyatları 1938 yılına göre 10 katına, baklagil fiyatları 9 katına çıkmıştır (Koç, 1976:67-68).

Korkut Boratav; 1940-1945 dönemini iktisadi açıdan “bir kesinti” dönemi olarak değerlendirmekte ise de, savaş yıllarının başka bakımlardan önceki ve sonraki dönemler arasında bir köprü görevi gördüğünü, süreklilik gösterdiğinin söylenebileceğini belirtmiştir (Boratav, 2012:81-82).

Bununla birlikte, aynı dönemi 1946'da Türkiye'yi iktisat politikaları, dünya içindeki konumu ve siyasi yapısı bakımından tamamen farklı bir gelişmeye yöneltecek yeni güç dengelerinin kurulmasını sağlayan önemli bir "kuluçka dönemi" olarak da nitelendirmektedir (Boratav, 2012:83).

Yıldırım Koç'un 1923-1946 dönemini tartışırken belirttiği gibi, burjuvazinin ekonomik alanda güçsüz olduğu bu dönemde her şeyin yükünü işçi sınıfı çekmiş, burjuvazinin güçlendirilmesi yoluyla sanayileşme doğrultusunda alınan bir çok tedbir, burjuvazinin çıkarları için emekçi sınıflar üzerindeki diktatörlük aracı olmuştur (Koç, 1976:69). Gerçekten de devlet, savaş koşullarının doğurduğu mağduriyeti işçi sınıfı açısından kendi eliyle bir kez daha üretmiştir. Özellikle toplumun korunmaya muhtaç kesimlerinin içinde bulunduğu olumsuz koşulları pekiştirmekle birlikte, savaşın külfetinin kimlerin omuzlarına bindiğini, nimetlerinden kimlerin faydalandığını göstermesi bakımından Milli Korunma Kanunu üzerinde durulması gereken bir düzenlemedir. Bu Kanun, "fevkalade hallere karşı" denetim altına alınıp sermayenin hizmetine sunulan işçi sınıfının acı bir deneyimidir.

II- TOPARLAYICI VE ÖNCÜ SAYILABİLECEK BİR GİRİŞİM: 3008 SAYILI İŞ KANUNU

3008 sayılı İş Kanunu, eleştirilebilecek yanlarıyla birlikte, gerekli denetim mekanizmalarının olmamasına (Buğra, 2011:148) rağmen, dönemin şartları göz önünde bulundurulduğunda, devletin gelişmiş bazı endüstri toplumlarına nazaran düzenli ve ayrıntılı bir çalışma yasası çıkarmadaki öncü girişimi (Ekin, 1986:35) olup, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinde birçok açıdan önemli bir dönemeci simgeler. Kanun, bireysel iş ilişkileri alanında temel ilke olarak uygulanan "sözleşme özgürlüğü"ne ilk kez "genel" nitelikte bir hukuksal çerçeve çizmiştir (Gülmez, 1986:127).

Bu noktada 3008 sayılı İş Kanunu'ndan önce, kanuna ilişkin olarak yapılan hazırlık çalışmalarını, özellikle 1932 tarihli iş kanunu tasarısını anımsamak gerekir. Dönemin iktisat vekili Mustafa Şeref Bey'in iş dünyasından gelen tepkiler nedeniyle işini bırakmasına ve yerini İş Bankası Genel Müdürü Celal Bey'in almasına neden olan tasarı yasalaşmış olsaydı, 3008 sayılı İş Kanunu'nun toplu iş ilişkileri alanındaki yasakçı ve baskıcı yaklaşımının yerine özgürlükçü bir yaklaşım getirmiş olacaktı.

Bu da, 3008 sayılı İş Kanunu'nun dönemin işçi sınıfı açısından taşıdığı önemi artıracaktı².

Tarım başta olmak üzere bazı faaliyet alanlarının ve fikir işçilerinin kapsam dışında bırakılması, sadece “*en az on işçi çalıştırmayı icap ettiren işlerin*” kapsama alınması ve düzenlemelerin içeriğine ilişkin geniş sınırlama ve aksaklıklar bir tarafta tutulursa 3008 sayılı İş Kanunu ile Türkiye tarihinde ilk kez, çalışma ilişkileri bireysel ve toplu boyutlarıyla ve bütüncül bir biçimde düzenlenmiştir. Bireysel iş ilişkileri alanında işçiyi koruyucu önlemler getiren kanun, toplu iş ilişkileri alanında dönemin özelliklerine uygun otoriter düzenlemeler yapmış; devlet belirleyici bir ağırlık kazanmıştır. İş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavtın kesin bir biçimde yasaklanması ve cezai müeyyidelere bağlanması, sendikalardan söz edilmeksizin işçi temsilciliği kurumunun getirilmesi, toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünün zorunlu tahkim sistemiyle devlete ihale edilmesi; kanunun belli başlı düzenlemeleridir (Makal, 2003). İşte güvenlik ve sağlık kuralları, çalışma süreleri, kadın ve çocuk işçilerin korunması ile ilgili hükümler Umumi Hıfzısıhha Kanunu'yla birlikte daha geniş bir anlam kazanmıştır (Dilik, 1986:99).

Kanunda sendikalarının ele alınmamasının, grev ve lokavt gibi toplu mücadele araçlarının yasaklanmasının³ altındaki nedenlerin bir kısmı Türk ulusunun kaynaşmış bir toplum olduğu, toplumsal güçleri sınıf olarak ayırmak yerine, onları milli birlik ve bütünlük içinde birleştirme düşüncesine dayanmaktadır. Buna göre, Türk halkı içinde var olan sınıfların, çıkarları birbirinden ayrı değil birbirine ihtiyacı olan sınıflar olarak tanımlanması toplumda sınıflaşmanın nedeni olabilecek sendika ve grev gibi kolektif işçi haklarının benimsenmemesine yol açmıştır (Güzel, 1978:175).

Çalışma ilişkileri alanındaki öneminin yanı sıra, dönemin siyasi özelliklerini neredeyse bire bir yansıması nedeniyle İş Kanunu'nun çalışma ilişkileri alanını aşan simgesel bir öneminin bulunduğu söylenebilir. Recep Peker'in İş Kanunu'nu bir “rejim kanunu” olarak değerlendirmesinin

2 Bknz: Mesut Gülmez, “1936 İş Yasasının Hazırlık Çalışmaları”, Sosyal Siyaset Konferansları, 35.-36. Kitap, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, 1986.

3 Bu durum dönem itibariyle toplu iş hukukuna ilişkin herhangi bir mevzuatın olmadığı anlamına gelmez. Tatil-i Eşgal Kanunu sendikalaşma, 1926 sayılı Borçlar Kanunu ise Umumi Mukavele başlığı altında toplu pazarlık kurumunu düzenlemektedir.

(Makal, 1999) altında yatan nedenlerden en önemlisi hiç kuşkusuz budur: *“Yeni iş kanunu bir rejim kanunu olacaktır. Gerçi Türkiye Cumhuriyeti kanunlarının kuvvet ve devletçe ehemmiyet bakımlarından birbirinden farkı yoktur. Fakat bir taraftan da içinde yaşadığımız devrin hayati ihtiyaçlarını karşılayacak temel kaideleri koyan bir kanunun siyasal ve içtimai hayatımıza tesir bakımından ayrıca ehemmiyeti üzerinde durmak lazım gelir. İşte yeni çıkarmakta olduğumuz iş kanunu Devletin esaslı kanunlarından bir rejim kanunudur. Bu kanunla Türkiye’de iş hayatı yeni rejimimizin istediği ahenk ve anlaşma yoluna girecektir.”* (TBMM Tutanak Dergisi, 1936:83).

Recep Peker’in 3008 sayılı İş Kanunu’nu bir “rejim kanunu” olarak nitelendirmesi, tek parti iktidarının sınıfa ve sınıf mücadelesine karşı geliştirdiği mesafeli tutuma ve kolektif işçi haklarının kanundaki eksikliğine dayandırılabilir. Yine de, işçi sınıfını ciddi anlamda koruyabilecek hükümlerle birlikte 3008 sayılı İş Kanunu, bir “rejim kanunu”ndan daha fazla şey ifade etmektedir.

Çalışma sürelerinin sınırlandırılması, fazla çalışmaların belirli kurallara bağlanması, gece çalışmalarının işçiler lehine düzenlenmesi, asgari ücret, ücretlerin güvenceye bağlanması, işçi sağlığı ve iş güvenliği, çocuk ve kadın işçileri koruyucu önlemler gibi düzenlemeler kanunun çıkarıldığı zamanın koşullarına göre başarılıdır (Güzel, 1978:177).

“Dönemin ağır çalışma koşulları ve işverenlerin yaklaşımları göz önünde tutulduğunda, 1936 tarihli İş Kanunu’nun küçümsenmeyecek koruyucu ve düzenleyici nitelikte genel bir çerçeve oluşturduğu görülmektedir. Ne var ki, kanun bir yıl sonra yürürlüğe girmiş, ardından 2. Dünya Savaşı patlak vermiş, 1940 yılında çıkarılan Milli Korunma Kanunu ile birçok maddesi askıya alınmış, böylece İş Kanunu hukuksal olarak da büyük ölçüde uygulanamamış, koruyucu hükümler kağıt üstünde kalmıştır.” (Akkaya, 2010:76-77).

III- 3008 SAYILI İŞ KANUNU’NDAN MİLLİ KORUNMA KANUNU’NA

3008 sayılı İş Kanun’u, fiili anlamda uygulanma fırsatı bulsaydı sadece içinde bulunduğu dönem değil, gelecek yıllar için de önemli kazanımlar sağlayabilecekti. Ancak yürürlüğe giriş tarihinden hemen 3 sene sonra

yani 1940 yılında çıkarılan ve 1960 yılına kadar yürürlükte kalan Milli Korunma Kanunu'nun işçi sınıfına yönelik hükümleri sadece 3008 sayılı İş Kanunu'nu değil, 1936 yılından önce çıkarılan ve işçiyi koruyucu hükümler içeren diğer bazı kanunları da askıya almıştır. Bu değişim emeği denetim altına alırken sermaye birikimini desteklemiştir.

A- Denetim Altına Alınan İşçi Sınıfı

1- İş Mükellefiyeti ve Zorunlu Çalışma

Milli Korunma Kanunu'nun ilk tatbikat sahası Zonguldak kömür havzası olmuş (Şükrü, 1939:326), bu düzenlemeyle önceki dönemlere ait ve madenlerde zorunlu çalıştırmayı yasaklayan 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi, 1921 tarihli 151 sayılı Kanun ve sözleşme serbestisini güvenceye alan 3008 sayılı İş Kanunu'nun tersi bir uygulamaya gidilmiştir. Özekan'ın ifadeleriyle: *“bu rejime teşkil eden kanun ve kararnamelerin dayandığı prensipler, mevzua girerken de işaret etmiş olduğumuz gibi, imparatorluk devrinde, bundan 75 yıl önce, aynı zaruretler karşısında ve ilk defa olarak tatbik edilmiş olan mükellefiyet rejiminden pek farklı değildir.”*(Özekan, 1955:190).

Üretim düzeyi ve işgücü arzında herhangi bir sıkıntı yaşamamak, savaşın yaratabileceği olumsuzlukların önüne geçebilmek amacıyla yapılan bu ilginç düzenlemede kanun, zorunlu çalışmayı sadece maden işletmeleri için değil; inşaat, matbaa, orman katiyat ve nakliyat işleri, linyit havzaları, demiryolu tamirat işleri, itfaiye teşkilatında çalışanlar için de gündeme getirmiştir. Ancak, bu hüküm özellikle maden havzalarında çalışan işçilere yöneliktir.⁴

Kanunun 9. maddesinin 1. ve 2. fıkrası şöyledir: *“Hükümet, sanayi ve maadin müesseselerinin istihallerini ve diğer iş yerlerindeki mesaiyi, bu kanunun derpiş ettiği ihtiyacı karşılayabilecek hadde çıkarmak için lüzumlu olan işçi kadrosunu ve ihtisas elemanlarını temin eder”, “Bu maksatla vatandaşlara ücretli iş mükellefiyeti tahmil edilebilir”*. 10. maddenin 1. fıkrasında da şöyle denilmektedir: *“Hükümetçe lüzum görülen sanayi ve maadin müesseseleriyle bu müesseselere bağlı iş yerlerinde ve bu kanunun derpiş ettiği ihtiyacı karşılamak amacıyla Hükümetçe tayin edilecek*

4 1940 yılından sonra çıkarılan Kamu Koordinasyon Kurulu kararlarından yola çıkarak iş mükellefiyetinin hangi iş kollarında uygulandığı tespit etmek mümkündür.

diğer iş yerlerinde çalışan işçiler, teknisyenler, mühendisler, ihtisas sahipleri ve sair hizmetliler çalıştıkları müesseseyi veya iş yerlerini, kabule şayan bir mazeret olmaksızın, terkedemezler.” Bu maddeden anlaşılacağı üzere zorunlu çalışma sadece maden havzasının değil, “*hükümetçe lüzum görülen sanayi ve maadin müesseseleriyle bu müesseselere bağlı iş yerleri*” ifadesinde açıkça ortaya konulduğu üzere tüm üretim alanlarının konusu olabilmektedir. Aynı maddenin 2. fıkrası ise ücret konusunu düzenlemektedir: “*Bu madde hükümleri uyarınca çalışmağa mecbur tutulanlara gördükleri işe karşılık olarak dışardaki emsaline göre normal bir ücret verilir.”*

9. maddenin 4. fıkrası iş mükellefiyetine uyulmaması durumunda karşılaşılabilecek yaptırımını düzenlemekte, 10. maddenin 3. fıkrası bu düzenlemeye atıfta bulunmaktadır. “*Kendilerine ücretli iş mükellefiyeti tahmil edilenlerle bunlardan iş yerlerinden kaçanlar icabında vali ve kaymakamların yazılı emirleri üzerine zabıta kuvvetiyle iş yerlerine sevkolunabilirler”*. 53. maddenin 2. bendinde ise, iş mükellefiyetine uymayanlara uygulanacak cezalara yer verilmiştir. “*9 uncu maddede yazılı ücretli iş mükellefiyetine riayet etmiyenler; alacakları günlük ücretin beş mislinden yirmi beş misline kadar ağır para cezasına mahkum edilir. Tekerrürü halinde iki misli para cezasıyla birlikte on beş günden iki aya kadar hapis cezası hükmolunur⁵”*.

9. maddenin 4. fıkrası ve 53. maddenin 2. bendi göstermektedir ki, devlet belirli durumlarda, tarihe karışmış olması gereken bir olguyu, net bir ücret garantisi getirmediği için neredeyse bir angarya olarak zorunlu çalışmayı işçi sınıfını disipline etmek ve sermaye birikimini güvenceye almak amacıyla hukuksal zeminde tanıyabilmekte ve bu tarz bir dayatmanın reddini önlemek amacıyla militarist önlemlere başvurabilmektedir.

Diğer taraftan, özellikle madencilik sektöründe uygulanan iş mükellefiyetinin, kanunun çıkarılma amaçlarıyla uyumlu olacak şekilde, bu sektörde gerçekten de işgücü arzını artırıp artırmadığı önemli bir konudur. Mükellefiyet uygulamasıyla Türkiye’de kömür madenlerinde çalışan işçi sayısı ciddi biçimde artmıştır. 1937 yılında 23.666, 1938’de 24.804 olan işçi sayısı 1943 yılında 45.523’e ulaşmıştır. Ereğli Kömür Havzası’nda

5 “hapis, para cezası gibi yaptırımlar 4648 sayılı Kanun ile 11 Ağustos 1944’te getirilmiştir.” (Güzel, 1993:172).

