

Yeni Liberal Politikalar Çerçevesinde Devletin İşgücü Piyasasındaki Rolünün Değişimi*

Yasemin Yücesoy**

I. DEVLETİN İŞGÜCÜ PİYASASI VE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ SİSTEMİNDEKİ ROLÜNÜN YENİDEN TANIMLANMASI

Post-fordist dönemde, devletin rolü ve işlevleri tartışmaya açılmış ve yeni düzenin ortaya çıkardığı ihtiyaçlar doğrultusunda değişimler gündeme getirilmiştir. 1980'li yıllarda belirginleşen küreselleşme politikalar, devlet yapıları, ekonomik dengeler, neo-liberalizm doğrultusunda yeniden yapılandırılmanın unsuru olmuştur.

Refah devletinin çöküşü, devletin sosyo-ekonomik işlevlerinin sorgulanması, rol ve işlevlerinin yeniden tanımlanması ve yapılandırılması sürecini de beraberinde getirmiştir.

I. DEVLETİN İŞGÜCÜ PİYASASI VE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ SİSTEMİNDEKİ ROLÜNDE DEĞİŞİM

Sosyal devletin bölüşüm alanındaki dönüşümü, devletin gerek doğrudan üretim alanından çekilmesi ve gerekse temel kamu hizmetlerini çeşitli şekillerde

* "Küreselleşme, Çalışma Hayatında Değişim, İşgücünün Korunması Politikaları ile İş Denetimine Yansıyan Sonuçları ve İş Denetiminin Yeniden Yapılanması" başlıklı TODAİE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezinin bazı bölümlerinin özetidir.

** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişi / Endüstri İlişkileri Uzmanı

sınırlanmasıyla bölüşüm ilişkilerini belirlemedeki müdahale araçlarının azalması ya da sınırlandırılması şeklinde yaşanmaktadır. Böylece emeğin kendini yeniden üretimi için devletin katkısı da sınırlandırılmış olmaktadır.

Fordist dönemde gelişen refah devletinin, toplumsal üretim ve refah artarken, bu refahın tüm toplum kesimleri arasında daha adil dağıtımı, örneğin verimlilik artışlarının reel ücretlere yansıtılması, enflasyon düzeyinin yükselmesinin önlenerek reel ücretlerin korunması gibi temel bölüşüm ilişkileri konularında devlet önemli işlevler yüklenmiştir. Ancak, tam istihdamın sağlanması ve bölüşüm ilişkilerinin düzenlenmesi konularında devlet, sermaye ve emek kesimleri arasındaki uzlaşmaya dayanan temel argüman, artık bozulmuştur. Bu nedenle emek-sermaye arasında uzlaşmaya dayanan emek politikaları bir kenara bırakılmıştır. Uyum, bütünsellik ve denge arayan Fordist dönemden, çatışma, parçalanma ve dengesizlik üzerine kurulu post-fordist düzene geçilmiştir.

Bu süreçte sosyal devletin politik dayanakları azalırken, müdahale araçları da zayıflamıştır. İşçi kesimi, bir yandan emekten tasarruf sağlayan üretim modelleri ve işsizliğin artmasıyla yedek işgücü kesiminin büyümesi nedeniyle ve diğer yandan işçiler arasında düzenli-düzensiz çalışan işçiler, çekirdek ve çevre grubu işçileri, formel-enformel sektör işçileri gibi işgücü piyasasından kaynaklanan ayrımlar ve bölünmüşlük nedeniyle zayıflamıştır. İşçi kesimi örgütlenme anlamında da zayıflamıştır, çünkü; işçi sendikaları politik ve sayısal anlamda güç kaybetmiştir. Bu durumda, üretim, bölüşüm ilişkilerini belirleyen toplumsal sistemin düzenlenmesinde, sermaye-emek arasında gelişen pazarlık ve uzlaşmanın zayıflayarak, sermaye kesiminin artan gücüne dayalı olarak belirleyiciliğinin artması sürecine girilmiştir. Çünkü, bu pazarlık ve sağlanabiliyorsa uzlaşma, tarafların güçlerine göre belirlenen bir süreçtir. (Güngör, 73)

Günümüzde sosyal devletin işlevlerinin sorgulanması ve liberal politikaların etkisiyle piyasanın kurallarının egemen kılınmasına yönelik yeni politikalar doğrultusunda, devletin emek-sermaye arasında denge sağlama işlevi zayıflamıştır. Bu değişimde, küreselleşen piyasaların dayattığı uluslararası rekabet koşulları da etkili olmuştur.

1.1. Devletin İşgücü Piyasalarını Düzenleme Rolünün Azalması

Serbest piyasa ekonomisinin bütün dünyada egemen olması ve küreselleşme süreciyle beraber, devletin birçok alanda piyasalar üzerine müdahalelerinin kısıtlanması ve giderek tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik bir dönüşüm yaşanmaktadır.

Neo liberal politikalar, devletin piyasalara müdahale biçimlerini özelleştirme, yeniden metalaştırma, piyasalaştırma ve düzensizleştirme yöntemleriyle ortadan kaldırmaktadır. (Topak, 361)

Kamu alanında istihdam azalırken, özel sektördeki istihdam ve çalışma ilişkilerinin belirleyiciliği ağırlık kazanmaktadır. İstihdamın daha büyük kesimi özel sektöre kaydığundan istihdam sorununa çözüm bulmak için, özel sektördeki istihdam politikaları ve çalışma ilişkileri ön plana çıkmaktadır.

Devletin işgücü piyasasına müdahalesi tamamen kaldırılmamış, ama piyasaya müdahalesinin niteliği değişmiştir. Liberal devlet anlayışı çerçevesinde, devletin işgücü piyasalarının işleyiş alanına müdahalesinin tamamen kaldırılması, piyasayı kendi işleyişine terk etmesi, ancak piyasanın işleyişinin önündeki engelleri kaldırmak için müdahale etmesi beklenmektedir.

1.2. Devletin Çalışma İlişkileri Sistemindeki Rolünün Azalması

Devletin çalışma ilişkileri sisteminden çekilerek, asıl olarak çalışma ilişkilerinin temel iki aktörü olan işçi, işverenlere ve onların temsilcilerine (örgütlerine) bırakılması yönünde politik ve yasal değişimler yaşanmaktadır.

Post-fordist dönemde liberal devlet anlayışına uygun olarak devletin yeni rolü “sosyal taraflar arasındaki çalışma ilişkilerine minimum düzeyde müdahale edici” olarak tanımlanmaktadır. Çalışma ilişkileri sisteminde işçi-işveren ilişkilerinin tarafların özerkliğine bırakılması, devletin müdahale biçimlerinin sınırlanması yönünde bir değişim zorlanmaktadır.

Devlet çalışma yaşamına ilişkin temel hakları koruyucu, asgari çalışma koşullarını sağlayıcı düzenlemeleri güvence altına alırken, asıl olarak işçi ve işveren ilişkilerini tarafların serbestçe belirlemelerine uygun ortamı sağlama görevi ön plana çıkmıştır. (Güngör, 84)

1980’lerden sonra, çalışma ilişkileri ve emek piyasalarının işleyişini piyasalara uygun bir yapıya oturtmak ve bu arada çalışma ilişkilerini düzenleyen yasal ve kurumsal düzenlemelerden arındırıp ademi merkeziyetçi bir yapıya kavuşturmaya yönelik çabalar yoğunluk kazanmıştır. (Şenkal, 1996: 70) Bu sistemde devletin çalışma ilişkilerine müdahalesinin niteliğinde bir değişim olmaktadır. Yalnız bu sistemde devletin rolü aktif olmaktan ziyade sistemin çerçevesini belirleyip, bir seyirci şeklinde sistemi dışardan gözetlemektir.(Şenkal, 1996: 123)

2. SOSYAL DEVLETİN İŞGÜCÜ PİYASASI ve ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ SİSTEMİNDEKİ YENİ ROL VE İŞLEVLERİ

2.1.Rekabet Gücünün Korunması İşlevinin Ön Plana Çıkması

Rekabet gücüyle, çalışma hayatı ve çalışma ilişkileri arasında çok yakın ilişki ve etkileşim bulunmaktadır.

Küreselleşmeyle birlikte yeni rekabet koşullarında, işgücü piyasasının liberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir.

Yeni liberal yaklaşım gereği, sermaye karşısında zayıf konumda olan emeği koruma anlayışından vazgeçilmiştir. Çalışanların hak ve menfaatlerinin geliştirilmesinin işletmenin rekabet gücünü azaltacağı yaklaşımıyla sosyal politikalar, “çalışanların korunması ile işletmelerin rekabetinin korunması arasındaki denge” anlayışına oturtulmuştur.

2.2. Haksız Rekabeti Önleme İşlevinin Ön Plana Çıkması

Küreselleşen ve artan rekabet koşullarında işverenler arasında haksız rekabeti önlemek önem kazanmıştır. Sektörel ve ulusal düzeyde haksız rekabeti önlemek önemli olduğu kadar, uluslararası düzeyde de önem kazanmıştır. Uluslararası rekabet edebilirlik, standartların ve koruma düzeyinin eşitlenmesi ihtiyacını artırmaktadır. İşgücü maliyetleri ve çalışma koşulları, rekabetin çok önemli unsurlarıdır. İşgücü maliyetlerinin unsurlarını ve çalışma koşullarını düzenleyen iş yasalarına uygunluğun ve çalışanlara eşit şekilde uygulanmasının sağlanması, önem kazanmaktadır.

Çalışma yaşamında haksız rekabetin önlenmesi, devletten beklenen önemli bir işlev olarak ön plana çıkmıştır.

2.3. Çalışma Barışını Sağlama İşlevinin Ön Plana Çıkması

Sosyal barışın sağlanması amacıyla yönelik olarak emek-sermaye arasında uzlaşmaya dayalı, barışçıl çalışma ilişkilerinin sağlanması, sosyal devletin işlevlerinden biri olmuştur.

Çalışma barışı, rekabet gücünü artıran; iş uyuşmazlıkları ise rekabet gücünü azaltan etkenler arasındadır. (DPT, 81) Barışçıl çalışma ilişkilerinin sağlanması, işyerlerinde işçi-işveren işbirliği sayesinde verimliliğin artırılması, iş uyuşmazlıklarındaki işgünü kayıplarını önlemek için gereklidir. Küreselleşme

sürecinde artan rekabet koşullarında, barışçıl çalışma ilişkileri daha da ön plana çıkmıştır. Rekabet gücünün artırılması amacı doğrultusunda, iş uyuşmazlıklarının önlenmesi devletten beklenen önemli bir işlev olmuştur.

