

SGD

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security

makaleler articles

► **AB Ülkelerinden Örneklerle Refah Sistemlerine Göre Asgari Gelir Uygulamalarının Karşılaştırmalı Bir Değerlendirmesi**

A Comparative Evaluation of Minimum Income Applications with Examples from EU Countries According to the Welfare Systems

Nuray GÖKÇEK KARACA

► **Occupational Safety Experts in the Law No 6331: Qualifications, Assignments and Authorizations**

6331 Sayılı Kanun'da İş Güvenliği Uzmanlığı: Nitelikleri, Görevlendirilmeleri ve Yetkilendirilmeleri

İlknur KILKIŞ
Yusuf ALPER
Şenel ŞEN
Emir Cihan ALPER

► **Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Dışa Açıklık, Demokrasi ve Gelir Dağılımı İlişkisi**

The Relationship between Openness, Democracy and Income Distribution in Developed and Developing Countries

Seyfettin ARTAN
Cemalettin KALAYCI

► **İktisadi Kriz Karşısında 'Sürdürülebilir' Refah Devleti**

Sustainable Welfare State in View of Economic Crisis

İrfan KALAYCI

► **Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler/Öneriler**

The General Evaluations/Recommendations with Regard to Crimes, Misdemeanors Their Penalties that Arise from Violation of the Social Security Legislation

Müslim DEMİR

► **"İnsana Yakışır İş" Kavramı Bağlamında Türkiye'de Ev Hizmetinde Çalışan Kadınlar**

Domestic Women Worker in Turkey in the Context of "Decent Work"

Sinem YILDIRIMALP
Emel İSLAMOĞLU

► **Türkiye'de Reçete Başına Ortalama Maliyet Serisinin Zaman Serisi Modelleriyle Öngörüsü ve Öngörü Performanslarının Karşılaştırılması**

The Forecast of Average Cost Per Prescription Series with Time Series Models and Comparison of Forecasting Performance in Turkey

Sevda AKAR

► **Sosyal Güvenlik Hakkının Yargıtay Kararlarına Yansımaları**

The Reflections of Right to Social Security in Court of Cassation' Decisions

Çağla ERDOĞAN

SGD

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security

Cilt : 4 - Sayı : 2 - Yıl : 2014 / *Volume : 4 - Number : 2 - 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 / General Publication Manager

Dr. Mustafa KURUCA

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Desk Editor

Yavuz Selim AYAZ

Yayın Kurulu / Publication Board

Dr. Mustafa KURUCA

Murat YAZICI

Harun HASBİ

Muammer YILDIZ

Erdoğan ÜVEDİ

Editörler / Editors

Dr. Erdem CAM

Selda DEMİR

Asuman KAÇAR

Onur ÖZTÜRK

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: MRK Matbaacılık / Ankara

Basım Tarihi / Press Date: 31.07.2014

P-ISSN: 2146-4839 - **E-ISSN:** 2148-483X

*Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD),
Academic Journals Database - CH
Asos Index - TR*

DOAJ - SE

Ebsco Host - US

*Index Copernicus International - PL tarafından indekslenmektedir ve
TUBİTAK ULAKBİM tarafından değerlendirme sürecinde olup izlenmektedir.*

Journal of Social Security (SGD), has been indexed by

Academic Journals Database - CH

Asos Index - TR

DOAJ - SE

Ebsco Host - US

*Index Copernicus International - PL and
monitored by TUBİTAK ULAKBİM*

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, yayınlanamaz.

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 DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Professor Yener ALTUNBAŞ
Bangor University – UK

Professor Jacqueline S. ISMAEL
University of Calgary – CA

Professor Özay 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 DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Mustafa ACAR
Aksaray Üniversitesi Rektörü

Prof. Dr. Örsan AKBULUT
TODAİE

Prof. Dr. Levent AKIN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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 Bilimler Fakültesi

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

Prof. Dr. Zakir AVŞAR
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 BİLGİN
Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Nurşen CANIKLIOĞLU
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 Öğretim Üyesi

Prof. Dr. Ömer EKMEKÇİ
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Şükran 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. Türksel KAYA BENGSHIR
TODAİE

Prof. Dr. Aşkın KESER
Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

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 Üni.
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

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

Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Sarper SÜZEK
Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Prof. Dr. Erol ŞENER
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Tıp Fakültesi

Prof. Dr. Zarife ŞENOCAK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Savaş TAŞKENT
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
Bağçeşir Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Prof. Dr. Özlem Özdemir YILMAZ
Ortaoğu Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

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

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

Doç. Dr. Süleyman BAŞTERZİ
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Doç. Dr. Orhan FİLİZ
Polis Akademisi

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

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

GENEL YAYIN İLKELERİ

- 1- Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD), altı aylık periyotlarla yılda iki kez yayımlanan uluslararası, hakemli, bilimsel bir dergidir.
- 2- Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- 3- Dergide yayımlanmasına karar verilen yazıların, elektronik ortamda tam metin olarak yayımlanmak da dahil olmak üzere, yayın hakları SGK'ya aittir.
- 4- Yayımlanmak 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, yayımlanır ya da reddedilir.
- 5- Yayımlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayımlanan makaleler atfı yapılmadan kullanılamaz.
- 6- SGD'de yargı kararı incelemelerine yer verilebilir.
- 7- Yazıları yayımlanan yazarlara "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının 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, sosyal güvenlik, sosyal politika ve endüstri ilişkileri disiplinine katkısı olabilecek her alanda çalışmalara yer vererek, ülkemizin düşünsel birikimine katkıda bulunmak, toplumda sosyal güvenlik ve sosyal politika bilincini geliştirmek, geleceğe dönük hedef ve beklentileri ortak bir noktada buluşturmak amacıyla yayımlanmaktadır.

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

İÇİNDEKİLER

AB Ülkelerinden Örneklerle Refah Sistemlerine Göre Asgari Gelir Uygulamalarının Karşılaştırmalı Bir Değerlendirmesi <i>Nuray GÖKÇEK KARACA</i>	9
6331 Sayılı Kanun’da İş Güvenliği Uzmanlığı: Nitelikleri, Görevlendirilmeleri ve Yetkilendirilmeleri <i>İlknur KILKIŞ / Yusuf ALPER / Şenel ŞEN / Emir Cihan ALPER</i>	43
Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Dışa Açıklık, Demokrasi ve Gelir Dağılımı İlişkisi <i>Seyfettin ARTAN / Cemalettin KALAYCI</i>	69
İktisadi Kriz Karşısında ‘Sürdürülebilir’ Refah Devleti <i>İrfan KALAYCI</i>	89
Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler/Öneriler <i>Müslim DEMİR</i>	120
“İnsana Yakışır İş” Kavramı Bağlamında Türkiye’de Ev Hizmetinde Çalışan Kadınlar <i>Sinem YILDIRIMALP / Emel İSLAMOĞLU</i>	145
Türkiye’de Reçete Başına Ortalama Maliyet Serisinin Zaman Serisi Modelleriyle Öngörüsü ve Öngörü Performanslarının Karşılaştırılması <i>Sevda AKAR</i>	176
Sosyal Güvenlik Hakkının Yargıtay Kararlarına Yansıması <i>Çağla ERDOĞAN</i>	193

CONTENTS

A Comparative Evaluation of Minimum Income Applications with Examples from EU Countries According to the Welfare Systems <i>Nuray GÖKÇEK KARACA</i>	9
Occupational Safety Experts in the Law No 6331: Qualifications, Assignments and Authorizations <i>İlknur KILKIŞ / Yusuf ALPER / Şenel ŞEN / Emir Cihan ALPER</i>	43
The Relationship between Openness, Democracy and Income Distribution in Developed and Developing Countries <i>Seyfettin ARTAN / Cemalettin KALAYCI</i>	69
Sustainable Welfare State in View of Economic Crisis <i>İrfan KALAYCI</i>	89
The General Evaluations/Recommendations with Regard to Crimes, Misdemeanors Their Penalties that Arise from Violation of the Social Security Legislation <i>Müslim DEMİR</i>	120
Domestic Women Worker in Turkey in the Context of “Decent Work” <i>Sinem YILDIRIMALP / Emel İSLAMOĞLU</i>	145
The Forecast of Average Cost Per Prescription Series with Time Series Models and Comparison of Forecasting Performance in Turkey <i>Sevda AKAR</i>	176
The Reflections of Right to Social Security in Court of Cassation’ Decisions <i>Çağla ERDOĞAN</i>	193

AB Ülkelerinden Örneklerle Refah Sistemlerine Göre Asgari Gelir Uygulamalarının Karşılaştırmalı Bir Değerlendirmesi

A Comparative Evaluation of Minimum Income Applications with Examples from EU Countries According to the Welfare Systems

Nuray GÖKÇEK KARACA*

ÖZ

Günümüzde mevcut sosyal güvenlik sistemleri, işsizlik olgusu ve buna bağlı olarak artan yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununu çözmede yetersiz kalmıştır. Bu durum mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin ve refah devleti anlayışlarının yeniden yapılanmasını gündeme getirmiştir. Yeniden yapılanma arayışları, sosyal dışlanma ve uzun süreli işsizlik gibi kalıcı sosyal sorunlara uyarlanabilecek bir araç olarak asgari geliri yeniden önemli hale getirmiştir. Asgari gelir uygulamasına geçiş, hiç kuşkusuz sigorta merkezli mevcut sosyal güvenlik sistemlerinde radikal değişiklikleri beraberinde getirecektir. Yaşanan dönüşümler bağlamında, refah modellerine göre bazı ülkeler bu değişiklikleri daha kolay gerçekleştirebilecek, bazıları ise değişiklikleri gerçekleştirmede zorlanacaktır. Söz konusu dönüşümlerin refah modellerine göre etkilerinin gözlenebilmesi, asgari gelir uygulamalarının refah sistemlerinin özel türlerine göre farklılık gösterip göstermediğinin belirlenebilmesi için yapılan bu çalışmada, refah modellerini temsil eden ülkeler bağlamında asgari gelir uygulamalarının karşılaştırmalı bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Asgari gelir, gelir desteği, refah devleti, sosyal yardım ve sosyal güvenlik

ABSTRACT

Nowadays, the current social security systems have been insufficient to solve the problem of social exclusion and increasing poverty due to unemployment phenomenon. In this context, the restructuring of the current social security system and the understanding of the welfare state has been raised. The restructuring efforts have increased the importance of minimum income as a tool that can be adapted to persistent social problems, such as long-term unemployment and social exclusion. The transition to application of minimum income undoubtedly will bring radical changes in the current insurance-based social security system. In the context of the transformation, according to welfare models some countries will perform these changes more easily; it will have difficulty in implementing changes in others. In this study, according to the welfare models, it was made a comparative evaluation of the minimum income application in order to determine differences in the application of minimum income and the effects of these transformations in the context of countries that representing to welfare models.

Keywords: Minimum income, income support, welfare state, social benefit and social security

* Prof. Dr., Anadolu Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sosyal Hizmet Bölümü, ngokcek@anadolu.edu.tr

(Makale gönderim tarihi: 21.05.2014 / Kabul tarihi: 03.07.2014)

GİRİŞ

Sosyal refahın en elverişli şekilde vatandaşlara sunulması amacıyla devletin ekonomiye müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışı olarak refah devleti, sadece siyasi ve ekonomik yapıyı şekillendirmekle kalmaz. Ayrıca piyasa ekonomisinin sosyal yapı üzerinde yarattığı olumsuzlukları ve yetersizlikleri ortadan kaldırmaya veya en aza indirmeye çalışır (Sözer, 1998:25; Çelik, 2002:34-35). Bu amaca ulaşmak için de sosyal güvenlik hukukundan (sosyal hukuk) yararlanır (Sözer, 1998:25-26).

Sanayi Devrimi sonrası çalışma hayatında geliri ücret olan bağımlı çalışanların artması, geleneksel koruma sistemlerinin güç kaybetmesi, kentleşme ve endüstrileşme sürecinin getirdiği yeni sosyal hayatın ihtiyaçları, sosyal güvenlik politikalarının gerekçelerini oluşturmuştur. Bu gerekçelere dayalı olarak oluşturulan sosyal güvenlik sistemleri (Çelik, 2002:35), II. Dünya Savaşı'ndan sonra, tam istihdam varsayımına ve ailenin geliştirdiği tamamlayıcı role, özellikle kadınların aile içindeki ücretsiz çalışma biçimlerine dayandırılmıştır. 1970'lerin ikinci yarısından itibaren mevcut sosyal güvenlik sistemleri ve bu sistemlerin ardında yatan refah devleti anlayışı, ekonomideki küreselleşme süreci ve endüstriyel dönüşümlerin ulusal işgücü piyasası üzerinde yarattığı geniş çaplı etkiler, nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak ortaya çıkan derin yapısal değişiklikler, kadınların formel işgücü piyasasına katılım oranının yükselmesi, mali krizler ve sosyal politikalara ilişkin ideolojik uzlaşmanın erozyonu gibi sebeplerle ortaya çıkan işsizlik olgusu ve buna bağlı olarak artan yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununu çözmede yetersiz kalmıştır. Zira tarihsel olarak homojen grupların ya da sınıfların sorunlarının çözümü için örgütlenmiş olan refah devleti, yaşanan bu gelişmeler bağlamında ortaya çıkan sınıf olarak nitelendirilemeyen sosyal olarak dışlanmış grupların durumuna tatmin edici bir çözüm bulamamış ve bu kişilerin yaşama başlangıç noktasındaki kuvvet eşitsizliklerini düzeltmek ve ayrıca varış noktasındaki başarısızlıkların olumsuz etkilerini hafifletmek amacıyla toplumdaki dışlanmama hakkını içeren bir sosyal hak kavramı oluşturamamıştır. Bu bağlamda refah devleti anlayışına paralel biçimde çalışma unsuruna bağlı olarak oluşturulan sosyal güvenlik sistemleri de sosyal dışlanma sorununu bir risk olarak koruma kapsamına almamıştır. Refah devletleri, aynı zamanda üçüncü sektörün artan katılımıyla birlikte sosyal

sigortanın “prim ilkesi”ne bağlı olarak verilen sosyal hak sağlamada da ayrıca bir bölünme yaşamış olup, kurumsal açıdan da karma bir yapıya maruz kalmışlardır (Moreno, 2000:4; Balcı, 2001:53-59).

Bütün bu gelişmeler, mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin ve bu sistemlerin ardında yatan refah devleti anlayışlarının sosyal sigorta alanının dışında kalan sosyal dışlanma ve uzun süreli işsizlik gibi kalıcı sosyal sorunlara uyarlanabilecek araçlar yaratması gerektiği şeklinde yeniden yapılanmasını gündeme getirmiştir. Bu araçlardan biri olarak asgari gelir uygulamasına geçişin, gelişmiş kapitalist ülkelerdeki mevcut sosyal güvenlik sistemlerinde oldukça radikal bir dönüşüm yaratacağı ve bu dönüşümün etkilerinin ve etkinliğinin refah sistemlerinin özel türlerine göre değişeceği öngörülmektedir. Bu öngörü bağlamında asgari gelir uygulamalarının refah sistemlerinin özel türlerine göre farklılık gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla yapılan bu çalışmada, ekonomik, politik ve sosyal düzenlemelerin kendilerine özgü bütünleşik yapısına bağlı olarak karakterize edilen “Kurumsal Refah Devleti”, “Kalıntı Refah Devleti”, “Modern Refah Devleti” ve “Tam Oluşmamış Refah Devleti” şeklindeki dört ayrı refah devleti modeli için birer ülke örnek alınarak refah sistemlerine göre asgari gelir uygulamalarının karşılaştırmalı bir değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır.

I- KURUMSAL REFAH DEVLETİ VE ASGARİ GELİR UYGULAMASI

A- Kurumsal Refah Devletinin Genel Özellikleri

Kurumsal refah devleti modeli, literatürde “Muhafazakâr-Kıta Avrupası Modeli”, “Bismarckyan-Sigorta Merkezli Model” ya da “Bismarck Ülkeleri Modeli” olarak da adlandırılmaktadır. Kurumsal refah devleti modelinin temel özelliği, güçlü bir iktisadi büyüme ve gelişme politikası izlemek, sosyal sorunları ise tazmin stratejisi ile gidermektir. Dolayısıyla model, bir telafi toplumu modelidir. Sistem çalışma hakkı yerine çalışılmayan durumlar için geçerli olan sosyal güvenlik hakkı üzerine kuruludur. Devlet ilk başvurulacak istihdam yaratma çaresi değil, ilk başvurulacak tazmin ve telafi alanıdır. Devlet politikasının esası, işgücü piyasasına girişi ve orada kalmayı sübvans eden bir strateji yerine, işgücü

piyasasından çıkışı, hatta piyasaya hiç girmemeyi sübvansede etmektedir. Bu modelin geçerli olduğu ülkeler ise, Almanya ve Avusturya'dır.

Çalışanların ve işverenlerin prim ödemeleriyle finanse edilen sosyal sigortaların, kamu kurumları tarafından uygulanan sosyal yardım politikaları ile desteklenmesi söz konusudur. İşgücü piyasası içinde olanlar ile dışında olanlar arasında keskin bir fark bulunmaktadır. Başka bir deyişle her iki grupta bulunanlar çeşitli nedenle buldukları durumu muhafaza etmek eğilimindedir. İşgücü piyasasında olanların işsiz kalması, dışındakilerin ise iş bulması kolay olmaz (Moreno, 2000:5; Karaca, 2004:56-57).

B- Kurumsal Refah Devletinde Asgari Gelir Uygulaması: Almanya Örneği

1- Yasal Dayanak

Almanya'da bir sosyal yardım türü olarak uygulama alanı bulan asgari gelir uygulamalarının ilk yasal dayanağını 30 Haziran 1961 tarihli Federal Sosyal Yardım Kanunu (BSHG) oluşturmaktadır¹. Günümüzde Almanya'da asgari gelir yardımının yasal dayanağını ise 7 Mayıs 2013 tarihli yasanın 2. maddesi ile değiştirilen 27 Aralık 2003 tarihli Sosyal Kod (Kitap XII) ve 7 Mayıs 2013 tarihli yasanın 1. maddesi ile değiştirilen 24 Aralık 2003 tarihli Sosyal Kodda (Kitap II) düzenleme konusu yapılan İş Arayanlar İçin Temel Güvenlik Yardımları oluşturmaktadır.

2- Kapsamı

Almanya'da sosyal yardımlar, 1980 yılından itibaren giderek artan bir önem kazanmıştır. 1991-1997 yılları arasında yardım alanların sayısı Batı Almanya'da %35, Doğu Almanya'da ise %54 oranında artmıştır. Yine de toplam nüfus içinde sosyal yardım alanların sayısı Batı'da %3.8, Doğu'da %2.5 olmak üzere oldukça mütevazı bir düzeydedir. Almanya'da sosyal yardım alanların profilinde de değişiklik gözlenmektedir. Son yıllardaki eğilim, çocuklar ve gençlerin "yeni yoksullar" olarak ortaya çıkmasıdır. Aynı zamanda çalışan yoksulların da daha çok çalışma yaşındaki yetiş-

1 Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Guaranteed Minimum Resources, Germany in All EU Countries, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATI-ONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (10.01.2014).

kin insanlardan oluştuğu bir gerçektir. Sosyal yardım maliyetleri 1990'lı yıllarda yükselmesine karşın, bu yardımın toplam sosyal harcamalar içindeki oranı, marjinal düzeyde kalmaya devam etmektedir (Heikkilä, 2003:22).

Alman hukukunda iki tip sosyal yardım vardır. Bunlardan birincisi, güvenceli asgari gelir niteliğindeki sosyal yardımdır. İkincisi ise toplumla bütünleşmeleri amacıyla engelliler gibi belirli kategorilere; hastalık, analık hali ve diğer zor durumlar gibi belirli durumlarda yapılan özel nitelikteki sosyal yardımdır (MISSOC, 2014; Balcı, 2001:94).

Genel nitelikteki güvenceli asgari gelir yardımı ise, zorunlu olan asgari geçim kaynaklarını sağlayarak, herkesin onurlu bir şekilde yaşamasına yardımcı olan konut, giyim, gıda vb. zorunlu ihtiyaçları kapsayan “*yaşam harcamalarına yönelik yardımlar*” ve “*kazanma gücünün azalmış olması durumunda ihtiyaç temelli olarak yaşlılıkta yapılan emekli aylığı takviyeleri*” şeklinde karşımıza çıkabilir. Ayrıca “*iş arayanlara yönelik temel güvenlik yardımları*” da güvenceli asgari gelir kategorisinde yer alır (MISSOC, 2014).

Güvenceli asgari gelir, yeterli gelire sahip olmayan ve kişisel çabaları ile veya üçüncü kişilerden yeterli gelir elde edemeyen kimselere; uygun bir yaşam düzeyi sağlamak ve ekonomik bağımsızlık kazandırmak amacıyla varlık testine bağlı olarak verilmektedir.

Güvenceli asgari gelirden yararlanma hakkı kişisel bir haktır ve bu haktan bireyler veya bağımsız aile birimleri yararlanırlar (MISSOC, 2014).

3- Yararlanma Koşulları

Sosyal Kod hükümlerine göre yaşam harcamalarına yönelik yardımlar ile kazanma gücünün azalmış olması durumunda ihtiyaç temelli olarak yaşlılıkta yapılan emekli aylığı takviyeleri şeklindeki sosyal yardımlardan *sağlıkla ilgili nedenlerle ya da yaşa bağlı olarak çalışamayan bireyler yararlanmaktadır*. İş arayanlara yönelik temel güvenlik yardımlarından belirli koşullara bağlı olarak istisna tutulmadıkça çalışabilir durumdaki herkes aile üyeleriyle birlikte yararlanır. Sosyal Koda göre, güvenceli asgari gelir hakkından yararlanabilmek için öncelikle yeterli kaynaklardan yoksun olmak ya da hem kişisel güç ve hem de başka herhangi bir yol-

la söz konusu kaynakları sağlayabilecek bir durumda olmamak gerekir (MISSOC, 2014). Güvenceli asgari gelir hakkından yararlanabilmek için yeterli kaynaklardan yoksun olmak yalnız başına yeterli değildir. Ayrıca bu haktan yararlanabilmek için aranan başka koşullar da vardır. Bu koşulları şu şekilde sıralayarak açıklayabiliriz:

a- Vatandaş Olmak

Sosyal Koda göre, *yaşam harcamalarına yönelik yardımlar ile kazanma gücünün azalmış olması durumunda ya da yaşlılıkta ihtiyaç temelli olarak yapılan emekli aylığı takviyeleri şeklindeki güvenceli asgari gelir yardımlarından ilke olarak Alman vatandaşları yararlanır.* Bununla birlikte vatandaşlar dışında, tüm AB'ye üye devletler vb. yapılan sosyal güvenlik sözleşmelerini imzalayan ülkelerin vatandaşları, sığınma hakkından yararlanan kimseler ve bazı sınırlamalarla diğer yabancılar da güvenceli asgari gelir yardımından yararlanabilmektedir. Ancak, Savaş Sığınmacılarına ve Sığınma Talebinde Bulunanlar Hakkında Kanuna göre ülkeyi terk etmeye zorlanan yabancılar sağlanan yardımlar için özel düzenlemeler vardır (MISSOC, 2014). *İş arayanlara yönelik temel güvenlik yardımlarından yararlanmak için ise ilke olarak vatandaşlık koşulu aranmaz.* Almanya'da ikâmet eden yabancıların ülkede bulunmasının tek nedeni sosyal yardımlardan yararlanmak ise ve kendilerinin ve ailelerinin geçimini sosyal yardım olmaksızın sağlamak için çaba göstermiyorlarsa, bu durumda sosyal yardımdan yararlanabilmeleri mümkün değildir. Ayrıca bu durumdaki yabancıların oturma izni de yenilenmez (Balcı, 2001:95).

b- Fiilen Almanya'da İkamet Ediyor Olmak

Kural olarak *yaşam harcamalarına yönelik yardımlar ile kazanma gücünün azalmış olması durumunda ve yaşlılıkta ihtiyaç temelli olarak yapılan emekli aylığı takviyeleri şeklindeki güvenceli asgari gelir yardımlarından yararlanabilmek için; Almanya'da fiilen ikamet etme koşulu aranmakla birlikte, bu kurala bazı istisnalar da getirilmiştir.* Örneğin; Almanya'da ikamet edenlerin dışında, normal olarak yurt dışında ikamet eden Alman vatandaşları da belirli acil durumlarda sosyal yardımdan yararlanabilmektedir (MISSOC, 2014). *İş arayanlara yönelik temel güvenlik yardımlarından sürekli olarak Almanya'da ikamet eden kişiler yararlanırlar.*

c- Çalışmaya İstekli Olmak

Asgari gelir yardımından yararlanabilmek için, çalışabilir durumda olan kimselerin kendilerine önerilen durumlarına uygun tüm işleri yapmaya yönelik olarak hazırlıklı olmaları gerekir (Sözer, 1997:30; MISSOC, 2014). Bu amaçla, kişi bir iş bulmak için çaba harcamalı, bulamadığı zaman kendisine önerilen makul bir iş teklifini kabul etmelidir. Bu bakımdan sosyal yardım talebinde bulunanların sosyal yardım kuruluşu ile işbirliği içinde olma yükümlülüğü vardır. Bir anlamda sosyal kontrol olan bu yükümlülük, özellikle çalışma alanında önem taşır. Çalışabilir durumda olan kimselerin durumlarına uygun işler, iş hukukunun normları dışında kalan işlerdir. Bunlar genellikle, kısmi süreli işler ya da kamu yararına geçici ek işlerdir. Bu alanlarda istihdam kurumu ile işbirliği yapılır. Sosyal ve mesleki uyumu teşvik eden bu önlemlerin amacı, işsizlerin bütünüyle çalışma alışkanlıklarını kaybetmelerini önlemek, yardım gören üzerinde bir sosyal kontrol sağlamak ve yardım görenin toplum içinde saygın bir yer edinmesini sağlamaktır (Balcı, 2001: 95-96; MISSOC, 2014).

d- Diğer Sosyal Yardımlardan Yararlanma Hakkının ve Ailede Geçim Yükümlülüğünü Üstlenen Kişilerin Bu Yükümlülüklerinin Sona Ermesi

Asgari gelir yardımından yararlanabilmek için aranan bir diğer koşul ise, *diğer sosyal yardımlardan yararlanma hakkının ve geçim ödemesi yapmakla yükümlü kişilerin bu yükümlülüğünün sona ermiş olmasıdır*. Başka bir deyişle asgari gelir yardımından yararlanabilmek için diğer hakların tüketilmiş olması şarttır (MISSOC, 2014).

Bu koşullara ek olarak asgari gelir yardımı koşullar gerektirdiği sürece, ilgililerin durumları düzelinceye kadar sınırsız olarak sağlanır (MISSOC, 2014). Yine asgari gelir yardımından yararlanabilme, belirli muafiyetlerin dikkate alınması çerçevesinde gelire ve varlığa bağlıdır. Parasal değeri olan her şey gelir kapsamında değerlendirilir. Ayrıca gelirlerin ve gelir güvencesinin korunan miktar dikkate alınarak kullanımında tercih söz konusudur (Ekdemir, 2009). Buna karşın, Almanya'da asgari gelir yardımına hak kazanabilmek için yaş koşulu aranmamaktadır. Bu nedenle 18 yaşından küçüklerin de kendi haklarını talep edebilmesi mümkündür. Başka bir deyişle reşit olmayanlar da yardıma hak kazanırlar (MISSOC, 2014). Yaşam harcamalarına yönelik yardımlar ile kazanma gücünün

azalmış olması durumunda ve yaşlılıkta ihtiyaç temelli olarak yapılan emekli aylığı takviyeleri şeklindeki güvenceli asgari gelir yardımları, söz konusu koşulların gerçekleşmiş olması koşuluna bağlı olarak 18 yaşından ve 65 yaşından itibaren verilir. Buna karşın iş arayanlara yönelik temel güvenlik yardımları ise 15 yaşından itibaren verilir.