çalışan ortalama işçi sayısı da mükellefiyet döneminde ciddi biçimde artmış, artış oranı 1944'ten itibaren %50'yi geçmiştir. Buna göre, 1944 yılı itibariyle Ereğli Kömür Havzası'ndaki işçilerin %9'u daimi mükellef, %46'sı münavebeli mükelleflerden⁶ oluşurken, serbest işçilerin oranı sadece %45'ti (Makal, 2007:180-181).

İşgücü arzındaki artışa paralel olarak üretim artışının sağlanıp sağlanmadığı sorusu da önemli olup olumlu bir yanıt vermek zor görünmektedir. Çünkü, bu dönemde Türkiye'de profesyonel ve daimi işçi kıtlığı işçilik maliyetlerini artırıcı ve verimliliği azaltıcı yönde etki yapmıştır. Aynı durum mükellefiyet uygulamasına gidilen alanlarda da yaşanmıştır. Özeken, 1937'de Ereğli Kömür Havzası'nda yaptığı bir araştırmada bir işçinin maden ocaklarında ortalama olarak 1935'te 17, 1936'da ise 14 gün kaldığını tespit etmiştir. İş mükellefiyeti uygulamasıyla köylerden getirilen münavebeli mükellef işçiler ise 6 haftalık sürelerle madenlerde tutulmuştur (Özeken, 1948:59). Dolayısıyla, madenlerde çalışan işçi sayısı artmış olsa bile, daimi ve profesyonel bir işçi kitlesi sağlanamadığından, süreklilik arz eden bir verimlilik artışından bahsetmek de güçleşmiştir. 1942 yılında yaşanan direk sıkıntısı, araç gereç ve malzeme eksikliği, yıpranmış ve savaş döneminde yenilenmeyen tesisler, düşük mekanizasyon ve düşük uzmanlık derecesi gibi bir takım sorunların da etkisiyle birlikte 1939-1944 yılları arasında Havza'da işçi sayısı %46 oranında artarken, kömür üretimindeki artış bunun çok altında ve %32 düzeyinde olmuştur (Makal, 2007:182-184).

“Bu mecburi çalışma sistemi havzaya کافی derecede işgücü temin ve istihsalin her sene biraz daha artmasına hizmet etti; ancak bunlar istisna edildiği takdirde elde edilen netice hiçtir: Ne mesleki bilgilerle teçhiz edilmiş maden işçi zümresi teessüs etti, ne de insan başına elde edilen istihsal hasılası yükseldi. Zonguldak'ta insan başına elde edilen istihsal hasılası, serbest maden işçilerinin çalıştığı Almanya'daki, garbi Avrupa'daki ve şimali Amerika'daki işçilere nazaran çok düşük bir nispettedir. Mecburi çalıştırmalar uzun müddet verimli bir halde devam ettirilemez; zira böylelerinde hem her türlü mesleki gurur ve hem de çalışma şevki eksiktir. Mecburen çalışan işçi işini sevmez, ondan nefret eder; iş hasılası da az ve düşük kıymetli olur...” (Kessler, 1949:13)

6 Münavebeli mükellef: nöbetleşe mükellef

Bu dönemde Ereğli Kömür Havzası'ndaki kömür üretiminde beklenen artışın sağlanamaması maden işletmelerinden kâr edilmediği anlamına gelmez. Örneğin; 1943, 1944 ve 1945 yılı ücretleri 1942 yılından düşük⁷ olan Etibank Topluluğu aynı dönemde bilançoları kârla kapatmıştır ve bunda iş mükellefiyetinin önemli bir rolü vardır (Güzel, 1993:179-181).

Kısa bir dönemde sayıları hızla artan, buna rağmen içinde yaşadıkları iktisadi şartlar, yaşayış biçimlerinde hakim bulunan adetlerden, zihniyetlerinden, hayat gailelerinden, yaşayış şartlarından dolayı (Özeken, 1948:59) “*maden amelesi olmaktan çok uzak...*” (Özeken, 1948:62), çoğunlukla 6 haftalık sürelerle madenlerde bulunan, beklenen üretim artışını sağlayamayan mükellef köylü-işçiler/işçiler zorunlu çalışmayla birlikte işlerine de yabancılaşmışlardır: “*(...) fakat aileleriyle beraber olmamaları, büsbütün başka bir muhitle iktisadi ve manevi alakalarının çözülmemiş bulunması, iş yerine kanuni bir mecburiyetle getirilmeleri, işçilerin çalışma verimini düşürmekte ve amele kütlesi içinde bir nevi 'kolektif mahpusluk psikozu' yaratmaktadır*” (Özeken, 1948:73).

İşçilerin işe yabancılaşmalarının iş kazalarının önünü açtığı söylenebilir:

“*(...) Zonguldak maden ocaklarında korkunç miktarda fazla işletme kazaları vukua gelmiştir. Mükellefiyete tabi işçiler bu ağır ve tehlikeli iş için gerekli mesleki bilgi ile yetiştirilmediklerinden bu kazaları tabi olarak karşılamak gerekir. Bu hususta bir fikir vermek için mükellefiyet sisteminin tatbik edildiği senelere aid sadece ölümle nihayetlenen kazaların adetlerini vermekle iktifa edeceğim: Zonguldak havzasında 1941'de 75, 1942'de 108, 1943'te 72, 1944'te 83, 1945'te 81, 1946'da ise 61 ölümle neticelenen kazalar vuku bulmuştur. Mevzubahis altı sene zarfında asgari beş günlük çalışma kabiliyetinin mahrumiyetine mal olan kazaların adedi ise dört kere 3-4.000 arasında iki kere de 4.000'in üstündedir. Bu rakamlar nihayet 20-25.000 işçinin çalıştığı küçük bir maden muntikası için korkunç derecede yüksektir.*” (Kessler, 1949:13).

Milli Korunma Kanunu'nun işçi sınıfına yönelik en sert hükmü mükellefiyet uygulamasıdır. Bu uygulama, çıkartıldığı dönemdeki uluslararası

7 1942 yılında günlük ücret 48.5 kuruş, 1943 yılında günlük ücret 23.9 kuruş, 1944 yılında günlük ücret 39.9 kuruş, 1945 yılında günlük ücret 44.8 kuruş, 1946 yılında günlük ücret 50.9 kuruş.

sosyal politika hükümlerine de aykırıdır. 1932 yılında ILO'ya üye olan ancak ILO'nun 1930 tarihli 29 sayılı Zorla Çalıştırmaya İlişkin Sözleşme'sini 1998 yılında imzalayan Türkiye, bu yıllarda sözleşmeyi onaylamamış olsa da ILO anayasasının başlangıç bölümündeki ve 1944 tarihinde kabul edilerek sonradan ILO anayasasıyla bütünleştirilen Filedelfiya Bildirgesi'ndeki ilkelere bağlıdır (Makal, 2006:124). Ancak 3008 sayılı İş Kanunu hazırlanırken ILO'nun görüşlerini dikkate alan hükümet Milli Korunma Kanunu hazırlanırken ILO'yu yok saymıştır.

2- Çalışma Süreleri, Çalışma Yaşı ve Kadınlara İlişkin Düzenlemeler

Milli Korunma Kanunu'nun 19. maddesinin 3. bendi, fazla çalışma ve tatillere dair 1924 sayılı Hafta Tatili Kanunu, 1935 tarihli Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu ve 3008 sayılı İş Kanunu'nda bulunan düzenlemeleri etkisizleştirmektedir: *“Kanunun istihdaf ettiği [amaçladığı] hususlarda Hafta Tatili Kanunu ile Ulusal Bayram ve Genel Tatiller hakkındaki Kanun hükümleri Hükümet kararıyle kısmen veya tamamen tatbik olunmayabilir.”*

Aynı maddenin 1. fıkrasına göre, *“Sanayi ve maadin müesseseleriyle diğer iş yerlerinde fazla çalışmağa Hükümetçe lüzum görülen hallerde, işlerin mahiyetine ve ihtiyacın derecesine göre, günlük iş saatleri, gündüz ve gece çalışmalarında tatbik edilmek üzere, üçer saate kadar artırılabilir. İşbu fazla saatlerde çalışmalara ait ücretler İş Kanunu'nun 37'nci maddesi mucibince ödenir.”* Bununla birlikte, Milli Korunma Kanunu'nun 1940 tarihli ilk halinde 19. maddenin 1. fıkrası *“...günlük iş saati her gün için üç saate kadar artırılabilir”* şeklindeyken, 4180 ve 3954 sayılı kanun değişikliklerinden sonra aynı maddenin aynı fıkrası *“...günlük iş saatleri, **gündüz ve gece** çalışmalarında tatbik edilmek üzere, üç saate kadar artırılabilir”* olarak değiştirilmiştir. Kanun'un ilk halinde günlük iş saatinin her gün için üç saate kadar artırılabilirdiği ifadesi, 3 saattik fazla çalışmanın gece postalarında da uygulanabilirliği noktasında belirsizlik taşıdığından, kanun değişikliği mevcut belirsizliği gidermiş ve fazla çalışmanın gece postalarında da uygulanabilirliğini sağlamıştır.

Sonraki yıllarda alınan Kamu Koordinasyon Kurulu kararlarına bakıldığında, fazla çalışmanın yapılacağı işlerin başında; devlet demiryolları ve

liman idaresindeki iş yerleri, inhisarlar idaresine ait işyerleri, darphane ve damga matbaası, milli müdafaa siparişleri kabul eden fabrika ve müesseseler, şeker ve kibrit fabrikaları, İstanbul Sular İdaresiyle Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri İdaresi'nin iş yerleri, Ankara Elektrik ve Hava-gazi İdareleri iş yerleri, petrol şirketlerinin bazıları, kömür ve linyit işletmeleri, İstanbul'un fabrika ve değirmenleri, İstanbul Yeniköy Gaz Şirketi gelmektedir. Benzer şekilde, askeri fabrikalarda, darphane ve damga fabrikalarında, devlet demiryollarında ise, Hafta Tatili Kanunu'nun uygulanmayacağına dair çeşitli kararlar alınmıştır.

Savaş dönemlerinin yarattığı en somut yıkımlardan bir diğeri, bu dönemde kadın ve çocuk emeğinin olabildiğince sömürülmesidir. Osmanlı'da 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarında artan kadın ve çocuk işçi sayısını savaş koşulları nedeniyle erkek işgücünün azalmasına ve bunun yerine kadın ve çocuk işgücünün ikame edilmesine bağlamak mümkündür. Aynı durumun İkinci Dünya Savaşı döneminde geçerli olduğu söylenebilir. Türkiye İkinci Dünya Savaşı'na girmemiş olmasına rağmen, seferberlik nedeniyle erkek işgücünün önemli bir bölümü silah altına alınmış, işgücünde meydana gelen azalma çocuk ve kadın emeği istihdam edilerek kapatılmaya çalışılmıştır (Makal, 2010:24). Bu ihtiyacı giderecek ve üretimin devamlılığını sağlayacak temel mekanizmalardan birisi ise, Milli Korunma Kanunu olmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk dönemlerinde kadınlar ve çocuklarla ilgili önemli koruyucu düzenlemelere 151 sayılı Kanun'da, Umumi Hıfzı Sıhha Kanunu'nda ve 3008 sayılı İş Kanunu'nda yer verilmiştir. 151 sayılı Kanun'da madenlerde çalışma yaşı 18 olarak düzenlenmişken, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda gebe kadın işçilerle ilgili doğum öncesi ve doğum sonrasını ilgilendiren koruyucu hükümler getirilmiş, 12 yaşından ufak çocukların fabrika, imalathane, maden gibi yerlerde işçi ve çırak olarak çalışmaları, 12-16 yaş arasında bulunan kız ve erkek çocukların günde sekiz saatten fazla ve akşam 20.00'den sonra çalışmaları yasaklanmıştır. 3008 sayılı Kanun'un 49. maddesinde 16-18 yaşındaki gençlerin ve kadın işçilerin yer altında yapılan işlerde, 50. maddesinde sanayiye ait işlerde gece çalışmaları yasaklanmıştır.

Milli Korunma Kanunu'nun 19. maddesinin 2. fıkrasında getirilen "*Kadınların ve 12 yaşından yukarı kız ve erkek çocukların sanayi işlerinde*

ve 16 yaşından yukarı erkek çocukların maden işlerinde çalışmaları hakkındaki 151, 1593 ve 3008 numaralı Kanunlarda mevcut tahdidi [sınırlayıcı] hükümler Hükümet kararıyla tatbik edilmeyebilir” düzenlemesiyle önceki kanunlarda bulunan koruyucu hükümlerin tersi uygulamaların önu açılmıştır. İşin ilginç tarafı, kanun metninin 1940 tarihli ilk halinde aynı madde “iş kanununun 50. maddesinin küçüklerle kadınlara ait daimi hükümleri sanayi müesseseleri ile diğer iş yerlerinde tatbik olunmayabilir” şeklindeyken, 3954 sayılı Kanun değişikliğinden sonra aynı maddeye 3008 sayılı İş Kanunu’nun yanı sıra 151 ve 1593 sayılı Kanunların da (gerektiğinde tatbik edilmeyeceği belirtilerek), ilave edilmiş olmasıdır. Anlaşılan o ki; kadın ve çocuklara dair tek bir koruyucu düzenleme dahi bırakılmak istenmemiştir. Bununla birlikte, Refik Saydam hükümeti zamanında kanunda yapılan bir değişiklikle birlikte, hükümetçe gerekli görülen işyerlerinde 12 yaşından küçük kız ve erkek çocukların sanayi kuruluşlarında ve 16 yaşından küçük erkek çocukların madenlerde çalışmasını yasaklayan kanunların hükümet kararı ile uygulamadan kaldırabileceği belirtilmiştir (Koçak, 2010:384).

1941’de yürürlüğe giren 106 sayılı Kamu Koordinasyon Kurulu Kararı’na göre ise, “16 yaşından yukarı erkek çocukların maden işlerinde”, “kadınlarla, 12 yaşından yukarı kız ve erkek çocukların mensucat sanayinin, gece ve gündüz postalarında çalışmalarına müsaade edilmiştir.” Aynı zamanda “Birinci maddenin (b) fıkrasındaki işçiler, [yani kadınlarla, 12 yaşından yukarı kız ve erkek çocuklar] Milli Korunma Kanunu’nun 19 uncu maddesine tevfikan fazla mesai yapılmasına müsaade edilmiş ve bundan sonra edilecek olan mensucat sanayi iş yerlerinde mecmu mesai günde 11 saati geçmemek üzere gündüz postalarında 3 saate kadar fazla çalıştırılabilirler. Gece postalarındaki iş müddeti 8 saati tecavüz edemez.” hükmü getirilmiştir.

Bu düzenlemelerle kadın ve çocukların emek arzı önemli ölçüde artmıştır. 1937-1943 yılları arasında İş Kanunu kapsamındaki iş yerlerinde çalışan 12-18 yaş kategorisindeki işçilerin sayıları 23.347’den 51.871’e, toplam işçiler içerisindeki oranı %8.80’den %18.86’ya çıkmıştır. İş Kanunu kapsamı dışındaki kadın ve çocuk çalışanlar düşünüldüğünde rakamların daha fazla olması beklenebilir (Makal, 2007:171).