Ayrıca, sosyal diyalog, geçmişte olduğu gibi piyasanın yarattığı eşitsizlikleri gidermeyi değil, rekabeti güçlendirmeyi ve bu amaçla emeğin fedakarlık yapmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, bugün de varlığını koruyan korporatizmin, “rekabetçi korporatizm” gibi yeni bir nitelik kazandığı ileri sürülür (Koray, 79)

Devletin yeni rolü, tüm sektörlerde barışçıl bir çalışma ilişkileri sisteminin oluşmasına yol açacak tarafların “işbirliğine dayalı” bir stratejiyi geliştirmek ve uygulamaktır. Bu anlamda, devletin günümüzde çalışma ilişkileri sistemine doğrudan müdahaleleri azalırken, sisteme yeni yönlendirici rollerle etki etmeye devam ettiğini söylemek mümkündür.

1980 sonrasında çalışma ilişkileri sisteminde işbirliği anlayışı üçlü yapıdan uzaklaşarak, işçi-işveren arasında ve işyeri düzeyinde ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Çalışma ilişkileri alanında önlemeyi amaçlayan iki farklı strateji vardır. İlki, “tepki stratejisidir”. Uyuşmazlıklara yanıt vermeye çalışan ülkelerin izlediği daha standart ve geleneksel bir stratejidir ve istihdam ilişkisinden kaynaklanan uyuşmazlıkları halletmeye çalışır. Diğer ülkeler, uyuşmazlığa veya çatışmaya yol açacak durumlara müdahale etmeyi amaçlar. Bu tür stratejiler, durumu değiştirmek amacıyla tasarlanan ve çalışma ilişkilerine uyuşmazlığı önlemek veya en aza indirmek amacıyla etkin biçimde müdahale etmeyi öngören önleyici stratejiler veya politikalarlardır. (Richthofen ve diğerleri, 84)

İş uyuşmazlıklarını önleme, sosyal diyalogu uyuşmazlık ortaya çıkmadan önce ve “normal” toplumsal ilişkileri koruyarak sağlamak, bu başaramadığı için uyuşmazlık ortaya çıktığında da uyuşmazlığı çözmek üzere tasarlanmış bütün eylemleri kapsar.(Richthofen ve diğerleri, 27)

Son yıllarda çalışma ilişkileri ve çalışma barışının sağlanması önem kazandıkça, sosyal devlete bu alanda yüklenen işlevler de artmış ve arabuluculuk vb. kurumsal düzenlemeler daha çok benimsenmeye başlanmıştır.

2.4. İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi Politikaları

Post-fordist üretim yöntemleriyle üretim alanı ve emek süreci krizden çıkacak

şekilde yeniden örgütlenmiş olsa da, bunun önünde bazı engeller bulunmaktadır. Bu engeller, istihdam biçimlerinde esnekliği sağlayacak yeni istihdam biçimlerinin kullanılması, çalışma koşullarının esnekleştirilmesi gibi hukuksal düzenleme alanına ilişkin engellerdir. Bu da devletin hukuksal ve kurumsal düzenlemeler çerçevesinde işgücü piyasasına müdahalesinin en az düzeye indirilmesi yönünde değişimi gündeme getirmiştir.

İşgücü piyasasının serbestleşmesi ve esnekleştirilmesi yönünde politikalar izlenmektedir. Çalışma hayatını düzenleyen yasaların serbestleştirilmesi yoluyla gerek işletmelerin üretim kapasitesinin piyasa ve rekabet koşullarına uyumunun sağlanması gerekse çalışanların sosyal ihtiyaçlarına cevap verebilmesi amacıyla, yasalardaki katılığın yumuşatılarak taraflara daha fazla serbesti tanıyan sistem yerleştirilmeye çalışılmaktadır. (Uyanık, 540)

2.5. Ücret Esnekliği ve Ücret-dışı İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi Eğilimi

Rekabet gücünü artırmak için bir çok ülkenin uyguladığı hedeflerden biri de, makro ekonomik düzeyde ücret ve fiyat esnekliğinin sağlanmasıdır. (Erdut T, 29-31)

Küreselleşme sürecinde rekabet gücünü sağlamak açısından işletmelerin maliyetlerinin ve özellikle işgücü maliyetlerinin düşürülmesi hedeflenmektedir. Artan rekabet, işgücü maliyetleri üzerinde aşağıya doğru baskı oluşturmaktadır. Bu nedenle işveren kesimi, başta ücret politikası olmak üzere işgücü maliyetlerini oluşturan bütün unsurları rekabet gücü yaratılmasına uygun olarak belirlenmesini talep etmektedir.

Ücret esnekliğinin sağlanması amacıyla, kamu sektöründe ücretleri enflasyona endeksleme yönteminden vazgeçilerek, verimlilik esasına dayalı ücret politikalarının ön plana çıkartıldığı ücret politikaları izlenmeye başlanmış, diğer yandan ücret dışı işgücü maliyetlerini azaltıcı uygulamalara geçilmiştir. (Uyanık, 541)

2.6. Aktif İstihdam Politikaları

İşgücü piyasasının düzenlenmesinde, aktif işgücü politikaları gündeme gelmiştir. İşsizlik sigortası, işsizlik yardımı gibi araçlar işsizlikle mücadelede pasif politikalar olarak nitelendirilirken, mesleki eğitim, yeniden eğitim, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi gibi politikalar aktif işgücü piyasası politikaları olarak nitelendirilmektedir. (TISK, 65) Mevcut kaynakların işsizlik

sigortası gibi yardımlardan çok, doğrudan istihdam yaratmaya yönlendirilmesi amacı güdülmektedir.

Küreselleşme ve yeni rekabet koşullarında, bir taraftan artan işsizlik diğer yandan işsizlik sigortası gibi sosyal yardımların artan yükü nedeniyle, aktif istihdam politikaları benimsenmiştir.

II. İŞGÜCÜ KORUMA POLİTİKALARI ve MODELLERİNDE TEMEL DEĞİŞİKLİKLER

1. İŞGÜCÜ KORUMA POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM

1.1.Sosyal Koruma Kapsamında İşgücü Koruma Politikaları

Sosyal koruma, bireylere ekonomik ve sosyal hakları için güvence sağlamayı amaçlayan sosyal politikalara göre biçimlenir. Sosyal koruma devletin bireyleri sosyal risklerden korumak için sağladığı olanak, hizmet ve yardımların tümünü kapsar.

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), sosyal korumayı, hane halkları ve bireyleri düşük ya da azalan yaşam standartlarına karşı korumak, temel risklere ve gereksinimlere yanıt verebilmek için oluşturulan, kamu ya da kolektif düzenlemeler ile yardım sağlanması olarak tanımlamaktadır. (Gökbayrak, 242)

İşgücünün korunması, sosyal korumanın en önemli konularından biridir. İşgücünün korunması sistem içinde emeğin yeniden üretimine de hizmet eder. İşgücünü, çalışmadan kaynaklı risklere karşı korumak için sosyal güvenlik sistemleri oluşturulur ve devlet de bu sistemleri destekler, sistemlerin işleyişini izler, denetler ve işleyişe katkı yapar.

Sosyal devletin işgücünü korumaya yönelik görevleri şu temel başlıklar altında toplanabilir :

-asgari hayat standardını sağlamak (asgari yaşam koşullarını sürdürmeye yetecek bir asgari ücret düzeyi belirlemek, sosyal ücreti vb. belirlemek ve uygulamak)

-çalışma hakkını ve özgürlüğünü yaşama geçirmek

- asgari çalışma koşullarını düzenlemek ve uygulamak

-sağlık ve güvenlik hakkını korumak ve geliştirmek

-sosyal güvenlik hakkını korumak ve geliştirmek

Kitlesel üretime ve tüketime dayanan fordist üretim modeli, birikim sürecinin sürekliliğinin sağlanmasını ve bunun için, işgücünü yeniden üretilmesini ve sistem içinde tutulmasını amaçlayan sosyal koruma politikalarıyla desteklenmiştir. Fordist üretim modelinden post-fordist üretim modeline geçiş, bu gerekleri de önemli ölçüde azaltmış, böylece sosyal devlet ve sosyal koruma mekanizmalarının güçlendiği bir dönemden, sosyal koruma politikalarının yeni işlevlerle tanımlandığı yeni bir döneme geçilmiştir.

1.2. İşgücü Koruma Politikalarında Değişim

1.2.1. Standart Korumadan Bireyselleştirilmiş Koruma Politikalarına Geçiş

Sosyal refah devletinin geliştiği dönemde ortaya çıkan sosyal politika anlayışı, toplumu oluşturan bireyler arasındaki çeşitliliğin gerek ekonomik gerek sosyal ve hukuksal açıdan asgari düzeye indirgenmiş yani sosyo-ekonomik farklılıkların ortadan kaldırıldığı toplum modeline dayanmaktadır. Bu modelde, ücretlerin ve çalışma şartlarının standartlaştırılması, hak ve özgürlüklerin standartlaştırılması, eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik gibi hizmetlerin artırılması ve belirli bir standarda ulaşması konusunda devletin ve diğer sivil toplum örgütlerinin yükümlülüğü söz konusudur. (Gökbayrak, 242) Bugün, refah devletinin standart toplumu yerini, çıkarları farklılaşmış, kutuplaşmış işgücü kesimi ve ekonomik ve sosyal dengeleri alt-üst olmuş bir toplum almaktadır. Ücretler ve çalışma koşulları açısından eşitliği, standartlığı sağlamaya yönelik tek tip kurallar yerini, nitelik-verimlilik temelinde farklılaştırılmış bireysel çalışma koşullarına olanak tanıyan esnek kurallara bırakmıştır. Böylece, standart toplum oluşturma hedefinden de uzaklaşmış olmaktadır. İş hukuku, sosyal güvenlik ve diğer sosyal koruma sistemlerinde tek-tipliğin, standartlığın yerini esnek sistemler almaya başlamıştır.

1.2.2. Piyasa Ekonomisine Eklemlenmeye Dayalı Koruma

Toplumsal bütünleşmeyi hedefleyen politika yönelimi, yerini “piyasanın rekabet ve etkinlik” stratejileriyle uyuma bırakmıştır. (Özügürü, 64)Yeni yaklaşım gereği, sosyal politika, rekabetçi piyasanın kimi olumsuz sonuçlarıyla mücadele etme sınırlarına çekilerek, dolaylı yoldan piyasanın rekabet ve etkinlik stratejileri ile uyumu esas alan bir politika yönelimi ile donatılmıştır. (Özügürü, 66)

Toplumsal koruma modeli de, piyasanın rekabet ve etkinlik stratejileri ile uyumu gözetecek şekilde değişmiştir. Bu değişlikle, refah devletinin toplumsal koruma modeli kapsamında toplumsal bir değere ve temel insan hakkına dönüşen ve devlet güvencesinde olan sağlıklı yaşama ve çalışma hakkı, işçinin ve çalıştığı işletmenin piyasayla eklemlenme düzeyiyle ilişkilendirilmiştir.