Yardımanın bağlanması için kişisel başvuru, dosyanın hazırlanması ve kişinin geçim kaynaklarına ilişkin araştırmanın yapılması gerekmektedir (Balcı, 2001:94).

4- Miktarı

Çalışmayı teşvik etmek için, asgari ücretten düşük tutulması öngörülen (Balcı, 2001:97; MISSOC, 2014) güvenceli asgari gelirin miktarı; olayın özelliğine, talep eden kişinin gereksinimlerine ve yaşanılan bölgenin özelliklerine göre değişir (Balcı, 2001:94; MISSOC, 2014).

Asgari geçim kaynakları, öncelikle geçim kaynakları için belirlenen baz miktarların düzenli olarak ödendiği sürekli yardımlarla sağlanır. Sürekli yardımların dışında asgari geçim kaynaklarının sağlanması için konut ve ısınma yardımı ile hastalık ödeneği, engelliler için bütünleşme ödeneği, hasta bakımı ödeneği ya da belirli sosyal güçlüklerin çözümlenmesine yönelik ödemeler gibi özel durumlar için yapılan yardımlar da bulunmaktadır (MISSOC, 2014). Almanya'da ayrıca özel ek destekler ve tek yardım uygulaması da söz konusudur. Tek ebeveynli aileler, gebe kadınlar (MISSOC, 2014) vb. kimselerin özel ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik istisnai ek ödemeler de söz konusudur. Giyim, ve ev nakil giderleri gibi diğer gerekli harcamalar için toplu tek (bir defaya mahsus) ödeme yapılır.

Sürekli yardım özellikle beslenme, konut, giysi, beden sağlığı, hareket edebilme gücü, ısınma, hane halkı için gerekli araç-gereç ve günlük yaşama ilişkin kişisel ihtiyaçları kapsamaktadır. Sürekli geçim (beslenme) yardımları ile enerji dahil ev ihtiyaçları, baz miktar olarak alınır. Baz miktar, gelirleri düşük kategorilere dahil aileler için düzenlenen gerçek giderlerin yer aldığı istatistiklere dayanılarak tespit edilir. Bu miktara, yukarıda değinilen konut ve ısınma giderleri ile bir defaya mahsus olarak yapılan ödemeler de ilave edilir. Ek yardımlar, özel ihtiyaç durumlarında sağlanmaktadır.

Gerekli geçim kaynakları ile ilgili sürekli yardımlar için yukarıda da değinildiği üzere, baz miktarlar belirlenir. Geçim desteğinden yararlanma

hakkına sahip yalnız yaşayan kimseler veya aile reisleri (erkek veya kadın eş) için belirlenen baz miktar oranları, eyaletler tarafından belirlenir. Bu oranlar 2003 tarihi itibariyle eyaletlere göre 279-294 € arasında değişmektedir. Ayrıca bakıma muhtaç çocuklar varsa, bunların yaşlarına bağlı olarak yapılan yardımın miktarı değişir.

Geçim desteği amacıyla sağlanan gelirin hesaplanmasında, sosyal yardım talep eden kimsenin ve kendisiyle aynı çatı altında yaşayan eşinin geliri ve mal varlığı dikkate alınır. Ebeveyni veya ebeveynlerinden biri ile aynı yerde oturan bekâr ve reşit olmayan çocuklar için ebeveyn gelirleri ve mal varlıkları da dikkate alınır. Evlilik benzeri bir ilişki içinde birlikte yaşayan kimseler eşlere kıyasla daha kolaylaştırılmış haklara sahip olamazlar. Ayrıca söz konusu gelirin hesaplanmasında, aile ödenekleri gibi diğer sosyal yardımları da içeren her tür gelir ile korunan miktarlar dışında kişilerin mal varlıkları dikkate alınır. Yine işçi ücretlerinin bir kısmı gelirlerin hesaplanmasında dikkate alınır. Eğer sosyal yardım alan kişi bir işte çalışırsa, 12 ay için mali katılıma tabidir.

Her bir aile üyesinin kendi kişisel hakkı çerçevesinde sosyal yardım talep etme hakkı vardır. Başka bir deyişle, her aile bireyi kendisine ait sosyal yardımdan yararlanır. Yardım ailede birey sayısındaki artışa göre artırılır. Buna göre, toplam miktar, ailenin büyüklüğüne bağlı olarak değişir. Ailenin büyüklüğüne bağlı olarak sosyal yardım giderek azalan bir seyir izlediğinden, aile ödenekleri gelir kabul edilerek sosyal yardımdan düşülür. Çocuk büyütme yardımı ise sosyal destek yardımlarına ek olarak verilmektedir.

Ailelere ilaveten yapılan konut ve ısınma giderleri ve eğitim yardımları hariç, yaşam harcamalarına yönelik yardımlar, emekli aylığı takviyeleri ve temel güvenlik yardımları şeklindeki asgari gelir yardımlarının miktarı, kişi başına 1 Ocak 2013 tarihi itibariyle, tek çocuklu, çocuksuz veya birden fazla çocuk sahibi olma ve çocukların yaşlarına göre aşağıdaki gibidir:

- Yalnız yaşayan ya da tek ebeveyn için 382 €
- Birlikte yaşayanlar, resmi ya da resmi nikahı olmayan eşler için 345 €
- 6 yaşın altındaki çocuklar için 224 €
- 6-14 yaş arasındaki çocuklar için 255 €
- 14 yaşından büyük çocuklar için 289 €

Örneğin; 5 ve 10 yaşlarında iki çocuğu olan bir aile için

Ebeveynler	2x345 =690 €
5 yaşındaki çocuk için	224 €
10 yaşındaki çocuk için	255 €
Toplam miktar	1.169 €'dur.

Konut ve ısınma amacıyla yapılan reel harcamaların ve eğitim yardımlarının asgari gelir yardımına ek olarak sağlanması söz konusudur. Bu nedenle normal olarak yukarıda gösterilen miktarlar, konut ve ısınma ihtiyaçlarının giderilmesinde sağlanan ek yardımlarla artırılır.

İstatistiklerdeki net gelirler, tüketicilerin alım güçleri ve hayat pahalılığı gibi konularda meydana gelen değişikliklere göre baz oranlar her yıl 1 Temmuz itibariyle yeniden değerlendirilir.

Diğer sosyal yardımlar gibi asgari gelir yardımı da vergiye tabi değildir ve vergiye tabi olmadığı için vergi indirimi ya da vergi muafiyeti uygulanmaz. Ayrıca diğer yardımlar gibi asgari gelir yardımlarından da sosyal güvenlik primi alınmaz.

Yardım alan kişiden, kural olarak yapılan sosyal yardım geri alınmaz. Ancak yardımın kapsam dışında kalan kimselere yapılması durumunda geri alınması söz konusu olduğu gibi, kişinin suç oluşturan eylemlerde bulunulması durumunda da yardımın geri ödenmesi istenebilir. Örneğin, yardımı alan kişinin bilinçli olarak ya da ihmalkârlığı nedeniyle haksız yere para alması ya da bir ağır ceza suçlusu olması halinde geri ödeme istenir. Öte yandan, ihtiyaçlarını karşılamak zorunda olan kimselerin konum değiştirmeleri durumunda da yardımlar geri alınabilir. Bu duruma eşlerin boşanması, ayrı yaşamaları, çocukların ebeveyninden ayrı yaşamaları hali örnek gösterilebilir.

Almanya'da asgari gelir hakkına sahip olanlar sağlık hakkı, konut ve ısınma haklarına da sahiptir. Asgari gelir hakkından yararlanan kişiye hastalık halinde hastalık sigortası primlerinin ödenmesi yükümlülüğünün üstlenilmesi veya doğrudan hekim, hastane vb. hastalık giderlerinin üstlenilmesi şeklinde toplu ortak koruma sağlanır. Yine asgari gelir hakkından yararlanan kişinin ısınma ve konut giderleri tam olarak ödenir.

Almanya’da geçim desteği dışında, Çocuk Büyütme Ödeneği Federal Kanunu, Mesleki Eğitimin Geliştirilmesi Hakkında Federal Kanun ve Konut Ödenekleri Kanunu çerçevesinde, primsiz özel asgari yardım olan “Yurttaş Körler Yardımı” da yapılmaktadır. Eyaletlerin çoğunda yurttaş körler, gelir durumuna bağlı olmayan yardımlardan yararlanırlar. Bu yardımlarla körlüklerinin gerektirdiği tedavileri yaptırırlar. Yardım miktarı eyaletlere göre 166-567 € arasında değişir (MISSOC, 2014).

II-KALINTI REFAH DEVLETİ VE ASGARİ GELİR UYGULAMASI

A- Kalıntı Refah Devletinin Genel Özellikleri

Kalıntı refah devleti modeli literatürde “Liberal-Anglosakson Model”, “Beveridgeyan-Dayanışma Merkezli Model” ve “Anglosakson Ülkeleri Modeli” olarak da adlandırılmaktadır. Kalıntı refah devleti modelinde, devlet son başvurulacak telafi devleti konumundadır. Dolayısıyla refah devleti bir kalıntı şeklindedir. Bu gruba giren ülkeler; ABD, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya’dır. Sosyal haklar evrensellik değil, seçicilik temelinde tanımlanmıştır. Seçicilik hem risk türleri hem de kapsanacak gruplara yöneliktir. Devlet, son tazmin edici olduğundan sisteme hâkim olan öge “en kötü durumda olanlara” gelir transferi yapma stratejisidir. Gelir transferi yapılacak gruplar, devletin yapacağı transferlere gerçekten gereksinimi olup olmadığını saptamak üzere servet testinden geçirilmektedir. Bu nedenle, seçiciliğin kıstasları tanımlanmıştır ve transferler ancak belli insan kategorilerine uygulanmaktadır.

Bu model evrensellik ile olan bağlantısıyla şekillenmekte olup, vergilerle finanse edilir ve sabit miktarlı yardımlar ile mahsuba ilişkin gelir testine tabi hizmetler bir arada yer alır. Bu sistem sosyal politikada işgücü piyasasının serbestleştirilmesini, ücret esnekliğini ve sosyal harcamalara sınırlama getirilmesini, sosyal harcamaların kontrol altına alınmasını kapsayan piyasa ilkelerine doğru bir yönelme içindedir (Moreno, 2000:5; Karaca, 2004: 57).

B- Kalıntı Refah Devletinde Asgari Gelir Uygulaması: İngiltere Örneği

1-Yasal Dayanak

İngiltere’de “Gelir Desteği” olarak adlandırılan asgari gelir sisteminin yasal dayanağını, 1992 tarihli Sosyal Güvenlik Katkı Payları ve Yardım-

ları Kanunu, 1992 tarihli Sosyal Güvenlik Yönetimi Kanunu, 2002 tarihli Devlet Emeklilik Kredisi Kanunu ile 2007 tarihli Refah Reformu Kanunu oluşturmaktadır (MISSOC, 2014).

2- Kapsamı

Tüm nüfusa asgari düzeyde geçim imkânları sağlamaya yönelik olan Beveridge tipi sosyal güvenlik modelini benimseyen İngiltere’de, sosyal koruma sistemi vergilerle finanse edilen ve katılımcı olmayan sağlık, aile ve yaşlılık yardımlarından ve katılımcı sisteme dayalı işsizlik, yaşlılık, aile yardımları sigortalarından ve tamamlayıcı nitelikteki sosyal yardımlardan oluşur. Tamamlayıcı nitelikteki sosyal yardımlar ise gelir desteği, aile kredisi ve konut yardımudur (Balcı, 2001:97-98).

İngiltere’de *Refah Reformu Kanununa göre gelir desteği, belirli gereksinimlerini karşılayamayan ya da düşük gelirli belirli kişilere yapılan asgari gelir niteliğinde refah yardımlarından biridir* (Ukcosa, 2003:1). *Kişisel haklar temelinde mal varlığı testine bağlı olarak verilen ve vergilerle finanse edilen gelir desteği, başvuruda bulunan kişinin haftada 16 saatten az çalışması, eşinin ise haftada 24 saatten daha az çalışması halinde başka bir deyişle tam zamanlı işlerde çalışmayan, işsiz olarak kayıtlara geçmesi gerekmeyen ve kim olursa olsun tüm gelir kaynaklarından temin ettiği geliri, belirlenmiş bir asgari düzeyin altında bulunan kişilere yapılan bir yardımdır. Bu yardımın amacı, söz konusu kişilere mali yardım sağlamaktır* (MISSOC, 2014). *Asgari gelir niteliğinde İngiltere’de yapılan yardımlardan ikincisi ise “gelir bazlı iş arayan yardımı”dır. İş arayan yardımı gelire göre, mal varlığı testiyle tüm kaynak gelirleri asgari gelirin altında olanlara ve tam zamanlı işi olmayanlara yapılan bir yardım türüdür. Bunlara ilaveten İngiltere’de çalışmayan sosyal yardım belgesine sahip engelli ve hastalara gelir bazlı, vergilerle finanse edilen, mal varlığı testi ile “iş ve destek ödeneği” de verilmektedir. Yine asgari gelir güvencesi belgesine sahip bireylere mal varlığı testi ile vergilerle finanse edilen aylık krediler de verilebilmektedir.*

3- Yararlanma Koşulları

Gelir desteğinden yararlanabilmek için öncelikle tüm gelir kaynaklarından temin edilen gelirin, belirlenmiş bir asgari miktarın altında olması gerekir. Bu nedenle gelir desteğinden yararlanabilmek için başvuruda bu-

lunanın ve/veya eşinin hane olarak kullandığı ev dışındaki varlıklarının değerinin 18.679£'den düşük olması gerekir. Nakdi birikimler, yatırımlar, gibi sosyal güvenlik yardımları ve emeklilik aylıkları taşınır mal varlığı ya da gelir kaynakları kapsamında dikkate alınır. Tüm kaynaklardan elde edilen geliri, hükümet tarafından belirlenmiş olan asgari düzeyin altında olan herkese asgari gelir ödemesi garanti edilir. Bu haktan yararlanabilmek için aranan diğer koşullar ise şu şekilde sıralanarak açıklanabilir:

a- Daimi İkametgâhın İngiltere'de Bulunması

Gelir desteğinden yararlanmada vatandaşlık koşulu aranmaz. Talep tarihinde ülkede ikamet ediyor olmak koşuluyla bu yardıma hak kazanılabilir. Talep tarihinden önceki iki yıl boyunca İngiltere dışında yaşayanların, uygulanan daimi ikamet testi ile İngiltere'de ikamet ettiklerini ispatlamaları gerekir (MISSOC, 2014).

b- Diğer Hakların Tüketilmiş Olması ve Muhtaç Durumda Bulunma

Gelir desteğinden yararlanabilmek için, diğer yardımlardan yararlanma hakkı tüketilmiş olmalıdır. Ancak ilgililerin gelir desteğine olan ihtiyaçlarının devam etmesi durumunda, gelir durumu belirli bir düzeye ulaşınca kadar, gelir desteği verilebilir. Diğer yardımlar için yapılan başvurular sonuçlanıncaya kadar geçici bir ödeme yapılabilir.

Gelir desteğinden yararlanabilmek için çalışabilir durumda olma koşulu aranmaz. Zira çalışabilir durumda olanlar, gelir desteğinden çok, iş arayanlara yönelik yardım çerçevesinde işsizlik ödeneğine hak kazanırlar. Buna karşın, sosyal ve mesleki uyumu artıracak önlemler olarak konsey hizmetleri çerçevesinde kişisel danışmanlık toplantılarına katılmak zorunludur. Bu toplantılarda iş bulma ve aramalarda, çocukların geçimlerinin üstlenilmesinde, mesleki eğitim konusunda, yardımlardan bağımsız olarak gelire hak kazanmada ve işe teşvikte tavsiyelerde bulunulur. Yine ebeveynlerin yardımlardan bağımsız gelir elde etmelerine yol açan ve ilgililere iş bulmayı sağlayan bir asgari gelirin işin başlamasından itibaren iki hafta süre ile ödenmesi de sosyal ve mesleki uyumu artıracak önlemlerdendir. Aynı şekilde düşük gelirliler özellikle çocuk sahibi ailelerden alınacak vergilerde istihdamı teşvik için indirim yapılması da sosyal uyumu artırıcı bir önlemdir.

Bu koşullara ek olarak gelir desteği sınırsız olarak verilmektedir. Genel olarak bu yardım 18 yaşından itibaren verilir. Ancak özel durumlarda, 16 ve 17 yaşındaki kişiler de yardım almaya hak kazanabilir.

Söz konusu yararlanma koşullarının varlığı tespit edildiğinde, talepte bulunanlara, yaşlarına ve çocuklu olup olmamalarına göre değişen oranlarda haftalık maktu ödeme yapılır (MISSOC, 2014).

4- Miktarı

Gelir desteğinin miktarı, hükümetler tarafından ulusal ölçüğe göre tespit edilir ve bölgeler arasında farklılık söz konusu değildir.

Gelir desteğinin hesaplanmasında başvuruda bulunan kişi ve ailesi, başka bir deyişle eşi ve geçindirmekle yükümlü olduğu kendileriyle birlikte yaşayan 16 veya 19 yaşın altındaki çocuklar temel birim olarak kabul edilir. Çocuklar, kendi hakları çerçevesinde adlarına yardım talebinde bulunma hakkına sahip olmadıkları sürece gelir desteğinin hesaplanmasında temel birim olarak kabul edilirler. Kural olarak gelir desteğinin miktarı hesaplanırken, gelir kaynaklarının çoğu, aylıklar ve sosyal yardımlar dikkate alınır. Bununla birlikte bazı gelirler ve yardımlar istisna tutularak hesaplamada dikkate alınmazlar. Söz konusu istisnalar şunlardır:

- Konut masraflarını karşılayamayan yoksul kişilere yapılan konut yardımları
- Prime bağlı olmayan engelli yardımı
- Konsey vergi yardımı.

İngiltere’de gelir desteği, iş arama ödeneği, istihdam ve destek ödeneğinde ödenebilir miktar, ailenin içinde bulunduğu koşullara bağlıdır. Gelir desteğinin uygulanabilir miktar sınırı ve buna ilişkin gelir düzeyi, bireysel ödeneklerin, tüm primli ödeneklerin, aileye sağlanan diğer parasal imkanların ve kira hariç konut giderlerinin toplamına eşittir. Ayrıca huzurevinde ya da yatılı olarak bakım sağlanan bir kurumda bulunan belirli kişiler için, ek olarak bir konut yardımı ödeneğinin verilmesi de söz konusudur.

Kişisel ödeneklerin miktarı (haftalık olarak) aşağıda görüleceği üzere, yaşa bağlı olarak değişmektedir.

- 25 yaş ve üzerindeki yalnız yaşayanlar için 84 €,
- 18 yaş ve üzerindeki yalnız yaşayan ebeveynler için 84 €
- 18 yaş veya daha yukarı yaştaki evli çiftler için 131 €
- 18 yaşından küçük bağımlı çocuklar için 77 €

Güvence ödeneklerinin miktarı ise, aşağıdaki gibidir:

- Aile için 23 €
- Emekli bir kişi için 68 €
- Çiftler için 100 €
- Engelli bir kişi için 35 €, evli çift için 50 €
- Ağır engelli bir kişi için 65 €, evli çiftten birinin hak kazanması halinde 65 €, her ikisinin hak kazanması halinde 130 €
- Engelli çocuk için 54 €'dur.

Engelliler için yükseltilem engelli ödentisi miktarı ise aşağıda gösterilmiştir:

- Engelli bir kişi için 17 €, çiftler için 25 €
- Engelli çocuklar için 17 €
- Bakıcılar için 38 €'dur.

Konut ödeneği ve yerel harçlarla ilgili yardım ödeneğinin tam oranlı miktarı aile tipine ve ailenin oluşumuna göre değişir. Miktarlar yararlanıcıların özel bir kira bedeli ödemeleri halinde daha yüksek veya yararlanıcının geçindirmekle yükümlü olmayıp aile içinde oturan kimse olmasına göre daha az olabilir.

Ayrıca devletten aylık alma yaşına gelmiş olup, gelir desteği talebinde bulunanlara, yılda bir kez Christmas ikramiyesi adı altında defaten ödeme yapılır.

Gelir desteği miktarının belirlenmesi sırasında çocuk yardımı gibi aile ödenekleri de aile geliri olarak dikkate alınmaktadır. Parasız gıda yardımı ve benzeri ek yardımlar ise dikkate alınmamaktadır.

Gelir desteğinin aylık miktarları, ilgili kimselere ödenen yardımların toplu miktarı üzerinden haftalık miktarlara dönüştürülerek ödenir. Genellikle haftalık olarak ödenen gelir desteğinin uygun olursa iki haftada bir ödenmesi de mümkündür. Vergiye tabi olmayan net aylık miktarlar aşağıda gösterilmiştir;

- 25 yaşındaki yalnız yaşayanlar için 737 €
- Çocuksuz evli çiftler için 1.015 €
- 10 yaşına kadar bir çocuğu olan evli çiftler için 1.335 €
- 8, 12 yaşına kadar iki çocuğu olan evli çiftler için 1.600 €
- 8, 10 ve 12 yaşına kadar üç çocuğu olan evli çiftler için 1.800 €
- 10 yaşına kadar bir çocuğu olan en az 18 yaşındaki tek ebeveynler için 1.102 €
- 8 ve 10 yaşına kadar iki çocuğu olan en az 18 yaşındaki tek ebeveynler için 1.307 €'dur.

Yukarıda gösterilen rakamlara eşdeğer olarak aile ödenekleri dahil aşağıdaki oranlar uygulanır:

- Yalnız yaşayan kişiler için uygulanabilir miktarın %100'ü (tamamı)
- Evli çiftlerin ikinci yetişkin çocuğu için ilave olarak uygulanabilir miktarın %57'si (Bu oran 2003'ten önce %56 olarak dikkate alınmaktaydı)
- Birinci çocuk için ilave olarak uygulanabilir miktarın %62'si (Bu oran 2003'ten önce %59 olarak dikkate alınmaktaydı)
- İkinci çocuk için ilave olarak uygulanabilir miktarın %62'si (Bu oran 2003'ten önce %59 olarak dikkate alınmaktaydı)
- Üçüncü çocuk için ilave olarak uygulanabilir miktarın %62'si (Bu oran 2003'ten önce %59 olarak dikkate alınmaktaydı)

Gelir desteği 16 yaşın altındaki tüm çocuklar için verilmektedir. Yardımlar fiyatlardaki gelişmelere göre her yıl bir defa yeniden değerlendirilir. Gelir desteği konusunda Sosyal Güvenlik Yardımları Ajansı Yerel Büroları sorumludur (MISSOC, 2014). Gelir desteği finansmanının tümü devlet tarafından kamusal fonlarla karşılanmaktadır (UKCOSA, 2003:1).

Gelir desteği amacıyla verilen asgari gelir ödeneği vergiye tabi değildir. Asgari gelir ödeneği vergiye tabi olmadığı için vergi indirimi ya da vergi

muafiyeti uygulanmaz. Ayrıca yardımlardan sosyal güvenlik primi alınmaz. Yardım, diğer sosyal güvenlik yardımları için yapılan başvuruların değerlendirilmesi sürecinde geçici olarak ödenirse, daha sonra hak kazanılacak olan yardımlardan, geçici olarak ödenen yardım geri alınır. Ayrıca sosyal yardımın bir sosyal güvenlik yardımı ile çakışması durumunda da geri alınması mümkündür (MISSOC, 2014).

İngiltere’de gelir desteği dışında sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı nitelikteki sosyal yardımlardan bir diğeri de aile kredisidir. Aile kredisi çocuğu olan eşlerden en az birinin haftada 16 saatten fazla ücretli bir işte çalışmasına karşın, geliri belirli bir eşiğin altında kalan ailelere yapılan bir yardımdır. En az bir çocuğa bakmakla yükümlü olan ve haftada 16 saatten az çalışıp da geliri belirli bir eşiğin altında kalan yalnız yaşayan kimseler de bu yardımdan yararlanma hakkına sahiptir. Sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı nitelikteki sosyal yardımlardan bir diğeri de konut yardımlarıdır. Konut yardımları konut masraflarını karşılayamayan yoksul kişilere yapılan yardımdır (Balcı, 2001:99). Bu yardım işsiz durumda olsun veya olmasın gelir durumları elverişli olmayan kimselerin kira bedellerini karşılamayı amaçlar. Miktarı ilgililerin gelir durumlarına göre değişir. İpotekle ilgili faiz giderleri, konut yardımı dışında kalan bazı barınma giderleri ve bazı beslenme giderlerini karşılamak üzere asgari gelir ödeneği ödenir. Makul ölçüdeki kira giderleri konut yardımı kapsamında karşılanır. Konut yardımı alanlara ayrıca 79 yaşına kadar 233£, 80 yaş ve üzeri için 350£ yakıt ödeneği ödenir. İngiltere’de gelir desteğinden yararlanan kişiler ulusal sağlık hizmetleri kapsamındadırlar.

İngiltere’de primsiz özel asgari yardımlar çerçevesinde, 80 veya daha üzeri yaştaki kadın ve erkekler için D grubu kapsamına giren primsiz maktu aylık şeklinde, yaşlı kimselere en düşük gelir garantisi sağlanır. Normal olarak söz konusu gelir garantisinden yararlanmak için İngiltere’de yaşamak zorunludur. Ancak bu gelir garantisinden 60 yaşından sonra en az 20 yıl zarfında 10 yıl süre ile İngiltere’de sürekli ikamet etmiş olanlar da yararlanırlar. Yaşlı kimselere yönelik en düşük gelir garantisinden yararlanabilmenin bir diğer koşulu ise, en düşük gelir garantisine eşit ya da daha yüksek oranlı başka bir yaşlılık aylığı kategorisine hak kazanmamış olmaktır.

İngiltere’de primsiz özel asgari yardımlar çerçevesinde sağlanan yardımlardan bir diğeri de malullük yardımdır.

III- MODERN REFAH DEVLETİ VE ASGARİ GELİR UYGULAMASI

A- Modern Refah Devletinin Genel Özellikleri

Modern refah devleti literatürde “Sosyal Demokratik Model”, “İskandinav Modeli” ve/veya “Sosyal Demokratik-İskandinav Modeli” olarak da adlandırılmaktadır. Modern refah devleti modelinin en belirgin özelliği, “herkese çalışma hakkı”nı ve evrenselci bir istihdam toplumunu temel almasıdır. Bu açıdan yaklaşıldığında, refah devleti “kapsamlı refah devleti” olarak nitelendirilebilir. Sosyal politikanın ve refah devleti uygulamalarının odağı işgücü piyasalarıdır ve böylelikle tam istihdamı sağlamanın yolu olarak devlet ilk başvurulacak çare konumundadır. Ayrıca hizmetlerin devlet tarafından sağlanmasını ve vergilerle finanse edilmesini tercih eden bir yapıda olduğu için “gelir transferleri” stratejisi de, bu modelde belirgin bir öge olmamaktadır (Moreno, 2000:5; Karaca, 2004:56). İsveç modeli olarak bilinen bu modelin önemli öğelerini Danimarka, Norveç ve Finlandiya’da da bulmak olanaklıdır. Bu modelin önde gelen örneklerinden İsveç’teki refah devletinin beş temel özelliği şunlardır (Aldemir, 2003:111):

- Bütüncül demokrasi inancının hakim olması
- Toplum ve ulus kavramı; dayanışma, eşitlik ve birleşme ile karakterize edilen insanların evi olarak algılanmaktadır.
- Sosyo-ekonomik eşitlik ve ekonomik etkinlik arasında bir bütünlük ve uygunluk sağlanması
- Piyasa ekonomisinin sosyal olarak kontrolünü sağlamak (Bu açıdan kamu kontrolüne başvurulur)
- Kamu sektörünün genişlemesi, seçme özgürlüğünü genişletebilmelidir. Sağlık hizmeti, tam istihdam politikalarının güvenliğini artırmakta ve yoksulluktan bağımsız olarak daha çok olanak yaratabilmektedir.