Tablo 1. Türkiye’de İK Kapsamına Giren Ücretliler İçerisinde Kadın ve Çocuk Çalışanlar

| | 1937 | | 1943 | | 1947 | |
|---------------------------|---------|----------|---------|--------|---------|--------|
| | Sayı | Oran (%) | Sayı | Oran | Sayı | Oran |
| Çocuk İşçiler (12-18 yaş) | 23,347 | 8,80 | 51,871 | 18,86 | 20,845 | 7,21 |
| Kadın İşçiler | 50,131 | 18,89 | 56,937 | 20,70 | 50,851 | 17,59 |
| Erkek İşçiler | 191,863 | 72,11 | 166,275 | 60,45 | 217,451 | 75,20 |
| Toplam | 265,341 | 100,00 | 275,083 | 100,00 | 189,147 | 100,00 |

Kaynak: Ahmet Makal, Çalışma İlişkileri Tarihi, AÖF Yayını, Yayın No: 2658, Eskişehir, 2012, s.118.

3008 sayılı İş Kanunu’na göre 18 yaşından küçüklerin, Milli Korunma Kanunu’na göre de 16 yaşından küçüklerin çalışmasının yasaklandığı madencilik sektöründe çocuk emeğinin kullanıldığı yönünde bazı gözlemlerden bahsetmek de mümkündür: “(...) İş kanunu 18 yaşından aşağı gençlerin yer altında çalışmalarını men etmişti. Milli Korunma Kanunu bu yaş haddini 16’ya indirmiştir; bu hükmün bu sene zarfında tekrar kaldırılması temenni olunur. Bana 16 yaşından daha aşağı oldukları intibaini veren gençlere de rastladığımı ilave etmek isterim. Anlaşılan yaş bildirimleri pek sıkı kontrole tabi tutulmuyor.” (Kessler, 1949:21).

Kadın ve çocuk işçilerle ilgili uygulamaların bir diğer özelliği mükellefiyet uygulamasına göre kalıcı bir nitelik kazanmasıdır. Mükellefiyete 1947 yılında son verilirken, kadın ve çocuklara ilişkin 106 sayılı Kamu Koordinasyon Kurulu kararı yıllar süren acılı bir sürecin sonunda, ancak 1959 yılında yürürlükten kaldırılmıştır (Makal, 2003).

Yetişkin işçilerin askere alınması ve yoğunlukla kadın ve çocukların çalıştırıldığı iş kollarındaki çalışma koşullarında İş Kanunu ile getirilen iyileştirici düzenlemelerin Milli Korunma Kanunu ile ertelenmesi, işverenlerin daha çok kadın ve çocuk işçi kullanmalarına neden olmuştur. Böylece, hem daha ucuz hem daha boynu bükük ve sessiz bir işgücü ekonomide kullanılmış, sömürü artmıştır (Güzel, 1993:177).

Bununla birlikte, gerek mükellef işçiler gerekse uzun sürelerle çalışmak zorunda bırakılan kadın ve çocuk işçiler ve bu işçilerin mevcut düzene karşı geliştirdiği direniş biçimleri göz ardı edilmemelidir. Savaş yıllarında grev yapma ve sendika kurma hakları olmayan işçiler, bu koşullara

tepkilerini dile getirmek için farklı stratejilere başvurmuşlardır (Nacar, 2012:173). Bu stratejilerin işçilerin fabrika ve madenlerdeki işlerini başka uygun gelir imkanları için bırakmalarında ve bu yolla işgücü devrini arttırmalarında ifadesini bulduğu söylenebilir. Özellikle iş mükellefiyetine tabi olan işçilerin kolluk kuvvetlerinin tüm engellemelerine rağmen çalışmamak için işten kaçması da konuyla ilgili önemli bir örnektir⁸. Zaten mükellefiyet uygulamasına uymayan işçiler için, daha önceden olmayan, hapis ve para cezası gibi yaptırımların 4648 Sayılı Kanun ile 1944 yılında hayata geçirilmesi, işçilerin yasağa karşın gittikçe artan bir biçimde “kaçtıklarını” göstermektedir (Güzel, 1993:172). Dolayısıyla, içinde bulunulan şartlar ne kadar zor olursa olsun 1940’lı yıllardaki işçi örgütlenmesi ve işçi eylemleri daha sonraki gelişmelerin anlaşılması için birinci derecede önemli olup, bu yıllar bir yerde geleceğin laboratuvarı gibidir. 40’lı yıllar çok ciddi boyutlarda sermaye birikimi yaratmış ve çok sayıda işçi çalıştırmış olan özel sektör patronlarının, yine bu yıllarda mücadeleci işçilerin doğuşuna tanık oldukları yıllardır (Güzel 2007:21).

B- Savaş Döneminde Sermaye Birikiminin Bir Unsuru Olarak Milli Korunma Kanunu

1- Birinci Adım: Sermaye Birikimini Emegün Denetimi Üzerinden Okumak

3008 sayılı İş Kanunu, İkinci Dünya Savaşı’nın sinyalleriyle birlikte, çıkarıldığı dönemin sermaye birikim sürecini olumsuz yönde etkileyecek bir düzenlemeydi. Dolayısıyla, Milli Korunma Kanunu, sermaye birikiminin sürekliliği açısından yürürlükte kaldığı dönem boyunca, ama özellikle 40’lı yıllar için, gerçek bir can simidi işlevi görmüştür. Kanun, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de savaşın neden olduğu önemli sosyo-ekonomik sorunlarla birlikte, işçi sınıfı üzerinde müthiş bir baskı ve denetim mekanizması kurarak üretimin devamlılığını sağlamış, henüz gelişmekte olan kapitalist sisteme nefes alacağı mecralar yaratmıştır.

Kanun çıkarıldıktan sonra, Milli Korunma Kanunu’nun bazı maddele-

8 Bknz: Can Nacar, “ ‘Bir Hayvan Kadar Bile Değerimiz Yoktu’: İkinci Dünya Savaşı Döneminde Türkiye’de Devlet İşletmelerinde Çalışan İşçiler”, Turaj Atabaki, Gavin D. Brockett (ed.), Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti’nde Emek Tarihi, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

rinin değiştirilmesine ve ek maddelerin çıkarılmasına dair kanun layihasının mucip sebepleri arasında (7. maddede) bu durum açıkça izah edilmiştir. *“Bu madde hükümetin, halk ve milli müdaafa ihtiyaçlarını karşılayabilecek şekil ve hacimde istihsalde bulunulmasını temin için sanayi ve maadın müesseselerini kontrol ve bunları lazım gelen faaliyete sevk edebileceğini ve gerek imal gerek işletme bakımından tadilata tabi tutabileceğini ve bu müesseselere tesisatta icap eden tevsiatı yaptırabileceğini açık olarak ifade etmek ve hükümetin bu yoldaki emirlerine riayet etmeyenlerin hareketlerini cezalandırmak maksadiyle tadil edilmiştir. Ancak hükümetin bu husustaki emirlerine riayetsizlik edenlerin cezalandırılması, kendilerine lüzumlu zaruri malzeme, işçi ve ihtisas elemanlarının temin edilmiş olmasına bağlı tutulmuştur. İstenen tadilat ve tevsiatı yapmak için müessese sahiplerine maddi imkan verilmedikçe bunların hareketlerinin cezalandırılmıyacağı tabiidir.”*

Emekçi kesimler açısından, henüz gelişmekte olan kapitalist sistemin nefes alacağı mecralardan ilki iş mükellefiyeti ile ilgili düzenlemelerde bulunmaktadır. Özellikle madencilik alanında üretim sıkıntısı yaşamamak amacıyla getirilen bu düzenlemeyle ilgili belirtilmesi gereken en önemli hususlardan biri, kanuni anlamıyla “zorunlu” olmasa bile, fiili anlamda zorla çalıştırmanın 1940 öncesinde de madenlerde bağımlı işçilik çerçevesinde uygulanmış olmasıdır. 1920’lerde Türkiye kömür işletmelerinde işçilik maliyetlerinin toplam maliyetler içindeki düşük oranı ücretlerin düşüklüğüyle bağlantılı olmuştur. Bunu sağlayan şey; taşeronluk sistemi, parça başı üretim ve bağımlı işgücünün oluşturduğu üçlü sacayağıdır. Yerel halktan gelen amele çavuşları ve işçi simsarları kendilerini takip eden işçileri belirli bir süre çalışmak üzere ocaklara bağlamış, köyler ve madenler arasındaki iç içe geçmiş ilişkiler, yerel güç ilişkilerinin ocaklara transferini kolaylaştırmıştır. Dolayısıyla, işçilerle yerel otoriteler arasındaki sosyal bağlar ve borç alacak ilişkileri yerel otoritelerin işçiler üzerindeki kişisel nüfusunu hem ocaklarda hem de köylerde güçlendirmiş ve maden işçileri ne rızaları dahilinde seçtikleri ocaklarda çalışabilmiş ne de istedikleri zaman ocakları terk edebilmişlerdir (Gürboğa, 2012:128-129). Buna göre, iş mükellefiyeti ile yapılmak istenenin fiili bir durumun hukuکی anlamda desteklenmesi ve hatta daha katı düzenlemelere tabi kılınması olduğu söylenebilir.

Milli Korunma Kanunu ile getirilen iş mükellefiyetini sadece İkinci Dünya Savaşı'na karşı alınan bir önlem olarak tanımlamak yetersiz olacaktır. Örneğin, 1930'lu yıllarda en büyük kömür tüketicileri devlet mülkiyetindeki demiryolları ve beş yıllık sanayi planları çerçevesinde kurulan devlet fabrikaları olduğundan hükümet kömür politikasını gözden geçirmeye başlamış ve 1936'da Fransız sermayeli Ereğli Şirketi'ni satın almış, işlettiği ocakları Etibank'a bağlı bir kamu teşebbüsü olan Ereğli Kömür İşletmesi'ne devretmiştir. Havzadaki maden ocakları EKİ ve yerli büyük sermayenin havzadaki temsilcisi olan Türkiye İş Bankası'nın maden işletmeleri idaresinde birleştirilerek küçük maden işletmecileri saf dışı bırakılmıştır (Özeken'den aktaran Gürboğa, 2012:129). Ancak; havzada uzun yıllardan beridir büyük sorun yaratan ciddi bir işgücü kıtlığı olduğundan bu devir işlemi tek başına yeterli olmamıştır: *“Maden ocaklarında yeter sayıda işçi tedarik etmek ve bu işçileri en kısa müddet Havza'da muhafaza edebilmek, Cihan harbinden önceki senelerde, istihsal programlarının tatbiki yolunda karşılaşılan güçlüklerin en ehemmiyetlisini teşkil etmiştir. Bilhassa 1936 yılında buhranlı bir şekil almış olan amele sıkıntısı 38 ve 39 yıllarında da devam etmiş ve hiçbir zaman hükümetin plan ve programlarına göre kömür istihsalini 2.5 milyondan 7 milyona yükseltmek için tesbit edilmiş olan yıllık istihsal planlarının gerçekleşmesini mümkün kılacak sayıda işçi tedarik etmek kabil olmamıştır.”* (Özeken, 1948:70).

Dönem içindeki işgücü kıtlığı şirketler arasındaki işgücü rekabetini arttırdığından işçilerin pazarlık gücü de artmıştı. Ücretler arttığı gibi üretim maliyetleri de artmıştı. EKİ yöneticilerinin tabiriyle amele rekabet tesiri ile şımarmıştı. 1939 yılında maden şirketleri bu “şımarmış” işçilere karşı ortak hareket etmeye karar vermişti. Şirketlerin amacı amele çavuşlarını ve diğer yerel işçi simsarlarını saf dışı bırakarak işgücü piyasasının tam kontrolünü sağlamak ve ocaklara işçi veren civar köyleri kendi aralarında bölerek işçileri şirketlerin belirlediği ocaklarda çalışmaya zorlamaktı. Ancak amele çavuşları 3008 sayılı İş Kanunu'nun serbest iş sözleşmesini ve özgür işgücünü güvenceye alan maddelere dayanarak işçilerin şirketlerin dayattığı bölüştürmeye uymalarını engellemiştir. Maden şirketlerinin bu duruma 1939 yılındaki cevabı ise hükümete, askerlik yaşı gelmiş maden işçilerine askerlik hizmeti karşılığında iş mükellefiyeti yüklemesini önermek olmuştur (Gürboğa, 2012:131-132). Hükümet ise, 1940 yı-

ında savaş nedeniyle çıkardığı Milli Korunma Kanunu'yla işletmelerin bu taleplerine fazlasıyla cevap vermiştir.

Mükellef işçilerin yanı sıra, bir diğer mağdur kesim kadın ve çocuk işçilerdir. Daha önceki kanunlarla sınırlı da olsa korunmaları söz konusu olan bu iki kategorinin savaş yılları ve sonrasında maruz kaldığı yoğun emek sömürsü kapitalist sermaye birikim sürecinin bir diğer veçhesidir. Kadın ve çocuklarla ilgili Umumi Hıfzısıhha ve 3008 sayılı İş Kanunu'ndaki koruyucu düzenlemeler sermaye cephesini rahatsız etmiş olmalıdır ki bazı iş adamları Milli Korunma Kanunu çıktıktan sonra bile memnuniyetsiz tavırlarını sürdürmeye devam etmişlerdir: “...Korunma Kanunu hükümlerinin çocuk ve kadın işçilere teşmili mucibi memnuniyet olmamakla beraber zaruridir. Bu zarureti, müteaddit defalar toplanan sanayi erbabının dileklerinde de müşahede etmek mümkündür. Nitekim bunlar 14/3/1940 tarihinde İstanbul İktisat müdürlüğünde yaptıkları bir toplantıda, bir çok dileklerde bulunmuşlar ve bu meyanda kadın ve çocukların geceleri de çalıştırılabilmelerine müsaade istemişlerdir. Sanayi erbabının kadın ve çocuk işçiler üzerinde durması şayanı dikkattir. Sureti umumiyede müteşebbislerin kadın ve çocukları çalıştırmaya matuf temayüllerini ve bundan gözettikleri manfaati ‘ücret’ de arayabiliriz. Gerek kadınlar ve gerek çocuklar ucuz mesai kuvvetleri ve iş unsurları oldukları gibi, bunların tedariki, yetişmiş erkek işçilere nazaran da iş hayatında çalıştırılmalarında nihayet devletin dahi menfaati olduğu aşikardır.” (Tuna, 1939:348).

Öte yandan, Kanun çıkarıldıktan sonra yapılan bir takım düzenlemeler ve kamu koordinasyon kurulu kararlarının önemli bir bölümü çalışma süreleriyle ilgilidir. Dolayısıyla Milli Korunma Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmesine ve ek maddelerin çıkarılmasına dair kanun layihasının mucip sebepleri arasında da belirtildiği gibi sermaye kesimine “lüzumlu zaruri malzeme, işçi ve ihtisas elemanı”nın itinayla temin edildiği söylenebilir. Hatta, hükümete işçi ve işveren ilişkilerine doğrudan müdahale ederek çok geniş bir düzenleme olanağı veren; sanayici, tüccar ve çiftçileri ilgilendiren maddelerinin TBMM’de tartışılması sürecinde sert eleştirilere konu olan Milli Korunma Kanunu'ndaki (Güzel, 1993:167) “işçi hakları ile ilgili kısıtlamalar meclisten tartışmasız çıkmıştır. Örneğin, fazla çalışma ile ilgili hüküm Meclis’ten geçerken hiçbir milletvekili işçi haklarını savunmamıştır. Aksine, bir milletvekili oturduğu yerden ‘yalnız üç saat mi?’ diye bağırmıştır.” (Timur’dan Aktaran Güzel, 1993:167).