Çalışma koşullarında esnek uygulama, istihdam alanı ve ucuz ara mal kaynağı olarak görülen ve çoğunluğu kayıt dışı sektörde yer alan küçük ve orta ölçekli işletmeleri desteklemenin ön koşulu olmuştur. İşçilerin işyerlerindeki sağlık, güvenlik haklarının uygulanmasında, eşitsiz rekabeti önleme ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin kurulmasını, gelişmesini ve rekabet edebilirliği engellememe ilkelerinin ön koşul olarak getirilmesi, bu uygulamaların piyasa ile eklemlenme ölçüsünde gerçekleştirileceği yani görece olduğu kaygılarını desteklemiştir. (Piyal, 154)

Sağlık ve güvenlik hakkı, işletmenin ve işçilerin birikim sürecine katkı yapma ve bu amaçla piyasa ile eklemlenme düzeylerine göre farklılaşacak ve tabakalaşacaktır. (Piyal, 154)

Piyasa ile eklemlenen işletmelerin ve bu işletmelerin işgücü gereksinimini karşılayan işçilerin sağlık ve güvenlik standartları diğerlerinden yüksek olacaktır. İşçi, piyasaya eklemlenme kapasitesi ve birikim sürecine katkısı azaldığı ölçüde, kaçınılmaz olarak daha sağlıksız ve güvenliksiz işyerlerinde ve işlerde çalışmayı koşulsuz kabul edecektir. Yeni sosyal koruma yaklaşımının, “piyasa ekonomisine eklemlenmeye dayalı bir koruma anlayışı”na dayandığı söylenebilir. (Piyal, 154)

Yeni model bu işletmelerde çalışan ve çalışma ve yaşama koşulları görece daha iyi olan işçilere daha yüksek standartlar öngörürken; rekabet gücü olmayan, çoğunluğu kayıt dışı sektörde yer alan, sağlıksız ve güvenliksiz işyerlerindeki işçilere, gereksindikleri üst düzeyde korumayı değil, düşük sağlık ve güvenlik standartlarını sunmuştur.

2. İŞGÜCÜ KORUMA MODELLERİNDE DEĞİŞİM

2.1. Telafi Etmekten Önlemeye Dayalı Koruma Modeline Geçiş

İşgücünü korumaya yönelik sistemler, çalışanları çalışma hayatından kaynaklanan risklere karşı korumak için iki tür önlemi içerir:

- Çalışanların karşı karşıya kaldığı riskleri önlemek, azaltmak
- Risklerin sonuçlarını telafi etmek

İşgücünü koruma sistemlerinde öncelikle, risklerin telafi ve etkilerinin ortadan kaldırılmasına yönelik sosyal güvenlik sistemleri yer almıştır. Çağdaş sosyal güvenlik sistemleri, risklerin olumsuz sonuçlarını tazmin etmekten çok, riskleri önleme yönünde evrilmektedir. Çünkü, sosyal riskleri önlemek, sosyal korumanın önemli ve öne çıkan bir boyutudur. Riskleri, ortaya çıkmadan görünür hale getirebilmek ve bu yönde önlemler almak ve/veya riskin olumsuz sonuçlarını en aza indirmeye çalışmak hem rasyonel hem de sistemler üzerindeki mali baskıları azaltıcı bir yaklaşımdır. (Gökbayrak, 253)

2.1.1. Önlemeye Dayalı Koruma

Emeğin korunması anlamında ele alındığında, önleme kavramı, öncelikle olayları, tartışmaları, uyuşmazlıkları, iş kazalarını, meslek hastalıklarını varolan mevzuata uygunluk sağlayarak önleme çabasını tanımlar. (Riethofen ve diğerleri, 12) Önleme kısaca, yasalara aykırılığın ortaya çıkmasını engelleyici faaliyetleri kapsar.

155 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesinin ikinci paragrafında, önlemenin amacı; “işten kaynaklanan, işe bağlı olan ve işte meydana gelen kazaları ve sağlık zararlarını ve çalışma ortamına içselleşmiş riskleri olası en alt düzeye indirmek” olarak belirlenmiştir. Pek çok ülke, Avrupa Birliği’nin Çerçeve Direktifi olan 89/391/CEE’ de yapılan tanıma uygun bir tanım benimsemiştir. Buna göre önleme teriminden işin bütün aşamalarında var olan riskleri önlemek veya en aza indirmek için alınmış ya da alınması öngörülen tüm önlemler anlaşılır. (Riethofen ve diğerleri, 43)

Önleme giderek, teknik, toplumsal, tıbbi, psikolojik, ekonomik vb. tehlikelerin tümünden sakınmayı amaçlayan bir kavram olarak tanımlanmaya başlamıştır. (Riethofen ve diğerleri, 13)

“..Önlemenin amacı; bireylere uzun, üretken ve sağlıklı bir yaşam sürdürme olanağı sağlamak ve o ölçüde bireylerin, işletmelerin ve toplumun genelinin yaşadığı olayları, olası her yolu deneyerek önleyememiş olmanın katlanarak artan maliyetlerini azaltmaya katkı yapmaktır. Bugün, çalışma dünyasında, önleme, yalnızca kısa ve orta erimli üstünlükleriyle değil, ulusal ve sektörel düzeylerle, işletme düzeyinde uzun erimli ekonomik, sosyal politika hedeflerini destekleyerek ve çalışma kapasitesinin, üretkenliğin, kalitenin, işçilerin güdülenmesinin, istihdam güvencesinin sürdürülmesini sağlama üstünlükleriyle de öne çıkmakta ve bu nedenlerle bireyin toplumda onurlu bir yaşam sürdürmesinin ve işletmenin (küresel) piyasada başarılı bir rakip olabilmesinin belirleyici bir önkoşulu olarak görülmektedir.” (Riethofen ve diğerleri, 12)

2.1.2. Önleme Dayalı Koruma Modelinin Arkasında Yatan Bazı Gerçekler

Bugün işgücünü koruma politikalarında, önleme politikasının öncelikli ve ağırlıklı olarak benimsenmesinde etkili hususların başında, “önlemenin, ödemekten iyi” olması gelmektedir. Sağlık alanında olduğu gibi diğer alanlarda da riskleri önlemenin, tedavi etmek ve olumsuz sonuçlarını telafi etmekten daha az masraflı bir yol olduğu bilinmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri içerisinde harcanan kaynak miktarının yüksekliği karşısında, kaynakların azaltılması ve devletin sosyal güvenliğe sağladığı katkının küçültülmesi gibi nedenlerle, önleyici politikaların uygulanmasına ağırlık verilmeye başlanmıştır.

1980’li yılların sonundan itibaren işsizlikle mücadelede pasif politikalardan aktif politikalara geçilmesi de aynı maliyetleri azaltma yaklaşımının yansımasıdır.

Artan sayıda sanayileşmekte olan ülkede, önlememenin yol açtığı ekonomik ve toplumsal maliyetler, finansal anlamda taşınamaz, siyasi anlamda da kabul edilemez düzeylere ulaşmıştır. Riskler giderek sigortalanmamakta, hatta sigortalanamaz hale gelmekte; işçilerin çıkarlarına zarar vererek ilerleyen bu süreç, aslında işverenlerin çıkarlarını da zedelemektedir. Bu sürece, olay sonrasında yapılan düzeltici müdahale yetersizliği de eklenmektedir. (Richtofen ve diğerleri, 16)

Pek çok ülkede önleme-dışı önlemlerin ekonomik maliyetleri hızla artmakta, sigorta bu maliyetlerin yalnızca küçük bir oranını düzenli olarak karşılamaktadır. İngiltere’de yapılan araştırmalar, sigortasızların (ve giderek sigortalanamayacak olanların) ortalama maliyetlerinin şu an sigortalı olanların maliyetlerinin 8-36 katına ulaştığını göstermektedir. Bu ve benzeri pek çok etmen, yeni önleme stratejilerinin gerekliliğini kanıtlamaktadır. (Richtofen ve diğerleri, 16)

ABD’nin sanayi verilerine göre, her yıl iş kazaları nedeniyle yitirilen işgünü sayısı, grevlerde yitirilenin on katıdır. Önleme yönelimli daha etkili bir iş denetim sistemi sayesinde çalışma koşulları iyileştirilip, işgünü kayıpları işçi başına yılda bir gün azaltıldığında, ülkenin mal ve hizmet üretimine 15 Milyar dolarlık bir çıktı daha ekleneceği hesaplanmaktadır. (Richtofen ve diğerleri, 15)

2.2. Koruma Önlemlerinde Standartlıktan Uzaklaşma

2.2.1. Risk Değerlendirmesi ve İşyeri Bazlı Önlemler

Çalışma standartları, işverenlerin ve çalışanların bireysel tercihlerine göre esnekleştirilebilecek şekilde düzenlenmekte, iş sağlığı ve güvenliği alanındaki

mevzuat ise; standart önlemler yerine her işyerinde risk değerlendirmesine göre farklı önlemler setinin alınmasına yol açacak şekilde değişmektedir.

Diğer yandan, koruma kavramının önlemeyle daha fazla özdeşleştirilmesi, önlemeye yönelik işyeri bazlı önlemlerin önemini artmıştır.

İşyerlerinde çalışma ortam ve koşullarından kaynaklı risklerin önlenmesi yaklaşımının benimsenmesi, bu amaçla işletme düzeyinde risk değerlendirilmesi ve yönetimi sistemlerinin geliştirilmesini gerekli kılmıştır. İşyerlerinde sağlık ve güvenlik yönetimi, tehlike ve risk düzeyini risk altında çalışanların ve etkilenme olasılığı bulunan diğer kişilerin kabul edebileceği düzeye indirmeyi sağlamak amacıyla, tehlike ve risk tanımlama ve denetlemesini içermektedir. (Richthofen ve diğerleri, 52)

Pek çok ülkede risk değerlendirmesi yönetimiyle ilgili mevzuat değişiklikleri yapılmaktadır. AB'de yeni yasal düzenlemeler, işletmelerin iyi yönetim ve risk değerlendirmelerini geliştirmek suretiyle işgücünün korunmasını içeren bir yönetim sistemi geliştirmeleri için işverenlere olanak sağlamaya önem vermektedir. (Richthofen, 71)

İş mevzuatlarında işverenlerin sorumluluklarını yerine getirmelerini kolaylaştırıcı ve kontrol edici yeni bir yaklaşım benimsenmiştir. İşverenler, çalışanların aynı düzeyde korunmasını sağlamak koşuluyla, farklı kurallar uygulayabilirler. (Richthofen, 72)

Risk değerlendirmesi sonucunda, her işyeri özelinde, işyeri sağlık ve güvenlik programı oluşturulmaktadır. Her işyerinde risk düzeylerinin farklı olması, bu risklerin önlenmesinde de standart önlemler yerine, işyerine özgü değişebilen önlemler alınmasını getirmektedir. Bu uygulamayı kolaylaştırmakla birlikte, önlemler açısından standartlıktan uzaklaşmayı ve bu şekilde koruyucu önlemlerin iş mevzuatlarında sadece çerçevesinin çizilmesi sonucunu doğurmuştur.