B- Modern Refah Devletinde Asgari Gelir Uygulaması: İsveç Örneği

1- Yasal Dayanak

2003 yılına kadar “Sosyal Yardım” olarak adlandırılan ve 2003 yılında “Ekonomik Yardım” olarak adı değiştirilen sistemin yasal dayanağını, Ocak 2002 tarihli kanun oluşturmaktadır (MISSOC, 2014).

2- Kapsamı

İsveç'te de ekonomik yardım kendi veya aile bireylerinin zorunlu yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayacak geçim kaynaklarından yoksun olan kimse- lere, uygun bir yaşam standardı sağlamak amacıyla en son çare olarak kısa veya uzun dönem için verilen bir ekonomik yardım türüdür. Yardım alanların büyük çoğunluğunu, çocuklu bekâr kadınlar, çocuksuz yalnız yaşayan kişiler ve göçmenler oluşturmaktadır (Heikkilä, 2003:21-22).

3- Yararlanma Koşulları

Ekonomik yardımdan yararlanma hakkı, ilke olarak kişisel bir haktır ve bu haktan evli ya da evli olmayan çiftler ve reşit olmayan çocuklar yararlanırlar. Yine bu haktan yararlanma bakımından aile, bir bütün olarak düşünülür. Zorunlu yaşamsal ihtiyaçları karşılayacak geçim kaynaklarından yoksun olmanın dışında, bu haktan yararlanabilmek için ayrıca başka koşullar da aranmaktadır. Bu koşullar şu şekilde sıralanarak açıklanabilir (MISSOC, 2014):

a- İsveç'te İkamet Ediyor Olmak

Ekonomik yardımdan yararlanmada vatandaşlık koşulu aranmaz. Herhangi bir sınırlama öngörülmezsizin ekonomik yardıma hak kazanabil- mek için sadece ülkede ikamet etme hakkına sahip olmak yeterli görül- müştür. Dolayısıyla İsveç'te ikamet etme hakkına sahip olan herkes bu yardıma hak kazanabilecektir.

b- Çalışmaya İstekli Olmak

Herkes, her şeyden önce kendi geçimini sağlamakla yükümlü olup, çalışabildiği sürece yeterli düzeyde bir ücret alabileceği işte çalışmak zorundadır. Bu nedenle herkes, çalışabilir durumda bulunduğu sürece kendi ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli ücret getiren bir iş aramak zorunda- dır. Bir işte çalışmaya hazır durumda bulunan kimseler için sağlanan bir ekonomik yardım, kişilerin ücretli bir işte çalışmalarına olanak veren aktif önlemlere bağlıdır.

c- Diğer Hakların Tüketilmiş Olması

Ekonomik yardım tüm diğer geçim ödeneklerini tamamlayıcı nitelikte

olup, son çare olarak sunulmaktadır. Bu nedenle ekonomik yardım en son sağlanacak bir haktır.

Bu koşullara ek olarak yaş koşulu aranmaksızın, ekonomik yardım geçinme ihtiyacı içinde olan her aileye, bu durumları devam ettiği sürece sınırsız olarak sağlanır. Dolayısıyla ekonomik yardım ebeveynin eş ve çocuklarına bakma yükümlülüğünün sona ermesine kadar, aileye bir bütün olarak verilmektedir. Bu nedenle çocuklar için yükseköğrenimin sona ermesi şartı veya en geç 21 yaşına kadar yardımlardan yararlanma hakkı vardır.

4- Miktarı

Ekonomik yardımların asgari miktarına ilişkin bazı harcama türleri için yıllık miktar, ulusal ve bölgesel düzeylerin bir bileşimi olarak tespit edilir. Bazı hallerde ise makul düzeyde olmaları koşuluyla belediyelerin reel giderleri karşılama yükümlülüğü söz konusudur. Diğer hallerde yine belediyeler tercih yapmakta tamamen serbesttirler. Yine de aşırı düzeyde eşitsizlik oluşmasını önlemek için, her yıl Ulusal Sağlık ve Sosyal Güvenlik Departmanı tarafından standart oranlar önerilmektedir.

Asgari miktarın hesaplanmasında, başvuruda bulunan kişi ve/veya ailesi temel birim olarak kabul edilir. Aile ile kastedilen çekirdek ailedir. Bu bağlamda sadece ebeveynler ve çocuklar dikkate alınır. Aynı çatı altında yaşayan büyükanne-büyükbaba hesaba katılmaz. Kural olarak kaynağına ve niteliğine bakılmaksızın her tür gelir hesaplamada dikkate alınır.

Ekonomik yardım için aylık baz miktarlar belirlenir. Yalnız yaşayan kişiler, eşler, ebeveyniyle birlikte yaşayan farklı yaşlardaki çocuklar için belirlenen baz miktar, ilke olarak yalnız yaşayan kimselere ödenir. Evli çiftler, bakmakla yükümlü olunan çocuklar için de yaşa göre değişen oranlarda baz miktar ödenir.

Gıda, giyim ve ayakkabı, eğlence ve boş zamanı değerlendirme etkinlikleri, bir kere kullandıktan sonra atılabilir eşya, sağlık ve temizlik, günlük gazete, telefon ve televizyon giderleri için yapılan harcamaları kapsayacak şekilde verilen aylık miktarlar; aşağıda da görüleceği üzere, yalnız yaşayan kimselere ve çiftlere, geçindirmekle yükümlü oldukları çocukların yaşına ve sayılarına göre değişen oranlarda ödenmektedir.

- Yalnız yaşayan kişiler için 339 €
- Çiftler için 611 €
- Çocuklar için;
 - 0-1 yaşındaki çocuk için 200 €
 - 1-2 yaşındaki çocuk için 227 €
 - 3 yaşındaki çocuk için 199 €
 - 4-6 yaşındaki çocuk için 227 €
 - 7-10 yaşındaki çocuk için 277 €
 - 11-14 yaşındaki çocuk için 326 €
 - 15-18 yaşındaki çocuk için 373 €
 - 19-20 yaşındaki çocuk için 377 €'dur.

Ailede yapılan ortak harcamalara ilişkin olarak, hane halkının büyüklüğüne bağlı olacak şekilde, özel bir miktarın da yardıma eklenmesi söz konusudur. Bu ek yardıma ilişkin rakamlar aşağıda gösterilmiştir:

- 1 kişi için 107 €
- 2 kişi için 119 €
- 3 kişi için 150 €
- 4 kişi için 171 €
- 5 kişi için 196 €
- 6 kişi için 224 €
- 7 kişi için 244 €'dur.

Yapılan ek yardımlarla birlikte yalnız yaşayan kimselere ve çiftlere, geçindirmekle yükümlü oldukları çocukların yaşına ve sayılarına göre ödenecek baz miktarlar aşağıdaki gibidir:

- Yalnız yaşayan kişiler için 446 €
- Çocuksuz çiftler için 731 €
- 10 yaşına kadar bir çocuğu olan çiftler için 1.038 €
- 8, 12 yaşına kadar iki çocuğu olan çiftler için 1.687 €
- 8, 10 ve 12 yaşına kadar üç çocuğu olan çiftler için 1.255 €
- 10 yaşına kadar bir çocuğu olan tek ebeveynler için 735 €
- 8 ve 10 yaşına kadar iki çocuğu olan tek ebeveynler için 1.043 €'dur.

Ayrıca yukarıdaki miktarlara ek olarak konut, elektrik, işe gidiş-geliş için yapılan yolculuklar, aile sigortası, tıbbi bakım, acil dış bakımı, gözlük ve bir işsizlik sigorta fonu ile bir sendika üyeliği için yapılan önemli harcamalar için de yardım sağlanabilir.

Belediyelerin sosyal işler kurulları tarafından yönetilen yardımların tamamı yerel yönetimler tarafından finanse edilmektedir.

Yardımlar vergiye tabi değildir ve vergiye tabi olmadığı için vergi indirimi ya da vergi muafiyeti uygulanmaz. Ayrıca yardımlardan sosyal güvenlik primi de alınmaz.

Yardım, ileride elde edileceği beklenen bazı gelirlere istinaden ödünç olarak verilmişse ve bazı hallerde avans olarak ödenmişse, bunlara ilişkin miktarlar geri alınır.

Hastalık halinde İsveç'te ikamet eden herkes, tedavi görme hakkına sahiptir. Bu nedenle herkes hastalık sigortasından sağlanan sağlık yardımlarından yararlanır. Bazı sağlık giderlerinin tamamı kamu mercilerince karşılanmakla birlikte, bazı sağlık giderlerinin ise sadece bir kısmı kamu mercilerince karşılanmaktadır. Bu gibi durumlarda yardımdan yararlanan kişinin bir katkı payı ödemesi gerekmektedir. Bunun dışında İsveç'te mülk ölçüdeki konut giderleri de ödenmektedir.

İsveç'te asgari gelir dışında, primsiz özel asgari yardım kapsamında birçok yardım yapılmaktadır. Örneğin, görme bozuklukları bulunan kişilere maddi destek sağlanır. Yoğun desteğe ve maddi yardıma ihtiyacı olan tedavisi olanaksız bedensel ve zihinsel engellilere de yardımlar yapılmaktadır. Ekonomik yardım kapsamına girmeyen bir ihtiyaç için yapılan harcamalar bireysel yardım ve mali destekle karşılanır. Ödemeyi Sosyal Sigortalar Ulusal Ofisi ve Sosyal Sigorta Ödeme Büroları yapar (MISSOC, 2014).

IV- TAM OLUŞMAMIŞ REFAH DEVLETİ VE ASGARİ GELİR UYGULAMASI

A- Tam Oluşmamış Refah Devletinin Genel Özellikleri

Sosyal politika rejimlerine göre refah sistemlerini üç gruba ayıran sınıflandırmaya literatürde dördüncü bir grup olarak tam oluşmamış refah

devleti modelinin de eklendiği görülmektedir. Bu model aynı zamanda “Güney Avrupa Modeli” ve/veya “Akdeniz Ülkeleri Modeli” olarak da adlandırılmaktadır. Tam oluşmamış refah devleti modelinde tarım kesiminin ağırlıklı bir payı vardır. Tam istihdam geleneğinin olmadığı modelde, kadınların işgücüne katılımları ve istihdam oranları düşüktür. Kısmi sosyal güvenlik sistemlerinin var olduğu bu ülkelerde, bölgesel kalkınma çerçevesi dışında, bazı grupları bazı risklerden koruyan sosyal programlar yoktur. Bu modeli uygulayan ülkeler; İspanya, Portekiz, Yunanistan, bir ölçüde İtalya ve daha az oranda genel hatların benzerliğinden ötürü İrlanda’dır. Bu modelin en belirgin özelliği gelişmemiş olması ve sosyal hizmet sağlama ve kurumsal gelişme düzeyinin yetersizliğidir (Moreno, 2000:5; Karaca, 2004:58). Konu edilen ülkelerde anayasaların modern refah devleti yönünde güçlü kurallar içermesine karşılık, yasal, kurumsal ve sosyal uygulamalar ya yoktur ya da çok eksiktir.

B- Tam Oluşmamış Refah Devletinde Asgari Gelir Uygulaması: İspanya Örneği

1- Yasal Dayanak

İspanya’da 17 özerk topluluk için ortak bir Kanun bulunmamasıyla birlikte, bütün özerk toplulukların Asgari Tutunma Geliri veya Asgari Gelir (Ingreso Mínimo de inserción or Renta Minima) Kurumuna ilişkin düzenlemeleri mevcuttur. Asgari gelir kurumunun İspanya’daki ilk örneği 1989 tarihinde Bask Bölgesinde hayata geçirilmiştir.

İspanya’da asgari gelir kurumunun işlevi, bölgelere göre değişkenlik göstermektedir. Nitekim asgari gelir bazı bölgelerde tamamen sembolik bir yardım niteliğinde iken, bazı bölgelerde sosyal dışlanmaya karşı önemli bir mücadele aracıdır (Balcı, 2001:108). Genel olarak temel yaşamsal ihtiyaçlara yönelik verilen parasal yardımlar yoluyla, yoksullukla mücadele amaçlanmıştır. Yardım eşliğinde ayrıca özerk topluluklarca yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın önlenmesi ve kaldırılması amacıyla düzenlenen bölgesel programlar çerçevesinde gerekli önlemler de alınır. Yardım eşliğinde genellikle alınan önlemler; uyum önlemleri, mesleki önlemler, kurslar açarak yeniden yetiştirme önlemleri ve bütünleşme önlemleridir.

2- Kapsamı

Asgari gelirden yararlanma hakkı kişisel bir haktır ve bu haktan yalnız kişiler ya da bağımsız aile birimleri yararlanırlar.

3- Yararlanma Koşulları

Özerk bölgeler arasında asgari gelirden yararlanma koşulları farklılık gösterir. Bununla birlikte genel olarak asgari gelirden yararlanabilmek için aranan koşullar şu şekilde sıralanabilir (MISSOC, 2014):

a- Fiilen İspanya'da İkamet Ediyor Olmak

Vatandaşlık koşulunun aranmadığı İspanya'da ikamet etme koşulu aranmakla birlikte, bazı süre sınırlamaları da getirilmiştir. Bu bakımdan asgari tutunma yardımından yararlanabilmek için genellikle 3-5 yıl arasında değişen belirli bir süre ile İspanya özerk topluluklarının birinde ikamet etmek gerekmektedir.

b- Çalışabilir Durumda Olmak

Asgari tutunma yardımından yararlanabilmek için yardım talep eden kişinin çalışma yeteneğine sahip olması başka bir deyişle çalışabilir durumda olması zorunludur. Bu nedenle ilgilinin çalışabilir durumda olup olmadığı incelenir.

c- Diğer Kamu Sosyal Yardımlardan Yararlanma Hakkının Sona Ermiş Olması

Asgari tutunma yardımı diğer kamu sosyal yardımlarıyla birlikte alınmaz. Bu nedenle asgari tutunma yardımından yararlanabilmek için diğer kamu sosyal yardımlarından yararlanma hakkının sona ermiş olması gerekir.

d- Marjinalleşmeyi Engelleme Amacı Taşıyan Yardımın Verilmesi Sırasında Gerekli Koşulları Sağlamak

Asgari tutunma yardımından yararlanmak isteyen kişinin, yardımın verilmesi esnasında şart koşulan gerekleri yerine getirmesi gerekir. Bu koşulların, kişileri marjinalleşmeden uzaklaştırmaya yardım edeceği tasarılanmaktadır. Hak sahibinin bireysel olarak şekillendirilen bir yeniden bütünleşme programına katılması gerekir.

e- 25 Yaşını Doldurmuş Olmak

İspanya’da kural olarak asgari gelirden yararlanabilmek için 25-65 yaş arasında olunması gerekir. Buna göre asgari gelir hakkından yararlanabilmek için 25 yaşın doldurulmuş olması gerekmektedir. Ancak bu koşul, bakıma muhtaç engelli kimseler ile bakıma muhtaç çocuğa sahip kişiler için uygulanmaz. Dolayısıyla 25 yaşından küçük bakıma muhtaç engelli kimseler ile bakıma muhtaç çocuğu olan kişiler de bu haktan yararlanabilirler.

Bu koşulların sağlanmış olması durumunda asgari gelir, bölgelere göre değişmekle birlikte genellikle 12 aylık azami bir süre için verilir. Ancak bazı bölgelerde bu sürenin 12 ay süre ile uzatılabilmesi de mümkündür.

4- Miktarı

Asgari gelir miktarı, özerk topluluklar düzeyinde belirlenir ve özerk topluluklara göre farklılık gösterir. Asgari gelirin hesaplanmasında aile birimi temel birim olarak kabul edilmektedir. İspanya’da aile kavramı; evlilik ya da benzer bir ilişki, evlat edinme, kan bağı, akrabalık (2’nci ve 4’ncü derece arasında) ve evlilik nedeniyle oluşan 2’nci dereceye kadar akrabalık ilişkisi içinde olan iki ya da daha fazla kişinin birlikte yaşamaması durumu olarak ifade edilmektedir (MISSOC, 2014).

Asgari gelirin hesaplanmasında ailenin tüm kaynakları dikkate alınır. Aile tek kişiden oluşuyor olsa bile asgari gelir ailelere verilir.

Asgari gelir için belirlenen taban miktar bakıma muhtaç durumdaki her aile bireyi için artırılır ve her bakıma muhtaç bağımlı çocuk için ek ödenek verilir. Bu artışların ve ek ödeneklerin miktarı özerk topluluklar arasında değişiklik gösterir. Ek ödeneğin miktarı, özerk topluluklara göre 180 € ve 228 € arasında değişir. Ayrıca asgari gelirden özerk topluluklara göre değişen özel artışlar da söz konusudur. Buna göre asgari gelirin miktarı, özerk topluluklara, bakmakla yükümlü olunan akrabaların varlığına ve bütçe olanaklarına bağlı olarak değişmektedir.

Taban miktarda, özerk topluluk hükümeti tarafından alınan kararlar, tüketici fiyat endeksindeki gelişmeler dikkate alınarak, genellikle yılda bir defa düzenleme yapılır.

Aile bireylerine uygulanan taban miktar, aşağıda belirtilen oranlarda özerk topluluklara göre değişmektedir. Buna göre taban miktarın;

- Ailenin 2'nci üyesi için %10-42'si
- Ailenin 3'üncü üyesi için %7-37'si
- Ailenin 4'üncü üyesi için %4-32'si arasında ödeme yapılır.

Asgari gelirden özerk toplulukların kurumları sorumludur. Tamamı özerk topluluklar bütçesinden karşılanmaktadır (Ekdemir, 2009).

Asgari gelir, kural olarak geri ödenebilir olmayan bir devlet yardımı olmasına rağmen, bazı koşulların oluşması halinde tümüyle geri alınabilir.

Yardımlar vergiye tabi değildir. Ayrıca yardımlardan sosyal güvenlik primi alınmaz. Ulusal Kanunlar uyarınca gelirden yoksun kişiler, hastalık durumunda da koruma kapsamına alınmışlardır.

İspanya'da tüm özerk topluluklar için ortak bir kanun olan 20 Haziran 1994 tarih ve 1/94 sayılı Genel Sosyal Güvenlik Kanunu ile yurt dışında yaşayan ve yurda dönen İspanyol vatandaşlara ihtiyaç durumlarında yardım yapılmasına ilişkin 11 Ocak 2008 tarihli Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre vergilerle finanse edilen muhtaçlık durumu belirlenmiş kişilere yardım yapılır. İsteğe bağlı olmayan bu yardımların miktarı çeşitli faktörlere göre değişir. Genel ve özel nitelikte olan "prim-siz yardımlar" olarak adlandırılan bu yardımların asgari tutarları bölgesel olarak belirlenir. Bu yardımlar; "Primsiz Yaşlılık Aylığı", "Primsiz Malullük Aylığı", "İşsizlik Yardımı" ve "İspanya Dışında Yaşayan ya da Dönen Vatandaşlar İçin Asgari Yardım" şeklinde sıralanabilir (MISSOC, 2014; Ekdemir, 2009:130).

Prim ödemediği ya da asgari bir süre için primli rejime dahil olmadıkları için primli rejimden yararlanamayan 65 yaşın üzerindeki kimselere yaşlılık aylığı bağlanır. Primsiz yaşlılık aylığı uygulamasından yararlanabilmenin koşulları şunlardır:

- 65 yaşını doldurmuş olmak
- Kanunda öngörülen yardımların birleşiminden oluşan oranın üstünde gelir veya aylık almamak

- 16-65 yaş arasında İspanya’da en az 10 yıl süre ile yasal olarak ikamet etmiş olmak ve bu 10 yıllık sürenin en az 2 yılının talep tarihinden önce İspanya’da geçirilmiş olması şarttır.

Primsiz yaşlılık aylığı ve malullük aylığı alabilmek için yardım talep eden kişinin yıllık gelirinin primsiz aylığın yıllık miktarının %35’inden fazla olmaması gerekir. Yaşlılık aylığının miktarı bir yararlanıcı için yılda 5.108.60 €’dur. Primsiz malullük aylığı, primli rejimden aylık alamayan veya aylığa hak kazanamayan 18-65 yaş arasındaki malul kimselere verilir. Primsiz malullük aylığı uygulamasından yararlanabilmenin koşulları şunlardır:

- En az %65 oranında malul ya da kronik hasta olmak
- 18-65 yaş arasında olmak
- İspanya’da en az 5 yıl süre ile yasal olarak ikamet etmiş olmak ve bu 5 yıllık sürenin en az 2 yılının talep tarihinden önce İspanya’da geçirmiş olmak.
- Kanunla tespit edilen miktarın üstünde bir gelir veya aylık almamak

Primsiz malullük aylığının miktarı en az %65 oranında malul durumda bulunan kimseler için yılda 5.108.60 €’dur. Ayrıca aile ödenekleri sigortası çerçevesinde gelir durumu elverişli olmayan kimseler ve çocuk geçindirmekle yükümlü kimselere primsiz çocuk yardımı yapılır.

V- REFAH DEVLETİ MODELLERİNE GÖRE ASGARİ GELİR UYGULAMALARI KARŞILAŞTIRMASI

Refah devleti modellerine göre araştırma kapsamına alınan ülkeler arasında asgari gelir uygulamaları bakımından bazı benzerlikler görüldüğü gibi önemli farklılık da söz konusudur. Bu farklılıklardan ilki asgari gelir uygulamasının başlangıcına ilişkindir. Nitekim Tablo 1’de de görülebileceği üzere araştırma kapsamına alınan ülkelerde asgari gelire ilişkin düzenlemeler farklı tarihlerde ve farklı adlarla yürürlüğe girmiştir.

Tablo 1. Araştırma Kapsamına Alınan Ülkelerde Asgari Gelirin Yasal Dayanakları ile Yürürlüğe Giriş Tarihleri

Ülkeler	Yürürlüğe Giriş Tarihi	Asgari Gelir Uygulamasının Orijinal Adı	Yasal Dayanakları
Almanya	1962	Sozialhilfe	23 Mart 1994 tarihinde yeniden düzenlenen, 21 Temmuz 1999, 16 Ağustos 2001 ve 23 Aralık 2002 tarihinde değişiklik yapılan 30 Haziran 1961 tarihli Federal Sosyal Yardım Kanunu (BSHG)
İngiltere	1960'lı yıllar	Income Support	1987 tarihli Gelir Desteği (Genel) Düzenlemeleri ile 1992 tarihli Sosyal Güvenlik Yönetimi Kanunu
İspanya	1980'li yıllar	İspanya'da 17 özerk topluluk için ortak bir Kanun bulunmamaktadır.	
İsveç	1980	Ekonomiskt Bistand (2003'e kadar Socialbidrag)	Ocak 2002 tarihli Kanun

Kaynak: MISSOC, 2014.

Tablo 1'de de görüleceği üzere, 1960'lı yıllarda asgari gelir uygulamasını ilk başlatan ülke İngiltere'dir. Bu ülkeyi 1962 yılında Almanya takip etmiştir. İsveç ve İspanya'da ise asgari gelir uygulamasına İngiltere ve Almanya'dan neredeyse 20 yıl sonra geçildiği görülmektedir. Bu bulgu, araştırma kapsamına alınan ülkelerden modern refah devleti ile tam oluşmamış refah devletini temsil eden ülkelerde asgari gelir uygulamasının kalıntı refah devleti ile kurumsal refah devletini temsil eden ülkelerden görel olarak daha yeni olduğunu ortaya koymaktadır.

Refah devleti modellerine göre araştırma kapsamına alınan ülkeler arasında asgari gelir uygulamaları bakımından görülen bir diğer farklılık, asgari gelirin kapsamına ilişkindir.

Tablo 2. Araştırma Kapsamına Alınan Ülkelerde Asgari Gelir Yardımının Kapsamının Tespitinde Dikkate Alınan Esaslar

Ülkeler	Dikkate Alınan Esaslar	
	Vatandaşlık	İkamet
Almanya	X	
İngiltere		X
İspanya	X	
İsveç		X

Kaynak: MISSOC, 2014.

Tablo 2’de de görüleceği üzere, Almanya ve İspanya’da asgari gelir yardımı kural olarak vatandaşlık esasına dayalı olarak verilmekte, buna karşın İngiltere ve İsveç’te ise vatandaşlığa bağlı olmaksızın ikamet esasına dayalı olarak verilmektedir. İspanya’da asgari gelirin kapsamının tespitinde ilke olarak vatandaşlık esası benimsenmekle birlikte kapsamın genişletilmesi için sistemin ikamet esasını yumuşatıldığı da görülmektedir. İspanya’da vatandaşlık, tüm durumlarda asgari gelir yardımına hak kazanmanın bir koşulu değildir. Kural olarak vatandaşlık esasının benimsendiği bu ülkede de özerk topluluklarda belirli bir dönem boyunca -genellikle 3-5 yıl arasında değişen bir süreyle ikamet edenler asgari gelir yardımından yararlanabilirler (Missoc, 2014). Benzer şekilde Almanya’da da ilke olarak asgari gelir yardımından yararlanma hakkı vatandaşlık esasına bağlı bir sisteme dayanmakta iken, bu yardımdan genel olarak AB ve AEA’na üye olan devletlerin vatandaşları, sığınmacılar, vatansız ya da tüm vatandaşlık haklarını kaybetmiş vatandaşlığı belirsiz kişiler, Almanya ile sosyal güvenlik sözleşmeleri imzalayan ülkelerin vatandaşları şeklinde yabancılar da yararlanabilmektedir.

Refah devleti anlayışının gereği olarak sosyal bir hak olan asgari gelir yardımından yararlanma hakkının öncelikle devletin vatandaşlarına tanınması, devletin varlık sebebiyle uyumlu ve devlet-vatandaş ilişkileri bakımından olumlu bir nitelik arz etmektedir (Kurtulmuş, 1997:64).

Asgari gelir yardımının vatandaşlığa bağlı olmaksızın ikamet esasına dayalı olarak verilmesi durumunda ise, bu yardımdan ilke olarak ülkede ikamet eden herkes yararlanabilir. Bu uygulama ülkede yaşayan herkesin refahtan pay alması gerektiği şeklindeki düşüncenin genel kabul görmesinin doğal bir sonucudur. Zira günümüzün modern toplumlarında devlet, sadece vatandaşlarına refah ve mutluluk sağlayan bir organizasyon değildir. Devlet aynı zamanda ülkede yaşayan herkesin refah ve mutluluğunu sağlamak gibi bir işleve de sahiptir. Devletin bunu gerçekleştirebilmesi ise, özellikle işgücü hareketliliğinin arttığı günümüzde asgari gelir yardımının kapsamı bakımından ikamet esasının benimsenmesine bağlıdır. Ayrıca vatandaşlık esasının benimsendiği ülkelerde de asgari gelir yardımının kapsamını genişletmek için sistemin ikamet esasını ile yumuşatıldığı görülmektedir. Dolayısıyla vatandaşlık esasını söz konusu yardımın ilk uygulama döneminde ikamet sistemine geçiş için bir aşama olabilir.

Asgari gelir yardımından yararlanma hakkının ikamet esasına dayandırıldığı İsveç ve İngiltere’de asgari gelir yardımından kural olarak, vatandaşlığa bağlı olmaksızın ülkede ikamet eden herkes yararlanabilir. Böyle olmakla birlikte bazı ülkelerde ikamet koşuluna sınırlandırmalar da getirilmiştir. İngiltere’de asgari gelir yardımından yararlanma vatandaşlık esasına dayandırılmadığı halde, İngiltere dışında yaşayanların asgari gelir yardımından yararlanabilmeleri için talep tarihinden önceki 2 yıl boyunca (2003 yılına kadar 5 yıl boyunca) İngiltere’de ikamet ettiklerini ispat etmeleri gerekir. Ayrıca ikili anlaşmaların bulunduğu diğer ülke vatandaşları ülkeye giriş koşulları ve genel ikamet koşulları çerçevesinde asgari gelir yardımından yararlanabilmektedir.