2- İkinci Adım: Sermaye Birikimini Karaborsacılık ve Fiyat Artışları Üzerinden Okumak

Milli Korunma Kanunu'nda sermaye kesimi aleyhine herhangi bir düzenleme olup olmadığı önemli bir sorudur. İşin aslı kanunun iş işgücünü denetleyen hükümlerinin yanı sıra; iş çevrelerinin başıboş at oynatmalarına karşı, hükümlere, özel işletmelere el koyma, ithalatta ve iç ticarete azami, ihracatta asgari fiyatları saptama ve temel malların vesikayla dağıtılması gibi geniş yetkiler veren hükümleri de vardır (Boratav, 2012:83-84). Özel girişimi kollayan ve koruyan kimi düzenlemelerine karşın kanun henüz tasarı aşamasındayken özel kesime karşı ciddi bir tehdit potansiyeli taşıması dolayısıyla CHF Meclis Grubu'ndaki tartışmalarda tasarının Anayasa'ya aykırı olduğu öne sürülmüş, gerek bazı CHF'lı milletvekilleri gerekse Refik Saydam, tasarının bu yönüyle anayasaya aykırılık taşımadığı yönünde açıklama yapmıştır (Koçak, 2010:379-381): *“Hususi teşebbüsleri alakadar eden kararları almadan önce, iş muhitlerinin mütaalalarını almanın münasip olacağına kani olduğumuz zaman, bunda hiçbir zaman tereddüt etmeyeceğiz. Büyük iş küçük iş mevzuu bahis değildir. Mesele, iş muhiti itibarıyla, bunların fikirlerini almak bizim için faydalı olacağına kanaat getirdiğimiz dakikada, bundan hiç çekinmeyeceğiz ve daima bunların fikirlerini de almayı kendimiz için bir esas bileceğiz”* (Saydam'dan aktaran Koçak, 2010:381).

Hükümetin bu dostane tavrıyla savaş döneminin sağladığı avantajlar birleşince sermaye sınıfının özgüveni artmıştır. 1948 yılında yapılan Türkiye İktisat Kongresi bir anlamda bu özgüvenin adresi, sermaye kesiminin “artık biz de varız” dediğinin göstergesidir⁹. Kongre'nin açılış konuşmasını yapan Türkiye İktisat Kongresi Tertip Komitesi Başkanı İzzet Akosman'ın ifadeleriyle: *“Sayın arkadaşlar, Türkiye İktisat Kongresi'nin nasıl hazırlandığını ve ne yapmak istediğini huzurunuzda uzun boylu izah edecek değilim. 1923'te İzmir'de bir Türkiye İktisat Kongresi toplandıktan anca 25 sene sonra İstanbul'da ikinci bir Türkiye İktisat Kongresi toplanabilmiştir. Bu müddet zarfında memleketimizde iktisadi kalkınma davasının bütün mesuliyetini kendi üzerine almış ve kısa zamanda çok iş yapabilmek arzusuyla olacak iktisadi hayatta bilfiil çalışan meslek ihtisas adamlarına bu vadide vazife vermeye ve onlarla çalışmağa lüzum görme-*

9 Bu özgüvenin bir diğer önemli nedeni de hiç kuşkusuz çok partili hayata geçiştir.

miştir. İşte yirmi beş sene sonra Türkiye İktisat Kongresi artık memleketin iktisadi mukadderatına meslek ve ihtisas adamlarının da karışmak kararında olduklarını en canlı ve en kuvvetli şekilde ifade eden bir hareket olmak bakımından büyük ehemmiyet taşımaktadır.” (Akosman, 1948).

İstanbul Tüccar Derneği Genel Sekreteri Ahmet Hamdi Başar’ın açılış konuşması da benzer vurguları taşımaktadır.

“Türk milleti, tepeden idare edilen ve kendisini idare edenlerin istedikleri ve münasip gördükleri şekiller altında hayatını tanzim eden bir topluluk halinde yaşayamaz. Bu güne kadar tarihi zaruretlerle ve bir olgunluk devresini vesayet altında yaşamak ihtiyacıyla milleti idare mesuliyetini üzerine alanların iktisadi hayata müdahaleleri belki lazım gelmiştir. Fakat artık bu zaruret ortadan kalmıştır. Onun için, biz şimdi iktisadi hayatın memurlar vasıtasıyla ve tepeden inme idaresi manasına gelen bu günkü devletçiliğin geniş ölçüde bir tavsiyeye tabi tutulmasını ve yeni bir zihniyetin cemiyetimize hakim olmasını istiyoruz.”(Başar, 1948).

Ağırlıklı olarak tacir ve sanayicilerin görüş ve dileklerinin yansıtıldığı bu Kongre’de, 1923 İzmir İktisat Kongresi’nin aksine, işçi ve çiftçi temsilcilerinin görüşlerine yer verilmemiştir (Kılıçdaroğlu, 1997:II) . Kongre, doğal olarak, savaş döneminde güçlenen ve sonraki yıllarda üretken sermayeye yönelecek olan ticari sermayenin taleplerini dile getirecektir.

Kongre’de sunulan bildirimlerin genel olarak devletçilik ve ilişkili konularda ileri sürdükleri düşüncelerde ortaya çıkan ortak eğilim, 1930’lu yıllarda başlayan devletçilik uygulamalarını ve bu uygulamaların arkasında yatan anlayışı eleştirmektir. Bu tür bir devletçilik anlayışının tasfiyesi ve devletin iktisadi düzeydeki işlevinin ne olması gerektiğinden hareketle, devlet müdahalesinin kapsam ve sınırlarının özel girişim lehine belirlenmesine ilişkin belirgin vurgu tüm bildirimlerde hakimdir (Türkay, 2009:236).

Bu bağlamda, Milli Korunma Kanunu’nun işçi sınıfının yanı sıra sermaye çevrelerini de rahatsız edebilecek potansiyelde hükümler içermesinin pratik anlamda hiç bir önemi yoktur. Milli Korunma Kanunu her iki hükümet döneminde de (Refik Saydam ve Şükrü Saraçoğlu) özel girişime karşı kanunun sağladığı olanakların asgarisinden yararlanarak uygulanmış, özel girişime karşı olan kararlar, özel girişimi destekleyici bazı ka-

rarlarla dengelenmek istenmiştir. Kanun iş yükümlülüğü ve fazla mesai konularında işçilere ve köylü işçilere karşı geniş biçimde, hatta tam anlamıyla uygulanmıştır (Koçak, 2010:423-424).

Bununla birlikte, İkinci Dünya Savaşı ortamı, dönem hükümetlerinin başarısız iktisat politikalarının da etkisiyle¹⁰ karaborsacılığı ve fiyat artışlarını tetiklemiş ve özellikle ticari sermaye birikimi açısından kayda değer sonuçlar yaratmıştır. Bu yıllarda emekçiler hızla yoksullaşırken, başka bir kesim aynı hızda zenginleşmiş ve “savaş zenginleri” kategorisine girmişlerdir. Büyükşehrli tüccar ve işini bilen memurlar arasından çıktığı söylenebilecek bu kategori bazen ticaret çevreleri ile işbirliği yaparak bazen de doğrudan doğruya iş hayatına atılarak “savaş zenginleri”ne dönüşmüşlerdir (Güzel, 1993:183, Çetin, 2007:78). “1939-1945 yılları içinde harbin yaratmış olduğu imkan ve fırsatlardan yararlanarak kuvvetlenmiş olarak çıkan bir tüccar-sanayici zümresi, toprak sahipleri ile birlikte siyasi iktidar üzerinde gittikçe etkili olmaya başlamışlardı. Bunlar devletçiliğe karşı idiler. Liberal bir iktisat düzenini savunuyorlardı. Harp içinde halkın, büyük fakir kitlelerin çekmiş oldukları sıkıntıları kendi yararlarına maharetle kullanmasını bilmişlerdi. Sıkıntılar, darlıklar, karaborsalar ve enflasyon iktisadi devletçiliğe yüklenmiştir. Siyasi iktidarlar en fazla organize olan bu sınıfın gittikçe daha artan ölçüler içinde etki ve nüfuzu altında kalmışlardır.” (Talas, 1967:174).

Karaborsacılığın sermaye birikimi üzerindeki etkisini rakamlarla ifade etmek mümkündür. Örneğin; 1942 yılında Türkiye’de o yıl için ihtiyaç duyulan zeytinyağı miktarı 15 bin ton civarında iken, Ticaret Vekaleti raporlarına göre ülke içinde 40 bin ton zeytinyağı vardı. Zeytinyağı fiyatlarının 1942 yılında cinsine göre 100 ile 160 kuruş artması ise karaborsacılığın göstergesidir (Özkan, Temizer, 2009:321).

Tablo 2 ve Tablo 3’te görüldüğü gibi; 1938’den 1943 yılına kadar; ekmek, et, şeker, yumurta gibi temel gıda maddelerinin fiyatları rekor düzeylerde artmıştır. Bu yıllar aynı zamanda kişi başı gayri safi milli hasılanın ve gerçek ücretlerin düştüğü yıllardır. Ücret düşüşleri ve fiyat artışları birlikte düşünüldüğünde, bir tarafın vurgunla, karaborsacılıkla, ucuz işçiliği

10 Detaylı bilgi için: Çetin, Hasan (2007), İkinci Dünya Savaşı Sürecinde Türkiye’nin Sosyo Ekonomik Durumu: 1939-1945, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tablo 2. İstanbul'da Seçilmiş Gıda Maddelerinin Ortalama Perakende Fiyatları (TL/kg)

| Maddenin Adı | 1938 | 1940 | 1943 |
|----------------|------|------|-------|
| Ekmek | 0,10 | 0,11 | 0,39 |
| Pirinç | 0,26 | 0,35 | 1,70 |
| Toz Şeker | 0,26 | 0,34 | 3,24 |
| Tuz | 0,06 | 0,06 | 0,12 |
| Koyun Eti | - | 0,52 | 1,96 |
| Yumurta (Adet) | 0,02 | 0,02 | 0,08 |
| Zeytinyağı | 0,48 | 0,60 | 2,08 |
| Süt | 0,15 | 0,16 | 0,51 |
| Beyaz Peynir | 0,48 | 0,49 | 1,55 |
| Çay | 4,25 | 5,91 | 16,23 |

Kaynak: TÜİK İstatistik Göstergeler, 1923-2011, 2012, s.544.

kullanmak yoluyla servetlerine servet kattığını; diğer bir tarafın yani emeğin ise, kendisini biyolojik anlamda yeniden üretebilmesi için ihtiyaç duyduğu temel gıda maddelerinden bile mahrum kaldığını söylemek mümkündür.

Tablo 3. Ankara'da Seçilmiş Gıda Maddelerinin Ortalama Perakende Fiyatları (TL/kg)

| Maddenin Adı | 1938 | 1940 | 1943 |
|----------------|------|------|-------|
| Ekmek | 0,10 | 0,11 | 0,41 |
| Pirinç | 0,22 | 0,28 | 1,49 |
| Toz Şeker | - | 0,36 | 3,36 |
| Tuz | - | 0,07 | 0,15 |
| Koyun Eti | 0,43 | 0,44 | 1,,60 |
| Yumurta (Adet) | 0,02 | 0,02 | 0,09 |
| Zeytinyağı | 0,54 | 0,62 | 2,02 |
| Süt | - | 0,19 | 0,57 |
| Beyaz Peynir | 0,50 | 0,54 | 1,67 |
| Çay | 3,74 | 6,14 | 15,04 |

Kaynak: TÜİK İstatistik Göstergeler, 1923-2011, 2012, s.540.

Türkiye'deki kapitalist sermaye birikiminin bu ön safhası, üretken sermayenin ortaya çıkışı anlamında oldukça belirleyicidir. İkinci Dünya Savaşı döneminde Türkiye'de ticari sermaye önemli bir birikim sağlarken, 1950'li yılların ortalarından itibaren aynı birikimin sürdürülemeyeceği krizlerle açığa çıkmaya başlamıştır. Böylece tekil sermayeler açısından

ticari sermayeden üretken sermayeye geçiş süreci yaşanmıştır. Bu süre 1960'lı yıllar boyunca hızlanarak sürmüştür, 1960'lı yıllar üretken sermayenin oluşum-gelişim süreci olmuştur (Tuna, 2011:104). 1940'lı yıllar Türkiye'de kapitalist sermaye birikim süreci açısından kritik öneme sahiptir. Milli Korunma Kanunu yoluyla emeğin denetim altına alınması, sermayeye yönelik hükümlerin asgari düzeyde uygulanması, karaborsacılık ve yüksek fiyat artışlarıyla da birleşince, birikim koşullarının önemli bir basamağı garantiye alınmıştır.

Öte yandan, sermayedarların görece üstünlükleri ve siyasetteki etkileri açısından bakılması gereken bir diğer alan ise, yasama organlarının sınıfsal bileşimidir. 1920-60 döneminde Meclis'in mesleki-sosyal bileşimine göre yasama organının %12.1'i tüccar ve sanayicilerden, %10.65'i çiftçilerden (bunlar yoksul köylüler değil, büyük toprak sahipleridir) ve %9.35'i özel sektör üst düzey yöneticilerden oluşmaktadır. Varlıklı sınıfların ve onların doğrudan temsilcilerinin oranı %32'yi aşmaktadır (Çelik, 2010:70). Dolayısıyla; "... *Sermayedar sınıfların sınıf çıkarları için örgütlenme ve siyasal temsil açısından işçilerle kıyas kabul etmez bir üstünlüğe sahip oldukları ve dönemin paternalist devletinin sınıfsal açıdan 'tarafsız' olmadığı; işçiler ve sermayedarlar karşısında aynı derecede güçlü olmadığını vurgulamak gerekir. Bir yanda sosyal ve siyasal örgütlenmesi engellenmiş bir sınıf, öte yanda devletle girifti ilişkileri olan ve devlet desteği ile sermaye biriktiren bir sınıf söz konusudur.*" (Çelik, 2010:70).

Bahsi geçen dönemde ekonomi alanında resmi ideolojik söylemin devletçilik olması kapitalist sermaye birikim sürecinin temel dinamikleri açısından önemli farklılıklar yaratmamıştır. Devletçilik özel sektöre karşı değildir. Kapitalizmden, kapitalist bir ekonomik yapılanmadan bahsediliyorsa devlet, kapitalist bir ekonomide ya da kapitalist bir sistemde, kuruluş aşamasında, kuruluşun koşullarını yaratmakta kritik bir aktördür. Devlet yukarıda duran bir şey değil, toplumdaki sınıfların bir şekilde temsil edildiği bir yapıdır ve dolayısıyla toplumla organik bir bağı vardır. Bu anlamda devletçilik denilen süreç özel sektörün önünde bir engel değildir, sistemin uzun dönemli çıkarları için o dönem devletin müdahaleleri önemlidir. Bu müdahaleler özel sektöre karşı yapılmamıştır (Türkay, 2009:146). Sınıflı toplumlarda devletin asli görevlerinden biri egemen olan ekonomik çıkarların egemenliğini engellemek değil, sürekli olarak sağlama sağlamaktır

(Miliband, 1990:49). Bu anlamda “*Milli Korunma Kanunu savaş yıllarındaki sermaye birikim sürecinin en önemli araçlarından biri olmuş; yasa uyarınca yapılan uygulamalar ucuz ve sürekli bir işgücünün varlığını garanti altına alarak, İkinci Dünya Savaşı yıllarında belirli ellerde yoğunlaşan sermaye birikimine katkıda bulunmuştur.*” (Makal, 2007:209).