2.2.2. İstihdam Biçimine Göre Değişen Çalışma Standartları

Standart-dışı istihdam biçimleri, standart çalışma biçimlerine göre düzenlenmiş iş yasalarının düzenlemelerini aşarak, işgücü piyasasının talep ettiği istihdam esnekliğini sağlamak üzere ortaya çıkmış ve yaygınlaşmıştır. Standart-dışı istihdam biçimleri, standart istihdama göre düzenlenmiş olan iş yasalarının kıyısında kalan, yasal boşluklar nedeniyle ya da uygulama kaynaklı nedenlerle, standart istihdamdakilere görece eşit haklardan yararlanamayan korumasız işgücü kesimini ortaya çıkarmıştır. Bu haliyle, standart-dışı çalıştırma, güvencesiz ve ayrımcı çalışma koşullarıyla eşleşmiştir.

İş mevzuatı, uzun yıllar standart-dışı çalışma biçimlerini yeterince düzenlememiştir. Bu tür çalışanların da kapsama alınması ve diğer çalışanlara görece eşit haklardan yararlandırılmaları üzere düzenlemeler getirilmesi yönünde bir gelişim gözlenmekteyse de, bu; yeterli değildir. Özellikle uzaktan çalışma, çağrı üzerine çalışma gibi çalışma modellerinde, işveren sadece çalışma süresine göre ücret ödenmekte, sosyal ücret ödemeleri söz konusu olmamaktadır.

Diğer yandan, standart-dışı çalışanların, diğerlerine görece eşit haklardan yararlanması yönünde bir gelişim zorlansa da, bunu uygulamaya geçirmede zorluklar bulunmaktadır. Çünkü, bu tip istihdamın özelliği ucuz çalıştırma olup, genellikle kayıt-dışı çalıştırıldıklarından uygulamanın denetlenmesi güçtür.

2.2.3. Risk Gruplarına (Kadın İşgücü, Çocuk İşgücü, Özürlüler) Yönelik Özel Koruma Düzenlemelerinin Geliştirilmesi

Kadın işgücü, özellikle kısmi süreli çalışma ve diğer esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasıyla daha fazla istihdam edilir olmuş, diğer yandan, enformel sektörün büyümesiyle, ağırlıklı olarak bu sektörde istihdam bulan kadın ve çocuk işgücünde artışlar gözlenmiştir.

En alt çalışma standartlarında çalıştırılan kadın, çocuk ve özürlüler, risk grupları olarak istihdam içinde ayrıca korunması gereken bir grup olarak ortaya çıkmıştır. Koruma modellerinde, risk grupları, en düşük çalışma standartlarına sahip gruplar olarak özel önem kazanmıştır. Bu nedenle risk gruplarına yönelik, özel koruyucu düzenlemeler ile özel koruma politika ve programları geliştirilmiştir.

2.3. Önlemlerin Belirlenmesinde Maliyet-Yarar Dengesi Gözetilmesi

İşçilerin sağlığına, güvenliğine ve iyilik haline, finansal değerlendirmelerden daha çok ağırlık verilmesi gerektiğini ileri süren eski mevzuat iptal edilmese bile, en azından eşit ağırlık verilmesini sağlayacak biçimde törpülenmiştir. (Richthofen ve diğerleri, 18)

Almanya'da ve bazı Avrupa ülkelerinde, kamu yönetimi yasaları "orantısız önlemler" önermek için dayanak olarak kullanmayı yasaklamıştır; başka bir anlatımla, önlemlerin maliyetinin, önlenmesi amaçlanan risklerle orantılı olması öngörülmüştür. Norveç'teki politika ise, ekonomik maliyetler öngörülebildiğinde, bireysel önlemler alınmadan ve ceza verilmeden önce, bunların olası sonuçlarının irdelenmesi koşulunu getirmiştir." (Richthofen ve diğerleri, 20)

III. İŞGÜCÜNÜ KORUMA ARAÇLARINDA (KURUMSAL VE YASAL) DEĞİŞİM

1. KURUMSAL DÜZEYDE DEĞİŞİM

1.1. Özelleştirme ve Adem-i Merkezileştirilme Eğilimlerinin Etkisi

İşgücü piyasaları ve sosyal güvenlik alanları da hızla serbest piyasa ağırlıklı etki alanı içine çekilmekte, bu alanların hızla özelleştirilmesi hedeflenmekte olup; bu yönüyle özelleştirme, refah devletinin zayıflatılması anlamına gelmektedir. (Sapancalı, 73)

Dünyada hemen her alanda egemen olan tekelden rekabete, resmiden özele geçiş ve devletin küçültülmesi gereğine işaret eden görüşler çerçevesinde, işe yerleştirme hizmetlerinde de devlet tekeli kaldırılmıştır.

Kamu hizmetlerinin reform ihtiyacı çerçevesinde, kamu hizmetlerinin rasyonalizasyonu yanında, kamu hizmetlerini kullanıcılarına daha ulaşılabilir kılmak için, hizmetlerin vatandaşa daha yakın yetkililere devri yani kamu hizmetlerinin adem-i merkezileşmesi ve etkinliği artırmak için yeni örgütsel yapılarla daha birleşik bir sistem oluşturma eğilimleri artmaktadır.

Diğer yandan, merkezi devletin düzenleme, denetleme ve yaptırım yetkileri yerel birimlere devredilmektedir. Bu tür yerelleştirme politikaları özelleştirmeler ve kamu kesiminin tasfiyesi olarak kullanılmaktadır. (Güler, 81) İstihdam kurumlarının merkezi örgütlenme yapılarının yerel örgütlenmeye daha fazla ağırlık verecek şekilde değiştirildiği görülmektedir.

1.2. Yönetişim Yaklaşımının Etkisi

Devlet ve sendikaların sosyal alandaki rollerinin sınırlandırılması, kamu ve özel sektör arasında yeni bir rol paylaşımı ortaya çıkmakta, kamunun kural koyma erki özel sektörle paylaşılmaktadır. Bu paylaşımın bir örneği, “yönetişim (governance)” modelidir. Yeni kamu ve ekonomi yönetimi anlayışının adı olan “yönetişim”, merkezileşmeden ademi-merkezileşmeye, kaynak dağıtımını sağlayan devletten düzenleyici devlete, kamu hizmetlerinin yönetiminden piyasa ilkeleri doğrultusunda bir kamu idaresi anlayışına ve devletin öncülüğünden özel sektör ve kamunun işbirliği ilkelerine geçişin ifadesi olmaktadır. (Şenalp, Reyhan, Köse, 307) Yönetişim, yarı-resmi sivil toplum örgütleri temelinde, yarı-kamu otoritesi giydirilmiş devlet dışı kurullardan oluşturulacak bir yönetim yapısıdır.

Yönetişim modelinde kamuya, piyasaların etkin çalışması ve rekabetin artırılmasını sağlama işlevi verilir ancak bu işlev sadece bürokrasinin sorumluluğuna bırakılmaz, bürokrasi bu sorumluluğu sivil toplum kuruluşları ile paylaşır. İstihdam politikalarını belirlemekle görevli istihdam kurullarının yerleştirilmesi ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini de içerecek biçimde yeniden yapılandırılması örneğinde olduğu gibi.

Kamu yönetimi reformları çerçevesinde, kamu yönetiminin toplumsal rolünün, üretim alanından çekildikçe, düzenleme ve denetleme alanındaki etkilerinin güçleneceği ileri sürülen savlar arasındadır. Oysa, devletin bu alanlardaki etkinliği de; bu alanlardaki yetkilerinin paylaşılması ile azalmaktadır.

Sosyal koruma çerçevesinde yeni yaklaşımlarda, sosyal koruma alanında kamunun önemli rolü bilindiği halde, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamunun ötesinde, farklı paydaş, program, kurum ve araçlara yönelmekte ve bu bağlamda ortaya konulan sosyal koruma programlarının tasarım, finansman ve uygulanmasında yönetim ve katılım üzerine odaklanılmaktadır. (Gökbayrak, 243)

2. DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜNÜN SİVİL TOPLUM KURUMLARI ve DÜZENEKLERİ İLE PAYLAŞILMASI

2.1. Uluslararası Sivil Toplum Örgütlerinin Düzenlemeleri

Devletin yasalarla çalışma yaşamına ilişkin norm koyma yetkisinin özel sektörle paylaşıldığı görülmektedir. İşletmelerin sosyal sorumluluğu adı altında gösterilen bu paylaşım, özellikle çok uluslu şirketlerin denetimden bağımsız yapısından kaynaklanmakta ve işletmelerin izlemeyi üstlendikleri “yürütme ilkeleri” çerçevesinde sosyal boyutu içeren ilkelere dayanmaktadır. Gönüllü nitelik taşıyan, uyma zorunluluğu bulunmaksızın piyasanın beklentilerine yanıt vermek için hazırlanmış, hukuksal bir anlam taşımayan bu ilkelerin yer aldığı belgelerin hazırlanmasına, işletmeler ve diğer aktörler yanında belirli hallerde devlet ve hükümetler arası örgütler de katılabilmektedir. (Erdut, 40) Bu uygulamalar, sendikalar olmaksızın da işletmelerin sosyal amaçlar öngörüp, buna uygun davranabileceklerini göstermeye yönelik bir uygulama olarak da değerlendirilebilir.

Özellikle uluslararası alanda, işletmelerin ürün ve üretimlerinde standartlık sağlanması ve haksız rekabetin önlenmesi amaçlı uluslararası örgütlenmeler, giderek çalışma koşullarına ilişkin standartlar da geliştirmeye başlamışlardır. Bunların en önemlilerinden biri, Uluslararası Standardizasyon Örgütü(ISO)’nün, giderek çalışma koşullarına da adaptasyonu olan çevre yönetimi ile ilgili olarak geliştirdiği “ISO 14000” olarak bilinen standart serisidir.