AB ülkelerinde uygulanan asgari gelir türlerinin farklı olması, yararlanma koşullarını da farklılaştırmaktadır. Nitekim güvenceli asgari gelir sisteminin uygulandığı Almanya, İngiltere ve İsveç gibi AB ülkelerinde, asgari gelirden yararlanmak isteyen kişinin sosyal ve mesleki bütünleşme programlarına katılmayı taahhüt eden tutunma sözleşmesini imzalaması gerekmezken, asgari tutunma geliri sisteminin uygulandığı İspanya’da ise asgari gelirden yararlanmak için söz konusu tutunma sözleşmesinin imzalanması zorunludur. Bunun dışında asgari gelirden yararlanabilmek için gerekli kaynaklardan yoksun olma ve çalışmaya istekli olma koşulunun AB ülkelerinin hepsinde arandığı görülmektedir. İstisnaları olmakla

birlikte AB ülkelerinin çoğunluğunda asgari gelirden yararlanma bakımından yaşla ilgili sınırlandırmalara rastlanmakta ve yine bu ülkelerin çoğunluğunda asgari gelir süresiz olarak sağlanmaktadır.

Asgari gelir yardımının yönetimi ve finansmanı konularında AB ülkeleri arasında farklılıklar söz konusudur. Ayrıntılı olarak Tablo 3’de görülebileceği üzere, Almanya gibi sosyal güvencenin istihdama bağlı olduğu AB ülkelerinde asgari gelir yardımının ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin dışında kaldığı ve yerel yönetimler tarafından yönetildiği görülürken, İngiltere gibi birkaç AB ülkesinde ise asgari gelir yardımının ulusal sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olduğu görülmektedir. Bu iki uç örneğin arasında yer alan İspanya’da ise bazı eyaletlerde asgari gelir yardımı özerk topluluklar tarafından yönetilmektedir (Henriques, 2003:4).

Tablo 3. AB Ülkelerinde Asgari Gelir Yardımının Yönetimi ve Finansmanı

Ülkeler	Yönetim ve Finansmandan Sorumlu Yönetim Birimleri ve Düzeyi
Almanya	%100 Yerel
İngiltere	%100 Merkezi
İspanya	%100 Bölgesel
İsveç	%100 Yerel

Kaynak: Manuel HENRIQUES, The Guaranteed Minimum Income Schemes in the European Union, the Crisis in the European Social Policy Model and the Lessons from the USA, Working Paper 13, 2003, http://investigacao.ulusofona.pt/CEE/docs/wp13_ULHT.pdf (04.12.2003), s.21.

Refah devleti modellerine göre araştırma kapsamına alınan ülkeler arasında asgari gelir uygulamaları bakımından görülen son farklılık ise, asgari gelirden vergi kesintisi yapılmasına ilişkindir. Zira AB üyesi ülkeler olmalarına rağmen bazı ülkelerde asgari gelir yardımından vergi kesintisi yapılmakta, bazı ülkelerde ise yapılmamaktadır. Hiç kuşkusuz modeli ne olursa olsun, -kurumsal, kalıntı ya da modern- refah devletlerinden yaşamsal öneme sahip asgari gelir yardımından vergi kesintisi yapılmaması beklenir. Bu beklentiyi destekler nitelikte *araştırma kapsamına alınan ülkeler incelendiğinde*; kurumsal, kalıntı ve modern refah modellerini temsil eden Almanya, İngiltere ve İsveç’te asgari gelirden vergi kesin-

tisi yapılmadığı buna karşın tam oluşmamış refah modelini temsil eden İspanya’da sosyal yardım niteliğindeki ödemelerden vergi kesintisi yapıldığı görülmektedir.

SONUÇ

AB ülkelerinde tamamlayıcı nitelikte bir asgari gelir uygulamasına geçilmekle birlikte henüz tüm ülkeleri bağlayıcı nitelikte asgari gelire ilişkin ortak standartlar geliştirilemediği gibi, AB üyesi ülkelerin ekonomik gelişimin farklı aşamalarında bulunması, ulusal sosyal politika rejimleri etrafında ve aynı zamanda içinde yer alan çıkar örgütlerinin üye devletler arasında büyük ölçüde değişiklik göstermesi, neo-liberal ideolojinin genelde devlet müdahalesine yönelik katı tutumu ve özelde özelleştirilen sigorta düzenlemelerinin tercih edilmesi yönündeki etkisinin üye ülkeler arasında farklı şekillerde yaygınlaşması ve AB üyesi ülkelerin çok uzun bir zamandan bu yana birbirinden oldukça farklı sosyal politika programlarını ve özellikle farklı finansman biçimlerini uygulamaları gibi nedenlerle geliştirilebilmesinin de zor olduğu görülmektedir. Söz konusu nedenlerden kaynaklanan güçlükler aşılabilsede dahi, AB’nin kendisi de yasa yapma, vergi belirleme ve uygulama gücüne sahip bir oluşum olarak egemen bir sistem olmaya yakın değildir. Bu yüzden, AB’nin hem hangi sosyal politikaların uygulanacağına ilişkin verilecek kararlarda üye ülkeler üzerindeki bağlayıcılığı, hem de ortak bir sosyal yeniden dağıtım veya tazminat sistemi yoluyla gerçekleştirilecek önemli bir “pozitif bütünleşme” çabasına yönelik ihtiyaç duyulan fonları başka bir deyişle finansmanı sağlamak için bu ülkelerin isteksizliği üzerinde yapabileceği baskı sınırlıdır. Ayrıca Avrupa entegrasyon sürecinin, büyük ölçüde bir ekonomik bütünleşme süreci olması da, sosyal politikaların ve dolayısıyla asgari gelir düzenlemelerinin ulusal düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla araştırma kapsamına alınan ve her biri ayrı bir refah modelini temsil eden Almanya, İngiltere, İsveç ve İspanya’da asgari gelir uygulamaları benimsenen refah modeline göre şekillense de, Pioch’un düşüncesini destekler nitelikte uygulandığı ülkenin subjektif özelliklerine bağlı farklılıklar göstermektedir. Gerçekten karşılaştırmalı olarak incelendiğinde; AB ülkelerindeki asgari gelir uygulamalarının başlama tarihlerinin, kapsamlarının, yararlanma koşullarının ve türlerinin, yönetim ve finansmanlarının birbirinden çok farklı olduğu görülmektedir.

Her ne kadar asgari gelir yardımı uygulandığı ülkenin subjektif özelliklerini yansıtırsa da, araştırma kapsamına alınan bazı İngiltere ve İsveç sosyal korumanın prime göre nispeten yüksek düzeyde devlet tarafından finanse edildiği ülkeler iken, Almanya sosyal korumada primlerin ağırlığının en yüksek düzeyde olduğu ülkedir. İspanya’da ise diğer ülkelere göre oldukça düşük düzeyde olan sosyal yardım harcamaları devlet tarafından finanse edilmektedir. Refah modeli ne olursa olsun, her refah devleti Noguera’nın (2000) ifade ettiği gibi, Beveridgeyan ve Bismarkyan programların başka bir deyişle prime bağlı gelir ödeneği düzenlemelerinin ve prime bağlı olmayıp servet testine tabi olan düzenlemelerin çeşitli bileşimlerine dayalı olarak oluşturulmaktadır. Ancak prime bağlı olmayıp servet testine tabi düzenlemelerin ağırlık kazandığı ülkelere göre, prim ödeme prensibinin ağırlık kazandığı ülkelerde, yüksek düzeydeki bir prim miktarının vergilere ya da doğrudan devlet kaynaklarına dönüştürülmesindeki güçlükler ile sosyal hakların prim ödemeye bağlı olarak elde edilmesi yönündeki düşüncenin aşılmasındaki güçlükler, bir asgari gelir uygulamasını zorlaştıracaktır. Nitekim son on yılda sosyal güvenlik sistemini vergiler ve kamu kaynaklarıyla finanse eden bir kalıntı refah devleti olan İngiltere ile bir modern refah devleti olan İsveç’te asgari gelir yardımı miktarlarındaki artışın sosyal güvenlik sisteminin işverenler ve çalışanlar tarafından yapılan prim ödemeleriyle finanse edildiği bir kurumsal refah devleti olan Almanya ile tam oluşmamış refah devleti olan İspanya’ya göre yüksekliği bu durumu kanıtlar niteliktedir.

Kaynakça

Aldemir, Şansel (2003), “Küreselleşme Aşamasında Yoksulluk ve Refah Politikaları”, İstanbul Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Çelik, Abdülhalim (2002), “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye”, *Kamu-İş Yayınları*, Ankara.

Ekdemir, A. Şadi (2009), “Avrupa Birliği-Türkiye-Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları”, *Hak İş Yayınları*, Ankara, 2009, http://www.hakis.org.tr/yayinlar/sosyal_guv_es_gudum.pdf (11.03.2014).

Gökçeoğlu Balcı, Şebnem (2001), “Güvenceli Asgari Gelir”, Galatasaray Üniv. SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Heikkilä, Matti (2003), “The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries” Report 1-Contexts, National Research and Development Centre for Welfare and Health, Helsinki, Finland, <http://www.stakes.fi/verkkojulk/pdf/socasstreport1.pdf> (10.06.2003).

Henriques, Manuel (2003), “The Guaranteed Minimum Income Schemes in the European Union, the Crisis in the European Social Policy Model and the Lessons from the USA” *Working Paper 13*, 2003, http://investigacao.ulisofona.pt/CEE/docs/wp13_ULHT.pdf (04.12.2003).

Karaca, Nuray Gökçek (2004), *Asgari Gelir ve AB Ülkelerindeki Uygulamaları*, (Nisan Kitabevi, Eskişehir).

Kurtulmuş, Sevgi (1997), “Teorik Esasları ve Tatbikatları Bakımından Aile Ödenekleri”, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, Yayın No:102, Ankara.

Moreno, Luis (2000) Europeanization and Decentralization of Welfare ‘Safety Nets’, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), *Working Paper: 00-10*, 2000, <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1514/1/dt-0010.pdf> (11.03.2014).

MISSOC, “Guaranteed Minimum Resources”, Germany in All EU Countries, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (10.01.2014).

MISSOC, “Guaranteed Minimum Resources”, United Kingdom in All EU Countries, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (10.01.2014).

MISSOC, “Guaranteed Minimum Resources”, Sweden in All EU Countries, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (10.01.2014).

MISSOC, “Guaranteed Minimum Resources”, Spain in All EU Countries, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (10.01.2014).

Noguera, José A. (2000), Basic Income and the Spanish Welfare State, BIEN 8th Congress, Berlin, October 6-7, 2000, <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000Noguera.pdf> (11.03.2014).

Sözer, Ali Nazım (1998), “Türkiye’de Sosyal Hukuk”, *Barış Yayınları*, II. Baskı, İzmir.

Sözer, Ali Nazım (1997), “Sosyal Devlet Uygulamaları”, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, İzmir.

UKCOSA, Welfare Benefits, <http://www.ukcosa.org.uk/image-es/welfare.pdf> (25.05.2003).

Occupational Safety Experts in the Law No 6331: Qualifications, Assignments and Authorizations 6331 Sayılı Kanun'da İş Güvenliği Uzmanlığı:

Nitelikleri, Görevlendirilmeleri ve Yetkilendirilmeleri

İlknur KILKIŞ*

Yusuf ALPER**

Şenel ŞEN***

Emir Cihan ALPER****

ABSTRACT

The Law no 6331 on Occupational Health and Safety initiated a new era in Turkey. Among the most important innovations brought about were undoubtedly taking all workplaces into the scope of the Law regardless of the number of employees and assigning the tasks of occupational health and safety to professionals such as occupational safety experts (OSE) and on-site doctors. In terms of the efficiency of occupational health and safety services, the Law attaches great importance to the process of becoming an OSE and requires special training and achievement in the central exam. The excessive number of workplaces and the fact that they are small scaled and that there are not adequate numbers of OSE present have caused a significant problem in putting the Law into practice; therefore, effective dates for some provisions were suspended. While this suspension was quite incisive; the changes made in the requirements of becoming OSE specified in the first form of the Law in order to make up for the need for OSE were misleading. Particularly, allowing thousands of people to become OSE without asking for any professional experience; but just through an exam depending on their undergraduate education and the time of insurance led to deviations from the objectives expected from the Law no 6331.

Keywords: The Law no 6331 on Occupational Health and Safety, Occupational Safety Expert, promotion among classes

ÖZ

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Türkiye'de yeni bir dönemi başlatmıştır. Getirilen yeniliklerden en önemlileri şüphesiz çalışan sayısına bakılmaksızın tüm işyerlerinin Kanun kapsamına alınması ve iş sağlığı güvenliği hizmetlerinin iş güvenliği uzmanları ve işyeri hekimleri gibi profesyonellerce verilmesi olmuştur. Kanun, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin etkinliği bakımından iş güvenliği uzmanı olma sürecine büyük önem vermiş, özel eğitim alma ve merkezi sınavda başarılı olma şartlarını araştırmıştır. İşyerlerinin çok sayıda ve küçük ölçekli olması, yeterli sayıda iş güvenliği uzmanının olmaması, Kanun'un hayata geçirilmesine yönelik önemli bir sorun oluşturmuş ve bu sebeple bazı hükümlerin yürürlük tarihi ertelenmiştir. Bu erteleme ne kadar doğru ise iş güvenliği uzmanı eksikliğini gidermek üzere, Kanun'un ilk şeklinde belirlenen iş güvenliği uzmanı olma şartlarının değiştirilmesi o kadar hatalı olmuştur. Özellikle de herhangi bir mesleki tecrübe aranmadan, yalnızca lisans eğitimine ve sigortalılık süresine bağlı olarak yapılan bir sınavla binlerce kişinin iş güvenliği uzmanı yapılmak istenmesi, 6331 sayılı Kanun'da beklenen amaçlardan bir sapmaya sebep olmuştur.

Anahtar Sözcükler: 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, iş güvenliği uzmanı, sınıflararası yükselme

* Assoc. Prof. Dr., Uludağ University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, ilknurkilkis@gmail.com

** Prof. Dr., Uludağ University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, alperyusuf@gmail.com

*** Civil Engineer, Class A Occupational Safety Expert, senelsen@senelsen.com.tr

**** Mechanical Engineer, Class C Occupational Safety Expert, emircihanalper@gmail.com

INTRODUCTION

With the Law no 6331, a new period was initiated in Occupational Health and Safety (OHS) practices in Turkey. The law has brought many new and positive arrangements for the solution of OHS related problems. One of these innovations has been the importance attached to the implementation of OHS services by specialist OHS professionals posted to the task in the field. Far beyond the arrangements addressing OHS professionals in previous periods, it is a fact that the law has attached great importance to arrangements concerning the definition, tasks and authorities, working conditions and specification process of the profession. A great majority of the improvements expected from the Law no 6331 will be possible with proper fulfillment of tasks by these professionals.

In this study;

qualifications, assignments and authorization processes of OSE among the OHS professionals in the period before the Law no 6331 and in the Law no 6331 will be examined. To this end, the definition of an OSE, amendments in the employers' obligations in assigning OSE and finally the conditions required in the authorization process of the OSE, particularly the examination process will be analyzed. In order to solve to problems that may occur due to the fact that workplaces are high in number while the number of OSE is limited

- The amendments made in the requirements to become an OSE and
 - The amendments made in proficiency and certification examinations,
- will be dealt with and these amendments which may disrupt the positive outcomes expected from the Law no 6331 will be emphasized.

I- QUALIFICATIONS OF OSE

In Turkey, “ *the obligation to assign an engineer or technical staff responsible for occupational safety at workplaces which are categorized as industrial, continuously employ at least 50 workers and perform continuous operations for more than six months*” was first imposed with the Labor Law dated 2003 and numbered 4857 (4857/art.82). The term “OSE”, which was not defined directly in the Law, was first included in

the Regulation dated 2004¹. The fact that the title of OSE has been used in all arrangements made as of this date and profession groups have been counted shows that OSE has been adopted in our legislation as a superior term (Demircioğlu, 2006:113).

In the regulation dated 2004, individuals to be assigned as OSE were required to meet the condition of *“being engineers or technical staff responsible for occupational safety with the certification of the Ministry”*. According to this condition, becoming an OSE requires having a university degree in certain fields and the occupational safety certificate given by the Ministry. Although these persons have certain technical backgrounds, working as an OSE is a profession which mainly requires experience and in which the branch is important. In this respect, the provision included in the article 15 of the regulation concerning *“paying attention to the fact that the OSE to be assigned belong to an appropriate job group to the quality of the main business carried out at the workplace”* has been an incisive arrangement.

In the regulation, the scope of engineering covers *“those having a degree in chemistry, mechanical, mining, geology, metallurgy, industry, electrical, electronics, civil, physics, geophysics, computer, textile, petrol, aircraft, marine, environment, food engineering and architecture departments as well as those graduated from the department of agricultural machinery at faculties of agriculture.”* For technical staff, on the other hand, it was required *“to be graduates of occupational health and safety departments, departments of chemistry, physics, geophysics and geology of universities as well as of Technical Education Faculties”*.

With the Law no 5763, (26.05.2008), the provision of the Labor Law (4857/art.82) regarding the employment of engineers or technical staff responsible for occupational safety was annulled; and with amendment made on the article 81², the term OSE was used in the Law for the first time.

1 Regulation dated 20.01.2004 on the Working Procedures and Principles; and Tasks, Authorities and Responsibilities of Engineers and Technical Staff Responsible for Occupational Safety.

2 The obligation for employers to employ “OSE” was clearly stated and the condition requiring “to be a workplace that performs continuous operations for more than six months” to employ an OSE.

Based on these amendments, Regulation³ dated 15.08.2009 was enacted, which put the arrangements concerning workplace medicine and occupational safety experts under the same umbrella. According to this regulation, persons who can work as OSE are engineers or technical staff authorized by the General Directorate. Unlike previous practices, it paved the way for those graduated from any department of Engineering Faculties to become OSE. On the other hand, graduates of the departments of architecture were excluded them of the scope. This was the result of the expression that *“those having an engineer title in their diplomas..”*⁴ used for the persons that could participate in trainings to become OSE. On condition that the person graduated from the department of architecture of engineering-architecture faculties, he/she has an architect’s title; but not an engineer’s. Also, the scope of the technical staff was also limited in the aforementioned regulation and *“those graduated from universities’ departments of physics and chemistry with a Bachelor’s Degree as well as technical teachers and graduates of health and safety departments”* were accepted as technical staff. The chance of becoming technical staff was taken away from the graduates of geophysics and geology. It was clearly stated that the applications of persons graduated from departments of programs other than those specified by the regulation would not be accepted⁵.

Following the motions for stay of execution of the State Council dated 2010⁶, OSE was first listed under the definitions headline in the Labor Law with the Law no 6009 enacted on 01.08.2010. With the additional provision, it was approved that engineers, architects and technical staff that are certified by the Ministry could work as OSE. This led the way for a larger number of people to become OSE.

3 Regulation on Workplace Health and Safety Units and Common Health and Safety Units dated 15.08.2009.

4 <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/cgm.portal?page=sss>.

5 Notification for the Implementation of the Regulation on Workplace Health and Safety Units and Common Health and Safety Units (09.12.2009) ; <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/cgm.portal?page=sss>.

6 Granted a motion for stay of execution for articles on authorization and articles on the acceptance of certificates given by the ministry prior to 15.08.2009 on the grounds that OSE training could be organized by the Ministry, ÇASGEM and universities and that the Ministry was not authorized to accredit other institutions offering training, http://www.tmmob.org.tr/resimler/ekler/35f1705de835d7c_ek.pdf?tipi=15&turu=H&sube=0.

In accordance with the amendments made with the Law no 6009, the Regulation dated 2009 was annulled and the new Regulation dated 2010⁷ was enacted. With this new Regulation, the principles of dealing with arrangements concerning OSE in a separate regulation and certification by the Ministry were put back into practice. The Regulation kept the requirement to be engineers, architects or technical staff certified by the Ministry for the qualifications of an OSE. In the three regulations examined so far, it is noticeable that there are three different definitions of OSE which are as follows:

- Certified by the Ministry,
- Authorized by the General Directorate,
- Documented by the Ministry

It can be observed that the definition of “Authorized by the Ministry” has been made in the regulations as of this date and that this expression has been agreed upon. However, the tradition of annulment-motion for stay of execution concerning this area continued and the State Council granted a motion for stay of execution for some articles in this Regulation on 23.11.2011⁸. This confusion in the Legislation and the other many reasons has made it necessary to introduce a new and special law in this field. As a result, covering all areas of activity and all employees, adopting a proactive approach, featuring the participation of employees and being formed over employer obligations on the whole, Occupational Health and Safety Law no 6331 was put into practice on 30.06.2012 (Kılıkış, 2014:249-250). Upon the enactment of Law no 6331 the OHS related provisions of the Labor Law no 4857⁹ were annulled.

In the article 3 of the Law no 6331, OSE refers to *engineers, architects or technical staff authorized by the Ministry and having the certificate of OSE*; while technical staff are *technical teachers, or those having a physicist’s or chemist’s title as well as graduates of occupational health and safety programs at universities*. This arrangement is not different

7 Regulation dated 27.11.2010 on OSE’ Tasks, Authorities, Responsibilities and Training.

8 It is related to the provisions concerning fees taken for certifications by Ministry and validation of some past OSE training.

9 Law no 4857, art. 2 clause 4, art 63 clause 4, art. 69 clauses 4,5 and 6, 77,78,79,80,81,83,84, 85,86,87,88,89,95,105 and prv art.2.

from the last arrangement made in the period prior to the Law no 6331 in terms of its scope.

In the *Regulation dated 29.12.2012*¹⁰, which was introduced basing on the Law no 6331 and was the first regulation, the job group that can be employed as OSE was included with the same expressions.

The provision on assigning OSE of the Law no 6331 was put into practice gradually on 30.12.2012 and 30.06.2013 depending on the properties of the workplace. The insufficiency of the number of existing OSE, the scope of job groups that could work as OSE was extended with the Law no 6495 and dated 12.07.2013. In this way, in addition to technical labor inspectors, social labor inspectors responsible for working life and inspectors of the Social Security Institution were given the right to be OSE as well. In addition, the provision, which was arranged using the titles of engineer and architect, was rearranged as graduates of faculties providing education on engineering and architecture, which gave way to those graduated from all departments of architecture faculties such as interior architects, urban and regional planners and landscape architects to become OSE. Similarly, the scope of technical staff was extended and biologists were also given the chance to be OSE. The aim of adding new job groups is to solve the problem of inadequacy of specialists in the field.

During the period of approximately ten years from the Regulation dated 20.01.2004, which arranged job groups that can work as OSE for the first time to the Regulation dated 11.10.2013, which made the latest amendment; only the secondary legislation was amended for 7 times. It is noticeable that the provision on job groups that can work as OSE, whose scope is extended every day, has gained its largest form with the latest amendments; however, it is evident that it has been arranged too quickly without preparing its infrastructure properly, doing sufficient preparations for trained staff and even without paying attention to linguistic unity.

II- ASSIGNMENT OF OSE

The Regulation¹¹ dated 2004 on the functioning of the obligation laid

10 Regulation dated 29.12.2012 on OSE' Tasks, Authorities, Responsibilities and Training.

11 Regulation dated 20.01.2004 on OSE' Tasks, Authorities, Responsibilities and Training and Working Procedures and Principles.

down employers can assign an OSE outside the workplace on contract; they can also post engineers or technical staff in charge with another task but having the certificate as experts. As the legislation is new, the provisional article 1 states that those who will be assigned as OSE would not be required to have an OSE certificate for one year (until 20.01.2005). Upon the failure to reach the necessary number of experts in the period envisaged, the provision stating that certificates would not be required for OSE was suspended for approximately another year (until 20.01.2006) with the Regulation dated 2005¹². The third suspension for the obligation to assign certified OSE occurred with the Regulation dated 2006¹³ and that certificates would not be required for another 8 months (20.09.2006) was decreed.

After the State Council mainly annulled the provisions of the related regulation on OSE in 2006, some amendments¹⁴ were made in the Labor Law with the Law no 5763 and dated 15.05.2008 and the scope of assigning OSE was rearranged by extending it a bit further. While previous regulations required the workplace to perform continuous operations for more than six months; this time period was removed with this arrangement. On the other hand, it was arranged for the first time that employers would be able to meet their obligations to assign OSE by receiving services from the common health and security units outside the workplace. With the Regulation¹⁵ dated 2009 enacted in accordance with the Law no 5763 and later the Regulation¹⁶ dated 2010 enacted in accordance with the Law no 6009 dated 23.07.2010 employers' obligations to assign OSE were kept unchanged.

OHS Law no 6331 covered all fields of activity and all employees excluding the restricted exemption provision and made all employers

12 Regulation on the Amendment of the Regulation dated 04.02.2005 on OSE' Tasks, Authorities, Responsibilities and Training.

13 Regulation on the Amendment of the Regulation dated 26.01.2006 on Tasks, Authorities, Responsibilities and Training of the Engineers and Technical Staff responsible for Occupational Safety and Working Procedures and Principles.

14 Article 82 on employing engineers or technical staff responsible for occupational safety was annulled. Article 81 was rearranged with its title and the obligation for assigning OSE was arranged here.

15 Regulation dated 15.08.2009 on Workplace Health and Security Units and Common Health and Security Units.

16 Regulation dated 27.11.2010 on OSE' Tasks, Authorities, Responsibilities and Training.

obligated to assign OSE. Unlike previous arrangements, the fact that the Law covered workplaces which have fewer than 50 employees and perform businesses categorized as industrial, all workplaces which are not categorized as industrial and state institutions as well led to a significant increase in the number of employers within the scope of the obligation to assign OSE. Considering that the need for OSE could not be met even in the period when workplaces having 50 and more employees were within the scope of the obligation, the obligations introduced by the Law in this field were enacted gradually. According to article 38, as of the publishing of the Law;

- Six months later (December 30, 2012), employers of all workplaces having 50 and more employees¹⁷,
- A year later (June 30, 2013), employers of workplaces of hazard and high hazard class workplaces with fewer than 50 employees, and
- Two years later (June 30, 2014), state institutions and employers of low hazard class workplaces with fewer than 50 employees

would be made obligated to assign OSE.

In the Regulation¹⁸ dated 2012 enacted in accordance with the Law no 6331, it was noticeable that employers were not as free as they were in the past in their obligation to assign OSE. However, if no employee of the employer has the specified qualifications, the obligation could be fulfilled by getting service from common health and security units. On the other hand, it was also arranged that if the employers have the necessary qualifications and certificates, they can undertake the task of OSE themselves.

In time, the need for OSE both of adequate number and with necessary certificates could not be met, which led the obligation to assign OSE to be suspended again with the Law no 6495 and dated 12.07.2013. According to this Law, the obligation to assign OSE would be started on 01.01.2014 at hazard and high hazard class workplaces with fewer than 50 employees

17 The term “other workplaces” used in the Law implies that this obligation is present in some part of both the private sector and public sector. For the private sector, all workplaces having fifty and more employees (workers) are in the scope of the obligation. For the public sector, on the other hand, the obligation continues for state institutions having 50 and more workers falling in the scope of the obligation by the Law no 4857.

18 Regulation dated 29.12.2012 on OSE’ Tasks, Authorities, Responsibilities and Training.

and on 01.07.2016 at state institutions and employers of low hazard class workplaces with fewer than 50 employees.

Attempts to increase the number of OSE on one hand, and arrangements aiming at facilitating employers' obligations to assign OSE on the other were carried on with the Regulation¹⁹ dated 2013 as well. According to the regulation, in the event that employers get external service when assigning OSE they were also enabled to get services from community health centers in addition to the common health and security units.