SONUÇ

İkinci Dünya Savaşı'nın patlak verdiği sıkıntılı bir süreçte ortaya çıkabilecek sorunlara ve ihtiyaçlara cevap verebilmesi amacıyla hazırlanmış ve yürürlüğe girmiş olan Milli Korunma Kanunu, hem dönem itibariyle işçi sınıfının çektiği cefayı hem de bu cefanın ne şekilde sermaye birikiminin bir unsuruna dönüştüğünü göstermesi açısından oldukça önemlidir. Bu kanun, özellikle savaş gibi bir süreçte ortaya çıkabilecek sosyo-ekonomik sorunları engellemek amacıyla önlem alan devletin sınıfsal tercihleri hakkında da önemli ipuçları vermektedir. Her ne kadar, sermaye aleyhine bir takım hükümler içeriyor olsa bile, bu hükümler gerçek anlamda işlevsel olmamış ve kanun sermayenin ihtiyaçlarına cevap verecek bir yöne uzanarak, ileriki zamanlarda üretken sermayeye dönüşecek olan ticari sermayenin birikim koşullarını kolaylaştırmıştır (Bu anlamda, 1940'tan sonraki Kanun değişiklikleri ve Kamu Koordinasyon Kurulu Kararlarını incelemek bile sermayenin ihtiyaçlarının ne denli gözetildiğini ortaya koymaktadır).

Milli Korunma Kanunu yoluyla, henüz kapitalistleşmekte olan bir ülkede, üretimin devamlılığı işçi sınıfı üzerinde bir tahakküm sistemi kurularak sağlanmıştır. Bu yapılırken de, daha önceki kanunlarla işçi sınıfına verilmiş tüm hakların geri alınmasından da hiç çekinilmemiştir. Üstelik, bazı olumsuz özelliklerine rağmen Türkiye işçi sınıfı açısından erken cumhuriyet döneminin en önemli kazanımı olarak nitelendirilebilecek 3008 sayılı İş Kanunu askıya alınmış, kapitalist bir sistemde gerçek rejim kanununun ne olduğunu tüm emekçi kesimlere gösterilmiştir. Sadece 3008 sayılı İş Kanunu'nu değil, ondan önce çıkartılan emeği koruyucu diğer hukuksal düzenlemelerin de askıya alındığı; iş sözleşmesi yapma özgürlüğü, çalışma yaşı ve çalışma sürelerine dair tüm kazanımların geriletildiği bu dönem aynı zamanda, 1947 yılına kadar işçi sınıfına ilişkin tüm örgütlenme olanaklarının baskıya ve zora dayalı olarak devlet tarafından yoğun biçimde kontrol altında tutulduğu bir süreci işaret etmektedir.

Bu süreç, bu çalışmanın konusu olmayan ancak, sermaye birikimi açısından Milli Korunma Kanunu ile birlikte kesinlikle vurgulanması gereken diğer iki kanunun; Toprak Mahsulleri ve Varlık Vergisi Kanunlarının da hayat bulduğu yılları kapsamaktadır. Her üç kanun, emekçi kesimlerin yoğun bir biçimde baskı altında tutulduğu bir dönemde, belirli bir kesim açısından ciddi kazanımlar sağlamıştır.

Kaynakça

- Akkaya, Yüksel (2010), Cumhuriyetin Hamalları: İşçiler, (İstanbul: Yordam Kitap).
- Boratav, Korkut (2012), Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009, 16. Bs., (Ankara: İmge Kitabevi).
- Buğra, Ayşe (2011), Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika, 5. Bs., (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Çelik, Aziz (2010), Vesayetten Siyasete Türkiye’de Sendikacılık (1946-1967), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Çetin, Hasan (2007), İkinci Dünya Savaşı Sürecinde Türkiye’nin Sosyo Ekonomik Durumu: 1939-1945, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dilik, Sait (1985), Atatürk Döneminde Sosyal Politika, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 40: 1, 93-102.
- Ekin, Nusret (1986), Türkiye’de Endüstri İlişkilerinin Gelişimi ve 1936 İş Kanunu, Sosyal Siyaset Konferansları, 35.-36. Kitap, 33-51.
- Gülmez, Mesut (1986), 1936 İş Yasası’nın Hazırlık Çalışmaları, Sosyal Siyaset Konferansları, 35.-36. Kitap, 127-163.
- Gürboğa, Nurşen (2012), Madencilikte İş Mükellefiyeti: Tek Parti Rejimi ve Bir Mücadele Alanı Olarak Zonguldak Kömür Havzası (1940-1947), Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti’nde Emek Tarihi (Editörler: Turaj Atabaki, Gavin D. Brockett), (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Güzel, Ali (1978), 3008 sayılı İş Yasası’nın Önemi ve Başlıca Hükümleri, Sosyal Siyaset Konferansları, 35.-36. Kitap, 165-222.
- Güzel, Şehmus (1993), Türkiye’de İşçi Hareketleri, (İstanbul: Sosyalist Yayınları).
- Güzel, Şehmus (2007), İşçi Tarihine Bakmak, (İstanbul: Sosyal Tarih Yayınları).
- Kessler, Gerhard (1949), Zonguldak ve Karabük’te Çalışma Şartları, Sosyal Siyaset Konferansları, s.2, 7-33.
- Kılıçdaroğlu, Kemal (1997), 1948 Türkiye İktisat Kongresi, 2. Baskı, (Ankara: SPK Yayınları).
- Koç, Yıldırım (1976), Türkiye İşçi Sınıfı ve Mücadeleleri Tarihi, (Ankara: Tüm İktisatçılar Birliği Yayınları), Yayın No:16.
- Koçak, Cemil (2010), Türkiye’de Milli Şef Dönemi (1938-1945), 5. Bs., (İstanbul: İletişim Yayınları).

Makal, Ahmet (2003), Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye’de Çalışma İlişkileri, Ankara Üniversitesi SBF Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, No:62.

Makal, Ahmet (2006), Zonguldak ve Türkiye Toplumsal Tarihinin Acı Bir Deneyimi Olarak İş Mükellefiyeti, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/makal/ZOKEV.pdf>, (05.02.2013).

Makal, Ahmet (2007), Ameleden İşçiye: Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları, (İstanbul: İletişim Yayınları).

Makal, Ahmet (2010), “Türkiye’de Erken Cumhuriyet Döneminde Kadın Emegi”, *Çalışma ve Toplum*, s.25.

Makal, Ahmet (2012), Çalışma İlişkileri Tarihi, (Eskişehir: AÖF Yayın No: 2658).

Miliband, R. (1990), Kapitalist Devlet: Nicos Poulantzas’a Cevap, Kapitalist Devlet Sorunu, (Editörler: Murat Belge, Atilla Aksoy), 2. Baskı, (İstanbul: İletişim Yayınları).

Nacar, Can (2012), ‘Bir Hayvan Kadar Bile Değerimiz Yoktu’: İkinci Dünya Savaşı Döneminde Türkiye’de Devlet İşletmelerinde Çalışan İşçiler, Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti’nde Emek Tarihi, (Editörler: Turaj Atabaki, Gavin D. Brockett), (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları).

Özeken, Ahmet Ali (1948), Türkiye’de Sanayi İşçileri, Sosyal Siyaset Konferansları, S.1, 56-81.

Özeken, Ahmet Ali (1955), Türkiye Kömür Ekonomisi Tarihi, İstanbul: (Milli Mecmua Basımevi).

Özkan, Selçuk ve Abidin Temizer (2009), İkinci Dünya Savaşı Döneminde Türkiye’de Karaborsacılık, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2:9, 319-325.

Şükrü, Baban Zade (1939), Milli Korunma Kanunu, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, s.1, 318-329.

Talas, Cahit (1967), Sosyal Politikaya Giriş ve Tarihsel Gelişim, (Ankara: Sevinç Matbaası).

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 5, Toplantı 1, C.12 (Haziran 1936).

Timur T. (1971), Türk Devrimi ve Sonrası, Ankara.

Tuna, Ş. Gürçağ (2011), Türkiye’de Kapitalizm ve Fetişizm İnşaa Süreci, (İstanbul: SAV Yayınları).

Tuna, Orhan (1939), Türk İş Hukuku ve Milli Korunma Kanunu, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, s.1, 1939, 330-351.

Türkay, Mehmet (2009), Sermaye Birikimi, Kalkınma, Azgelişmişlik, (İstanbul: SAV.) 2009.

Türkiye İstatistik Kurumu (2012), İstatistik Göstergeler 1923-2011.

İstanbul Tüccar Derneği Genel Sekreteri Ahmet Hamdi Başar’ın İstanbul Tüccar Derneği, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul Sanayi Birliği, Türkiye İktisatçılar Derneği, Türk Ekonomi Kurumu ve İstanbul Tüccar Derneği tarafından düzenlenen, “Türkiye İktisat Kongresi” Açış Konuşması, İstanbul: 22.11.1948.

Türkiye İktisat Kongresi Tertip Komitesi Başkanı İzzet Akosman’ın İstanbul Tüccar Derneği, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul Sanayi Birliği, Türkiye İktisatçılar Derneği, Türk Ekonomi Kurumu ve İstanbul Tüccar Derneği tarafından düzenlenen, “Türkiye İktisat Kongresi” Açış Konuşması, İstanbul: 22.11.1948.

Karar İncelemesi

Limited Şirketlerde Hisse Devrinin Ticaret Siciline Tescilinin Sosyal Sigortalar Açısından Zorunluluğu

Case Review

The Obligation to Register Transfer of Shares in a Private Limited Liability Company According to Social Security Institution

Birten DÖNMEZ*

I- İNCELENEN YARGI KARARI

T.C. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 30.01.2013 T. 2012/21-734 E.-2013/152 K.

Limited şirket hisse devirlerinin ticaret siciline tescilinin sosyal sigorta primlerinin tahsili açısından zorunlu olmaması ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Ticaret Sicili açısından üçüncü kişi olarak kabul edilmemesi.

II- HUKUKİ SORUN

Uyuşmazlık, limited şirketin prim borçlarından dolayı üst düzey yönetici veya yetkililerin, şirketin yönetiminde oldukları döneme ait prim borçlarından sorumlu olacakları, bunun yanı sıra, şirketin üst düzey yöneticiliği veya şirket ortaklığından ayrılanlar yönünden, bu ayrılmanın ticaret sicilinde ilan edilmemiş olması halinde, ayrılma tarihinden sonraki döneme ilişkin prim borçlarından sorumlu olunup olunmayacağıının belirlenmesi noktasında toplanmaktadır.

III- YARGI ORGANLARININ KARARLARI

A- Yerel Mahkemenin Kararı

Davacı vekili, davalı kurum tarafından müvekkili aleyhine Limited Şir-

* Avukat, Sosyal Güvenlik Kurumu, Hukuk Müşavirliği

ketin ortaklığından dolayı takip başlatıldığını ancak kurum tarafından talep edilen prim alacaklarının tahakkuk ettiği tarihe göre adı geçen dava dışı şirketteki tüm hisselerini başkasına devrettiğini ve müvekkilinin bu şirketle hiçbir ilgisinin kalmadığını belirterek aleyhe başlatılan takipten dolayı müvekkilinin sorumlu olmadığını tespitine karar verilmesini talep etmiştir.

Davalı Sosyal Güvenlik Kurumu vekili, davacı tarafından itirazın 7 gün içinde yapılmadığını, davacının kuruma yaptığı itiraz esnasında da şirket hisselerini devrettiğine dair belge asıllarının kuruma ibraz edilmediğini, kurumca yapılan yazışmalarda da davacının halen şirket hissedarı olarak kayıtlı olduğunu ve şirketinde 01.01.1999 tarihinde münfesihi olduğunu, davacıyı şirket hisselerinin devredilmesine ilişkin belgelerin ibraz edilmesi, halinde takibin durdurulacağını belirtilmesine rağmen belge asıllarının da kuruma ibraz edilmediğini belirterek davacı tarafından açılan davanın süre ve esas yönünden reddine karar verilmesini talep etmiştir.

Bakırköy 9. İş Mahkemesinin 26.08.2009 tarihli 2008/590 E-2009/422 K sayılı kararında “Her ne kadar takip tarihi itibarı ile şirket hisse devrine ilişkin kararlar ticaret siciline tescil ettirilmemiş ise de şirket ortak ve üst düzey yöneticilerinin prim alacaklarından sorumluluğunun yasadan kaynaklanan bir sorumluluk olduğu, sorumluluğun ön şartının alacağın ait olduğu dönemde şirket ortağı veya üst düzey yönetici olunması gerektiği, davacının ise kurum tarafından talep edilen alacağın tahakkuk ettiği dönemde üst düzey yönetici ve şirket müdürü olmadığından 506 sayılı Yasa’nın 80. maddesine göre sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle davacının şirket hisse devirlerinin ticaret siciline tescil ettirilmemiş olmasının davacı aleyhine yorumlanarak borçtan sorumlu tutulması da mümkün olmadığından ve davacının yasal süresi içinde itiraz ettiği anlaşılmakla davacı tarafından açılan davanın kabulüne” karar verilmiş,

B- Yargıtay 21. Hukuk Dairesinin Kararı

Yargıtay 21. Hukuk Dairesi 24.03.2011 tarihli 2010/1505 E-2011/2669 K sayılı kararında “davacı 23.10.1991 tarihinde kurulan şirkete 25.06.1992 tarihli noter sözleşmesi ile devralarak ortak olmuş ve ortaklar kurulunun 25.06.1992 tarihli kararı ile 3 yıl süreyle şirketi temsil ve ilzama

yetkili müdür olarak seçilmiş ve bu karar Ticaret Sicil Gazetesinin 1 Temmuz 1992 tarih vesayılı nüshasında yayınlanarak ilan edilmiştir. Daha sonra davacının, hissesinin tamamını Bakırköy 1. Noterliğinin, 03.02.1995 tarih ve sayı ile tasdik edilen hisse devir ve temlik sözleşmesi ile devrettiği, 28.04.1994 tarihli şirket ortaklar kurulu kararı ile davacının hisse devrinin kabulüne ve devir hususunun şirket pay defterine işlenmesine ve davacı hisse devri ile ortalıktan çıkmış olduğundan müdürlük görevinin sona erdiğine, şirketi ortaklarından'nun ilk genel kurul toplantısına kadar görev yapmak üzere şirket müdürlüğüne seçilmesine karar verildiği, ancak davacının hisse devrinin Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi'nde tescil ve ilan edildiğine ilişkin belgeye rastlanmadığı görülmüştür.