ABD kökenli bir hükümet dışı örgüt olan ve şirketlerin sosyal sorumluluğu konularında çalışmalar yürüten Ekonomik Öncelikler Konseyi (CEP)'nin kurduğu Akreditasyon Ajansı, ISO standartlarının benimsenmesine benzer bir yöntemle uluslararası insan hakları ve işçi hakları için SA800 (Social Accountability/ Sosyal Sorumluluk 8000) adını taşıyan bir sosyal sorumluluk standardı geliştirilmiştir. SA8000 başlangıçta çokuluslu şirketlere mal veren alt firmaların sosyal sorumluluğunun belgelenmesi amacıyla oluşturulmuş daha sonra ulus ötesi şirketlerin sosyal sorumluluğu için kullanılmaya başlanmıştır. (Erdoğan,157) SA8000, sosyal hükmün çok ötesine geçen adeta bir uluslararası iş yasası niteliği taşıyan hükümler içermektedir. (Erdoğan, 159)

Çokuluslu şirketlerin sosyal sorumluluklarını belirlemeye yönelik bir başka tür belge de davranış ilkeleridir. İlkeler gönüllülük esasına dayalı olarak işletilmekte olup, genel etik ilkelerden ibarettir. (Erdoğan, 160) Bir başka davranış kodu da, işveren örgütleri, sendikalar veya devlet örgütleri tarafından veya bu örgütlerin koalisyonları tarafından benimsenen ve şirketlerin abone olduğu kodlardır. Sosyal etiketleme de bir tür davranış kodudur. Sosyal etiket sistemi, bir şirketin ürettiği mal ve hizmetlere ilişkin sosyal koşullar hakkında çok açık bir mesaj verir. (Erdoğan, 160-161)

Bu tür davranış kodlarını geliştiren örgüt ve girişimler genellikle hükümet dışı örgüt ve girişimler olmakta, şirketlerin gönüllülük temelinde katılımına dayanmakta ve şirketler üzerinde bağlayıcılığı olmasa da, çalışma koşulları açısından bir tür denetim uygulanmakta ve hukuken yaptırım olmasa da etkili olmaktadır.

2.2.Sosyal Ortalık Çerçevesinde İşçi ve İşveren Örgütlerinin Katılımı

Sosyal taraflarla, devlet arasında amaçta birliğe dayalı işbirliği yaklaşımı, sosyal ortaklık olarak adlandırılan bir kavramın geliştirilmesine yol açmıştır. Sosyal ortaklık, gerek devletin, gerek başlıca işverenlerin ve işçi örgütlerinin üyelerini her düzeydeki karar mekanizmalarında yani ulusal işkolu, işletme düzeylerinde ve çalışmaya ilişkin sosyal politikaların uygulanmasında temsil etmelerini ifade etmektedir. (Adams, 67)

Devletin, endüstri ilişkileri sistemine doğrudan müdahalesi azalırken, sosyal tarafların endüstri ilişkileri sistemini de içine alan sosyal politikaların oluşturulması sürecine etkisi ve katılımı artmaktadır.

Sosyal taraflar, iş mevzuatın hazırlanmasına ortak edilerek, ortak kurullarda temsil edilmeye başlanmıştır. AB'nde hükümetler, işçi ve işveren örgütlerinin katılımıyla; standartlar, rehberlik ve uygulama kodlarını işbirliği içinde düzenlenmektedir. (Richthofen, 72)

3. DEVLETİN DENETİM ROLÜNÜN SORGULANMASI VE SİVİL TOPLUM KURUMLARI / DÜZENEKLERİ İLE PAYLAŞILMASI

Sosyal devletin görevi, sadece yasal düzenlemelerle çalışma yaşamına ilişkin normları saptayarak, işçilere asgari çalışma koşulları ile sağlıklı çalışma ortamı ve sosyal güvenlik hakkını sağlamakla kalmayıp, bu yasal düzenlemelere uygunluğun denetimini de yapmaktır. Sosyal devletin çalışma hayatına müdahalesi açısından iş denetimi, bir araçtır. Bu anlamda iş denetiminin görevleri şunlardır :

-çalışma koşullarının asgari standartların altında oluşumunu önlemek,

-çalışma ilişkilerinin yasalar ve işçi-işveren arasında belirlenmiş özel düzenlemeler çerçevesinde işleyişini sağlamak,

-çalışma koşullarının ve ortamının yasal kurallara uygun olarak oluşmasını sağlamak.

İş denetimi, bu görevlerini yaparken devletin sosyal koruma politikalarından bazılarının yerine getirilmesine de hizmet eder. Bunlar;

-sosyal taraflar arasında çalışma barışını kurmak,

-işverenler arasında haksız rekabeti önlemek,

-yasal çerçevesinde ekonomik açıdan güçsüz olan işçiyi koruyarak, işçi ve işveren arasında sosyal adalete dayalı denge kurmak.

3.1. Denetimin Sivil Toplum Kurumları ve Düzenekleri ile Paylaşılması

3.1.1. Denetimin Özelleştirilmesi Eğilimleri

Gelişmekte olan ülkelerde iş denetimi, kalkınma/gelişme hedeflerine katkı sağlayıp sağlamadıkları hususunda, eskiye göre daha fazla sorgulanmaktadır. Bu ülkelerin çoğunda, "yapısal uyum" olarak adlandırılan programların ya da kamu

yönetimi reformlarının yöneticileri, devletin küçültülmesini ve hatta kamusal iş denetiminin lağvedilmesini salık veren bir görüşü savunmaktadırlar. (Richthofen, 72)

Denetimin devlet sorumluluğundan uzaklaştırılması veya bu işlevin özelleştirilmesi, bugün tartışılan konular arasındadır. Kendi kendini denetim rejimleri adı verilen iç denetim yöntemleri uygulandıkça, bu tartışma da yeni bir boyut kazanmıştır.(Richthofen, 66) Ancak, bu yöntemlerin işletme dışında bağımsız devlet denetimini ikame ettiğini söylemek mümkün değildir. Daha çok, devletin bu işlevini tamamlayıcı bir işlev taşıdıkları söylenebilir.

İş denetimi, sadece hükümetlerin anayasal sorumluluğu nedeniyle değil, fakat aynı zamanda özelleştirmenin geçerli bir alternatif olmaması nedeniyle de devletin temel bir rolü olarak kalmaya devam edecektir. Her şeyden önce aksini yapmak, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ) İş Denetimine İlişkin 81 sayılı Sözleşmesinden vazgeçmeyi gerektirecektir ki, Sözleşmeyi onaylayan ve uygulayan ülkelerin büyük kısmı, ileri sosyal politikaların ve çağdaş yönetimin bir göstergesi olarak Sözleşmeyi kabul etmişlerdir.

Diğer yandan, denetim işlevinin devredilmesi, kamunun korunması işlevini zayıflatacaktır. Ayrıca, özel denetim örgütleri açısından da olumsuzluklar söz konusudur: Birincisi, işverenlerin özel denetim kurumlarına karşı daha fazla dava açma eğiliminde olması, özel denetim kurumlarının yanlış uygulamalarından dolayı bu kurumların yöneticilerinin ağır mali borçlara maruz kalabilmesidir. Bir başka husus, özel denetim kurumlarına ödeme yapılması gereğidir. –her ne kadar bazı ülkelerde de devletin denetim örgütlerine de bazı ödemeler yapılsa da- (Richthofen, 67) Devletin temel rolü halen çok önemli olmaya devam etmektedir.

Sonuç olarak merkezi devletin denetim rolü, görünür gelecekte devam edecektir. Ancak bu hiç bir şeyin değişmez kalacağı anlamına gelmez.

3.1.2. İşyeri İç /Öz Denetim Yapılanmalarının Desteklenmesi

İşyerlerinde alınacak sağlık ve güvenlik önlemlerini belirleyen mevzuatlarda, işyerlerinde bir sağlık ve güvenlik yönetimi örgütlenmesinin kurulmasına ilişkin düzenlemeler artırılmıştır. İşyerlerinde sağlık ve güvenlik konularında uzman kişilerin çalıştırılma zorunlulukları getirilmiştir. Sağlık ve güvenlik önlemlerinin alınması ve denetlenmesi konularında sorumlu olacak uzman kişilerin de yer aldığı, işyeri sağlık ve güvenlik yönetiminin oluşturulması hedeflenmiştir. Sağlık ve güvenlik yönetiminin parçası olarak, “öz/ iç denetim mekanizmaları” uygulanmaya

başlanmıştır. Öz denetim mekanizmaları, sağlık ve güvenlik yönetimi, tehlike ve risk düzeyini risk altında çalışanların ve etkilenme olasılığı bulunan diğer kişilerin kabul edebileceği düzeye indirmeyi sağlamak amacıyla, tehlike ve risk tanımlama ve denetlemesini içermektedir. (Richtofen ve diğerleri,52)

Diğer yandan, işyerlerindeki risk değerlendirmesini yapmak için uzman vs. kaynakları yetersiz olan işletmeler, bu sorumluluklarını bu konuda uzmanlaşmış başka kişi ya da firmalara yaptırmakta, böylece işyerlerinde sağlık ve güvenlik yönetimi ve denetimi özel kişi ve kuruluşlara geçmiştir olmaktadır.

İş denetiminin görevi ise, bu özel kişi ve kuruluşlar tarafından yapılanların mevzuata uygun olup olmadığını denetlemekle sınırlı olmaktadır.

3.2. İş Denetiminin İşlevlerinin Yeniden Tanımlanması

Çalışma ilişkilerinin düzensizleşmesine ve esnekleşmesine yol açan bütün değişiklikler devlet adına kurallara uyulup uyulmadığını denetleme ve kurallara uyulmasını sağlama görevini üstlenmiş olan iş denetimini de, kuşkusuz etkilemektedir. Düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetleme konusundaki devletin rolü de yeniden sorgulanmakta ve biçimlendirilmektedir. İş denetiminin “yerine getirme” rolü ve bunu nasıl yapacağı üzerine tartışmalar yapılmaktadır.

3.2.1. Denetimin Mevzuatı Uygulama Rolünün Yeniden Tanımlanması

a) Geleneksel “katı” uygulama rolünün esnekleştirilmesi

Bir taraftan iş hukuku, sosyal güvenlik ve diğer sosyal koruma sistemlerinde tek-tipliğin, standartlığın yerini esnek normlar alırken, diğer taraftan normların uygulanması açısından da esneklik talebi gündeme gelmektedir.

Normların esnek uygulanması için iş denetiminin de yeniden yapılanması gerekir. Yeni denetim anlayışına göre iş denetimi çalışma koşullarının normatif yapıya uygun olup olmadığını sorgulamak ve uygunluğu sağlamaya katkıda bulunmak yerine, bu normların gerekleriyle ülkenin, sektörün, işyerinin gerçeklerini, gereksinimlerini ve rekabet yeteneğini uzlaştırmaya çalışan bir arabulucu işlev üstlenecektir. (Piyal, 2002: 5)

Devletin geleneksel uygulama rolü yanında, giderek daha çok ülkede sorunların arkasında yatan nedenleri çözmeye, daha esnek davranmaya yönelim görülmektedir.

b) Yol göstericiliğin ön plana çıkması

İş denetimini yerine getirtme rolü, yeniden tanımlanmaktadır: Denetimi yerine getirtme rolü, işverenin bu konudaki sorumluluğunu yerine getirmesini istemekle sınırlı değildir, yerine getirilmesini desteklemek, kolaylaştırmak ve en son olarak tepki vermeyi (yaptırım uygulamayı) içerir. Devletin yeni “yerine getirtme rolü” ihtiyaç olduğu yerde rehberlik ve desteğe önem verecek şekilde yeniden tanımlanmaktadır.