In our legislation, there have been continuous suspensions since the date the obligation to assign OSE was introduced. The period, which started with the suspension of the condition that OSE are required to be certified, continued with the suspension of the obligation to assign OSE at certain workplaces. Despite the arrangements to suspend the obligation, it should be expressed that the Ministry continues its efforts to increase the number of OHS professionals and provide opportunities that can make OHS services available to employers.

III- AUTHORIZATION OF OSE

A- Training and Examination Requirement

The main condition of being assigned as an OSE for the persons belonging to the job groups defined as OSE by the Law is to complete the specified training program and to pass the exam to be given afterwards. It is also stated in the literature that no matter how good education they get at faculties, engineers or technical staff cannot be accepted as specialists in occupational safety and that specialization can be achieved through theoretical and practical training to be received upon this formation (Süzek,2005: 685-686). Experts' training courses were designed to include at least 120 hours of training in the first Regulation²⁰ dated 2004 and at least 220 hours in all regulations following it. Training sessions consist of two parts being 180 hours of theoretical training and 40 hours of practical training. While two thirds of the theoretical classes were arranged to be

19 Regulation dated 11.10.2013 on the Amendment in the Regulation on OSE' Tasks, Authorities, Responsibilities and Training.

20 Regulation dated 20.01.2004 on Tasks, Authorities and Responsibilities and Working Procedures and Principles of Engineers or Technical Staff in charge of Occupational Safety.

given through distance learning at first; with an incisive arrangement²¹, it was decreed that maximum half of them could be offered through distance learning. However, there are doubts that “*training activities to be carried out in a field like occupational health and safety, whose social and technical aspect is highly important and where unrecoverable incidents may occur unless necessary precautions are taken, have to be carried out face to face* (Cam, 2012:142)” and that 40-hour-practical training is not realistic for OSE who work in the field (Ocak, 2013:30).

OSE certificate classes are divided into three groups within the framework of the principles specified according to job groups and working years in all regulations introduced in this field. Persons meeting the pre-requisites are entitled to have training for the related class²² and passing the exam, to get the certificate of OSE of Class A, B, and C. In both of the two notifications issued between 2004 and 2009²³ classes were determined in accordance with the risk group of workplaces in terms of OHS. When determining the risk group, the business carried out at the workplace was taken into consideration and five risk groups were defined. According to this, OSE with a Class A certificate²⁴ can work at all workplaces, Class B certificate at workplaces in the I. II. III. and IV. risk groups and Class C certificate in I. II. and III. risk groups. As of 2009; however, classes have been specified according to the hazard class of workplaces in terms of OHS. In all five of the notifications²⁵ that have been issued until today, the main business was based on when specifying the class and three hazard classes have been specified. According to this, it has been determined that OSE with class A certificates can work in all hazard groups, Class B certificates at workplaces in low hazard and hazard classes and Class C certificates in low hazard classes.

While the main condition of receiving an occupational safety certificate is to complete the training program and pass the exam given afterwards;

21 Regulation dated 27.11.2010 on OSE' Tasks, Authorities, Responsibilities and Training.

22 As experts in each class will work at workplaces of different risk groups, the content of training varies by classes.

23 Notifications dated 13.04.2004 and 06.03.2005 on the list of risk groups concerning Occupational Health and Safety.

24 The term certificate was used instead of document in the given period.

25 Notifications dated 25.11.2009, 26.12.2012, 29.03.2013, 04.02.2014 and 18.04.2014.

with the amendments made in the legislation in time, some arrangements have been made to enable certain job groups to be certified without doing the training, taking the exam or meeting either of these requirements. Underlying these arrangements were the inadequacy of the number of OSE and the fact that the necessary infrastructure had not been set up. The propriety of some arrangements made to produce quick solutions has been causing discussions in practice and between the parties. The amendments made in the ten-year-period from 2004 and 2014 concerning the conditions of getting the certificate of OSE are given for classes A, B and C in the table.1 below.

In the table above, it is noticeable that different arrangements were made for the same group from the previous one following each regulation change. It is not very possible to understand on what grounds these arrangements were amended. For example, considering the engineers or technical staff that have a doctorate's degree in the field of OHS, it is seen that they were entitled to get the Class B OSE's certificate only through practical training (40 hours) without taking an exam with the regulation dated 2009 for the first time. In the regulation dated 2010; on the other hand, architects were also included in this group and were given the opportunity to get a Class A OSE's certificate only by examination, without training. The regulation dated 2012, the group was extended a bit further and graduates of faculties providing education on engineering or architecture as well as technical staff were given the right to a Class A OSE's certificate without training or exams. As one can see, with each new regulation, the stated group was taken to the upper stage.

It is also considered for groups that worked at the Ministry General Directorate and related units. It is suggested that there are hesitations about the propriety of the differentiation between an engineer with almost 30 years of experience and the mentioned group in this respect and that it is far from fair and objective criteria (Ocak, 2013:26). It is a fact that being an OSE mainly means experience, requires industrial practice. Giving class A or B OSE' certificates to a person with no practical experience without doing training and exams implies leaving the business wide open for hazards.

Table 1. *The Conditions of Getting the Certificate of OSE*

	Class (A) OSE	Class (B) OSE	Class (C) OSE
Regulation dated 20.01.2004	<ul style="list-style-type: none"> Labor inspectors having at least 3 years of experience in OHS Engineers or technical staff with at least 10 years of experience in OHS in the Directorate of Ministry Occupational Health and Safety <p>NO TRAINING – NO EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Engineers or technical staff who can document at least 8 years of experience in OHS in state institutions and organizations or the private sector <p>NO TRAINING –EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Engineers or technical staff who can document at least 3 years of experience with Class B OSE Certificate <p>TRAINING –EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Engineers or technical staff who can document at least 3 years of experience in OHS in state institutions and organizations or the private sector Engineers or technical staff who can document at least 3 years of experience with Class C OSE Certificate <p>TRAINING –EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Engineers or technical staff <p>TRAINING –EXAM</p>
Regulation dated 15.08.2009	<ul style="list-style-type: none"> Labor inspectors having at least 3 years of experience in OHS OHS experts with at least 8 years of experience in OHS in General Directorate and related units <p>NO TRAINING – NO EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Engineers or technical staff having at least two years of active experience with class B OSE document, who can document it with the OSE contract <p>TRAINING –EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> OHS experts with at least 3 years of experience in OHS in General Directorate and related units <p>NO TRAINING – NO EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Engineers or technical staff with a doctorate's degree in occupational health and safety (only practical training) <p>TRAINING – NO EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> OHS experts with at least 5 years of experience in OHS in General Directorate and related units Engineers or technical staff having at least two years of active experience with class C OSE document, who can document it with the OSE contract <p>TRAINING –EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Engineers or technical staff with a master's degree in occupational health and safety (only practical training) Engineers or technical staff <p>TRAINING – NO EXAM</p> <p>TRAINING –EXAM</p>
Regulation dated 27.11.2010	<ul style="list-style-type: none"> Engineers, architects or technical staff as labor inspectors having at least 5 years of inspecting experience in OHS Ministry OHS experts with at least 5 years of experience as experts Engineers, architects or technical staff with a doctorate's degree in occupational health and safety or occupational safety Those having at least 10 years of experience as engineers, architects or technical staff in General Directorate and related units <p>NO TRAINING-EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Engineers, architects or technical staff having at least 4 years of active experience with class B OSE document, who can document it with the OSE contract <p>TRAINING-EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Engineers, architects or technical staff with a master's degree in occupational health and safety or occupational safety Engineers, architects or technical staff having at least 3 years of active experience with class C OSE document, who can document it with the OSE contract <p>NO TRAINING-EXAM</p> <p>TRAINING-EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Engineers, architect or technical staff <p>TRAINING-EXAM</p>

Regulation dated 29.12.2012	<ul style="list-style-type: none"> Engineers, architects or technical staff as labor inspectors having at least 8 years of experience including the period as assistant inspectors in OHS Engineers, architects or technical staff as Ministry OHS experts with at least 8 years of active experience as experts including the period as assistant experts in General Directorate and related units Engineers, architects or technical staff with a doctorate's degree in occupational health and safety or occupational safety <p>NO TRAINING-NO EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Those with at least 10 years of experience as engineers, architects or technical staff in General Directorate and related units <p>NO TRAINING- EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Engineers, architects or technical staff having at least 4 years of active experience with class B OSE document, who can document it with the OSE contract <p>TRAINING-EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Engineers, architects or technical staff with a master's degree in occupational health and safety or occupational <p>NO TRAINING-EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Engineers, architects or technical staff having at least 3 years of active experience with class C OSE document, who can document it with the OSE contract <p>TRAINING-EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Engineers, architects or technical staff <p>TRAINING-EXAM</p>
Regulation dated 11.10.2013	<ul style="list-style-type: none"> Engineers, architects or technical staff as labor inspectors having at least 10 years of experience including the period as assistant inspectors in OHS Graduates of faculties providing education on Engineering or architecture and technical staff with at least 10 years of active experience as experts including the period as assistant experts in General Directorate and related units Graduates of faculties providing education on engineering or architecture and technical staff with at least 10 years of experience in General Directorate or related units Among the Graduates of faculties providing education on engineering or architecture and technical staff, those with a doctorate's degree in an occupational health and safety or occupational safety program <p>NO TRAINING- NO EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Those having at least 4 years of active experience with class B OSE document, who can document it with the OSE contract <p>TRAINING-EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Graduates of faculties providing education on engineering or architecture and technical staff with a master's degree in an occupational health and safety or occupational safety program <p>NO TRAINING- EXAM</p> <ul style="list-style-type: none"> Graduates of faculties providing education on engineering or architecture and technical staff having at least 3 years of active experience with class C OSE document, who can document it with the OSE contract Excluding the labor inspectors who are engineers, architects or technical staff inspecting in OHS, inspectors with at least 10 years of experience including the period as assistant inspectors in Ministry and related organizations <p>TRAINING- EXAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Excluding the labor inspectors who are engineers, architects or technical staff inspecting in OHS, inspectors with at least 10 years of experience including the period as assistant inspectors in Ministry and related organizations Graduates of faculties providing education on Engineering or architecture and technical staff <p>TRAINING- NO EXAM</p> <p>TRAINING- EXAM</p>

Regulations also point out the standards which are based on for specification of the amount of working experience envisaged for the same job group. For instance, for labor inspectors who can get a Class A OSE' certificate, 3 years of experience was required in the first two regulations

whereas in the following regulations 5, 8 and 10 years of inspecting experience was required, respectively. In addition, while no job groups were mentioned in the first two regulations, the condition of having a title as an engineer, architect or technical staff member was laid as of 2010. Whereas the regulation dated 2010 projected achievement in the exam alone; it was decreed in all other regulations that they could get a Class A OSE' certificate without taking exams. It is possible to give more examples of similar differences for different groups (Cam, 2012:137-139). As no explanation (justification) is made about the amendments brought about with each new regulation concerning certificate awarding, it is not possible to make sense of many conditions that are present and changed later.

B- Working at an Upper Class and the Problem of Promotion Among Classes

The Law no 6331 and the previous legislation attached great importance to the process of becoming an OSE for the efficiency of OHS services; and required doing special training in this field and achievement in the centralized exams. However, due to many small scaled businesses, inadequate number of OHS professionals and the problem in finding experts especially in Class A, practices of making certification conditions more flexible came up in order to decrease the rising fees²⁶. Being promoted to the upper class without any professional experience but only with a bachelor's degree and an exam taken depending on the period of social insurance, caused deviation from the expected aims from the Law no 6331.

The arrangement on working in the upper class was included in the provisional article 1 of the Regulation dated 2010²⁷ for the first time. In fact, the mentioned provision was developed in order to assist workplaces obligated to assign OSE and with the opinion that sufficient number of OSE would not be found, especially those with a Class A certificate. The related regulation allowed Class C certificate holders to be assigned as OSEs at hazard class workplaces for 3 years and Class B certificate holders at high hazard class workplaces for 4 years. The arrangement, which was also included in the provisional article 4 of the Law no 6331,

26 The statement of Kasım Özer, General Director of Occupational Health and Safety, <http://www.taraf.com.tr/haber-apartmana-doktor-zorunlu-olmayacak-127890/>.

27 Regulation dated 27.11.2010 on OSE' Tasks, Authorities, Responsibilities and Training .

was undoubtedly considered to be a transition period provision in order to provide OHS services at the beginning. However, it turned out to be practices disturbing many groups and going beyond the main purpose with the amendments made later. The scope of working in upper classes was extended with the provisional article added to the Regulation dated 2013. This also cleared the way for promotion among classes. With the new amendments, experts with a Class B or C OSE certificate, who have 3 years of professional experience and for whom 750-day-premiums were paid, were enabled to be assigned at workplaces of all hazard classes on condition that it is limited to workplaces performing business relevant to their own branches of profession within the scope of industrial arrangement. While the previous arrangement enabled experts to be assigned to the upper class only, with this provision the possibility of working in all hazard classes on certain conditions was arranged. According to this, it is possible for an OSE with a class C certificate to be assigned to the high hazard class providing he/she meets the necessary conditions. Although the provision has its inconveniences, the most incisive part of it is that it requires the OSE to have his/her three years of professional experience at workplaces which perform business related to his/her field of profession.

The Notification dated 2013 was issued considering particularly some inconveniences that may result from assigning class C OSE to high hazard businesses. In the notification, a table of relation between class C OSE' field of profession and the hazard class of the workplace was designed basing on the NACE codes and businesses appropriate for the assignment of experts with 3 years of professional experience were specified. According to this, class C OSE who belong to the job groups specified in the table can only be assigned to workplaces that perform activities matching with the experts' titles. This arrangement, which features professional experience, is considered to be incisive in terms of reserving fair and objective criteria in comparison with the other arrangements on this topic. However, the State Council granted a motion for stay of execution for the mentioned arrangement on 30.05.2013²⁸.

28 The motion emphasized that the Law no 6331 article arranging the fields of assignment for classes and the time periods of working at the upper class cannot be replaced with an regulation. In other words, the motion was issued on the grounds that it is not possible to make unlawful regulations and accept the amendment within the scope of industrial arrangements.

A different arrangement was made to enable promotion among classes with the Law no 6495 and dated 02.08.2013. With the additional arrangement of the provisional article 4 of the Law no 6331, OSE meeting the requirements given by the Ministry was given a chance to directly take the exam for upper class certificates. The provisional article 2 of the Regulation dated 2013²⁹ was amended based on the amendment made on the Law no 6495 and the conditions for promotion among classes were rearranged. Accordingly;

Those holding a class C OSE's certificate; are entitled to get class B certificates if premiums for 1500 days, and class A certificates if premiums for 3000 days had been paid for them by the time of their application.

Those holding a class B OSE's certificate; are entitled to take the exam for class A certificates if premiums for 1800 days had been paid for them by the time of their application.

In order to benefit from the system that allows for promotion among classes, one has to have a class C certificate in the first place. Regardless of the status (by SSI, Social Insurance for the Self-Employed and Retirement Fund) and the time period of premium payments, the mentioned group was given the opportunity to take the exam two times in a year (02.08.2013 – 02.08.2014). If the person does not have a class C OSE's certificate, he/she is required to get a class C certificate before taking the exam for class promotion; otherwise it is not possible to benefit from this procedure.

Upon the questions coming up regarding the specification of the number of premium days and class promotion exams, the Ministry published announcements³⁰. The announcements emphasized that OSE class promotion exams will be given only in accordance with the number of premium payment days, those who want to promote their existing certificates to class A or B certificates of OSE are allowed to make an application, the number of premium payment days will be counted considering the premium payments in the SSI register as of the date of

29 Regulation Dated 11.10.2013 on the Amendments in the Regulation on OSE' Tasks, Authorities, Responsibilities and Training.

30 http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/OHSgm.portal?page=duyuru&id=sinav_hakki_duyurusu
http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/OHSgm.portal?page=duyuru&id=23subat_yukseltme_sinavi_duyurusu.

application for exams (foreign borrowings, debts due to military service, debts due to maternity and double premium payments will not be taken into consideration), this right can be benefited from only for promoting one certificate class (B or A), and a second promotion will not be possible even if the number of premium days is sufficient.

C- Implementation of Exams

With the first regulation dated 2004 arranging the obligation for assigning OSE, the first exam for OHS professionals was given in 2005. The exams were given at longer time intervals in the beginning, but especially started to be held more often as of the publishing of the Law no 6331; however, with the increased number of exams, objections and discussions over the exams intensified. It is remarkable that the objections have been rather for the cancellation of certain question types and the right given to certain groups. The increased numbers of exams to meet the demand for OHS professionals that came out with the Law no 6331 and the achievement rates in the exams have also been the subject of another debate. There are no organized and reliable statistical data on the exams available to the public, especially on the Ministry Website. Table 2, created with the data obtained from various sources makes it possible to make some assessments on the exams, particularly on the cancelled questions.

As seen in Table 2, 10 exams have been given for OHS professionals so far (except for the one on May 24, 2014) (Ağır, 2014; Üstadlar Eğt. Danş.). The exams for expertise in occupational safety and occupational medicine are given at the same date, time and in four separate areas of certificate under the title of Specialization Exam in Occupational Medicine and Occupational Safety. Evaluations carried out in this study focus on the system of examinations for specialization in occupational safety.

- While the exams used to be conducted within the framework of the protocol with the MNE previously, it has been decided that as of 2014, they will be given every three months within the framework of the examination protocol between SSPC and OHS General Directorate.
- In the period until February 23, 2014, candidates were asked to answer 100 questions in 110 minutes; only in the grade improvement exam dated February 23, 2014 the number of questions was reduced to

80 and the time to 90 minutes. As for the exam to be held on May 24, 2014; it has been announced that the candidates will answer 60 questions in 90 minutes.

- While the exams were given in only one exam center (Ankara) previously, as of 2014, also in accordance with the increase in the number of applications, they have been decided to be held in 5 centers at first and in 17 centers later.
- The topics to be asked in the exams and the percentages of questions were changed in 2013. Of the exams held until this date, technical topics made up 65%, legislation 10% and health 5%, whereas with the Law no 6331, technical topics were reduced to hold 40%, while legislation was increased to 30% and health to 10%. The percentages of the questions on general OHS topics and legal topics were kept the same.

It is not easy to determine the exact number of OSE according to their certificate classes and the number of workplaces according to their hazard classes. However, a study (Ağır, 2013) carried out on this issue states that there is a need for a total of 79.290 OSE being 31.700 class A, 22.610 class B and 24.980 class C. Comparing the needs and the available data, it is obvious that the number of experts with class A and B certificates must be increased. As a result of the 2 exam terms (December 21, 2013 and February 23, 2014) following December 2013 when the afore-mentioned study was carried out, it can be seen that the number of class A OSE doubled and reached 20.000 whereas those having class B certificates increased sevenfold and approximated 8.000. The most important factors in achieving this increase are arranging the right to take exams for promotion among classes depending on the number of premium days and entitling some groups to become OSE without taking any exams with the amendment in the Regulation dated 11.10.2013. However, it should not be forgotten that such an arrangement which enables promotion without having professional experience would bring along many risks. *“What is important is not to increase the number of OSE, but to train competent OSE”* (Ocak, 2013:34) because *“this field is not one that can be left to individuals’ personal effort and ability”* (Ocak, 2013:35).

Despite all its shortcomings and problems, the training+examination

system is a method that allows for a selection and listing within itself. It has been an extremely misguided act to give up this system for short term problem solving purposes (albeit temporarily) and grant certificates based on exam achievement with reference to the number of premium (insurance) payment days regardless of the field of professional experience and seniority.

It is possible to make the following conclusions on the process of certifying OSE.

- Given that field work is fundamental in occupational safety specialty, professional experience gains importance. It is a main source of problem that they take office as professionals and under full responsibility solely by training and exam achievement after completing basic undergraduate education. It should be considered to require candidates to complete a one-year “apprenticeship or trial period” or working experience as “an expert assistant” before they start working as OSE professionally as in several other professions (such as lawyers, financial consultants, inspectors).
- Examination security and the reliability of the exams constitute another issue in the certification of OSE. In a period when exam achievement rates were 10-20%, the fact that the achievement rate was 81,99% in class A, 84,18% in class B and 70,37% in class C, which corresponded to a total achievement rate of 79%, in the first promotion exam on December 21, 2013 is a conclusion that cannot be explained as “*the normal course of life*”. With this exam only, Turkey seems to have tripled the number of OSE in one exam term alone. As a matter of fact, it is seen that the achievement rate dropped back to 15% in the following promotion exam held on February 23, 2014³¹.
- Training and examination system of OSE directly affect professional orientation and commitment of those who chose the field. Criticism and claims on the security and reliability of central exams, mainly the university entrance exam, have also been uttered for OHS exams especially those held in the period following the Law no 6331³².

31 The number of candidates taking the exam for class A certificate was 13.151, of the successful candidates 2.140; for class B certificate was 7.479, of the successful candidates 2.036

32 <http://www.memuruz.net/is-guvenligi-sinavinda-skandal/>.

Justification³³ of some of these claims judicially has made the reliability of the exams a controversial issue. This has also damaged the trust for examination system. In the table below, the data regarding the exams held and the questions cancelled since 2004, when the obligation for assigning OSE came about, are compiled within available circumstances. It was found that there were no applicants for class A and B certificates in the first two exam terms and for class A certificates in the third term³⁴.

Table 2. Certification Exams for OSE and the numbers of Questions Cancelled/ Answer choices Changed

Exam Date	Total No of Questions/time	Questions Cancelled/ Answer choices Changed			Total no of bad questions
		Class A Certificate	Class B Certificate	Class C Certificate	
June 26, 2005	100 questions 110 min	No applications for class A.	No applications for class B.		
December 25, 2010	100 questions 110 min	No applications for class A.	No applications for class B.		
July 2, 2011	100 questions 110 min	No applications for class A.			
December 24, 2011	100 questions 110 min	–	–	3 questions cancelled	3

33 With the decision of Ankara 5th Administrative Court in the class C OSE' exam on 02.07.2011 question number 46 in booklet A and the corresponding question number 39 in Booklet B was cancelled. The cancelled questioned were accepted as correct in favor of the candidates by the Ministry of National Education and with an evaluation over 100 point the list of successful candidates who got 70 and over was reported to our General Directorate.

34 http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=21aralik_itiraz_duyurusu
http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=23.02.2014_sinav_sorularina_itirazlar
<http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=13Mayisitirazdegerlendirme>
<http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=21ekimitiraz>
<http://www.isgforum.net/threads/18-a%C4%9Fustos-2013-s%C4%B1nav%C4%B1-iptal-olan-sorular-05-09-2013-resmi-a%C3%A7%C4%B1klama.8205/>
<http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=2temmuzmahkemeyeni>
<http://www.ustadlar.com.tr/is-guvenligi-sinav-sorulari.aspx>.

May 13, 2012	100 questions 110 min	1 question cancelled	1 question cancelled	1 question cancelled/ answer choice change for 1 question	4
October 21, 2012	100 questions 110 min	–	2 questions cancelled	2 questions cancelled	4
May 18, 2013	100 questions 110 min				
August 18, 2013	100 questions 110 min	22 questions cancelled	7 questions cancelled/ answer choice change for 1 question	7 questions cancelled/ answer choice change for 2 questions	39
December 21, 2013	100 questions 110 min	3 questions cancelled/ answer choice change for 1 question	–	2 questions cancelled/ answer choice change for 2 questions	8
February 23, 2014 Only promotion	80 questions 90 min	2 questions cancelled/ answer choice change for 1 question	1 question cancelled	No applications for class C	4

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

In the arrangement regarding the job groups to be assigned as OSE, the secondary legislation alone has been amended 7 times in the period of approximately ten years. While the initial amendments were on the definition of the profession, especially the latest amendments have aimed at extending the scope. Graduates of all departments at architecture faculty such as interior decorators, urban and rural planners, landscape architects, social occupational inspectors inspecting working life as well as Social Security Institution inspectors and biologists were given the opportunity to become OSE.

The process of authorization and assignment of OHS professionals and especially OSE, which has become one of the key variables of achievement in OHS practices, has been significant to the extent that it determines these persons' competency. As being an OSE is an acquired competency, training+examination+apprenticeship procedures have gained importance in specifying and classifying OHS professionals.

In the first regulation dated 2004, class A, B and C certificates were awarded considering the working years in the field of occupational health and safety. In the regulation dated 2010, on the other hand, the working years in classes of expertise with a experts' certificate were taken into consideration and promotions were arranged for upper classes.

After the amendment made in 2013 on the regulation dated 2012, promotion to upper classes was allowed considering only the numbers of days of premium payment. In contrast to the positive arrangements in the beginning, recent legislation amendments in occupational safety have brought about negative outcomes both for beginners of the profession and for the efficient operation of the system.

The new arrangement damaged senses of justice and beliefs of the new beginners in the profession primarily. The possibility of a person with no professional experience to get a class C certificate through a 220-hour-course and later to get a class A certificate depending on the days of premium payments has discredited the importance, reputation of the profession and the value of "*being a expert*". OSE has begun to be perceived as a commercial phenomenon by many people. For instance, in such situations where a graduate of chemistry who has worked as a correction officer in a prison for years asks the question "would it be useful if I got this certificate?" and becomes a expert, gets an A certificate in the promotion exam but needs to get guidance and learn methods saying "I have no experience, what path should I follow now?", a person who is a furniture decoration teacher gets a class C certificate and starts the profession, one who has worked as a biology teacher at a private course and gets a class C certificate through promotion exams and later gets a class A certificate, a person who has never worked in his/her life

gets a class A certificate by paying optional premiums, it is an enormous question mark how a risk-free, healthy and safe environments could be established at the workplaces these persons are employed as OSE. Websites and opinion sharing forums are full of numerous examples of these.

Examinations are a system of testing. Preparing exam questions testing abilities, knowledge and skills in a specific field, and specifying the level of difficulty is a task requiring special attention and expertise. The number of questions cancelled by exam periods and the changing levels of difficulty in exams given in subsequent periods damage the trust of the candidates for the institution. The fact that the rate of achievement reaches 80% in one period while it drops to 15% in the following period brings about the question that exams go beyond their actual purposes and are given focusing on the number of experts. Correspondingly, it is stated that OSE do the math for the number of certificates for classes, try to predict the Ministry's policy in asking either difficult or easy questions depending on the exam periods, and when the results are thought to impose a threat to cause disorder in the market a tendency for making the questions more difficult comes up³⁵. In response to this, there are experts who claim that the Ministry must never turn to such means and argue that exams must be prepared in a way that covers all subjects on both current legislation and field practices to select persons who are professionally competent and qualified in their fields and believe in the importance of their profession³⁶. However, excessive fluctuations in the difficulty levels of questions, existence of questions cancelled in each exam period, the frequency of the exams which started as twice but reached a frequency of four times a year have naturally affected the views of candidates about the examination system.

Specialization in occupational safety is a task which substantially requires experience. Awarding a person who received a class C certificate with 180-hour theoretical and 40-hour practical training with no experience

35 <http://www.isgforum.net/threads/23-%C5%9Fubat-s%C4%B1nav%C4%B1-patlad%C4%B1-m%C4%B1.10741/page-6>.

36 <http://www.isgforum.net/threads/21-aralik-2013-sinavinda-a-b-c-sinifi-sinavlarina-ka%C3%A7-ki%C5%9Fi-girecek.9135/page-4>.

a certificate through promotion exams will bear greater risks in the upcoming period. The arrangement enables to bring a person having the qualifications of an OSE but not a certificate of occupational safety to the same level as a person with 10 years of experience in this field, in other words to get a class A certificate of expertise in just four months. Having no professional experience on one hand and doing the 40-hour practical training, or the 5-day apprenticeship, improperly (fake) on the other are the signs of serious trouble. Employers who believe in the importance of OHS express that the issue cannot be learned through 5-day apprenticeship/practice³⁷, and they are right. The training given can enable to reach the desired number of OSE but it is not known how competent these persons will be in terms of field experience, risk predictions and contribution to the prevention of occupational accidents. If the tendency to base on the premium days is to be continued, it is considered that the most accurate decision in this issue is the number of premium days of professional experience.