Davanın yasal dayanaklarından olan 506 sayılı Yasa'nın 80. maddesi hükmüne göre, sigorta primlerini haklı sebepleri olmaksızın, süresi içerisinde tahakkuk ve tediye etmeyen kamu kurum ve kuruluşların tahakkuk ve tediye ile görevli kamu görevlileri mesul Muhasip, sayman ile tüzel kişiliği haiz diğer işverenlerin üst düzeydeki yönetici veya yetkilileri Kuruma karşı, işverenleri ile birlikte müştereken ve müteselsilen sorumludur. Hal öyle olunca, 506 sayılı Yasa'nın 80. maddesi hükmüne göre, işveren limited şirketin müdürlüğünü yapmış olan davacı, görev yaptığı dönemle ilgili işveren şirketin bu dönemdeki prim ve gecikme zammından oluşan tüm borcundan dolayı Kuruma karşı işverenle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu bulunmaktadır. Diğer taraftan, 6183 sayılı Yasa'nın 4369 sayılı Yasa ile değişik 35/1 maddesi hükmüne göre de, limited şirket ortakları, şirketten tahsil imkanı bulunmayan amme alacağından sermaye hisseleri oranında doğrudan doğruya mesul olurlar ve bu Yasa uyarınca takibe tabi tutulurlar, işveren şirketin, haczedilen mal varlığının kamu alacağını karşılamadığının, iflas halinde ise alacağın iflas masasından tahsil edilemeyeceğinin anlaşıldığı gibi hallerde tahsil imkansızlığı koşulunun gerçekleştiği sonucuna varılmalıdır. Bu bağlamda, davacının işveren limited şirketin ortağı sıfatı ile şahsi sorumluluğu için, prim borcunun işveren şirketin malvarlığından tahsil imkanı kalmadığının anlaşılması gerektiği gibi, davacının hisse devrinin üçüncü kişi durumundaki Sosyal Güvenlik Kurumu bakımından hüküm ifade edebilmesi ancak, bu hususun ticaret siciline tescili ile Türk Ticaret Sicili

Gazetesi’nde ilan edilmesi halinde mümkündür. Somut olayda, davacının hisse devri hususu Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi’nde tescil ve ilan edilmemiştir. Davacının bu sorumluluktan kurtulması ancak hisse devri tarihi olan 03.02.1995 tarihinden sonra yeni temsilci atanarak bunun Ticaret Sicil Gazetesi’nde yayınlanması halinde mümkündür.” gerekçesi ile yerel mahkeme kararını bozmuştur.

C- Yargıtay Hukuk Genel Kurul Kararı

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararında “(Mülga) 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun ‘Primlerin ödenmesi’ başlıklı 80. maddesinde, ‘İşveren, bir ay içinde çalıştırdığı sigortalıların primlerine esas tutulacak kazançlar toplamı üzerinden bu Kanun gereğince hesaplanacak prim tutarlarını ücretlerinden kesmeye ve kendisine ait prim tutarlarını da bu miktara ekleyerek en geç ertesi ayın sonuna kadar Kuruma ödemeye mecburdur....”

(Değişik beşinci fıkra: 29/7/2003–4958/38 md.; Değişik fıkra: 22/02/2006-5458 S.K./6. md) Kurumun, süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un 51’inci, 102’nci ve 106’ncı maddeleri hariç diğer maddeleri uygulanır.

...

(Onikinci fıkra) ‘Sigorta primlerini haklı sebepleri olmaksızın, birinci fıkrada belirtilen süre içerisinde tahakkuk ve tediye etmeyen kamu kurum ve kuruluşların tahakkuk ve tediye ile görevli kamu görevlileri mesul muhasip, sayman ile tüzel kişiliği haiz diğer işverenlerin üst düzeydeki yönetici veya yetkilileri kuruma karşı, işverenleri ile birlikte müştereken ve müteselsilen sorumludur.’ hükümleri yer almıştır.

Buna göre, limited şirketin prim borçlarından dolayı üst düzey yönetici veya yetkililerin, şirketin yönetiminde oldukları döneme ait prim borçlarından sorumlu olacakları açıktır.

Ancak, şirketin üst düzey yöneticiliği veya şirket ortaklığından ayrılanlar yönünden, bu ayrılmanın ticaret sicilinde ilan edilmemiş olması halinde,

ayrılma tarihinden sonraki döneme ilişkin prim borçlarından sorumlu olunup olunmayacağı belirlenmesi yönünden, uyuşmazlığa konu dönemde yürürlükte bulunan (Mülga) 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun konuya ilişkin hükümlerinin değerlendirilmesinde zorunluluk bulunmaktadır.

Bilindiği üzere, ticaret siciline tescil, kural olarak bildirici etkiye sahiptir. İstisnai olarak, ticaret unvanı ve işletme adının korunması; ticaret şirketlerinin tüzel kişilik kazanabilmesi; esnaf işletmelerinde ticari mümessil tayini; anonim şirketlerde ana sözleşmenin değişikliğinin hüküm ifade etmesi ve ticari işletme rehni halleri için ticaret siciline tescil, zorunlu ve kurucu niteliktedir.

6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 38. maddesinde sicil kayıtlarının etkisinin üçüncü şahıslar açısından başlangıcı düzenlenmiş ve ticaret sicili kayıtlarının, üçüncü kişiler hakkında kaydın ilan edildiği günü takip eden işgününde hüküm ifade edeceği belirtilmiştir.

Ticaret sicilinin dış etkileri ise, aynı Kanun'un 39. maddesinde 'üçüncü şahısların, yukarıdaki madde gereğince kendilerine karşı hüküm ifade etmeye başlayan kayıtları bilmediklerine müteallik iddiaları dinlenmez.

Tescili lazım geldiği halde tescil edilmemiş veya tescil edilip de ilanı gerekirken ilan edilmemiş olan bir husus ancak bunu bildikleri ispat edilmek şartıyla, üçüncü şahıslara karşı dermeyan edilebilir.' şeklinde açıklanmıştır.

Tescili gerektiği halde tescil edilmemiş veya tescil edilip de ilanı gerektiği halde ilan edilmemiş hususların üçüncü kişiler tarafından bilinmemesi asıldır (olumsuz etki). Örneğin ticari mümessil azledilmiş ancak durum tescil ve ilan olunmamışsa, bu ticari mümessilin üçüncü kişilerle yapacağı sözleşmeler müvekkili bağlar. Ancak azil keyfiyetini tescil ve ilan ettirmemiş olan müvekkil, üçüncü kişinin ticari mümessilin azledildiğini bildiğini ispat edebilirse, yapılan sözleşmeyle bağlı tutulmaktan kurtulur. TTK m. 39/II, üçüncü kişinin ticaret sicili kayıtlarına güvenerek tacirle ilişkiye girmesinin söz konusu olduğu hallerde uygulanır. Dolayısıyla TTK m. 39/II esas itibarıyla üçüncü kişinin ticaret sicili kayıtlarını inceledikten sonra tacirle yapacağı hukuki işlemler bakımından önem arz eder (Arkan, Sabih, Ticari İşletme Hukuku, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, 4. Bası, Ankara 1998, s.238).

TTK m. 38 ve 39 ile sicil kayıtlarına güvenerek tacirle hukuki işlemlere girişecek üçüncü kişilerin korunması amaçlanmıştır. *Tacir ile üçüncü kişi arasında hukuki işlem yapılması söz konusu olmayan hallerde, örneğin vergi hukuku ile ilgili konularda, TTK m. 38 ve 39'a dayanılması mümkün değildir (Karayalçın, Yaşar, Özel Hukukta Meseleler ve Görüşler, s.40).*

Öte yandan, limited şirket pay devrinin geçerli olabilmesi için TTK'nun 520. maddesine göre, limited şirket pay devrinin yazılı şekilde yapılması ve imzaların noterce tasdik edilmesinden sonra, pay devrinin limited şirkete bildirilerek, ana sözleşmede aksine hüküm yoksa ortakların en az dörtte üçünün devre muvafakat etmesi ve bunların esas sermayenin dörtte üçüne sahip olması, ayrıca devrin pay defterine kaydedilmesi gerekir. Bu devrin ticaret siciline tescili ise, pay devrinin gerçekleşmesi için zorunlu bir şekil şartı değildir.

6762 sayılı Kanun'un konuya ilişkin 'Tescil ve ilan' başlıklı 515. maddesinde ise:

'...Mukavelede yapılan her değişiklik, ilk mukavelede olduğu gibi tescil ve ilan edilir. Mukavelenin değiştirilmesi hakkındaki kararlar üçüncü şahıslar hakkında, tescil tarihinden itibaren hüküm ifade eder.' denilmiştir.

Buna göre, limited şirket ortağı veya müdür değişikliğinin ilan edilmemesi halinde, bu kişilerin şirket adına işlem yapmaları durumunda, değişikliği ilan etmeyen şirket iyi niyetli üçüncü kişilere karşı sorumlu olur.

Ancak, şirket temsilcisi veya ortağının kamu alacaklarına karşı sorumluluğu ilan edilmemesinin sonuçlarına bağlanamaz, zira kamu kurumu 6762 sayılı Kanun'un 38 ve 39.maddeleri anlamında üçüncü kişi olmadığı gibi, tescil edilmemeye dayanılabilmesi için yetkisiz temsilcinin şirket adına işlem yapması zorunluluğu bulunmaktadır.

6762 sayılı Kanun'un 540. maddesinde de, 'Aksi kararlaştırılmış olmadıkça, ortaklar hep birlikte müdür sıfatıyla şirket işlerini idareye ve şirketi temsile mezun ve mecburdurlar.' hükmüne yer verilmiş olup, Kanun'un bu açık düzenlemesi karşısında, limitet şirkette yeni müdür atanmamış ise, tüm ortaklar müdür sıfatına sahip olduğundan, şirket ortaklığından ayrılan davacıdan sonra şirkete yeni müdür atanmış olup olmadığının araştırılmasına da gerek bulunmamaktadır.

.....

Yukarıda yapılan açıklamaların ışığında, davacının dava dışı şirketteki temsil yetkisinin sona ermesi ve yerine yeni temsilci atanmasının sicil gazetesinde ilanının, işlemin hukuken varlık kazanmasına değil, bu hususun üçüncü kişilere açıklanması amacına yönelik olduğu, dolayısıyla inşai değil bildirici bir işlem olduğu açıktır.

Davacının şirketi temsil yetkisi, 1994 yılında sona ermiş olup kurum tarafından talep edilen alacak, davacının kendisinin fiilen gerçekleştirdiği bir hukuki işlemde kaynaklanmadığı gibi kendisinin sorumlu olduğu dönemde ödenmesi gerektiği halde ödenmeyen bir prim borcu da değildir.

Görüldüğü üzere, Kurum tarafından talep edilen alacağın oluşmasına temsil yetkisi sona erdiği halde davacının yapmış olduğu bir hukuki işlem neden olmadığı gibi, davalı Kurum, temsil yetkisi sona eren davacı ile dava dışı şirket yönünden 6762 sayılı Kanun'un 38 ve 39. maddeleri anlamında üçüncü kişi de değildir.

Temsil yetkisinin sona erdiğinin ticaret sicil gazetesinde ilanı iyi niyetli üçüncü kişileri korumaya yönelik olup, davacı temsil yetkisi sona erdikten sonra şirketi borç altına sokacak hukuki bir işlem yapılmadığından, davacının kendisinden sonra şirket adına yetkili temsilcilerin ödemesi gereken bir borçtan dolayı şahsi sorumluluğu bulunmamaktadır.

Hal böyle olunca, mahkemece, yukarıda açıklanan yasal düzenleme ve ilkelere uygun değerlendirme yapılarak, davacının prim borcundan sorumluluğu bulunmadığı gerekçesiyle davanın kabulüne dair kararda direnilmesi usul ve yasaya uygundur." şeklinde hüküm tesis edilmiştir.

IV- DEĞERLENDİRME

Hukuk Genel Kurulu söz konusu kararı "TTK m. 38 ve 39 ile sicil kayıtlarına güvenerek tacirle hukuki işlemlere girişecek üçüncü kişilerin korunması amaçlanmıştır. Tacir ile üçüncü kişi arasında hukuki işlem yapılması söz konusu olmayan hallerde, örneğin vergi hukuku ile ilgili konularda, TTK 38 ve 39'a dayanılması mümkün değildir (Karayağçın, Yaşar, Özel Hukukta Meseleler ve Görüşler V, s.40)." ve "Davacının şirketi temsil yetkisi, 1994 yılında sona ermiş olup kurum tarafından talep edilen alacak, davacının kendisinin fiilen gerçekleştirdiği bir hukuki iş-

lemden kaynaklanmadığı gibi kendisinin sorumlu olduğu dönemde ödemesi gerektiği halde ödenmeyen bir prim borcu da değildir.

Görüldüğü üzere, Kurum tarafından talep edilen alacağın oluşmasına temsil yetkisi sona erdiği halde davacının yapmış olduğu bir hukuki işlem neden olmadığı gibi, davalı Kurum, temsil yetkisi sona eren davacı ile dava dışı şirket yönünden 6762 sayılı Kanun'un 38 ve 39. maddeleri anlamında üçüncü kişi de değildir.

Temsil yetkisinin sona erdiğinin ticaret sicil gazetesinde ilanı iyi niyetli üçüncü kişileri korumaya yönelik olup, davacı temsil yetkisi sona erdikten sonra şirketi borç altına sokacak hukuki bir işlem yapılmadığından, davacının kendisinden sonra şirket adına yetkili temsilcilerin ödemesi gereken bir borçtan dolayı şahsi sorumluluğu bulunmamaktadır.” gerekçesine dayandırmaktadır.

Öncelikle Yargıtay Hukuk Genel Kurul kararında bahsedilen “vergi hukuku ile ilgili konularda TTK 38 ve 39’uncu maddelere dayanılması mümkün değildir” görüş, Anonim Şirket-Yönetim Kurulu¹ başlıklı, Amme Alacağının Kanuni Temsilcinin Sorumlu Tutulması (VUK m.10) – “Yönetim Kurulunun Bu Tür Borçlarından Dolayı Sorumlu Olması Şartları” konulu hukuki mütalaaya dayanmaktadır². Dönemin VUK maddelerine dayanılarak Anonim Şirket ve Yönetim Kurulu üyelerinin istifası ile ilgili yani olayın kendine münhasır olarak verilen bir görüş olması sebebiyle dava konumuzun gerekçesi olamayacağı düşüncesindeyiz.

Her ne kadar Yargıtayca, Kurumumuz 6762 sayılı Kanun'un 38 ve 39. maddeleri anlamında üçüncü kişi olarak kabul edilmemiş de, 6183 sayılı Kanun'a dayanılarak yapılan uygulamalarda ki uyuşmazlıkların vergi

1 Karayalçın, Y., Özel Hukukta Meseleler ve Görüşler “Hukuki Mütalaalar”, Ankara 1997 s. 37-41 (Yazarın dip notu “Bu mütalaa sayın’nin isteği üzerine ilgili belgeler incelendikten sonra 14.IV.2993’de hazırlanmıştır).