Önleme kültürüyle birlikte iş denetiminin danışmanlık rolü ve hizmetleri daha ön plana çıkar ve daha büyük önem kazanır. İş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili sorunların en düşük maliyetle nasıl önlenebileceği, bugün küçük atölyeler ve aile işletmelerinden büyük şirketlere kadar pek çok kesimde ilgi duyulan ve danışmanlık talep edilen bir konudur. (ÇSGB İTK-UÇÖ, 18)

Önleyiciliği temel alan yaklaşım, iş müfettişlerinden önce bir danışman olmasını, infaz rolünü ise tavsiyelerine uyulmayınca üstlenmesini bekler. (ÇSGB İTK-UÇÖ, 19)

Bugün bir çok denetim sisteminde, iş müfettişleri tarafından tavsiye, bilgi verme ve yayın sağlama ön plandadır ve özellikle iş müfettişleri güvenlik ve sağlık konularında teknik danışma sunma konusunda çok etkilidir. (Richthofen, 30)

Bu yöntemle, iş denetiminin yasal düzenlemeleri uygulatma işlevini, yaptırım uygulamaya gerek kalmadan önce yerine getirebilmesi öngörülmektedir. İlgili konularda bilgi verilmesi, öneride bulunulması ve ikna edilmesi suretiyle tarafların yasalara uygunluğun sağlanması konusunda harekete geçirilmesi kolaylaştırılacaktır. Bu yöntem sayesinde iş müfettişleri, işyerlerinde düzeltici, iyileştirici bir rol oynayacaktır.

Diğer taraftan, birçok iş denetimi örgütü bir taraftan yerine getirtme, diğer taraftan tavsiye ve bilgi verme arasında uygun bir denge sağlamakta güçlüklerle karşılaşmaktadır. (Richthofen, 30)

“Ekonomik güçlüklerin olduğu zamanlarda, kurallara aykırı davranmanın ortaya çıktığı ve kamu politikası olarak da sıklıkla bunun üzerine gidilmediği, tavsiye ve bilgi vermenin daha fazla tercih edildiği ve –popüler olmayan- uygulatma araçlarının kullanımından kaçınıldığı görülmektedir. Doğaldır ki bu, yakın hayati tehlike durumlarında uygulanmaz. Fakat bazı ülkelerde, işçilerin sağlığı ve refahı ile ilgili yasa ve düzenlemelere uygunluğun etkin bir şekilde yerine getirilmesini tehlikeye sokar (Richthofen, 30)”

3.2.2. Çalışma Barışının Sağlanması İşlevinin Ön Plana Çıkması

Çalışma ilişkileri giderek işyeri düzeyine inerken, işyeri düzeyindeki çalışma ilişkilerini düzenleyen hukuki düzenlemelerin uygulanmasını kontrol eden iş denetiminin işlevi de artmıştır.

Personel yetersizliği olmadığı sürece, iş denetimine çalışma ilişkilerini korumak ve geliştirmek görevi verilebilmekteyken (UÇÖ, 27), çalışma ilişkilerinin çeşitlenmesi ve istikrarsızlaşması karşısında bu görev daha da önem kazanmıştır. İş denetiminin çalışma barışını artırma konusundaki katkısı önem kazanmış ve birçok iş denetim örgütü bu anlamda yeni işlevlerini tanımlamıştır.

İş denetimi, uyuşmazlıkların çıkmasını önleyerek çalışma barışının artmasına hizmet eden ya da iş uyuşmazlıklarının çözümlenmesine katkı veren en temel aktörlerden biridir.

a) Bireysel ve toplu uyuşmazlıkların önlenmesi

İş uyuşmazlıklarının çözümlenmesi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün İş Denetimine İlişkin 81 sayılı Sözleşmesinde iş denetiminin görev ve işlevleri arasında açıkça sayılmasa da, işçi ve işveren ilişkilerinin geliştirilmesindeki rolü ile yakından ilgilidir. İş müfettişlerinin yasa ve yönetmelikleri gerektiği gibi uygulamasına yönelik tüm etkinliklerinin, işçi ve işverenler arasında uyuşmazlıkların çıkmasını engelleyici nitelikte olduğu kuşkusuzdur.

İş uyuşmazlıklarını önleme, sosyal diyalogu uyuşmazlık ortaya çıkmadan önce ve "normal" toplumsal ilişkileri koruyarak sağlamak, bu başlanmadığı için uyuşmazlık ortaya çıktığında da uyuşmazlığı çözmek üzere tasarlanmış bütün eylemleri kapsar. (Richthofen ve diğerleri, 27)

Taraflar arasındaki iletişimi kolaylaştırarak mevzuatın uygulanmasını, güvenlik ve sağlık önlemlerinin alınmasını hızlandıracak komitelerin kurulmasını önermek, işyeri düzeyinde örgütlenme hakkının kullanılmasını zorlaştıran psikoloji engelleri, taraflarla görüşerek ortadan kaldırmaya çalışmak gibi faaliyetler yürütülmektedir. (UÇÖ, 30) Bunlar da işçi ve işveren ilişkilerinin gelişmesini, birçok sorunun daha ilk aşamada, taraflar arasında çözümlenmesini sağlamaktadır.

Bugün bir çok ülkede, çalışma ilişkilerinden doğan iş uyuşmazlıklarının ortaya çıkmasını önlemek amacıyla, sosyal diyalogu artıracak önlemler geliştirilmekte ve iş denetimi elemanlarının da yer aldığı hizmetler sunulmaktadır. Fransa yanı sıra, Arjantin, Şili'de ve özellikle Japonya'da işçi, işveren ve örgütleri arasında ilişkileri geliştirmek üzere uygulamalar artırılmıştır. (Richthofen ve diğerleri, 27)

b) İş uyuşmazlıklarının çözümü: Toplu ve bireysel uyuşmazlıklarda arabuluculuk

Son yıllarda çalışma ilişkileri ve çalışma barışının sağlanması önem kazandıkça, iş denetimine bu alanda yüklenen işlevler de artmış ve iş denetiminin arabuluculuk rolü daha çok benimsenmeye başlanmıştır.

Tayland ve Fransa'da, uyuşmazlığın iş denetiminin arabuluculuğu veya hakemliğiyle çözülmesine olanak sağlayacak bir prosedür yürürlüktedir. Japonya'da bir uyuşmazlık çıktığında, taraflar çatışmayı bağımsız bir biçimde çözmeye çalışırlar, başarısız olurlarsa, arabuluculuk yapması ve hatta uzlaştırması için üçüncü bir tarafı (iş denetimi ve idare) göreve çağırırlar. (Richthofen ve diğerleri, 27)

Çalışma ilişkisi sona eren işçi ile işveren arasında bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda ise, bu; pek çok ülkede yargı yoluyla çözümlenmektedir. Türkiye'de ise, çalışma ilişkisi sona eren ve haklarının ihlal edildiğini ileri süren işçiler, yargı yoluna başvurmadan önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurabilmekte ve bu başvurular iş müfettişlerince incelenmektedir. Türkiye'de bireysel iş uyuşmazlıklarının çözümü, denetim faaliyetlerinin önemli bir oranını –son 10 yılda %50'nin üzerinde- teşkil etmektedir. 2002 yılından itibaren ise, bu tür başvuruların daha kısa sürede çözümlenebilmesi amacıyla, "tarafların uzlaştırılması" yöntemi kullanılmaya başlanmış olup, öncelikle uzlaştırma ile çözümlenemeyen konular denetim konusu haline gelmektedir. Uzlaştırmanın iş müfettişlerinin incelemelerinin önemli bir kısmını oluşturması, müfettişleri asıl etkinliklerinden uzaklaştırmaktadır.

4. YASAL DÜZENLEMELERİN NİTELİĞİNDE DÖNÜŞÜM

Küreselleşme döneminde çalışma hayatına ilişkin yasal düzenlemelerde de değişen sosyal politikalara paralel olarak, değişim gözlenmektedir.

4.1. İş Hukukunda Esneklik ve Kuralsızlaştırma Yaklaşımlarının Etkisi

Son yıllarda üretim süreçlerinde meydana gelen değişim ve dönüşümlere paralel olarak çalışma koşulları ve ilişkilerinde meydana gelen değişimler, iş hukukunun temel ilkeleri ve normlarında da yansımaları bulmuştur. Post-fordist üretim organizasyonunun özelliklerine paralel olarak, çalışma biçimi ve koşullarında ortaya çıkan esneklik ihtiyacına uyum sağlamak üzere çalışma hayatını düzenleyen

kuralların esnekleştirilmesi gündeme getirilmiştir. Bu esnekliği sağlamak üzere çalışma koşulları ve ilişkilerine ilişkin düzenlemelerde kurallardan kopuş yani kuralsızlaştırmadan söz edebilir. Kuralsızlaştırma, esnekliğin çalışma hayatını düzenleyen kurallara yansımadır. Bu iki kavram birbiriyle neden-sonuç ilişkisi içinde açıklanabilir.

Ekonomide giderek artan “istikrarsızlık ve belirsizliğin”, çalışma hayatına yansımadır, esneklik. Bunun çalışma hayatını düzenleyen kurallardaki “katı” ya da “yeknesak” lığın ortadan kaldırılması, çalışma hayatının daha az kural ve daha çok koşul ve ihtiyaçlara göre belirlenmesi anlamına geldiği kuşkusuzdur.

Kuralsızlaştırma, 1980’lere gelinceye kadar oluşmuş “belirli dengeleri ve kuralları çizilmiş” iş hukukunun temel ilkelerinin yeniden tanımlanmasını içeren bir süreci ifade etmektedir.

Yukarıda açıklanan tablonun, işçilerin bugüne kadar elde ettiği hakların elinden alınması, çalışma hayatının kuralsızlaştırılması ve iş hukukunun güçlü tarafın saptadığı bir kurallar bütününe dönüştürülmesi tehlikesini de içerdiğine dikkat çekilmesi gerekir. İş hukukunun varlık nedenleri açısından konuya bakıldığında, temel amacın, eşit olmayan işçi-işveren ilişkilerine biraz eşitlik getirmek, işveren karşısında güçsüz konumda bulunan işçiyi korumak olduğu görülmektedir. Günümüzün koşullarında işçiler açısından bu gereksinimin değiştiğini ifade etmek mümkün olmadığından, çalışma hayatının kuralsızlaştırılması işgücü açısından ciddi bir tehdit oluşturmaktadır.