It is a great risk to expect OSE, especially those with no experience and got the certificate solely for the number of premium days and got promoted in a very short time like 4 months, to work and detect risks in a construction site, mine, shipyard or a radioactive environment. Specialization in occupational safety is a task which substantially requires experience. It is suggested that OSE having class A, B and C certificates with no professional experience work as expert assistants for a specific period of time and gain experience before they start working in the profession. This can help both prevention of dangers like occupational accidents that are likely to occur when gaining experience and protection of the reputation of certified, competent and qualified experts who have a command of the legislation and field practices.

As one can see, a system that could make it possible for the obligation of assigning OSE in all workplaces to be actually applicable has not been developed over the past 10 years. It is not possible to disagree

37 <http://www.isgforum.net/threads/21-aralik-2013-sinavinda-a-b-c-sinifi-sinavlarina-ka%C3%A7-ki%C5%9Fi-girecek.9135/page-4>.

with the argument that explains the most important reasons for this as “*unplanned practices, inability to anticipate the future, failure to prepare the infrastructure in advance, inability to project the needs and not explaining the main intention clearly*” (Ağır, 2013).

References

- Ağır, Adnan (2013), “İş Güvenliği Uzmanlığında Rakamların Dili Yalan Söylemez”, http://www.osgbrehberi.com/koseyazisi/147/IS_GUVENLIGI_UZMANLIGINDA_RAKAMLARIN_DILI_YALAN_SOYLEMEZ.html (22.04.2014).
- Ağır, Adnan (2014), “23 Şubat 2014 İş Güvenliği Uzmanlığı Sınavının Getirdikleri”, http://www.osgbrehberi.com/koseyazisi/245/23_Subat_2014_Is_Guvenligi_Uzmanligi_Sinavinin_Getirdikleri.html (05.04.2014).
- Cam, Erdem (2012), “İş Güvenliği Uzmanlığı Eğitimlerindeki Hukuki Dönüşüm (2004-2011)”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2012/3:125-154.
- Demircioğlu, Murat (2006), Ulusal ve Uluslararası Hukukta İş Güvenliği Uzmanlığı (İş Güvenliği Mühendisliği/İş Güvenliği Teknisyenliği) (İstanbul: Beta Yayınları).
- Kılıç, İlknur (2014), “İş Sağlığı ve Güvenliği” Aysen Tokol-YusufAlper(ed), *Sosyal Politika* (Bursa: Dora Yayıncılık), 239-269.
- Ocak, Saim (2013), “İş Güvenliği Uzmanlığı Yönetmeliğinde Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi”, *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, 10(40):21-36.
- Süzek, Sarper (2005), *İş Hukuku (Genel Esaslar-Bireysel İş Hukuku)* (İstanbul:Beta Yayınları).
- Üstadlar Eğitim Danışmanlık, <http://www.ustadlar.com.tr/is-guvenligi-sinav-sorulari.aspx> (10.03.2014).
- <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/cgm.portal?page=sss> (15.04.2014).
- http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/OHSgm.portal?page=duyuru&id=sinav_hakki_uyurusu (28.04.2014).
- http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/OHSgm.portal?page=duyuru&id=23subat_yukseltme_sinavi_uyurusu (10.04.2014).
- http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=21aralik_itiraz_uyurusu (25.04.2014).
- http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=23.02.2014_sinav_sorularina_itirazlar (25.04.2014).
- http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=13Mayis_itirazdegerlendirme (15.04.2014).
- <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=21ekimitiraz> (20.04.2014)

<http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=duyuru&id=2temmuzmahkemeyeni> (20.04.2014).

<http://www.isgforum.net/threads/18-a%C4%9Fustos-2013-s%C4%B1nav%C4%B1-iptal-olan-sorular-05-09-2013-resmi-a%C3%A7%C4%B1klama.8205/> (22.04.2014).

<http://www.isgforum.net/threads/23-%C5%9Fubat-s%C4%B1nav%C4%B1-patl%C4%B1-m%C4%B1.10741/page-6> (20.04.2014).

<http://www.isgforum.net/threads/21-aralik-2013-sinavinda-a-b-c-sinif-sinavlarina-ka%C3%A7-ki%C5%9Figirecek.9135/page-4> (25.04.2014).

http://www.tmmob.org.tr/resimler/ekler/35f1705de835d7c_ek.pdf?tipi=15&turu=H&sube=0 (15.04.2014).

<http://www.taraf.com.tr/haber-apartmana-doktor-zorunlu-olmayacak-127890/> (10.10.2014).

<http://www.memuruz.net/is-guvenligi-sinavinda-skandal/> (21.04.2014).

Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Dışa Açıklık, Demokrasi ve Gelir Dağılımı İlişkisi

The Relationship between Openness, Democracy and Income Distribution in Developed and Developing Countries

Seyfettin ARTAN*

Cemalettin KALAYCI**

ÖZ

Gelir dağılımı adaletsizliği gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın bütün ülkeleri ilgilendiren temel bir sorundur. Bu nedenle gelir dağılımı ve adaleti uzun zamandan beri tüm dünyada araştırmacıların, politika uygulayıcılarının ve bireylerin ilgisini çekmektedir. Bu çalışmada gelir dağılımı adaletsizliğinin temel belirleyicileri 63 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örneği için analiz edilmiştir. Panel veri analiz yönteminin kullanıldığı çalışmadan elde edilen bulgulara göre, ülkelerin dışa açıklık düzeylerinin gelir dağılımı üzerindeki etkisi negatif iken, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde pozitif olarak tespit edilmiştir. Diğer yandan demokrasi seviyesindeki artış gelişmiş ülkelerde gelir dağılımı adaletsizliğini azaltıcı rol oynarken, gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımındaki adaletsizliği artırmaktadır. Benzer şekilde eğitim seviyesindeki artış gelişmiş ülkelerde gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltırken gelişmekte olan ülkelerde eğitimin gelir dağılımı üzerinde bir etkisi tespit edilememiştir.

Anahtar Sözcükler: Gelir dağılımı, dışa açıklık, demokrasi, panel veri analizi

ABSTRACT

Income inequality is a basic problem concerning all countries regardless of their level of development. Therefore, distribution of income and its equity have been attracting researchers and politicians' attention around the world for a long time. In this study, main determinants of income inequality have been analyzed for 63 developed and developing countries. According to findings provided by using of panel data analysis, while trade openness has negative effect on distribution of income, it has been found that the effects of foreign direct investment on distribution of income is positive for both developed and developing countries. Furthermore, while the rise in the level of democracy reduces income inequality in developed countries; it raises the income inequality in developing countries. Similarly, the rise in the education level reduces inequality in the distribution of income in developed countries, whereas level of education does not have significant effects on income inequality in developing countries.

Keywords: Income distribution, openness, democracy, panel data analysis

* Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, artan@ktu.edu.tr

** Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ckalayci@ktu.edu.tr

(Makale gönderim tarihi: 01.10.2013 / Kabul tarihi: 03.07.2014)

GİRİŞ

Üretim ve gelir artışında sürekliliği sağlamak kadar elde edilen gelirin adil paylaşımı da oldukça önemlidir. Tarım toplumunda bireyler ve bölgeler arasındaki nispeten daha makul düzeyde olan gelir eşitsizlikleri sanayi devriminden sonra giderek artmıştır. Özellikle 20'nci yüzyılın sonlarına doğru yoğunlaşan küreselleşme eğilimleri ile birlikte artan yoksulluk ve gelir eşitsizliklerinin ortaya çıkardığı sosyo-ekonomik sorunlar, gelir dağılımı adaletsizliğini öncelikle çözülmesi gereken bir problem haline getirmiştir. Adil gelir dağılımının sağlanması arzulan bir durum olmasına rağmen, emek ve servet dağılımındaki farklılıklar, üretim faktörlerinin fiyatlarındaki farklılıklar başta olmak üzere birçok yapısal sorun gelirin adaletsiz bir dağılım göstermesine neden olmaktadır. Bu temel yapısal sorunlar dışında gelir dağılımının enflasyon, dışa açıklık, eğitim, faiz oranı, küreselleşme, teknolojik gelişme, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, uygulanan ekonomik politikalar, siyasi yönetim biçimi, işsizlik gibi birçok belirleyicisi bulunmaktadır. Söz konusu belirleyicilerin gelir dağılımı üzerindeki etkileri ülkeden ülkeye değişmekte olup, bu etkilerin yönü ve büyüklüğü akademik çevrelerde sıklıkla tartışılmaktadır. Çünkü gelir dağılımındaki adaletsizliklerin nedenlerinin doğru olarak tespit edilmesi, bu adaletsizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla uygulanacak politikalar için belirleyici olmaktadır.

Dünya Bankası veri tabanında bulunan yaklaşık 214 ülkenin reel gayri-safi yurtiçi hasıla (RGSYİH) ve nüfus verileri karşılaştırmalı olarak incelendiğinde dünyada gelir dağılımındaki adaletsizliğin boyutu daha net ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, çalışmanın ekler kısmında Tablo 5'de görüldüğü gibi, 2012 yılı itibariyle toplam dünya RGSYİH'sı yaklaşık 51,3 trilyon dolar, toplam dünya nüfusu ise yaklaşık 7 milyar kişidir. Gelir ve nüfusun ülkeler arasındaki dağılımına bakıldığında yüksek gelirli 75 ülkenin dünya RGSYİH'sının %74,9'una sahip olduğu ve dünya nüfusunun ise %18,2'sinin bu ülkelerde yaşamakta olduğu görülmektedir. Buna karşılık orta ve düşük gelirli 139 ülke dünya RGSYİH'sının %25,1'ini ve dünya nüfusunun %81,8'ini oluşturmaktadır. Dahası yüksek gelir grubunda yer alan ülkelerden ekonomisi büyük ölçüde petrol ve petrol ürünlerine dayalı ülkeler ile ada ülkeleri dışarda tutulduğunda, küresel düzeydeki gelir dağılımı adaletsizliğinin boyutları daha da netleşmektedir. Şöyle ki, 31'i OECD üyesi olmak üzere toplam 40 yüksek gelirli ülke dünya

RGSYİH'sının %74,6'sına sahiptir ve dünya nüfusunun sadece %17,4'ü bu ülkelerde yaşamaktadır. Bu basit istatistikler bile dünyada gelir dağılımı adaletsizliğinin boyutunu göstermesi açısından önem taşımaktadır.

Öte yandan gelir dağılımındaki adaletsizliğe bölgesel düzeyde bakıldığında sonucun pek değişmediği hatta 1980 sonrası dönemde küreselleşme eğilimlerinin artmasıyla beraber gelir dağılımındaki adaletsizliğin gittikçe arttığı görülmektedir. Bölgesel düzeyde gelir dağılımındaki adaletsizliğin boyutunu ortaya koymak amacıyla 10'ar yıllık dönemler itibariyle ortalama Gini katsayıları Tablo 1'de sunulmuştur. Tablo 1'den takip edileceği üzere, 1980'li yıllardan sonra Avrupa ve Merkezi Asya, Ortadoğu ve Kuzey Afrika ve Sahra Altı Afrika dışında bütün bölgelerde gelir dağılımı adaletsizliği artmıştır. Buna göre Gini katsayısı yani gelir adaletsizliği en düşük olan bölgeler sırasıyla Avrupa ve Merkezi Asya ve Kuzey Amerika iken, gelir eşitsizliğinin en fazla olduğu bölgeler Latin Amerika ve Karayip ülkeleri ile Sahra Altı Afrika'dır.

Tablo 1. Bölgeler İtibariyle Ortalama Gini Katsayısı Değerleri

Bölgeler	1980-1989	1990-1999	2000-2010
Avrupa & Merkezi Asya	24,28	34,18	33,05
Kuzey Amerika	29,85	31,95	33,85
Güney Asya	30,92	32,43	35,36
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	41,26	37,51	36,13
Doğu Asya ve Pasifik	38,28	37,77	38,68
Sahra Altı Afrika	42,15	46,15	43,79
Latin Amerika ve Karayip	50,25	50,44	52,09

Kaynak: Yazarlar tarafından Dünya Bankası'nın WDI ve Standart Dünya Gelir Eşitsizliği Veri Tabanı (SWIID) verileri dikkate alınarak hesaplanmıştır.

Yüksek gelir grubunda yer alan ülkeler ile düşük ve orta gelir grubunda yer alan ülkeler arasındaki gelir uçurumunun giderek büyümesi, küresel düzeydeki mevcut ekonomik, sosyal ve siyasal sorunları daha da şiddetlendirmektedir. Yapısal sorunlar çözülemediği için gelir eşitsizlikleri giderek büyürken bu eşitsizliklerin azaltılması, aktivist politikaların yanı sıra ülkelerin dış dünya ile entegrasyonunun boyutunun ne olması gerektiği gibi konuları yeniden tartışılır hale getirmiştir.

Acaba ülkelerin dış dünya ile entegrasyonunun artması ve daha özgürlükçü bir toplum olma yolunda atılan adımlar gelir dağılımını nasıl etkilemektedir? Bu etki gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için farklılık arz etmekte midir? Bu sorulara yanıt arayan çalışma, bir birleriyle sıkı ilişki içerisinde olan dışa açıklık, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, demokrasi ve eğitim faktörlerinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini 28'i yüksek, 35'i orta üst gelir grubundan olmak üzere toplam 63 ülke örneği için analiz etmektedir. Elde edilecek bulguların, ülkelerin kurumsal yapılarını iyileştirme çabasında olan politika uygulayıcılarına yol gösterici olması beklenmektedir.

Çalışmanın ilerleyen bölümleri aşağıdaki şekilde organize edilmiştir. Birinci bölümde dışa açıklık, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, demokrasi, eğitim ve gelir dağılımı arasındaki teorik ve ampirik ilişkiler tartışılmıştır. Kullanılan veri setinin tanıtıldığı ikinci bölümü ekonometrik yöntem ve bulguların yer aldığı üçüncü bölüm ve bulguların değerlendirildiği sonuç kısmı takip etmiştir.

I- TEORİ VE LİTERATÜR

Gelir dağılımı adaletsizliği gelir düzeyine bakılmaksızın bütün ülkeleri ilgilendiren temel bir sorundur. Bu nedenle gelir dağılımı ve adaleti tüm dünyada bireylerin, araştırmacıların ve politika uygulayıcılarının ilgisini çekmektedir. Uzun zamandan beri yapılan teorik ve uygulamalı çalışmalarda gelir dağılımı adaletinin/adaletsizliğinin belirleyicilerinin neler olduğu ve ortaya çıkan bu adaletsizliği gidermek için neler yapılması gerektiği sıklıkla tartışılmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımının belirleyicilerinin tartışıldığı bu çalışmada, öncelikle bu alana ilişkin teorik yaklaşımlar irdelenecek daha sonra ise uygulamalı çalışmalar özetlenecektir. Çalışmada gelir dağılımını etkileyen faktörlerden özellikle ülkelerin dış dünya ile entegrasyonunun bir göstergesi olan ticari dışa açıklık, doğrudan yabancı sermaye yatırımları ile ülkelerin demokrasi ve eğitim seviyeleri üzerine odaklanılmıştır.

Uluslararası ticaretin gelir dağılımına etkisi Heckscher-Ohlin ve Stolper-Samuelson teorileri yardımıyla açıklanmaktadır. (Stolper-Samuelson, 1941)'a göre serbest ticaret, ülkede bol olan üretim faktörünün milli gelirden aldığı payı artıracığı için bu faktör yararına, korumacılık ise kıt

üretim faktörünün milli gelirden aldığı payı artıracığı için kıt faktörün yararlıdır. Şöyle ki, Heckscher-Ohlin teorisinde ifade edildiği gibi, ülkelerin dış ticarete karşılaştırmalı üstünlük elde edebilmek için, nispeten bol miktarda sahip oldukları üretim faktörlerini yoğun olarak gerektiren malların üretiminde uzmanlaşmaları gerekir. Bu durumda bol olan üretim faktörlerinin talebi ve geliri artarken, kıt üretim faktörlerinin talebi ve geliri azalacaktır. Bu nedenle teorik olarak ticari dışa açıklığın gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımına etkisinin farklı olması beklenmektedir. Gelişmiş ülkelerde bol olan üretim faktörleri sermaye ve kalifiye işgücü olduğu için, serbest ticaret sermayenin ve kalifiye işgücünün gelirini artırarak, mevcut gelir dağılımı adaletsizliğinin daha da artmasına neden olacaktır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, vasıfsız işgücü diğer üretim faktörlerine nispeten daha fazladır. Bu durumda ticaretin serbestleşmesi vasıfsız işgücünün gelirini artırarak ülkedeki gelir eşitsizliklerinin azalmasına katkı sağlayacaktır. Kısaca ticari dışa açıklığın gelir dağılımını gelişmiş ülkelerde olumsuz, gelişmekte olan ülkelerde ise olumlu yönde etkilediği ifade edilmektedir.

Dışa açıklığın gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyen gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayrımı yapan ve yapmayan uygulamalı çalışmalar incelendiğinde, benzer şekilde bir mutabakatın sağlanmadığını görmek mümkündür. Örneğin beş yıllık ortalamalardan hareketle 1960-1995 döneminde dinamik panel veri analiz yöntemini kullanarak 102 ülkeyi inceleyen (Calderon ve Chong, 2001), 73 ülkenin analiz edildiği yatay-kesit çalışmada (Chakrabarti, 2000), 1970-1990 dönemini kapsayan ve 56 ülkeyi analiz eden (Meyer, 2003), 69 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeyi 1960-1996 dönemi için inceleyen (Reuveny ve Li, 2003), 93 ülkeli dinamik panel veri analizini kullandığı çalışmada (Felbermayr, 2005) ve 1980-1998 döneminde 93 ülke için dinamik panel veri analizini kullanarak dışa açıklığın gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyen (Castro, 2011), dışa açıklığın gelir dağılımındaki adaletsizliği azalttığını ortaya koymuşlardır.

Diğer yandan gelişmekte olan 27 ülkeyi inceleyen (Edwards, 1997), 1980-1997 döneminde 88 gelişmekte olan ülke için yaptığı çalışmada (Kentor, 2001), 1980-2000 dönemini kapsayan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri ayrı ayrı inceleyen (Mahler, 2004), gelişmiş ve gelişmekte

olan ülkeleri 1975-1995 ve 1975-1985, 1985-1995 alt dönemlerinde yatay-kesit ve panel veri yöntemlerini kullanarak analiz ettikleri çalışmalarda (Babones ve Vonada, 2009) dışa açıklık ile gelir dağılımı arasında herhangi bir ilişki tespit edememişlerdir.

Dışa açıklığın gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyen diğer çalışmalardan (Cormier ve Targ, 2001) Kanada, Meksika ve Amerika Birleşik Devletleri için yaptıkları çalışmalarında, (Zhang ve Zhang, 2003) 1986-1998 döneminde ticaretin Çin'in bölgesel gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmalarında, (Zhu ve Treffer, 2005) genel denge analizini kullanarak gelişmekte olan ülkeleri analiz ettikleri çalışmalarında, (Szekely ve Samano, 2012) 1980-2010 döneminde Latin Amerika ülkelerinde dışa açıklığın gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmalarında, dışa açıklığın gelir dağılımındaki adaletsizliği artırdığını ortaya koymuşlardır.

Çalışmada kullanılan ve gelir dağılımının belirleyicilerinden bir diğeri doğrudan yabancı sermaye yatırımları (FDI)'dır. FDI'nın gelir dağılımı üzerindeki etkileri teorik olarak tartışmalı olup ülkeye, bölgeye ve sektöre göre değişiklik gösterebilmektedir. Şöyle ki, eğer FDI düşük gelirli ve bol miktardaki vasıfsız işgücünden yararlanılacak alanlarda yoğunlaşırsa, gelir adaletsizliğinin azaltılmasına yardımcı olabilir. Ayrıca ekonomik büyümeyi teşvik ederek vasıfsız işgücünün çalışabileceği yeni iş yerleri ortaya çıkarabilir. Bu da işsiz sayısını azaltarak gelir eşitsizliğini azaltabilir (Halmos, 2011:124). Bununla birlikte, FDI kalifiye işgücü gerektiren sektörlerin gelişmesine neden olursa, kalifiye işgücünün konumu nispeten iyileşecek ve ücret eşitsizliği artabilecektir. Ayrıca vasıfsız işgücüne nazaran kalifiye işgücünün pazarlık gücünün daha yüksek olması da gelir eşitsizliğini artırabilir (Bonassi vd., 2006:126). Yine büyük ölçekli yabancı şirketler yatırım yaptıkları ülkeyi terk etme tehdidi ile hükümetler, sendikalar ve çalışanlar üzerinde baskı oluşturarak, ücretlerin düşük düzeyde kalmasını sağlayabilirler. Bütün bu etkenler mevcut gelir eşitsizliklerinin devam etmesine veya artmasına neden olabilir.

Kısaca ülkeye giriş şekli ve ilgilendirdiği kesimin ülkeden ülkeye farklılık göstermesi nedeniyle, FDI'nın gelir dağılımı üzerindeki etkileri de ülkeden ülkeye veya bölgeden bölgeye değişiklik gösterebilecektir. Ancak yapılan uygulamalı çalışmalarda geleneksel ticaret teorisinin aksine, FDI

ülkede kalifiye işgücü gerektiren teknolojik gelişmeleri hızlandırarak, ülkedeki kalifiye işgücü arzını ve eğitim seviyesini artırmaktadır. Böylece güçlü bir sendikalaşmanın oluşmasına katkı sağlayarak ücret eşitsizliğini ve dolayısıyla gelir dağılımındaki adaletsizliği artırdığı öne sürülmektedir. Örneğin 53 gelişmekte olan ülkede FDI'nın gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyen (Tsai, 1995), özellikle doğu ve güney doğu Asya bölgesindeki gelişmekte olan ülkelerde 1968-1981 döneminde FDI'nin gelir dağılımındaki adaletsizliği artırdığını tespit etmiştir. Benzer bir sonuç (Velde ve Morrissey, 2002)'in 1985-1998 döneminde beş Asya ülkesi için yaptıkları çalışmada söz konusudur. Bu çalışmaya göre FDI, Tayland'da ücret eşitsizliğini artırmaktadır. 119 ülkeyi 1993-2002 döneminde inceleyen (Choi, 2006), FDI'nın gelir dağılımındaki adaletsizliği artırdığını panel veri analiz yöntemi kullanarak ortaya koymuştur. Diğer çalışmalardan (Zhang ve Zhang, 2003), (Reuveny ve Li, 2003), (Velde, 2003), (Lee, 2006) ve (Castro, 2011)'da FDI'nın gelir dağılımını pozitif olarak etkilediğini yani FDI'nın gelir dağılımındaki adaletsizliği artırdığını ifade etmişlerdir.

Diğer taraftan, (Herzer ve Nunnenkamp, 2011), 1980-2000 döneminde on Avrupa ülkesinde FDI'nın kısa dönemde gelir dağılımındaki adaletsizliği artırdığını ancak uzun dönemde gelir dağılımındaki adaletsizliği azalttığını ortaya koymuşlardır. Buna karşın, (Lindert ve Williamson, 2001), (Milanovic, 2002), (Franco ve Gerussi, 2012) ile (Halmos, 2011), FDI ve gelir dağılımı arasında herhangi bir anlamlı ilişki tespit edememişlerdir.

Küresel düzeyde gelir dağılımının belirleyicilerinden bir diğeri ülkelerin demokrasi seviyelerindeki farklılıklardır. Demokratik hükümetler düşük ve orta gelir gruplarına katkı sağlayan sosyal yardım harcamaları, artan oranlı vergilendirme, asgari ücret yasaları, sübvansiyon gibi gelirin yeniden dağılımını sağlayan politikaları uygulamaya daha çok eğilimlidirler. Buna karşılık, otoriter liderler güçlü ve zengin bir azınlığa karşı sorumlu olup, söz konusu azınlıkların yararına olan politikaları kabul etme eğilimindedirler. Bu politikalar ise gelir dağılımındaki mevcut eşitsizliğin devam etmesine veya eşitsizliğin artmasına yol açmaktadır. Demokrasi, politik gücün daha eşit dağılmasını teşvik ederek, düşük ve orta sınıfı temsil eden sendika ve siyasi partilerin gelirin yeniden dağılımına yönelik kamu politikalarını yönlendirmelerine imkan sağlarlar. Daha organize olan bu

gruplar politika uygulayıcılarını etkileme konusunda daha başarılıdırlar. Demokrasi, politik gücü çoğunluğun lehine dağıtır ve eşitsizliği azaltıcı politikalara yol açar (Reuveny ve Li, 2003:577-578). Kısaca, ülkelerin demokrasi seviyelerindeki artışın gelir dağılımı adaletsizliğini azaltması beklenir.

Ancak literatürde demokrasinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyen ampirik çalışmalarda bir mutabakatın sağlanmadığını görmekteyiz. Örneğin, (Muller, 1988), Gradstein, (Milanovic ve Ying, 2001), (Reuveny ve Li, 2003) ve (Hamanaka, 2008), demokrasinin gelir dağılımındaki adaletsizliği azalttığını ifade ederken, (Deininger ve Squire, 1996), (Lee, 2005) ve (Houle, 2009) demokrasi ile gelir dağılımı arasında anlamlı istatistiksel bir ilişki tespit edememişlerdir. Öte yandan (Simpson, 1990), (Chong, 2001) ile (Acemoğlu ve Robinson, 2006)'da ortaya çıkan sonuç demokrasinin bir eşik değeri olduğu yönündedir. Şöyle ki, demokrasi seviyesi belirli bir düzeye ulaşana kadar gelir dağılımındaki adaletsizliği artırdığını, belirli bir eşik değer aşıldıktan sonra ise demokrasinin gelir dağılımını olumlu yönde etkilediğini ortaya koymaktadır. Bu yaklaşıma göre, gelir dağılımındaki adaletsizliğin orta düzeyde olduğu ülkeler demokratik, gelir dağılımı adaletsizliğinin yüksek olduğu ülkeler ise otoriter rejimleri teşvik ederler. Bu nedenle demokratikleşme seviyesindeki artışa paralel olarak gelir dağılımındaki adaletsizlik de artacaktır. Kısaca demokrasi ve gelir dağılımı arasındaki ilişki lineer olmayan bir yapı arz etmektedir.

Demokrasinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyen ilk çalışmalardan olan (Muller, 1988), ülkelerin demokratik deneyimlerinin uzunluğu ve demokrasinin sürekliliği ile gelir dağılımı arasındaki ilişkiyi 55 ülke örneği için araştırdığı çalışmada, demokrasi ile gelir dağılımı arasında ters yönlü ilişki olduğunu tespit etmiştir. (Gradstein, Milanovic ve Ying, 2001), 1960-1998 dönemi ve 126 ülke örneklemini için demokrasi gelir dağılımı ilişkisini araştırdıkları çalışmada, demokrasi ile gelir dağılımı arasında sadece direkt pozitif ilişkinin olmadığını, aynı zamanda politik sistem aracılığıyla dolaylı pozitif ilişkinin olduğunu ortaya koymuşlardır. (Lee, 2005) ise 1970-1994 döneminde 64 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede demokrasi ve kamu sektörü büyüklüğünün gelir dağılımı üzerindeki etkilerini analiz etmiştir. Elde edilen bulgulara göre, demokrasi tek

başına gelir dağılımını etkilemediği gibi demokratik kurumlar bir ülkede tam anlamıyla oluşmadan demokrasinin gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltması mümkün değildir.