2 Mezkur görüşte “Tescili lazım gelen bir husus hiç tescil edilmemiş tescil edildiği halde sicil gazetesinde ilan edilmemiş ise ilgili şahıs ancak keyfiyeti bildiğini ispat şartıyla bu hususu üçüncü şahsa karşı dermayan edebilir. (TTK m.39 f.2). Bu fıkra ile iyi niyetli üçüncü kişiler korunmaktadır. Üçüncü kişinin korunması hukuki muameleler dolayısıyla bahis konusu olur* (*Karayalçın, Y.: Ticaret Hukuku I. Giriş-Ticari İşletme,3. Baskı, Ankara 1968, s.311-312) Mütalaa konusu olay tacir ve ticari işletme ile iyiniyetli üçüncü kişi arasında hukuki işlemde bulunmadığı için vergi dairesi ile vergi mükellefi veya sorumlusu arasındaki ilişkilerde ve vergi hukuku ile ilgili konularda AAK m. 38 veya 39’a dayanılmak mümkün değildir.” denilmiştir.

mahkemelerinde çözülmesi nedeniyle bu konuda Danıştay'ın vermiş olduğu kararlar önem arz etmektedir. Danıştay 3. Dairesi 11/11/2003 tarihli E 2001/4624, K 2003/4931 sayılı kararında, limitet şirket hisse devrinin üçüncü kişilere ve şirkete karşı hüküm ifade edebilmesi için sadece noter tasdikli hisse devir sözleşmesinin ve buna ilişkin ortaklar kurulu kararının yeterli olmadığı, Türk Ticaret Kanunu'nun 511 ve 515'inci madde hükümleri göz önünde bulundurulduğunda, şirket ortaklarının tümü, ortaklık payları, ortak sayısı ile şirketi temsile yetkili olanların da değişmesi sonucunu doğuracak şekilde yapıldığı anlaşılan devir işleminin ticaret sicilinde tescil ve ilan edilerek üçüncü kişilere ve pay defterine kayıt suretiyle şirkete karşı hüküm ifade edecek şekilde aleniyet kazanıp kazanmadığının saptanmasının gerektiği, Danıştay 4. Dairesi 20.10.2009 tarihli E. 2007/2453, K.2009/5018 sayılı kararında vergisel sorumluluk bakımından hisse devrinin ancak Türk Ticaret Kanunu hükümleri uyarınca tescil ve ilan edilmesi, hisse devrinin doğrudan ilgili kişilerce vergi dairesine yazılı olarak bildirilmesi veya vergi dairesinin herhangi bir yolla hisse devrinden haberdar olduğunun belirlenmesi hallerinde geçerli olacağı, Danıştay 3. Dairesi 21.04.2008 tarihli E.2007/4952, K.2008/1270 sayılı kararında da, ortak sıfatıyla ve sermaye payına göre sorumluluğun paya bağlı olması sebebiyle payların tüm hak ve yükümlülükleriyle devri ve *ticaret sicilinde tescilin*, sorumluluğu kaldırıcı etki yapacağından bahsetmiştir.

Söz konusu emsal kararlarda Danıştay, ticaret sicilinin üçüncü kişilere etkisinde, vergi dairelerini üçüncü kişi olarak kabul etmiş, ortak ya da müdür değişikliği gibi şirketi temsil ve ortaklık yapısını değiştiren işlemlerin Vergi Usul Kanunu ve 6183 sayılı Kanun hükümleri dikkate alındığında önemini vurgulamış, bu nedenle devir işlemlerinin Ticaret Sicil Memurluğunda tescilinin yaptırılmasının gerekliliğini belirtmiştir³.

Bununla birlikte, Hukuk Genel Kurul Kararında belirtilen görüş tarihinden sonra 6183 sayılı Kanunda değişiklikler gerçekleştirilmiş "Limited ortaklıkların âmme borçları" başlıklı 35. maddesindeki "limited ortaklıkların ödenmeyen ve tahsil imkânı bulunmayan âmme borçlarından dolayı ortaklar vazettikleri veya vazımı taahhüt eyledikleri sermaye miktarında doğrudan doğruya mesul ve bu kanun hükümleri gereğince takibata tabi tutulurlar." hükmü 29 Temmuz 1998 tarih, 23417 sayılı Resmi Gazetede (Mükerrer) yayımlanan 4369 sayılı Kanun'un 21. maddesi ile "limited şirket ortakları, şirketten tahsil imkanı bulunmayan

3 Elmastaşı, İ., "Limited Şirketlerde Tescil İşlemi ve Yasal Önemi", Makale <http://www.muhasabenet.net> (01.06.2013).

amme alacağından sermaye hisseleri oranında doğrudan doğruya sorumlu olurlar ve bu Kanun hükümleri gereğince takibe tabi tutulurlar.” şeklinde değiştirilmiştir.

2 Haziran 1995 tarihli 22301sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4108 sayılı Kanun’un 11. maddesi ile de 6183 sayılı Kanun’un 35 inci maddesinden sonra gelmek üzere mükerrer 35 inci madde eklenmiş, “tüzel kişilerle küçüklerin ve kısıtlıların, vakıflar ve cemaatler gibi tüzel kişiliği olmayan teşekküllerin mal varlığından tamamen veya kısmen tahsil edilemeyen veya tahsil edilemeyeceği anlaşılan amme alacakları, kanunî temsilcilerin ve tüzel kişiliği olmayan teşekkülü idare edenlerin şahsi mal varlıklarından bu Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. Bu madde hükmü, yabancı şahıs veya kurumların Türkiye’deki mümessilleri hakkında da uygulanır. Tüzel kişilerin tasfiye haline girmiş veya tasfiye edilmiş olmaları, kanunî temsilcilerin tasfiyeye giriş tarihinden önceki zamanlara ait sorumluluklarını kaldırmaz. Temsilciler, teşekkülü idare edenler veya mümessiller, bu madde gereğince ödedikleri tutarlar için asıl amme borçlusuna rücu edebilirler.” hükmü getirilmiştir.

Dolayısıyla Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun bu konuda temel aldığı görüş sonrası, 6183 sayılı Kanun ile ticaret şirketlerin amme borçlarından ötürü daha sıkı takibe tutulmalarını sağlamak, kanunlardaki boşlukların ve bu borçların tahsil kabiliyetini güçlendirmek amacıyla kanun koyucu tarafından yapılan değişiklikler, TTK’nın ticaret siciline ilişkin hükümlerini etkili hale getirmiştir. Yukarıda da belirttiğimiz Danıştay kararlarında da bu husus dikkate alınmıştır. Ayrıca, 6183 sayılı Kanun’un uygulaması bakımından Sosyal Güvenlik Kurumu açısından farklılık düşünülemez.

Öte yandan, 559 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye göre kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan odalarca tutulan ticaret sicili, resmi sicilden sayılmakta, dolayısıyla sicilin kaydı aksi ispat oluncaya kadar doğru kabul edilmektedir⁴.

Ticaret sicili kayıtları nerede bulunursa bulunsunlar üçüncü kişiler hakkında kaydın Türk Ticaret Sicili Gazetesi ile ilan edildiği, ilanının tamamı aynı nüshada yayımlanmamış ise son kısmının yayınlandığı günü takip eden iş gününden itibaren hüküm ifade etmektedir. (TTK m. 38/I) Ancak bu kural özel hükümler gereğince bir hususun tescil ile birlikte derhal üçüncü kişiler hakkında hüküm ifade edeceğinin veya müddetlerin baş-

4 Arkan, S., Ticari İşletme Hukuku, Ankara 2008, s.246.

layacağıının kabul edildiği hallerde uygulanmamaktadır. Üçüncü kişilerin TTK m. 38/I gereğince kendileri hakkında hüküm ifade etmeye başlayan kayıtları bilmedikleri yolundaki iddiaları dinlenmemektedir (olumlu etki). Buna karşılık tescili gerektiği halde tescil edilmemiş veya tescil edilip de ilanı gerektiği halde ilan olunmamış hususların üçüncü kişiler tarafından bilinmemesi ise asıldır (Olumsuz etki)⁵.

6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 29. maddesinde tescilin, talep üzerine yapılacağı, 32. maddesinde Kanun'da aksine hüküm olmadıkça, tescili talep müddetinin on beş gün olduğu ve tescilin dayandığı hadise veya muamelelerin tamamen veya kısmen sona ermesi veya ortadan kalkması halinde sicildeki kayıtların da tamamen veya kısmen silineceği belirtilmiş, ayrıca 33. maddesinde de, *tescil edilmiş hususlarda vuku bulacak her türlü değişikliklerinde tescil olunacağı amir hüküm olarak öngörülmüştür.*

Bunun yanı sıra 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun tescilde aleniyeti düzenleyen 37/II fıkrasındaki herkesin ticaret sicilinin münderecatını ve dairede saklanan bütün senet ve vesikaları tetkik edebileceği gibi bunların tasdikli suretlerini de isteyebileceği belirtilmiştir. Bu hükümde “herkes” ifadesi yer almaktadır ve mutlaka bir hukuki ilişki aranmamaktadır. Aynı ifade 38. madde gerekçesinde de yer almaktadır. Türk Ticaret Kanunu'nun 38. madde gerekçesinde mer'î kanunda olduğu gibi lahiyanın bu maddesinde de tescil edilmiş bir vakıanın her nerede bulunursa bulunsun bütün şahıslar hakkında hukuki neticeler meydana getirmesi esasının kabul edildiği, bu durumun iflasın ilanı hakkındaki durumla aynı olduğu, yalnız temyiz mahkemesinin bir hadisede aksini içtihat etmiş bulunması sebebiyle bu nokta üzerinde her türlü münakaşayı önlemek ve bu hükmün batı memleketlerinde ve bizim iflas sistemimizde olduğu gibi tatbikini sağlamak üzere metne (nerede bulunurlarsa bulunsunlar) sözlerinin ilave edildiği belirtilmiştir⁶.

5 Arkan, s.247.

6 Türk Ticaret Kanunu'nun 38. maddesinin orijinal gerekçesi “Mer'î kanunda olduğu gibi lahiyanın bu maddesinde de tescil edilmiş bir vakıanın her nerede bulunursa bulunsun bütün şahıslar hakkında hukuki neticeler meydana getirmesi esasının kabul edilmiştir. Bu, iflasın ilanı ilanı hakkındaki durumun aynıdır. Yalnız Temyiz Mahkemesi bir hadisede aksini içtihat etmiş bulunduğundan bu nokta üzerinde her türlü münakaşayı önlemek ve bu hükmün batı memleketlerinde ve bizim iflas sistemimizde olduğu gibi tatbikini sağlamak üzere metne (nerede bulunurlarsa bulunsunlar) sözlerinin ilave edilmiştir.”

Dolayısıyla ticaret siciline yapılacak olan tescil, -istisnaen- ihdası (meydana getirici) bir mahiyet arz etmektedir. Esas olan, sicil kayıtlarının, sadece sicile kaydı yaptıran ‘ilgili şahıs’ bakımından değil, yapılan bu kaydın bir önceki madde hükmüne göre, memuru mahsusu tarafından söz konusu özel gazete ile ilanı suretiyle, aleniyetinin sağlanması sonucu böyle bir kayıttan haberdar olan üçüncü şahıslar bakımından büyük bir önem taşımaktadır. TTK’nun 34. maddesinin 3. fıkrasında da belirtildiği gibi tescil edilecek hususların hakikate uygun olması üçüncü şahıslarda yanlış bir fikir yaratacak mahiyette bulunmaması ve amme intizamına aykırı olmaması da şarttır.

Esasen, ticaret sicilinin getirilmesinin en büyük gayesi; tescil edilen bir ticari işletme veya şirket ile ilgili bütün bilgilerin açıklanması sonucu, bu işletme ya da şirket ile iş münasebetine girişecek olan (gerçek veya hükmi) üçüncü şahısların, kendi hareket tarzlarını, -bu açıklanmış olan bilgi ve duruma göre- ayarlamayı, ona göre hareket etmelerini sağlamaktır⁷.

Limited şirketlerinin sermaye payı devrini düzenleyen Türk Ticaret Kanunu’nun 520. maddesi, bir payın devrinin, şirket hakkında hüküm ifade edebilmesinin devri şirkete bildirilmek ve pay defterine kaydedilmek şartıyla mümkün olabileceği belirtmiştir. Payın devrinin geçerliliği, pay defterine kaydedilmesine bağlanmamış, sadece devrin “şirket hakkında” hüküm ifade edebilmesi için kayıt gerekli görülmüştür⁸.

Ayrıca devrin pay defterine kaydedilebilmesi için ortaklardan en az dörtte üçünün bu devre muvafakat etmesinin gerektiği ve bunların esas sermayesinin en az dörtte üçüne sahip olması şartı aranmış, bununla birlikte payın devri hakkındaki mukavelenin yazılı şekilde yapılması ve imzası noterce tasdik ettirilmiş olmadıkça ilgililer arasında dahi, hüküm ifade etmeyeceği belirtmiştir.

TTK’nun 519. maddesinde paylar hakkında bir defter tutulacağı, ortakların ad ve soyadları, pay miktarları, vuku bulan ödemeler, payların devir ve intikali ve bu hususlarla ilgili diğer değişikliklerin bu deftere kaydolunacağı, her takvim yılı başında ticaret sicil memuruna, ortakların ad ve soyadlarını, her ortağın koymayı taahhüt ettiği sermaye miktarını ve buna

7 Doğanay, İsmail, Türk Ticaret Kanunu Şerhi, Cilt:1, Ankara 1990, s.277-278.

8 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku, İstanbul 2005, s.886-892.

mahsuben ödediği kısmı gösterir ve müdürler tarafından imzalanmış bir listenin verileceği, son listenin verilme tarihinden itibaren her hangi bir değişiklik olmamışsa başka listenin verilmesine gerek olmadığı ancak, bir değişiklik olmadığının dilekçe ile bildirilmesi hususları düzenlenerek, imzaları noter tarafından tasdik edilmiş devir sözleşmeleri ile devre muvafakat edildiğini gösteren ortaklar kurulu kararının, noter tasdikli bir örneğinin ticaret sicili memurluğuna verilmesinin gerektiği belirtilmiştir.

Ticaret Kanunu'nun 511. maddesinde inceleme sonunda kanuni şartları haiz bulunduğu anlaşılan limited şirketin, ticaret siciline tescil ve ilan olunacağı, *ortaklardan her birinin ad ve soyadı ile müdürlerin ad ve soyadları; ikametgahları ve tabiiyetleri, şirketin ne suretle temsil edileceğinin diğer hususlarla birlikte ilanda yer alması gerektiği* belirtilmiştir.

Yine 515.maddesinde de şirket sözleşmesinde yapılan her değişikliğin, ilk mukavelede olduğu gibi tescil ve ilan edileceği, sözleşmenin değiştirilmesi hakkındaki kararların üçüncü şahıslar hakkında, tescil tarihinden itibaren hüküm ifade edeceği belirtilmiştir.

Tüm bu maddelerin değerlendirilmesinde limited şirketteki sermaye payını noterden devrettikten sonra işlemin tamamlanması için ortakların muvafakati ile birlikte, ticaret sicili memurluğuna tescili, devrin hukuken gerçekleşmesi için bir *gereklilik* olarak öngörmüştür⁹.

Öte yandan, 6183 sayılı Kanun'la limited şirketler için 35. maddesinde özel düzenleme getirilerek¹⁰ "*Limited şirket ortakları şirketten tahsil imkanı bulunmayan amme alacağından sermaye hisseleri oranında doğrudan doğruya sorumlu olurlar ve bu Kanun hükümleri gereğince tabi tutulurlar.*" hükmünün yanı sıra, mülga 506 sayılı Kanun'un 80. maddesindeki "*Sigorta primlerini haklı sebepleri olmaksızın, kanunda belirtilen süre içerisinde tahakkuk ve tediye etmeyen kamu kurum ve kuruluşların tahakkuk ve tediye ile görevli kamu görevlileri mesul muhasip, sayman ile tüzelkişiliği haiz diğer işverenlerin üst düzeydeki yönetici veya yetkilileri kuruma karşı, işverenleri ile birlikte müştereken ve müteselsilen sorumludur.*" hükmü öngörülmüştür ve tüzel kişiliğe haiz işverenlerin

9 Kızılot, Ş., Anonim ve Limited Şirket Hissesi Devrinde İnce Noktalar, (makale) Yaklaşım, Ekim 2010.

10 Eleştiri konusunda Çamoğlu, E., Anonim Ortaklık Yönetim Kurulu Üyelerinin Hukuki Sorumluluğu, İstanbul 2007, s.255.

şirket yönetim kurulu üyeleri de dahil olmak üzere üst düzeydeki yönetici veya yetkilileri ile kanuni temsilcileri hakkında özel bir düzenlemedir.