4.1.1. Düzenleyici ve Emredici Katı Kurallar Yerine, Usule İlişkin Kurallar

Çalışma hayatının daha az kural ve daha çok koşul ve ihtiyaçlara göre belirlenmesinin gereği ileri sürülerek çalışma hayatını düzenleyen kuralların esnekleştirilmesi gündeme getirilmiştir. Her duruma göre değişen kuralların ortaya çıkması, çalışma ilişkilerinin yasal çerçevesinin zayıflaması anlamına gelmektedir. Çalışma ilişkileri sisteminde devletin düzenleyici ve emredici katı kurallar yerine, usule ilişkin kurallar koymakla yetinmesi istenmektedir. (Şenkal, 1996:108)

Yasalarla belirlenmiş “kurallar” yerine süreci belirleyen “prosedürlerle” ilgili kurallar getirilmektedir. Böylece devlet, çalışma hayatının yasal çerçevesini çizmektedir.

4.1.2. Tek Tiplilikten Heterojen Yapıya Dönüşüm

İş yasalarına değişen koşullara uyum gösterebilecek esnekliği sağlamak amacıyla, yasalarda temel ilke ve çerçeveyi çizen, ayrıntılı olmayan düzenlemeler ağırlık kazanmıştır. Diğer yandan, iş yasalarında tek-tip kurallar yerine, farklı istihdam biçimlerine göre, farklı koşullara göre farklı kuralları içeren düzenlemeler almıştır.

Farklı durum ve koşulları içeren düzenlemeler, iş yasalarının hacmini artırmış, tek-tiplilikten heterojen bir yapıya dönüştürmüş ve bu anlamda karmaşıklaştırmıştır. Diğer yandan, iş yasalarında temel ilkeleri ve çerçevesi belirlenmiş kuralların ayrıntıları, tüzük ve yönetmelik gibi daha spesifik düzenleme araçları içinde düzenlenmeye başlamıştır. Bu çerçevede, değişen koşullara uyum gösterme açısından daha kolaylık sağlayan yönetmelikler ağırlık kazanmıştır.

4.2. İş Yasalarında Kamu Hukuku Normlarının Sınırlandırılması / Taraflara Bırakılmış Özerk Alanların Artması

Çalışma yaşamının asgari normlarına uyulmasını sağlamak üzere iş hukukunun bazı bölümlerinde özel hukuk, bazı bölümlerinde ise kamu hukuku ilkeleri hakimdir.

Sosyal politikadaki dönüşümün yansıması olarak, iş hukukunun niteliğinde de dönüşümler yaşanmaktadır. Bu değişikliklerle, kamunun çalışma koşullarını düzenleme alanları daraltılırken, işçi ve işveren ilişkileri daha çok özel hukuk işlem ve ilkelerine dayalı olarak işler kılınmak istenmektedir. Emeği koruma adına kamu hukuku normlarının da yer aldığı karma hukuk dalı olan iş hukuku içinde iş sözleşmesine dayalı iş ilişkisi, giderek daha fazla özel hukuk ilişkisi olarak düzenlenirken, kamu hukuku normları sınırlandırılmaktadır.

4.3. “İşçiyi ve İşletmeyi Birlikte Koruma” Yaklaşımı

Küreselleşme ve yeni rekabet koşullarında, mevcut istihdam düzeyinin korunmasındaki güçlükler, sosyal politikaların ve iş hukukunun temel yaklaşımlarında da “istihdamın korunması” nı gözeten yeni yaklaşımları ön plana çıkartmıştır. İş hukukunun temel ilkesi olan “zayıf konumda olan işçiyi koruma” anlayışı, artık tek başına önem arz etmemektedir. İşçi ve işletmenin birlikte korunması ilkesi, işletme olmazsa işçinin de olmayacağı anlayışıyla, yeni yasal düzenlemelerde ön plana geçmiştir. “İşletmenin korunmasının işçinin de korunması anlamına geldiği” görüşü egemen olmuştur.

IV. DEĞİŞİMİN İŞGÜCÜ AÇISINDAN SONUÇLARI

1. SOSYAL KORUMANIN DARALTILMASI VE ZAYIFLATILMASI

Piyasa, ekonominin düzenlenmesinde egemen aktör haline geldikçe, devlet; düzenleme, denetleme ve yaptırıma dayalı koruma sisteminden kuralsızlaştırma lehine geri çekilmektedir. Diğer yandan çalışan sendikaları güç kaybetmekte, çalışma ilişkileri bireyselleştirilmektedir. (Erdut Z, 107) Bütün bu süreç işgücünün sosyal korumasını daraltmakta ve zayıflamaktadır.

İşgücü açısından sosyal korumanın daralması, sosyal koruma sağlayan sistemlerin dışında kalan kesimlerin artışı ifade etmektedir. Yani, sosyal korumaya ilişkin yasal düzenlemelerden ve hizmetlerden yararlanan işgücü kesimleri azalmaktadır. Bu daralma iki türde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, sosyal korumada daralma, sosyal koruma sisteminin dışında kalan istihdam biçimlerinin artmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak ise; kayıt-dışı çalışma, hem sosyal koruma sağlayan iş yasalarının hem de sosyal güvenlik sistemlerinin sağladığı olanaklardan yoksun kalınmasına yol açmaktadır.

İşgücü açısından sosyal korumanın zayıflaması ise, sosyal korumanın içeriğinin daraltılması sonucu bireylere sağlanan olanakların sınırlandırılması anlamındadır. Sosyal korumada, tüm çalışanlar arasında “eşitlik ilkesi”ne dayalı bir yapı yerine çalışanların “statülerine göre farklılaştırılması”na ve işgücünün homojenliğini kaybetmesine paralel olarak heterojen bir yapı geçmektedir. Bu yapı içerisinde, çekirdek işgücü ile çevresel işgücü farklı sosyal koruma olanaklarından yararlanmaktadır.

İşgücünü korumaya yönelik sistemlerde, sosyal korumayı daraltan ve zayıflatan değişiklikler işgücü açısından, eşitsizliğin, güvencesizliğin artmasına ve sosyal dışlanma riskine yol açmaktadır.

2. İŞGÜCÜNÜN KARŞILAŞTIĞI RİSKLER

2.1. Sosyal Dışlanma Riski

Sosyal politika alanında devletin düzenleyici rolünün gerilemesi ve işgücü piyasasında artan kuralsızlaştırma, çalışanların işletmeler karşısında daha güçsüz bir konuma düşmesine ve sosyal koruma önlemlerinin gerilemesine, böylece sosyal dışlanma riskinin artmasına neden olmuştur. (Sapançalı, 71)

Bilgi toplumunun güçlendikçe, beklenen donanımları kazanamayan vasıfsız işgücünün istihdam olanakları, ücretler ve gelecek beklentileri azalmakta, sosyal dışlanma gerçek bir tehdit olarak ortaya çıkmaktadır (Selamoğlu,165)

2.2. Eşitsizlik, Ayrımcılık ve Güvencesizliğin Artması

Piyasanın ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesinde egemen aktör haline gelmesiyle, istihdam, çalışma koşulları ve çalışma ilişkilerinde değişim sosyal yapıda çalışanlar arasında “eşitsizlik” ve “güvencesizlik”e dayalı sorunları ortaya çıkarmaktadır.

Piyasanın ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesinde egemen aktör haline gelmesiyle, istihdam, çalışma koşulları ve çalışma ilişkilerinde değişim, sosyal yapıda çalışanlar arasında “eşitsizlik” ve “güvencesizlik”e dayalı sorunları ortaya çıkarmaktadır.

Ücretler açısından eşitsizlik: Fabrikaya dayalı toplu üretimin yerini teknolojik üretime bıraktığı bu dönemde işgücü piyasası, yüksek nitelikli ve yüksek ücretli işler ile düşük nitelikli ve düşük ücretli işler olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu işler arasında ücret farklılığı giderek açılmakta ve gelir dağılımı açısından eşitsizlik de artmaktadır.

Enformel istihdamın yarattığı güvencesizlik: Enformel sektör, esnek üretim örgütlenmesine sağladığı olanaklarla daha da genişlemiştir. Çalışmayı kuralsızlaştırmayı, büyüme ve yoksulluğu azaltmanın anahtar değişkeni olarak gören yeni liberal anlayış, toplumun çok daha geniş kesimlerini çok daha güvencesiz, geçici, yarı zamanlı ve enformel sektörde çalışmaya itmektedir.

İşsizlik ve İş güvencesizliği : Emeğe talebin esnekleşmesi, çalışan için daha riskli bir işgücü piyasası anlamına gelmektedir. Bu piyasada işgücü, işten çıkartılma ve işsizlik tehdidiyle karşı karşıya kalmaktadır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi bir çok istikrarlı güvenceli işi az ve daha riskli hale getirmiştir. Özellikle ikincil işgücü piyasasında yer alanlar iş güvencesine sahip değildir. Nitelikli işler için ise, mesleki istikrarsızlık güvencesizlik kaynağı oluşturmaktadır.(Erdut T, 9)

3. İŞGÜCÜ AÇISINDAN PARADOKS: İŞGÜCÜNÜN KORUMA İHTİYACININ ARTMASI / KORUMA ARAÇLARININ ZAYIFLAMASI

Küreselleşme döneminde işgücü açısından güvencesizlik ve eşitsizliğin artması ile sosyal korumanın önemi artmıştır. Çalışan için daha riskli bir işgücü

piyasası, sosyal güvenlik ihtiyacını ve sosyal güvenlik kapsamında sağlanan yardımların önemini artırmaktadır. Bununla birlikte, devletin genel olarak çalışma hayatının düzenleme alanındaki rolünün küçülmesi, emeğin korunması konusunda da yansımalarını bulmakta, post-fordist dönemde emeğin korunma ihtiyacı artarken, gereksinim doğrultusunda emeği koruyucu düzenlemelerde geri adımlar atılmaktadır.

SONUÇ

Piyasa, ekonominin düzenlenmesinde egemen aktör haline geldikçe, devlet; düzenleme, denetleme ve yaptırma dayalı koruma sisteminden kuralsızlaştırma lehine geri çekilmektedir. Bütün bu süreç işgücünün sosyal korumasını daraltmakta ve zayıflatmaktadır.

Bir taraftan işgücü piyasalarındaki değişim sonucu, çevre-merkez işgücü ayrımının artması, enformel işletmelerin sayısının artması, enformel/standart-dışı istihdam biçimlerinin artması gibi nedenlerle diğer yandan standart-dışı istihdamın diğer istihdam biçimlerine göreceli olarak yasal korumalardan daha az yararlanabilmeleri nedeniyle, korunmasız işgücü kesimlerinin sayısı artmaktadır.