Bir diğer çalışmada, (Reuveny ve Li, 2003) dışa açıklık, demokrasi, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, portföy yatırımlarının gelir dağılımı üzerindeki etkilerini 1960-1996 döneminde 69 ülke örneği için analiz etmişlerdir. Çalışmadan elde edilen sonuçlar, dışa açıklık ve demokrasinin gelir dağılımı adaletsizliğini azalttığını, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının ise gelir dağılımındaki adaletsizliği arttığını ortaya koymaktadır. Öte yandan portföy yatırımlarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi ise tespit edilememiştir.

Gelir eşitsizliklerinin en önemli nedenlerinden birisi de ücret farklılıklarıdır. Ücret farklılıkları ise işgücünün nitelik farklılıklarından kaynaklanır. Yüksek eğitilmiş kalifiye işgücünün verimliliği ve ücretleri yüksekken, vasıfsız işgücünün üretime katkısı ve ücretleri nispeten daha düşüktür. Dolayısıyla, çalışanların sahip oldukları vasıflara bağlı olarak farklı ücretler almaları gelir eşitsizliklerine yol açmaktadır. İşgücü arasında vasıf farklılığının en önemli belirleyicisi ise eğitimidir. O halde çalışanların eğitim farklılıklarının ortadan kaldırılması ile vasıf ve ücret farklılıklarının azalması beklenir.

Literatürde eğitimin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini analiz eden araştırmalarda iki farklı yaklaşımın takip edildiği göze çarpmaktadır. Birinci grup çalışmalar eğitim seviyesindeki gelişmenin diğer bir grup ise eğitim harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkilerini analiz etmektedir. Elde edilen sonuçlar, gerek eğitim seviyesindeki artışın gerekse eğitim harcamalarındaki artışın gelir dağılımı adaletsizliğini azaltmada önemli bir rol oynadığını ortaya koymaktadır. Ayrıca yapılan bazı çalışmalarda ters U hipotezinin eğitimde de geçerli olduğunu yani gerek eğitim seviyesi gerekse eğitim harcamalarındaki artışın başlangıçta gelir dağılımı adaletsizliğini artırdığını ancak belirli bir eşik değeri aşıldıktan sonra eğitimin gelir dağılımı adaletsizliğini azalttığını ileri sürmektedirler. Eğitimin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyen ilk çalışmalardan olan (Schultz, 1963), beşeri sermayedeki artışın gelir dağılımı adaletsizliğini azalttığını ve özellikle devlet okullarına yapılacak yardımlarla beşeri sermayenin artırılmasının ve gelir dağılımı adaletsizliğinin azaltılmasının mümkün

olduğunu ifade etmektedir. (Becker ve Chiswick, 1966) ABD'nin eyaletleri için yaptıkları çalışmada, (Chiswick, 1971)'in beşeri sermaye modelini kullandığı yatay-kesit çalışmada, (Saint-Paul ve Verdier, 1993), (Chen, 2005) ve (Dias, 2005)'in çeşitli ülkeler ve bölgeler için yaptıkları çalışmalarda, yüksek okullaşma oranlarının gelir dağılımı adaletsizliğini azaltmada önemli bir rol üstlendiğini ortaya koymuşlardır. Öte yandan (De Gregorio ve Lee, 2002), eğitim, sosyal kamu harcamaları ve bölgesel farklılıkların gelir dağılımı üzerindeki etkilerini analiz ettikleri panel çalışmada, eğitim düzeyindeki ve sosyal kamu harcamalarındaki artışın gelir dağılımı adaletsizliğini azalttığını tespit etmişlerdir. Buna karşın (Ram, 1990), gelişmiş ve gelişmekte olan 94 ülkeyi kapsayan çalışmasında, eğitim seviyesindeki artışın gelir dağılımı adaletsizliğini azalttığına dair güçlü bir kanıtın olmadığını ileri sürmektedir.

Eğitim harcamalarındaki artışın gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyen çalışmalardan (Zhang, 1996), eğitim harcamalarındaki artışın beşeri sermayeyi artırmak suretiyle gelir dağılımı adaletsizliğini azalttığını ortaya koyarken, (Doessel ve Valadkhani, 1998), kamu harcamalarının gelir dağılımı adaletsizliğini azalttığını ancak eğitim harcamalarının gelir dağılımı üzerinde bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Öte yandan (Sylwester, 2002), yatay-kesit analiz yöntemini kullanarak Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 50 ülkede eğitim harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkilerini analiz ettiği çalışmasında, eğitim harcamalarındaki artışın gelir dağılımı adaletsizliğini azalttığını ve bu etkinin özellikle gelişmiş ülkelerde nispi olarak daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur. Bir diğer çalışmada (Keller, 2010), okullaşma oranları ile eğitim harcamalarındaki artışın gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin pozitif olduğunu ileri sürmüştür. (Keller, 2010)'e göre politika uygulayıcılarının okullaşma oranlarını ve eğitim harcamalarını arttırarak gelir dağılımı adaletsizliğini azaltmaları mümkündür.

II- VERİLER

Çalışmada kullanılan veriler ve alındığı kaynaklar ile beklenti işaretleri Tablo 2'de sunulmuştur. Buna göre modelin bağımlı değişkeni olan ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin ölçütü olarak alınan Gini katsayısı değerleri Standart Dünya Gelir Eşitsizliği Veri Tabanı (SWIID)'ndan te-

min edilmiştir. Gelir dağılımı, bir ülkede belirli bir dönemde elde edilen gelirin o geliri oluşturan birimler arasındaki paylaşımını ifade eder. Bu paylaşım sonucunda eşit sayıdaki birimlere düşen gelir payları arasında önemli farklılıklar bulunması gelir dağılımı adaletsizliği veya gelir eşitsizliği olarak nitelendirilir. Gini katsayısı 0 ile 1 (veya 0 ile 100) arasında değerler almakta olup, katsayının 0'a yaklaşması eşitsizliğin azaldığını, 1'e yaklaşması ise eşitsizliğin arttığını gösterir.

Tablo 2. Çalışmada Kullanılan Değişkenler

Değişkenin Adı	Elde Edildiği Kaynak	Beklenen İşareti
Gini	SWIID	
Topen	World Bank, WDI	-
FDI	UNCTADSTAT	+/?
DEM	Polity IV	+/-/?
EDU	World Bank, WDI	-

Not: + ve - sırasıyla pozitif ve negatif yönlü ilişkiyi, ? ise ilişkinin belirsiz olduğu durumu göstermektedir.

Ülkelerin dışa açıklık seviyeleri (Topen = ihracat + ithalat / GSYİH) şeklinde hesaplanmış olup ihracat ve ithalat verileri Dünya Bankasının WDI veri tabanından alınmıştır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları (FDI) verileri Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansının veri tabanı UNCTADSTAT'tan ve yüksek öğretimde okullaşma oranı verileri ise Dünya Bankasının WDI veri tabanından temin edilmiştir. Literatürde ülkelerin demokrasi (DEM) düzeylerini ölçmek için kullanılan temel endeksler Polity, Freedom House ve The Economist Intelligence Unit Demokrasi Endeksleridir. Çalışmada ampirik analizlerde uygulanabilirliği daha uygun olan Polity IV demokrasi endeksi kullanılmıştır. Endeks -10 ile +10 arasında değerler almakta olup endeks değerinin +10'a yaklaşması ülkelerin demokrasi seviyelerindeki artışı göstermektedir.

III- EKONOMETRİK YÖNTEM VE BULGULAR

Çalışma 1995-2005 döneminde üst gelir grubu 28 OECD ülkesi ile 35

orta üst gelir grubu¹ ülkede dışa açıklık, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, eğitim, demokrasi ve gelir dağılımı arasındaki ilişkileri analiz etmektedir. Çalışmada statik panel veri analiz yöntemi kullanılmıştır. Panel veri analizinde sabit etkiler ve tesadüfi etkiler yöntemleri kullanılabilir. Bu yöntemlerden hangisinin kullanılacağı ise kullanılan örneklemnin özelliğine ve Hausman test sonucuna bakılarak tespit edilmektedir. Çalışmada en uygun yöntemin tesadüfi etkiler modeli olduğu tespit edilmiş ve kullanılmıştır. Analizde kullanılan model aşağıdaki gibidir;

$$LGini_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 LTopen_{it} + \alpha_2 LFDI_{it} + \alpha_3 LDEM_{it} + \alpha_4 LEDU_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Yukarıdaki (1) numaralı denklemde L ilgili serinin logaritmasının alındığını, t zamanı, i ülkeleri ve ε_{it} normal dağıldığı varsayılan hata terimlerini göstermektedir. Çalışmada üç farklı model kullanılmıştır. Model 1’de gelişmiş ülkeler, Model 2’de gelişmekte olan ülkeler ve Model 3’de analize konu olan gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkeler yer almaktadır.

Tablo 3. Korelasyon Matrisi

Değişkenler	LGini	LTopen	LFDI	LDEM	LEDU
LGini	1.000				
LTopen	-0.248 (0.000)	1.000			
LFDI	-0.0241 (0.566)	0.430 (0.000)	1.000		
LDEM	-0.147 (0.000)	-0.056 (0.187)	0.074 (0.078)	1.000	
LEDU	-0.396 (0.000)	-0.022 (0.604)	0.138 (0.001)	0.444 (0.000)	1.000

Not: Parantez içi değerler anlamlılık düzeylerini göstermektedir.

1 Ülkelerin sınıflandırılmasında Dünya Bankasının Atlas Yöntemi esas alınmıştır. Yönteme göre ülkeler gelişmişlik düzeylerine göre sınıflandırılırken kişi başına düşen gelirleri esas alınmaktadır. Buna göre, 2013 yılı itibarıyla kişi başına düşen geliri 4086-12615 dolar arasında olan ülkeler orta üst gelirli; 12616 dolar ve üstünde olan ülkeler ise yüksek gelirli ülkeler olarak adlandırılmaktadır. Çalışmada üst gelir grubuna ait 28 OECD ülkesi gelişmiş, 35 orta üst gelir grubundaki ülke ise gelişmekte olan ülkeleri temsilen kullanılmıştır.

Analiz sonuçlarına geçmeden önce çalışmada kullanılan değişkenlere ait korelasyon katsayıları, ülkeler gelişmişlik düzeylerine göre sınıflandırılmadan Tablo 3’de sunulmuştur. Korelasyon tanımı gereği her hangi bir nedensellik ilişkisi göstermemekle beraber öncü bir gösterge olması bakımından önem taşımaktadır. Korelasyon analizi sonucuna göre, doğrudan yabancı sermaye yatırımları anlamsız olsa da gelir dağılımındaki adaletsizliği gösteren Gini katsayısı ile çalışmada kullanılan tüm değişkenler arasında negatif bir korelasyon söz konusudur.

Panel veri analiz sonuçları Tablo 4’te sunulmuştur. Buna göre, ülkelerin ihracat ve ithalat toplamının GSYİH içerisindeki payını gösteren dışa açıklık değişkeninin katsayısı tüm modellerde negatif ve %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlı tespit edilmiştir. Bu sonuç, gelişmiş ve gelişmekte olan ayrımı olmaksızın tüm ülkelerde dışa açıklığın gelir dağılımındaki adaletsizliği azalttığını göstermekte olup, (Calderon ve Chong, 2000), (Meyer, 2003), (Reuveny ve Li, 2003), (Felbermayr, 2005) ve (Castro, 2011)’nin bulguları ile örtüşmektedir.

Tablo 4. Panel Veri Analiz Sonuçları

	Model 1	Model 2	Model 3
Değişkenler	Gelişmiş Ülkeler	Gelişmekte Olan Ülkeler	Tüm Ülkeler
LTopen	-0.048 ^a (-2.601)	-0.168 ^a (-2.795)	-0.153 ^a (-3.622)
LFDI	0.044 ^a (6.758)	0.045 ^c (1.805)	0.052 ^a (3.284)
LDEM	-0.099 ^c (-1.705)	0.011 ^b (2.089)	0.003 (-0.611)
LEDU	-0.050 ^a (-3.099)	-0.035 (-0.783)	-0.066 ^b (-2.153)
Sabit terim	3.847 ^a (26.37)	4.366 ^a (16.63)	4.303 ^a (23.404)
R^2 :	0.19	0.14	0.16
F İstatistiği	8.163 ^a	4.626 ^a	4.949 ^a
Gözlem Sayısı:	308	385	693
Ülke Sayısı:	28	35	63
Dönem:	1995-2005	1995-2005	1995-2005

Not: a, b ve c ilgili katsayının sırası ile %1, %5 ve %10 düzeyinde anlamlı olduğunu göstermektedir. Parantez içi değerler t istatistikleridir.

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi pozitif ve gelişmekte olan ülkelerde %10, gelişmiş ve tüm ülkelerin birlikte ele alındığı modellerde %1 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Yani doğrudan yabancı sermaye yatırımları analize konu olan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımındaki adaletsizliği artırmaktadır. Benzer sonuca (Tsai, 1995), (Velde ve Morrissey, 2002), (Choi, 2006), (Zhang ve Zhang, 2003), (Reuveny ve Li, 2003), (Velde, 2003) ve (Castro, 2011)'de rastlamak mümkündür.

Demokrasi değişkeninin katsayısı tüm ülkelerin birlikte ele alındığı model hariç gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde sırasıyla %10 ve %5 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı tespit edilmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki demokrasi düzeyleri dikkate alındığında, tüm ülkelerin birlikte incelendiği modelde demokrasi değişkeninin anlamsız çıkması kabul edilebilir bir sonuç olacaktır. Diğer yandan, demokrasi değişkeni anlamlı olmakla birlikte demokrasinin gelir dağılımı üzerindeki etkisi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılık arz etmektedir. Şöyle ki, gelişmekte olan ülkelerde demokrasi gelir dağılımındaki adaletsizliği artırmakta iken gelişmiş ülkelerde demokrasi gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltmaktadır. Bu sonuç, (Simpson, 1990), (Chong, 2001) ve (Acemoğlu ve Robinson, 2006)'da ifade edildiği gibi ülkelerin demokrasi düzeylerinin gelir dağılımı üzerindeki etkisinin lineer olmayabileceğini ortaya koymaktadır.

Ülkelerin eğitim seviyesinin bir göstergesi olarak çalışmada kullanılan yükseköğretimde okullaşma oranını gösteren değişkenin katsayısı negatif olup gelişmiş ülkelerde %1 ve tüm ülkelerin birlikte yer aldığı modelde %5 seviyesinde istatistiksel olarak anlamlıdır. Gelişmekte olan ülkelerde eğitim düzeyini gösteren değişkenin katsayısı negatif olmakla beraber istatistiksel olarak anlamlı tespit edilememiştir. Bu sonuç, gelişmiş ülkelerde zaten yüksek olan eğitim seviyesinin bu ülkelerde gelir dağılımındaki adaletsizliği azalttığını ortaya koymakla birlikte (Sylwester, 2002)'nin bulguları ile de örtüşmektedir.

SONUÇ

Adaletsiz gelir dağılımı sadece gelişmekte olan ülkelerin değil, gelişmiş ülkelerinde karşı karşıya olduğu ve üstesinden gelinmesi gereken bir so-

rundur. 1980-2010 döneminde gelir eşitsizlikleri hem gelişmiş ülkelerde hem de az gelişmiş ülkelerde bazı istisnalar dışında artmıştır. Özellikle ülkeler ve bölgeler arasındaki gelir uçurumunun sürekli artması, dünyadaki yoksulluğun boyutlarını da genişletmiştir. Bu süreçte ülkelerin doğal zenginlikleri dışında hangi unsurların uluslararası gelir farklılıklarına neden olduğu tartışmaları yoğunlaşmıştır. Söz konusu tartışmalardan ortaya çıkan sonuca göre ticari açıklık, eğitim seviyesi, ülkelerin yönetim biçimleri ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları başta olmak üzere birçok faktör küresel gelir dağılımını etkilemektedir.

Çalışmada gelir dağılımının temel belirleyicilerinden olan demokrasi, dışa açıklık, doğrudan yabancı sermaye yatırımları ve eğitim seviyesinin gelir dağılımı üzerindeki etkileri 28'i gelişmiş, 35'i gelişmekte olan olmak üzere 63 ülke örneği için analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre ticari dışa açıklık gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltmaktadır. Bu durum ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre de farklılık arz etmemektedir. Ancak ülkelerin dış dünya ile entegrasyonunu gösteren doğrudan yabancı sermaye yatırımları gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımındaki adaletsizliği artırmaktadır. Bu sonuç, ticari dışa açıklığın ülkedeki tüm tüketici ve üreticileri kapsayan bir konu olmasına karşın, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının sadece belirli bir bölgeyi, sektörü, firmayı ya da kitleyi ilgilendiren sonuçlar doğurmasından kaynaklanıyor olabilir. Ancak ortaya çıkardığı bu sonuçtan dolayı, politika uygulayıcıları gelir dağılımındaki adaletsizliği artırdığı için doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını engellemek yerine, sonuçlarından daha çok kesimin yararlanabileceği alanlara yönlendirmek suretiyle gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltıcı yönde kullanabilirler.

Öte yandan nispi olarak yüksek demokrasi seviyesine sahip olan gelişmiş ülkelerde demokrasi düzeyindeki artış gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltırken, gelişmekte olan ülkelerde mevcut demokrasi düzeyi gelir dağılımındaki adaletsizliği artırmaktadır. Bu sonuç, demokrasinin gelir dağılımı üzerindeki etkisinin lineer olmayabileceğini ortaya koymakla birlikte, gelişmekte olan ülke politika uygulayıcılarına demokrasilerini geliştirmenin tüm kanallardan ülkenin refahını artıracaklarını göstermektedir.

Eğitimin gelir dağılımını etkileyen temel faktörlerden birisi olduğu genel kabul görmektedir. Literatürde özellikle eğitim seviyesindeki ve eği-

tim harcamalarındaki artışın, beşeri sermayeyi artırmak suretiyle gerek ülkelerin ekonomik gelişmelerini hızlandıracağı gerekse ülkedeki gelir dağılımı adaletsizliğini azaltacağı ifade edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde okullaşma oranlarındaki artışın gelir dağılımı adaletsizliğini azalttığına ilişkin elde edilen bulgu, literatürdeki mevcut görüşleri desteklemekle birlikte eğitimin gelir dağılımdaki adaletsizliği azaltmada etkin bir politika aracı olarak kullanılabileceğini ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde iç ve dış politik istikrarın sağlanabilmesi için gelir dağılımındaki adaletsizlik mutlak surette ortadan kaldırılmalıdır. Bu bağlamda, yerli ekonominin dünya ekonomisi ile entegrasyonunun artırılması, demokratikleşme seviyesinin yükseltilmesi, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının kompozisyonunun ülkelerin ekonomik özelliklerine göre yeniden organize edilmesi ve eğitim seviyesinin artırılması önemli araçlar olarak ön plana çıkmaktadır.

EKLER

Tablo 5. *Yüksek Gelirli Ülkeler ile Orta ve Düşük Gelirli Ülkelerin RGSYİH ve Nüfuslarının Karşılaştırılması (2012)*

	RGSYİH (\$)	%	Nüfus	%
Yüksek Gelirli Ülkeler (75)	38.443.873.027.169	74,9	1.278.845.523	18,2
Orta ve Düşük Gelirli Ülkeler (139)	12.887.581.898.427	25,1	5.744.261.290	81,8
Dünya Toplamı (214)	51.331.454.925.596	100	7.023.106.813	100

Kaynak: Yazarlar tarafından Dünya Bankasının WDI verileri dikkate alınarak hesaplanmıştır. RGSYİH değerleri 2005 sabit fiyatlarına göre hesaplanmıştır.

Tablo 6. Çalışmada Kullanılan Ülkeler

Yüksek Gelirli OECD Ülkeleri	Orta Üstü Gelirli Ülkeler
Almanya	Angola
Amerika Birleşik Devletleri	Arjantin
Avustralya	Azerbaycan
Avusturya	Beyaz Rusya
Belçika	Bosna Hersek
İngiltere	Botsvana
Çek Cumhuriyeti	Brezilya
Danimarka	Bulgaristan
Finlandiya	Cezayir
Fransa	Çin
Hollanda	Dominik Cumhuriyeti
İrlanda	Ekvador
İspanya	Güney Afrika
İsveç	İran İslam Cumhuriyeti
İsviçre	Jamaika
İtalya	Kazakistan
İzlanda	Kolombiya
Japonya	Kostarika
Kanada	Letonya
Kore	Litvanya
Lüksemburg	Makedonya
Macaristan	Malezya
Norveç	Mauritius
Polonya	Meksika
Portekiz	Namibya
Slovak Cumhuriyeti	Panama
Yeni Zelanda	Peru
Yunanistan	Romanya
	Rusya Federasyonu
	Şili
	Tayland
	Tunus
	Türkiye
	Türkmenistan
	Uruguay
	Ürdün
	Venezuela

Kaynakça

- Acemoğlu, D. ve J. A. Robinson (2006), "Economic Origins of Dictatorship and Democracy", *Cambridge University Press*.
- Bababones, S. J. ve D. C. Vonada (2009), "Trade Globalization and National Income Inequality: Are They Related?", *Journal of Sociology*, 45(1), 5-30.
- Becker, G. S. ve B. R. Chiswick (1966), "Education and the Distribution of Earnings", *American Economic Review*, 56(1/2), 358-369.
- Bonassi, C., G. Giovannetti ve G. Ricchiuti (2006), "The Effects of FDI on Growth and Inequality", A. Cornia (ed.) *Pro-poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Palgrave McMillan.
- Calderon, C. ve A. Chong (2001), "External Sector and Income Inequality in Interdependent Economies Using a Dynamic Panel Data Approach", *Economics Letters*, 71, 225-231.
- Castro, G. A. (2011), "The Effect of Trade and Foreign Direct Investment on Inequality: Do Governance and Macroeconomic Stability Matter?", *Economia Mexicana Nueva Epoca*, 20(1), 181-219.
- Chakrabarti, A. (2000), "Does Trade Cause Inequality?", *Journal of Economic Development*, 25(2), 1-21.
- Chen, H. (2005), "Educational Systems, Growth and Income Distribution: A Quantitative Study", *Journal of Development Economics*, 76, 325-353.
- Chiswick, Barry, R. (1971), "Earnings Inequality and Economic Development", *Quarterly Journal of Economics*, 85(1), 21-39.
- Choi, C. (2006), "Does Foreign Direct Investment Affect Domestic Income Inequality?", *Applied Economics Letters*, 13, 811-814.
- Chong, A. (2001), "Inequality, Democracy and Persistence: Is There a Political Kuznets Curve?", *Inter-American Development Bank Working Paper #445*.
- Cormier, D. ve H. Targ (2001), "Globalization and the North American Worker", *Labor Studies Journal*, 26, 42-59.
- De Gregorio, J. ve J-W. Lee (2002), "Education and Income Inequality: New Evidence from Cross-Country Data", *Review of Income and Wealth*, 48(3), 395-416.
- Deininger, K. ve L. Squire (1996), "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review*, 10(3), 565-591.
- Dias, J. (2005), "Educational System, Income Inequality and Growth: The Median Voter's Decision", *Estudos Economicos*, 35(1), 81-100.
- Doessel, D. P. ve A. Valadkhani (1998), "An Analysis of Government Capital Expenditure in Iran, 1963-1993, Using Non-Nested Tests", *The Middle East Business and Economic Review*, 10, 1-17.
- Edward, S. (1997), "Trade Policy, Growth and Income Distribution", *The American Economic Review*, 87(2), 205-210.
- Felbermayr, G. J. (2005), "Dynamic Panel Data Evidence on the Trade-Income Relation", *Review of World Economics*, 141(4), 583-611.

- Franco, C. ve E. Gerussi (2012), "Trade, Foreign Direct Investments (FDI) and Income Inequality: Empirical Evidence from Transition Countries", *The Journal of International Trade & Economic Development*, 1-30.
- Gradstein, M., B. Milanovic, ve Y. Ying (2001), "Democracy and Income Inequality", Policy Research Working Paper, 2561.
- Halmos, K. (2011), "The Effect of FDI, Exports and GDP on Income Inequality in 15 Eastern European Countries", *Acta Polytechnica Hungarica*, 8(1), 123-136.
- Hamanaka, S. (2008), "Inequality and Authoritarianism in the Developing Countries", MPRA Paper No. 16798.
- Herzer, D. ve P. Nunnenkamp (2011), "FDI and Income Inequality: Evidence from Europe", Kiel Working Paper No. 1675.
- Houle, C. (2009), "Inequality and Democracy: Why Inequality Harms Consolidation but Does not Affect Democratization", *World Politics*, 61(4), 589-622.
- Keller, K.R.I. (2010), "How Can Education Policy Improve Income Distribution?: An Empirical Analysis of Education Stages and Measures on Income Inequality", *The Journal of Developing Areas*, 43(2), 51-77.
- Kentor, J. (2001), "The Long Term Effects of Globalization on Income Inequality, Population Growth and Economic Development", *Social Problems*, 48(4), 435-455.
- Lee, C. S. (2005), "Income Inequality, Democracy and Public Sector Size", *American Sociological Review*, 70, 158-191.
- Lee, J. E. (2006), "Inequality and Globalization in Europe", *Journal of Policy Modeling*, 28, 791-796.
- Lindert, P. H. ve J. G. Williamson (2001), "Does Globalization Make the World More Unequal?", NBER Working Paper Series, Working Paper No: 8228.
- Mahler, V. A. (2004), "Economic Globalization, Domestic Politics and Income Inequality in the Developed Countries: A Cross-National Study", *Comparative Political Studies*, 37, 1025-1053.
- Meyer, L. B. (2003), "Economic Globalization and Women's Status in The Labor Market: A Cross-National Investigation of Occupational Sex Segregation and Inequality", *The Sociological Quarterly*, 44, 351-383.
- Milanovic, B. (2002), "Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Budget Surveys", World Bank Policy Research Working Paper 2876.
- Muller, E. N. (1988), "Democracy, Economic Development and Income Inequality", *American Sociological Review*, 53, 50-68.
- Polity IV, Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions 1800-2009, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (20.02.2013).
- Ram, R., (1990), "Educational Expansion and Schooling Inequality: International Evidence and Some Implications", *The Review of Economics and Statistics*, 72(2), 266-274.
- Reuveny, R. ve Q. Li (2003), "Economic Openness, Democracy and Income Inequality: An Empirical Analysis", *Comparative Political Studies*, 36(5), 575-601.

- Saint-Paul, G. ve T. Verdier (1993), "Education, Democracy and Growth", *Journal of Development Economics*, 42(2), 399-407.
- Schultz, T. W. (1963), *The Economic Value of Education*, Columbia University Press.
- Simpson, M. (1990), "Political Rights and Income Inequality: A Cross-National Test", *American Sociological Review*, 55, 982-693.
- Stolper, F. W. ve P. A. Samuelson (1941), "Protection and Real Wages", *Review of Economic Studies*, 9, 58-73.
- SWIID, The Standardized World Income Inequality Database, <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.html> (20.02.2013).
- Sylwester, K. (2002), "Can Education Expenditures Reduce Income Inequality?", *Economics of Education Review*, 21, 43-52.
- Szekely, M. ve C. Sámano (2012), "Did Trade Openness Affect Income Distribution in Latin America? Evidence for the Years 1980-2010", UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Working Paper No. 2012/03.
- Tsai, P.L. (1995), "Foreign Direct Investment and Income Inequality: Further Evidence", *World Development*, 23(3), 469-483.
- UNCTAD, UNCTAD STAT Devoted to Development, <http://unctadstat.unctad.org/TableView/tableView.aspx?ReportId=89> (20.02.2013).
- WDI, World Bank Development Indicators, www.worldbank.org/data, (20.02.2013).
- Velde, D.W. (2003), *Foreign Direct Investment and Income Inequality in Latin America*, Overseas Development Institute, London/England.
- <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1928.pdf> (25.02.2013).
- Velde, D.W. ve O. Morrissey (2002), "Foreign Direct Investment, Skills and Wage Inequality in East Asia", <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.4675&rep=rep1&type=pdf> (25.02.2013).
- Zhang, J. (1996), "Optimal Investments in Education and Endogenous Growth", *The Scandinavian Journal of Economics*, 98(3), 387-404.
- Zhang, X. ve K.H. Zhang (2003), "How Does Globalization Affect Regional Inequality within A Developing Country? Evidence from China", *The Journal of Development Studies*, 39(4), 47-67.
- Zhu, S.C. ve D. Terfler (2005), "Trade and Inequality in Developing Countries: A General Equilibrium Analysis", *Journal of International Economics*, 65, 21-48.