Bu özel düzenleme nedeniyle 6183 sayılı Kanun'un "*Kanuni Temsilcilerin Sorumluluğu*" başlıklı mükerrer 35. maddesindeki "*Tüzel kişilerle küçüklerin ve kısıtlıların, vakıflar ve cemaatler gibi tüzel kişiliği olmayan teşekküllerin mal varlığından tamamen veya kısmen tahsil edilemeyen veya tahsil edilemeyeceği anlaşılan amme alacakları, kanuni temsilcilerin ve tüzel kişiliği olmayan teşekkülü idare edenlerin şahsi mal varlıklarından bu Kanun hükümlerine göre tahsil edilir.*" hükmünün uygulama olanağı bulunmamaktadır. Mülga 506 sayılı Kanun'daki özel düzenlemenin öncelikli uygulanması gerekeceğinden, limited şirketlerin kurum, üst düzey temsilci ve yöneticileri işveren ile birlikte sosyal sigorta primlerinden dolayı müştereken ve müteselsilen sorumlu olacaklardır¹¹.

Sosyal güvenliğin toplumun bütün bireyleri için temel bir hak, bunu gerçekleştirmenin devlet için bir görev olduğu tüm dünya ülkelerinde kabul edilen bir gerçektir¹². 1982 Anayasası'nın 60. maddesi de "*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.*" hükmü ile bu gerçekliği ortaya koymuştur. Finansman açısından kişisel sorumluluk ilkesi ön planda tutularak hukuki normlar bu esaslar dahilinde hazırlanmıştır. Başka bir deyişle sosyal sigorta modelinde sosyal güvenliğin finansmanı işçi ve işverenden alınan primlerle sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak kimi ülkelerde devletin ulusal bütçeden yaptığı katkı sosyal sigorta sisteminin yetersizliklerini giderme amacına yöneliktir¹³.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynağı olan sosyal güvenlik primlerinden kimlerin sorumlu olduğu ve bu primlerin tahsili konusu, bazen sorunlara neden olmakta, sosyal güvenlik kanunlarının yeterli olmadığı durumlarda olay genel hükümler muvacehesinde çözülmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte sosyal güvenlik hükümlerini düzenleyen gerek 506 sayılı Kanun ve gerekse 5510 sayılı Kanun, sorumluluk anlamında genel hükümlerden uzaklaşarak daha sıkı sorumluluk hallerini getirmektedir. Bizce; sosyal güvenlik sistemi ağırlıklı olarak prim esasına dayanan bir

11 Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, Esas 2007/19827, Karar 2009/896.

12 Güzel/Okur/Caniklioğlu, s.70.

13 Güzel/Okur/Caniklioğlu, s.70.

sistemdir. Kurumun sigortalılarına kanundan dolayı öngörülen yardımların sağlanması ancak primlerin düzenli olarak yatırılmasına bağlıdır. 506 sayılı Kanun ve 5510 sayılı Kanun’ca getirilen yükümlülükler, genel hükümlerden daha sıkı ve daha kapsamlı sorumluluk şartları, hem bu kurumun finansman dengesini korumakta, hem çalışan kişilerin geleceğe yönelik olarak sosyal güvencelerini sağlama amacına yöneliktir. Çünkü (506 sayılı Kanun sigortalıları) 5510 sayılı Kanun’un 4/a bendi sigortalıları açısından sosyal güvencesi, işverenin ücretinden kestiği oranı ile yine işveren hissesine düşen miktardan oluşmaktadır. Kaldı ki, işveren kayıt dışı istihdam etse bile 4/a kapsamındaki sigortalıların fiili çalışması sosyal güvenlik kapsamına alınması için yeterli görülmektedir ve işveren bu durumdan sorumlu tutulmaktadır. Burada 3. kişi olan sigortalının anayasa ve kanunlarca güvence altına alınan sosyal güvenlik hakkı söz konusudur. Bu nedenle kişilere sosyal güvenlik hakkını sağlayan kurumun geliri mahiyetinde olan primlerin zamanında ve düzenli olarak tahsili önem arz etmektedir¹⁴.

Tüm bu anlatımlarla birlikte, *kurucu ve bildirici etkiye sahip ticaret sicilinin aleniyeti sağlama, ispat, güveni koruma, kontrol ve bazı haklar üzerinde tekel sağlama fonksiyonları*¹⁵ göz önüne alındığında, *limited şirketin üst düzey yöneticiliği veya ortaklığından ayrılanlar yönünden*, bu ayrılmanın ticaret sicilinde ilan edilmemiş olması halinde, ayrılma tarihinden sonraki döneme ilişkin prim borçlarından dolayı Türk Ticaret Kanunu, 6183 sayılı Kanun ve 506 sayılı Kanun’un emredici hükümleri gereği şirketle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu oldukları düşünülmektedir.

14 Dönmez, B., “Ticaret Şirketlerin Sosyal Sigorta Primlerinden Dolayı Sorumluluğu” (Tez Projesi Yayınlanmamış) 2010, s.21-28.

15 Bkz. Ticaret Sicilinin Fonksiyonları Ayhan, R., Ticari İşletme Hukuku, Ankara 2007, s.245-246, Tescilin ve İlanın Etkisi, Arkan, s.246-249.

Kaynakça

Arkan, S., *Ticari İşletme Hukuku*, Ankara 2008.

Ayhan, R., *Ticari İşletme Hukuku*, Ankara 2007.

Çamoğlu, E., *Anonim Ortaklık Yönetim Kurulu Üyelerinin Hukuki Sorumluluğu*, İstanbul 2007.

Doğanay, İsmail, *Türk Ticaret Kanunu Şerhi*, Cilt: 1, Ankara 1990.

Dönmez, B., “Ticaret Şirketlerin Sosyal Sigorta Primlerinden Dolayı Sorumluluğu” (Tez Projesi Yayımlanmamış) 2010.

Elmastaşı, İ., “Limited Şirketlerde Tescil İşlemi ve Yasal Önemi”, Makale, <http://www.muhasabenet.net> (01.06.2013).

Güzel/Okur/Caniklioğlu, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul 2009.

Karayalçın, Y., *Özel Hukukta Meseleler ve Görüşler*, “Hukuki Mütalaalar”, Ankara 1997.

Kızılot, Ş., “Anonim ve Limited Şirket Hissesi Devrinde İnce Noktalar”, Makale, *Yaklaşım*, Ekim 2010.

Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, *Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku*, İstanbul 2005.

SGD YAYIN İLKELERİ

1. Sosyal Güvenlik Dergisi altı aylık periyotlarla yılda iki kez yayımlanır.
2. Sosyal Güvenlik Dergisi, Sosyal Güvenlik Kurumunun faaliyet alanına ve sosyal politika disiplinine katkısı olabilecek her alanda çalışmalarına yer vererek ülkemizin düşünsel birikimine katkıda bulunmak, toplumda sosyal güvenlik bilincini geliştirmek, geleceğe dönük hedef ve beklentileri ortak bir noktada buluşturmak amacıyla yayımlanmaktadır.
3. Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Yazıların uzunluğu yazım kurallarında belirtilen formatta kaynakça hariç en az 5.000 en fazla 8.000 sözcük olmalıdır.
4. Yazılar yayımlanmak üzere kabul edildiği takdirde, SGD elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dâhil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahip olacaktır. Yayımlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazı ve tabloların bilimsel amaçlarla kullanılmak şartıyla kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.
5. Yazılar Sosyal Güvenlik Dergisi'ne e-posta olarak gönderilecektir. SGD'ye gönderilen yazıların yazım bakımından son denetimlerinin yapılmış olduğu, yazı için "basıla" verildiği kabul edilecektir. Teslim edilen metinde yazım yanlışlarının olmasının üzerinde olması yazının geri çevrilmesi için yeterli görülecektir. Yazarın adı-soyadı, kısa özgeçmişi, çalıştığı kurum varsa akademik unvanı, açık adresi, elektronik posta adresi ve telefon numarası ayrı bir sayfada gösterilecektir.
6. Dergiye gönderilen yazılar önce Yayın Kurulunca dergi ilkelerine uygunluk açısından incelenir. Uygun görülmeyenler düzeltilmesi için yazarına iade edilir. Düzeltme yapılmış yazılar en geç 2 ay içerisinde Yayın Kuruluna geri gönderilmelidir. Değerlendirme için uygun bulunanlar ilgili alanda iki bağımsız hakeme gönderilir. Hakemlerin ismi gizli tutulur ve raporlar beş yıl süreyle saklanır. Hakem raporlarından biri olumlu biri olumsuz olursa üçüncü hakeme gönderilebilir veya Yayın Kurulu, hakem raporlarını inceleyerek nihai kararı verir. Yazıların değerlendirilmesi sürecinde "kör çift hakem" sistemi uygulanır.

Dergide yayımlanmayan yazılar iade edilmez.

7. SGD'de de Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış yazılar yayımlanır. Yazı bu dillerden hangisinde yazılmış olursa olsun en az 150 en çok 200 sözcükten oluşan Türkçe ve İngilizce özetler de yazının sonuna eklenerek gönderilecektir. Aynı şekilde, hangi dilde yazılmış olursa olsun yazının başlığının Türkçe ve İngilizce olarak yazıya eklenmesi, ayrıca yine Türkçe ve İngilizce olarak en az 3, en fazla 5 anahtar sözcüğün belirtilmesi gerekmektedir.
8. SGD'de de "yargı kararı incelemeleri"ne yer verilebilir.
9. Yazarlara "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Ödenecek Telif ve İşleme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücreti ödenecektir.
10. Yazara yazının yayımlandığı dergiden 5 adet gönderilecektir.
11. SGD'ye yazı gönderenler Sosyal Güvenlik Dergisi yazı yayımlama ilkelerini kabul etmiş sayılırlar.

II. Yazım Kuralları

1. Yazı, word formatında, 1,5 satır aralığında, ana bölümlerine 12 punto; dipnot, özet, kaynakça, tablo gibi bölümlerinde ise 10 punto harf büyüklüğünde ve (Times New Roman) karakterinde yazılmalıdır.
2. Yazar tarafından yazıda yer alması istenilen görsel malzeme basım tekniklerine uygun olmalıdır.
3. Tablolar ve şekiller metin içinde yer almalıdır. Bütün tablolar ve şemalara başlık ve sıra numarası verilmelidir. Denklemlere de ayrıca sıra numarası verilmeli ve sıra numarası parantez içinde sayfanın sağ tarafında yer almalıdır.
4. Tablolar ve şekiller ayrıca “Excel” formatında gönderilmelidir.
5. Yazının giriş ve sonuç bölümlerine numara verilmemelidir. İzleyen bölümler yalnızca ilk harfleri büyük olacak şekilde numaralandırılmalıdır.

III. Yollamalar, Dipnot ve Kaynakça

Yazar dipnot yerine metin içinde yollama yapmayı tercih edebilir. Metin içinde yollama yapılması halinde yollamalar parantez içinde gösterilecektir. Metin içinde yapılacak yollamalar ayrıca içinde gösterilecektir. Kaynakça da bu yollama sistemine uygun olarak hazırlanacaktır. Aşağıda farklı nitelikteki kaynakların metin içindeki yollamalarda ve kaynakçadaki yazılış biçimleri örneklerle gösterilmiştir:

a) Tek yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):
(ARICI, 1999: 26).

Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine yollama yapılması durumunda:
(ARICI, 1999a: 35, 1999b:40).

Kaynakçada:

Arıcı, Kadir (1999a) *Sosyal Güvenlik Dersleri*, (Ankara: Basımevi/Yayınevi Adı)

Arıcı, Kadir (1999b) *Kitap Adı*, (Ankara: Basımevi/Yayınevi Adı)

Metin içindeki yollamada (makale):

(Alper, 1997: 10).

Kaynakçada:

Alper, Yusuf (1997) “Sosyal Güvenlik ve Emeklilik Yaşının Tespiti”, *Dergi Adı*, Cilt, Sayı, sayfa aralığı.

b) İki yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):
(Tuncay ve Ekmekçi, 2011:188).

Kaynakçada:

Tuncay, Can ve Ömer Ekmekçi (2011) *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, (İstanbul: Basımevi/Yayınevi Adı)

Metin içindeki yollamada (makale):

(Tiryaki ve Tatar, 2000:125).

Kaynakçada:

Tiryaki, Derya ve Mehtap Tatar (2000) “Sağlık Sigortası: Teori ve Uygulama”, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 11 (1),103-132.

c) İkiiden çok yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Fişek, Özşuca vd., 1998:98).

Kaynakçada:

Fişek, Gürhan; Özşuca, Şerife Türcan ve Mehmet Ali Şuğle (1998) *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996*, Ankara: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Sosyal Sigortalar Kurumu Yayın No: 598.

İkiiden çok yazarlı makaleler de yukarıdaki örneğe göre kaynakçada yer alacak ve yollamalar da bu örneğe göre yapılacaktır.

d) Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler:

Metin içindeki yollamada:

(Riddell, 1994:53).

Kaynakçada:

Riddell, Peter (1994) "Major and Parliament," *The Major Effect*, (Ed: Dennis Kavanagh ve Anthony Seldon), London: Macmillan, 46-63.

Metin içindeki yollamada:

(Üstündağ ve Yoltar, 2007: 73-76).

Kaynakçada:

Üstündağ, Nazan ve Çağrı Yoltar (2007) "Türkiye'de Sağlık Sisteminin Dönüşümü, Bir Devlet Etnografisi", *Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları, Reformlar, Sorunlar, Tartışmalar* (Derleyenler: Çağlar Keyder, Nazan Üstündağ, Tuba Ağartan, Çağrı Yoltar), İstanbul: İletişim Yayınları, 55-9.

e) Kurum Yayınları:

Metin içindeki yollamada:

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: Sayfa No).

Kaynakçada:

SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu) (2012) *Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik*, Ankara.

f) İnternet Kaynakları:

Metin içindeki yollamada:

(Makal, 2006).

Kaynakçada:

Makal, Ahmet (2006) "Zonguldak ve Türkiye Toplumsal Tarihinin Acı Bir Deneyimi Olarak İş Mükellefiyeti", [<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/makal/ZOKEV.pdf>] (05.02.2013).

Metin içindeki yollamada:

(SGK, 2012).

Kaynakçada:

SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu) (2012) *Ev Kadınlarına Sağlanan Farklı Sigortalılık Şartları ve Emeklilik İmkânı* (20.12.2012), [<http://www.sgk.biz.tr/evkadınlarına-sağlanan-farklisisgortalılık-sartları-ve-emeklilik-ımkanı/>] (10.07.2013).

g) Bunların dışında adı uzun çeşitli resmi yayınlara ya da mevzuata metin içinde yapılacak yollamalarda kısaltmalar kullanılmalıdır. Örneğin Devlet Memurları Kanunu için DMK, Ateşli Silahlar ve Bıçaklar Hakkında Kanun için ASBHK gibi.

h) Yollamalar dışındaki açıklamalar için dipnot kullanılmalıdır.