Sosyal korumayı daraltan ve zayıflatan değişiklikler işgücü açısından, eşitsizliğin, güvencesizliğin artmasına ve sosyal dışlanma riskine yol açmaktadır.

Küreselleşme döneminde işgücü açısından güvencesizlik ve eşitsizliğin artması ile sosyal korumanın önemi artmıştır. Çalışanlar açısından güvencesizlik, korunma ihtiyaçlarının artmasına ve daha güçlü devlet müdahalesi ve kontrolü ihtiyacının artmasına yol açar.

Çalışma alanındaki sosyal koruma gereksinimi, çalışma ilişkileri ve koşullarındaki değişime paralel olarak artarken, politik olarak devletin işgücü piyasasına, çalışma ilişkileri ve koşullarına müdahale biçimi, araçları değişmekte ve müdahale düzeyi azalmaktadır. Yani bir taraftan işgücünün korunma ihtiyacı artmakta diğer yandan paradoksal biçimde devletin çalışma hayatının düzenleme alanındaki rolü küçülmektedir.

Devletin genel olarak çalışma hayatının düzenleme alanındaki rolünün küçülmesi, emeğin korunması konusunda da yansımalarını bulmakta, post-fordist dönemde emeğin korunma ihtiyacı artarken, gereksinim doğrultusunda emeği koruyucu düzenlemelerde geri adımlar atılmaktadır.

Bugün, iş hukuku, sosyal güvenlik ve diğer sosyal koruma sistemlerinde tektipliğin, standartlığın yerini esnek sistemler almaya başlamıştır.

Bu tabloda, politik ve yasal değişimlerin işgücünün korunması anlamında yarattığı tehditlere karşı koyucu, emeğin aleyhine olarak gelişen bu değişimi yeni politikalarla dengeleyici bir “politik” dönüşümü içeren sosyal politikalarının geliştirilmesi ihtiyacı vardır.

Küreselleşme ve üretim biçim ve teknolojilerinin istihdamı daraltıcı etkileri, işsizlik ve istihdam sorununu, gelişmiş ülkeler dahil tüm ülkelerin en önemli sorunu haline getirmekte, sosyal politikaların temel ilgisi haline getirmekte ve sosyal koruma yaklaşımlarının da odağına oturtmaktadır. Bu çerçevede, istihdamın korunması ve iş güvencesinin sağlanmasına yönelik ekonomik ve sosyal programlar ile yasal düzenlemeler geliştirilmelidir.

Çalışanlar açısından güvencesizliğin ve ayrımcılığın ortadan kaldırılması için, iş yasalarının kapsamının, tüm sektörleri ve en küçük işletmelerde çalışanları da kapsayacak şekilde genişletilmesi, standart-dışı istihdam edilenlere istihdam koşulları açısından uygulanan ayrımcılığın ortadan kaldırılması gerekir.

Ekonomik ve teknolojik gelişmelerin kaçınılmaz kıldığı esnekleştirmelere gidilirken, iş hukukunun günümüzde de temel ilkelerinden sayılan “işçinin korunması” ilkesinin göz ardı edilmemesi gerekir. Çünkü, işletmeler açısından ekonomik dar boğazları aşmak, çağın teknolojik gelişmelerine ayak uydurmak, ulusal ve uluslararası düzeyde rekabet edebilmek ne denli önem taşıyorsa, işçi bakımından sosyal korumadan, asgari çalışma koşullarından yoksun kalmamak da o denli yaşamsal sayılır.(Süzek, 25)

Küçük işletmeler özellikle enformel işletmeler açısından, standartlara uyumu kolaylaştırıcı ek önlemler alınması gerekir. Aksi takdirde bu işletmeleri standartlara uyumdan kaçınmaya iten koşullar devam edecektir.

İşyerlerindeki riskleri önlemek, sosyal korumanın önemli ve öne çıkan bir boyutudur. Bu anlamda telafi etmekten ölmeye dayalı koruma sistemlerine geçilmesi desteklenmelidir.

İşgücünü korumaya yönelik araçlardan biri de, çalışanları koruyucu yasal düzenlemelerin uygulanmasının denetlenmesidir. Bütün bu değişimler karşısında; işçiler açısından korumasızlık artarken, iş denetiminin önemi artmaktadır.

İş denetimi örgütleri, kaynaklarını işgücünün en korunaksız kesimlerine yöneltmelidir. Sosyal korumanın daraldığı, eşitsizliğin, güvencesizliğin, ayrımcılığın arttığı bu dönemde iş denetimi misyonlarını, bu eşitsizlik, güvencesizlik ve ayrımcılığın önlenmesi, istihdamın ve iş güvencesinin korunması,

çalışma hayatının kalitesinin geliştirilmesi ve işin insanileştirilmesi yönünde belirlemelidir.

Denetimde işletmelerin ölçeklerine göre değişen yöntemler kullanılmalıdır. Örneğin, küçük işyerlerinde iş müfettişleri sağlık ve güvenlik risklerinin saptanması ve giderilmesi için taraflara bilimsel ve teknik destek sağlarken, büyük ölçekli işyerlerinde sağlık ve güvenlik örgütlenmelerinin kurulup çalışabilmeleri için çaba göstermelidir. (Piyal, 2002, 6) Bu konudaki yatırımları planlayıp, yönlendirmeli, eğitim programlarını hazırlamalı, bu çalışmaların yürütülüp yürütülmediğini ve nasıl yürütüldüğünü denetlemelidir.

Diğer yandan sosyal koruma politikalarındaki değişime paralel olarak, iş denetimi de kendi koruma politikalarını gözden geçirmeli ve riskleri ortaya çıkarmadan önleyici “önleme odaklı koruma politikaları” geliştirilmelidir. “Tepkisel denetim” modelinden “önlemeye dayalı denetim”e geçilmelidir. Önlemeye dayalı denetim anlayışı gereği, işçi ve işverenlere bilgi verme/yol göstericik yapma rolünün geliştirilmesi gerekir. Katı yaptırımcı denetim anlayışından sosyal taraflarla işbirliğine, yol göstermeye dayalı denetim yaklaşımına geçilmedi. İşyeri bazında iç denetleme mekanizmaları yaygınlaşırken, iş denetimi bu mekanizmalarla özellikle risklerin önlenmesi konusunda işbirliği yapmak zorundadır. Ancak bu örgütlü yapıların, sosyal ortaklık adı altında devletin denetim gücü yerine geçmemesi ve denetim gücünü zayıflatmaması tersine artırmasına çalışılmalıdır. Kamu yönetiminde reform adı altında bir çok ülkede ortaya çıkan denetim yetkilerinin zayıflatılması ve hatta özelleştirilmesi gibi eğilimlere ve uygulamalara karşı çıkılmalıdır.

KAYNAKÇA

Adams, R., (1995), “Küreselleşme ve Endüstri İlişkileri Sisteminin Dönüşümü” IV. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi: 75.Yıldönümünde Uluslararası Çalışma Örgütü, Küreselleşme ve Türk Endüstri İlişkileri, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, Ankara, s:61-75

Ayman-Güler, B., (1998) “Yapısal Uyarlanma Reformları ve Devlet”, Türk-İş 1997 Yıllığı, Cilt 2, Türk-İş Yayını, Ankara, s.74-84.

ÇSGB İş Teftiş Kurulu- UÇÖ Ankara Ofisi,(2004), Çocuk İşçiliği İle Mücadele: İş Müfettişleri İçin El Kitabı, (Çev. M.Çulhaoğlu),Ankara

DPT, (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara.

- Erdogdu, S., (2003), "Çok Uluslu Şirketler, İşçi Hakları ve Sosyal Sorumluluk", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 27, Sayı: 239, s.141-164.
- Erdut, Z., (2002), Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir.
- Erdut, T., (1998), Yeni Teknolojilerin İş İlişkileri Üzerindeki Etkisi, TÜHİS Yayını, İzmir.
- Gökbayrak, Ş., (2003), "Enformel Sektöre Yönelik Sosyal Koruma Modelleri", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 27, Sayı: 239, s.231-254.
- Güngör, Y., (2005) Küreselleşme, Çalışma Hayatında Değişim, İşgücünün Korunması Politikaları İle İş Denetimine Yansıyan Sonuçları Ve İş Denetiminin Yeniden Yapılanması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, TODAİ, Ankara
- Koray, M. (2003), "Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni Bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı", Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul: Petrol-İş, s.47-89.
- Özüğurlu, M., (2003), "Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 27, Sayı: 239, s.59-74.
- Piyal, B., (2002), "Dünyada İş Denetim Sistemleri, Küresel Değişim ve Türkiye (II)", ÇSGB İş Müfettişleri Derneği İş Denetimi Bülteni, Sayı:17, s.3-6.
- Piyal, B.(2003), "Toplumsal Koruma ve İş Sağlığı ve Güvenliği Sorunları", Sendikal Notlar Dergisi, Petrol-İş Sendikası, Ankara, s:140-156
- Richthofen, V. W., (2002), Labour Inspection: A Guide to the Profession, International Labour Organisation Press, Geneva.
- Richthofen, V. W, Benadon M., Lurvey, R. (2003), İş Denetiminde Yeni Önleme Stratejileri (Çev.: Dr. B.Piyal), ÇSGB İş Müfettişleri Derneği Yayın No:5, Ankara.
- Sapancalı, F., (2003), Sosyal Dışlanma, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir.
- Selamoğlu, A. (2003), "İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri", Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul: Petrol-İş, s.163-196.
- Süzek, S., (2002), İş Hukuku: Genel Esaslar, Beta Yayını, İstanbul.
- Şenalp, M. G., Reyhan, H. ve Köse, A. H. (2003), "Küresel Yönetişim ve Sendikalar", Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul: Petrol-İş, s.303-322.
- Şenkal, A., (1996), Sendikasız Endüstri İlişkileri, Kamu-İş Yayını, Ankara.
- Şenkal, A., (2003), "Sosyal Politika ve Uluslararası Sosyal Standartlar: Sosyal Politika Açısından Eleştirel Bir Yaklaşım", Kamu-İş (İş Hukuku ve İktisat Dergisi), Cilt: 7, Sayı: 2, s.445-476.
- TİSK, (2000), İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara.
- Topak, O. (2003), "Esnekliğin Ötesi: Yeni İş Kanunu Tasarısı", Petrol-İş Sendikası 2000-2003 Yıllığı, İstanbul: Petrol-İş, s.353-406.
- UÇÖ, (1986), İş Denetimi: Amaçları ve Uygulama, (Çeviren: N. Erkan), Uluslararası Çalışma Örgütü Ankara Bürosu Yayını, Ankara.
- Uyanık, Y., (2003), "İşgücü Piyasasındaki Esneklik ve Bölünme", Kamu-İş (İş Hukuku ve İktisat Dergisi), Cilt: 7, Sayı: 2, s.535-550.