İktisadi Kriz Karşısında 'Sürdürülebilir' Refah Devleti

Sustainable Welfare State in View of Economic Crisis

İrfan KALAYCI*

ÖZ

İktisadi kriz ile refah devleti (RD) arasında konjonktürel bir ilişki vardır. 2008 krizi, RD'ye olan ihtiyacı yeniden artırmıştır. Dünyada mevcut her RD (Anglosakson, korporatist, ve İskandinav tipi) model uygulandığı iktisadi sistemin bir eseridir. Ancak hepsinin ortak özelliği, en az düzeyde sosyal güvenlik, sosyal yardım ve hizmetleri sunmasıdır. İktisadi krizlerin sosyo-ekonomik eşitsizliklere yol açmak gibi ciddi dramatik sonuçları vardır. Bu yüzden RD'nin daha etkin ve sürdürülebilirlik yaklaşımıyla uygulanması gerekmektedir. RD'nin 'sürdürülebilir' özellik taşıyabilmesi için istikrarlı hükümetler, cömert Keynesçi bütçeler ve ekolojik üretim-tüketim zorunludur. Neoliberal politikaların etkisi altındaki küresel dünyada RD'ye karşı bazı çekinceler varolabilir. Türkiye, AB'ye tam üyelik için "Avrupa Sosyal Şartı"na göre sosyal politikaları sürdürmekte ısrarlı olmalıdır.

Anahtar Sözcükler: İktisadi kriz, refah devleti, sürdürülebilirlik, çekinceler

ABSTRACT

There is a conjuncture relationship between economic crisis and welfare state (WS). The crisis 2008 raised the need for WS again. Each WS model that presented in the world (Anglo-Saxon, corporatist, and the Scandinavian type) is a work of applied economic system. However, the common feature of all is to provide the minimum level of social security, social assistance and services. Economic crisis have serious dramatic consequences like causing socioeconomic inequality. Therefore, it is necessary to perform WS more effectively and with the maintainability approach. It is needful that stable governments, generous Keynesian budgets and ecological production-consumption to carry WS's 'sustainable' feature. There may be some reservations against WS under the influence of neo-liberal policies. Turkey must persist in going on social policies according to the "European Social Mode" for full EU membership.

Keywords: Economic crisis, welfare state, sustainability, reservations

* Doç. Dr., İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, irfan.kalayci@inonu.edu.tr

(Makale gönderim tarihi: 05.12.2013 / Kabul tarihi: 03.07.2014)

GİRİŞ

Her iktisadi kriz kapitalist sistemin ya bir çivisinin paslanmasına ya da sökülmesine yol açmaktadır. Sistem, kendini ayakta tutacak çivileri sosyal politikalarla düzeltmeye çalışırken, çağdaş devletler de bu tür politikalar sayesinde “*refah devleti*” (RD) kimliğini test etmektedirler. RD’nin araçları; sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal hizmetler ve işsizlik sigortası gibi sosyal politikalarlardır. Bu bağlamda, kapitalizm *sürdürülebilir* bir sistemdir ve sistemi -her şeye rağmen- kabul edilebilir hale getiren RD de *sürdürülebilir* özellikte olmak zorundadır. Zira RD ne kadar yük ise, o kadar da kaynak demektir.

Bu makalenin dayandığı iki varsayım var: Bunlardan *ilki*; iktisadi krizlerin, 2008’deki gibi, RD’nin harekete geçmesini ya da hükümetlerce RD politikalarının uygulanmasını gerektiren sonuçlar doğurmuş olmasıdır. *İkincisi*, 1929’daki ve en son yaşanan küresel mali krizin aynı zamanda bir sistem krizine işaret etmesidir. Gerçekten de, hem iktisadi krize ve hem de bu yüzden sistem krizine giren ABD gibi güçlü liberal devletler her iki krizden çıkmak için RD modelini tek çözüm adresi görmüşlerdir. Bu sayede bir yandan iktisadi krizin yol açtığı zararlar telafi edilecek, öte yandan tahrip olan sistemin kendisi tamir edilecekti. Bu durumda sosyal-RD bir tür “*telafi-tamir*” mekanizması olarak çalıştırılacaktı. Bu varsayımlar, bir bakıma, bu çalışmanın odaklandığı “*problem*”i oluşturmaktadır.

Makale, giriş ve sonuç hariç iki ana bölümden oluşmaktadır. *1.bölümde* iktisadi kriz ve RD konusu kavramsal ve olgusal açıdan incelenmiştir. 2008’de ABD’de patlak veren ve küresel bir özellik kazanan son iktisadi krizin anatomisi ve bu krizin, uygulanmasını kaçınılmaz kıldığı RD’nin kimliği (“3K+3N” sorularıyla) araştırılmıştır. Burada, diğer konulara taban oluştursun ve RD’nin sosyal denge-doğal denge arasındaki dolaylı ilişkisine yapılabilecek bir vurguyu kuvvetlendirsün diye bir “*sürdürülebilir RD*” tanımı denenmiştir. Ayrıca, dünyada tarihsel olarak çeşitli etkiler yaratan korporatist, liberal ve sosyal-demokratik refah modelleri tanıtılmıştır. *2.bölümde* ise, önce iktisadi krizle RD etkileşimi, daha sonra dünyada 2008 iktisadi krizi yaşamış Avrupa ve BRICS ülke gruplarının yanı sıra ABD ve Türkiye’de alınan sosyal RD önlemlerinin nasıl uygulandığı incelenmiştir.

I- İKTİSADİ KRİZ VE REFAH DEVLETİ (RD): KAVRAMSAL VE OLGUSAL BİR ÇERÇEVE

Günümüzde bir iktisadi krizi 'yerel' olmaktan çıkarıp uluslararası hale getiren, aynı zamanda RD uygulamalarını moda haline getiren, küreselleşme ve bütünleşme hareketleridir. 2008/9 küresel iktisadi kriz, konjonktürel özelliği nedeniyle farklılık arzetsede, önceki krizlerin bir toplamı, bir devamı ya da bir çeşitlemesi şeklinde düşünülebilir.

A- İktisadi Kriz(ler)in Anatomisi

Kindleberger'in (2008:57) incelediği, 1618 (Kutsal Roma İmparatorluğu) ile 1998 yılları arasındaki (Meksika, Arjantin, Rusya, G.Asyası, vb.) krizler-genellikle-"W" şeklindeki krizlerin tarihidir. Ülgener'e (2006:7) göre; kapitalizmden önce de kriz (buhran) denilebilecek, bolluğun ve aşırı sermaye yatırımlarının bile neden olduğu sarsıntı ve çöküntülere rastlanmış olabilir. 20. yüzyılda ve onun devamı 21.yüzyılın ilk on yılında patlayan iktisadi krizlerin atası 1929 dünya krizidir. Büyük Çöküş, 1929-32 yılları arasında dünya üretiminin ve ticaret hacminin oldukça daralmasına sahne olmuştur¹. Bu krizin, 2008 tarihli son krizden farkı, küreselleşme ile birlikte anılmasıdır.

2008 krizini, geçici özelliğinden dolayı "*Durgunluk*" ya da derin ve yaygın negatif büyüme özelliğinden dolayı da "*Çöküş*" olarak adlandıran iktisatçılar var. IMF'nin "*Büyük Durgunluk*" diye nitelediği bu son krize Rogoff (2009) "*Büyük Büzülme*", Krugman (2010) ise "*Üçüncü Çöküş*" demiştir. Adı ne olursa olsun bu krizin faturası genellikle ağır olmuştur. Hükümetlerin yaptığı harcamalar bu gerçeğin bir kanıtıdır. Nitekim Ekim 2008'den 2009'a kadar ABD, Avrupa ve diğer ulusal hükümetlerin, mali piyasaları rahatlatmak ve tasarruf sahiplerinin güvenini yeniden kazanmak için yaklaşık 3 trilyon euro harcadıkları ve bunun 200 milyarının AB tarafından gerçekleştirildiği tahmin edilmektedir. Commerzbank'a göre krizin piyasalara faturası ise, ABD'nin gayri safi yurtiçi hasılasının (GSYH) 3'te 1'ine eşit 7.3 trilyon euro'dur (Roth, 2010:1).

Her hükümet, yönettiği piyasaları krizden çıkarıp istikrara kavuşturmak için, - aşağıda '*kimlik tespiti*' yapılan- RD şemsiyesini daha da geniş tutmaya başlamıştır.

1 Genel olarak bkz. Eichengreen ve Irwin, 2009.

B- Refah Devleti (RD) Olgusu: “3K + 3N” Yaklaşımı

Refah devletinin (RD'nin) “kim” olduğu, “kimin için” var olduğu ve “kimlerin” refah devletçi (RD'ci) olduğunun (*3K yaklaşımı*) yanı sıra; RD'nin “ne” iş yaptığı, bu işi “niçin” ve “nasıl” gerçekleştirdiğini (*3N yaklaşımı*) kuramsal olarak irdelemek gerekir.

1- RD “Kimdir?” (Kimlik Sorunsalı)

RD, devletin sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler gibi sosyal politikalar yoluyla refah üretmesi ve bunu yurttaşlarına adalet ilkelerine göre dağıtması demektir. 1942’de yazılan “Beveridge Raporu” ile popülerleşen RD, doğal yapısını oluşturan sosyal sözcüğünden dolayı ne “sosyalist devlet” ve ne de devlet sözcüğünden dolayı “devletçilik” demektir. Zira sosyalist devlet özel mülkiyeti ve sınıfları ve dolayısıyla sömürüyü ortadan kaldırırken, devletçilik ise kalkınma yolunda kamu sektörünün stratejik yatırımlar yapmasını emreden ve özel sektörü de teşvik eden karma bir sosyo-ekonomik modeldir. Oysa RD ise, kamusal-özel mülkiyetten birinin egemenliğine değil, kamu yararı ve çıkarı için o ikisinin uyumlu olmasına dayanırken, bir “üçüncü yol” da değildir. RD sadece hükümetlerin elinde bir kamu harcamaları yöntemidir.

RD, doğası gereği bir sosyal karektere sahiptir. Giroux’un (2011:2) -Bauman’dan alıntılacağı tanımla- dediği gibi, “*bireysel talihsizliğe ve sonuçlarına karşı devlet kolektif sigorta ilkesini kabul ettiği zaman artık sosyaldir.*”

Literatürde, kuramsal olarak üç türlü RD modeli vardır; bunlar; “*korporatist*”, “*liberal*” ve “*sosyal demokrat-İskandinav*” şeklindedir. Bu gruplandırma, RD'nin kavramsallaştırılmasında geleneksel kaynak sayılan *Esping-Andersen*'in sistematığına de uygun düşmektedir. RD sınıflandırmaları, refah yaklaşımlarına göre daha da dallanıp budaklanmaktadır. Özdemir (2007:154-60), bu refah yaklaşımlarını şöyle sınıflandırmaktadır:

a- “*Karma rejim sistemi*”nde (Hollanda), hem çalışan gruplara yönelik olarak sosyal sigorta düzeni, hem de tüm yurttaşları kapsayacak şekilde evrensel bir ulusal sigorta söz konusudur.

b- G.Avrupa’da daha çok benimsenen ve kavram olarak ilk kez Wilensky ve Lebeaux (1958) tarafından kullanılan “*kalıntı RD*”de gelir testi yöntemiyle kendi kendilerine ve ailelerinin bakamadığı kanıtlanan kimselere bir güvenlik ağı olarak destek sağlanır.

c- “Kurumsal sosyal refah yaklaşımı” ise, iyileştirmeye değil, sorunu kaynağında önlemeye yöneliktir ve evrenseldir.

Bresser-Pereira (2012:5), kapitalist toplumları beş model halinde ayrıştırmaktadır: Liberal demokratik (Anglo-Sakson), sosyal (Avrupa), içsel-sosyal entegrasyon (Japon), Asyatik kalkınma (Çin) ve Latin kalkınma (Brezilya) modelleri. RD'nin üç tipinin özetlendiği Tablo 1'de de görüldüğü gibi, her bir alt-sistem farklı ülkelerde benimsenmiş olup hiçbiri mükemmel değildir, çünkü biri diğerine göre mutlak üstün-zayıf özellik taşımamaktadır. Ayrıca kendi aralarında, örneğin RD ile, özel bir anonim şirket olarak betimlenebilen *korporatist devlet* (KD) arasında da zıtlıklar göze çarpmaktadır².

2- RD “Kimin İçindir?” (Hedef Kitle Sorunsalı)

RD, gerçekte bir toplum mühendisliği projesidir. Cömert devleti seven ya da devletin cömert olmasını isteyen kesimler içindir. Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, tüm dünyada bu kesimler içerisinde yoksullar, dar ve sabit gelirliler, engelli insanlar, diğer zayıf gruplar geniş ve ağırlıklı bir kitleyi oluşturmaktadır. RD, varlığını hissettirmek, korumak ve sürdürürebilmek için harcama araçlarını cömertçe uygulamalıdır. “*Veren*” elini cömertçe, “*alan*” elini ise ise daha mütevazı kullanmalıdır. RD'nin en son hedefi, toplumun iki ucunu oluşturan “*aşağıdakiler*” (yani yoksullar, işsizler, göçmenler, engelli nüfus, vb. zayıf gruplar) ile “*yukarıdakiler*” (zenginler, işverenler, siyasetçiler, bürokratlar, vb. üstün gruplar) arasındaki farkı en aza indirmektir.

3- “Kimler” RD'cidir? (Taraflılık Sorunsalı)

Toplumunu oluşturan karar birimleri (aileler, işletmeler ve sosyal sektör) ile, toplumu yöneten ve dışarıdan etkileyen karar birimleri (devlet, uluslararası örgütler ve yabancı devletler) kendi çıkarları doğrultusunda RD'ye taraftar ya da karşıdirlar. Çalışan ve işsiz kitleler, merkezi ve yerel yönetimler, işverenler, seçkinler ve alt tabakalar, asiller ve ötekiler; iktisadi krize giren–krizden etkilenenler; kısacası, toplumun her kesimi özgül gerekçelerle RD'ci olabilir. Çünkü RD, hak ve hakikat paydasında herkese eşit mesafede davranmak iddiasındadır. Bu noktada, “*İnsan devlet için değil, devlet insan için var olmalıdır.*” şeklindeki sav yeniden önem kazanmaktadır.

2 Geniş bir tahlil için bkz. McMurtry, 2012.

Tablo 1. Refah Devleti Rejimleri

	<i>1.Korporatist RD</i>	<i>2.Liberal-minimal RD ve Beveridge sistemi</i>	<i>3.Sosyal demokratik RD</i>
<i>Temel özellikleri, özgün koşulları</i>	*muhafazakâr, güçlü devletler *zayıf, liberal gelenek * zanaatçı ve orta sınıf *Katolik Kilisesinin güçlü varlığı/etkisi	*siyasal olarak güçlü orta/ tüccar sınıf *baskın bir piyasa *göçmen toplumu *zayıf devlet *Protestan gelenek	*bireycilik ve eşitlikte çok duyarlı; *Protestan, liberal geleneğe sahip *çalışan ve köylü sınıf arasında işbirlikçi *sol partilerin ağırlığı
<i>Üstün (+) yönleri</i>	*yüksek kamu desteği *serbestçe gelir elde etme ve karnesiz tıbbi tedavi *orta düzey vergi yükü	<i>(+) liberal/minimal RD:</i> *düşük vergiler *farklılaştırılmış hizmetler *işte büyümeyi teşvik <i>(+) Beveridge RD:</i> *standart tıbbi bakım *popüler ve evrensel *az sosyal çatlama *orta derecede vergiler *emek piyasası baskılarına karşı az duyarlı	*nüfusun geçiminin evrensel teşviki *istihdam hizmetleri *sosyal çatışmaları azaltıcı
<i>Zayıf (-) yönleri</i>	*istihdam koşullarına ve nüfus yapısına duyarlı *yüksek emek maliyetleri ve düşük işsizlik ücreti *istikrarsız, geleneksel olmayan ve yarı-zamanlı iş durumlarını cezalandırma *sigorta kapsamı dışındakilere az fayda sağlama	<i>(-) liberal/minimal RD:</i> *aşırı eşitsizlik, büyük sosyal çatışmalar *yoksul insanlar için az hizmet *siyasal olarak pek popüler ve sürdürülebilir değil <i>(-) Beveridge refah rejimi:</i> *emeklilik ve işsizlikte faydası görece düşük *iktisadi uyarımı az *kamu bütçesine bağımlı	*yönetim çok karmaşık *bürokrasi çok fazla *yüksek vergi yükü *güçlü hükümet yönelimi *yüksek maliyetler yüzünden bütçeye baskı
<i>Benimsen-uygulayan ülkeler</i>	Kıta Avrupası; Almanya, Avusturya, Fransa, İtalya, vb. (bir ölçüde Japonya)	Liberaller: ABD, Kanada, Avustralya, İsviçre (bir ölçüde Japonya). Beveridge model taraftarı: Büyük Britanya	İskandinav ülkeleri (İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka)

Kaynak: European Welfare States, 2000: 2-4; De Lange, 2012:1.

4- RD “Ne” Yapar? (Görev ve Sorumluluk Sorunsalı)

Çağdaş bir devlet, altyapıyı (yol, su, telefon, elektrik, vb. şebekeleri) kurar. Doğrudan okul ve hastane açıp fabrika inşa eder, istihdam ve üretim yapar ya da tüm bunların yapılmasına aracılık eder. RD ise, toplumun altyapı yatırımlarından hakça yararlanmasını; herkesin eğitilmiş olmasını, hastaların hekim ve ilaca kolayca-hızlı erişimini ve aktif işgücünün istihdamını sağlar. Benzer şekilde, geleneksel devlet karakollar inşa eder, fakat RD ise suçu kaynağında önlerken “etkili güvenlik sistemi” yoluyla da toplumun can ve mal güvenliğini garanti altına alır. RD'nin sosyal devlet kimliği altındaki bir işlevi de, Sanayi Devrimi ile birlikte gündeme gelen “sosyal dışlanma”yı “sosyal içerme”ye dönüştürmek ve “sömürü”yü kaldırıp “adaleti” gerçekleştirmektir. İktisadi krizle birlikte, sosyal dışlanma ve sömürü de artar. Alınacak sosyal politika önlemleriyle dışlanan kesimlerin sosyalleştirilmesi sağlanabilir ve sömürünün dozu azaltılabilir. “Sosyal dışlanma” siyasal bir karakterdedir; çünkü Jespersen'in (1995:8) vurguladığı gibi, kadınlar, etnik ve dinsel azınlıklar, mülteciler gibi çeşitli nüfus grupları siyasal ve insan haklarının bir bölümünü ya da tümünü yitirirler.

5- RD “Niçin” Yapar? (Amaç Sorunsalı)

RD, bütçesini ve fonlarını yurttaşının insanca yaşaması için seferber eder. Kriz sürecinde, işini kaybeden yetişkinlerin tekrar istihdam edilmesi için etkili bir istihdam politikasını; insanca yaşansın diye adil ücret politikasını, iktisadi barış için vergi düzenlemeleri ve hakça gelir bölüşüm politikalarını uygular. Ayrıca, ILO'nun (2012:1) vurguladığı gibi, toplum yeterli sağlık olanaklarına erişsin, anne ve çocuklar gelir güvencesine sahip olsun, yaşlılar huzurlu yaşasın, yoksullar aktif yaşamlarını sürdürsünler diye de “sosyal transfer harcamaları” (STH) gerçekleştirilir. Üretim karşılığı yapılmayan, karşılıksız olan ve milli gelir üzerinde doğrudan etki yapmayan harcamalar anlamına gelen ve kamu harcamalarının önemli bir türü olan transfer harcamaları içinde “emekli maaşları”, “dul ve yetim aylıkları”, “öğrenci bursları” STH kapsamına girmektedir.

6- RD “Nasıl” Yapar? (Yöntem-Araç Sorunsalı)

RD, uygulamada “ekonomi-politik” ve “sosyal-politik” şeklinde iki ayak

üzerinde yürür. Biri diğerinden destek alır; birindeki bir engel, aksak yürümesine neden olur. Sosyal-RD, amaçlarını gerçekleştirmek için geniş bir araç portföyü kullanır. Bunların başında sosyal politikalar (SP) gelir. SP sıra düzeninde en tepede “sosyal güvenlik” (SG) yer alır ve devlet bu yolla, herhangi bir sosyal risk yüzünden geliri azalmış kişilerin, başkalarına muhtaç olmaksızın yaşama ve geçinme ihtiyaçlarını karşılar. Bu sıradüzeni; “sosyal yardımlar” (mal ve para yardımı), “sosyal hizmetler” (eğitim, sağlık, konut hizmeti) ve “sosyal tazmin” (yurttaşın uğradığı doğal felaketlerle devletten gördüğü çeşitli zararların telafisi) biçiminde tamamlanır. RD, görev ve sorumluluğunu çok çeşitli yöntemlerle yerine getirir: Emekli maaşı ve tazminatı, gübre ve yakıt yardımı, ucuz kredi, vb. sosyal transfer harcamalarını da yapan RD, kayıt dışı iktisadi faaliyetleri bir hafife gibi izler, bunları yapanlara yaptırım uygular. Böylece vergi ve sigorta gelirlerinin telafisi için kayıtlı faal olanlara daha fazla yüklenmemiş olur. Bunların dışında; RD,

Örneğin;

- Kamu harcamaları yoluyla topluma refah dağıtırken vergilerle mükelleflerin harcamalarını kontrol eder;
- Büyüme politikasıyla gelir düzeyini artırırken gelirler politikasıyla bölüşümde adaleti sağlar;
- Regülasyonlarla piyasa giriş-çıkışına sınır getirirken taban-tavan fiyat gibi kontrollerle çiftçileri korur;
- KİT politikasıyla da kamusal malların ucuz, hızlı, sağlıklı olarak yurttaşa gitmesini sağlar. Kamu çıkarı ve yararını gerektiriyorsa “kamulaştırma”-“özelleştirme”-“özerkleştirme” yöntemleri de kaçınılmaz hale gelebilir.

C- Bir Tanım Denemesi: “Sürdürülebilir RD”

Bu makalede RD, bir farkındalık oluşturmak üzere, öncelikle “sürdürülebilirlik” kavramı ekseninde incelenmek istenmiştir.

1- Sürdürülebilir RD’nin Bileşenleri

Bir sosyal devlet kendini “sürdürülebilir” kılmak için hükümetlerin

kararlılığına ihtiyaç duyar. RD'yi *ideolojik* değil *ideal* hale getiren hükümetler, sosyal politikaları finanse etmek için her yıl güçlü, zengin ve sürdürülebilir bir “*konsolide bütçe*” yapmalıdır. Bunun için üretim gelirleri ve vergiler şeklinde sağlam kaynaklar yaratmalıdır. Aksi halde, devlet “yatırımcı”, “üretici”, “dağıtımçı”, “özel sektörü teşvik edici”, “vergi gelirini artırıcı” işlevlerini yerine getiremez. Güçlü ve zengin bir bütçenin olası boşluklarını kapatmak ya da kaynaklarını ikame etmekten çok takviye etmeli, ayrıca gerçek amacı doğrultusunda kullanılmak üzere “*fonlar*” (işsizlik fonu, deprem fonu, engelliler fonu, vb.) inşa etmelidir. Parlamantonun onayı ve denetimine tabi olan bütçelerden farklı olarak hükümetin önceliğinde olan fonlar daha esnek, hızlı ve nokta hedefli kullanılabilir. Fakat bütçe-dışı fonların denetimi bütçe-içi olanlara³ göre görece daha zordur. Benzeri bir zorluk, Sayıştay denetimi dışındaki bırakılan fonlar⁴ için de sözkonusudur. Anderson (2005:3-5), RD'nin, bazı fonları, örneğin yoksullar fonunu, yoksul sayısı sıfırlanıncaya kadar ve diğer tüm sosyal politikaları da “*verimli RD*” ve “*sosyal yurttaşlık*” çizgisinde seçici olarak ve eşgüdümle uygulaması gerektiğini belirtmektedir.

Sürdürülebilir RD (“sRD”), sürdürülebilir kalkınmanın bir bileşeni ya da uzantısı olarak da kabul edilebilir. Sürdürülebilirlik ya da -benzer anlamda- süreklilik 1990'lardan bu yana en popüler ve etkili kavramlardan biri olmuştur. Bir kişi, bir şirket ya da bir ülkeden daha geniş olan bu kavramın kapsamı, ölçeği ve önemi; çevrenin korunması ve diğer karmaşık sorunlara karşı emsalsiz ve ivedi çözümler ister. Sürdürülebilirlik, adalet ve eşitliğe bağlı olarak toplumsal ve doğal çevre ile uyum içinde hayat bulmaktadır. Karmaşık sorunlara dinamik çözümler bulmak için her disiplinle ilgilenen bir süreçtir (Ross, 2012:1).

Sürdürülebilirliğin, RD'nin değişim sürecine girerek yeni bir şekil almasına hizmet ettiğini düşünenler de vardır. Örneğin; Ferrera ve Rhodes (1999:4-5); RD'yi, sürdürülebilirlik kapsamında ‘ikiz zorunluluk’ adını verdikleri ‘sosyal adalet hedefleri’ ve ‘mali arızaların çözümü’ şeklindeki politika yenilikleri ile açıklamaya çalışırlar. Onlara göre sRD; işsizliği is-

3 Türkiye’de bütçe-içi fonlara “Kamu Ortaklığı Fonu”, “Deprem Fonu”, vb.; bütçe-dışı fonlara da “Dış Krediler Kur Farkı Fonu”, “Çimento Fonu”, vb. örnek verilebilir.

4 Ayrıntı için bkz. (Bahran, 2001:6-vd.) Bütçe dışına çıkılıp fon sayısı çeşitlendirildikçe sosyal ihtiyaçların giderilmesi noktasında RD daha iyi işleyebilirken denetim mekanizması ise zorlaşabilir.

tihdam edilebilirliğe çeviren bir emek piyasası, sosyal sigortanın yeniden tasarımı ve sınırsız olmayan fakat evrensel nitelikteki bir sağlık koruma sisteminden oluşan bir sacayakla inşa edilebilir.

Bir süreç içerisinde olmak üzere, sRD'nin inşasında; devlet ve bürokrasinin sosyal politikaları doğru ve etkili uygulaması, tüm üretici ve tüketici kesimlerinin çevre ve doğa bilinciyle hareket etmesi, sendikal emek cephesinin demokratik-insan hakları kapsamındaki taleplerinin gerçekleştirilmesi, vb. rol oynayacaktır.

Ayrıca, sRD harcama kapasitesiyle de ilgilidir. Prasad ve Gerecke (2010:8-9), RD harcaması için “açıklık”, “sanayileşme” ve “kentleşme”nin refah devletinin büyümesi ve küçülmesi konusunda birkaç karşıt sava olanak verdiğini belirtmektedirler.

Yazarlara göre; “açık ekonomiler”;

- Emek ve pazarlama gücünü artıran ve dolayısıyla RD'yi genişleten daha büyük sınıai yoğunlaşmayı denerler (+),
- Sermaye çıkışı riski yüzünden sosyal harcamaları azaltan hükümetlere karşı meslek örgütlerine lobi yapmaları için izin verirler (-),
- RD büyümesiyle bütünleşen demografik unsurlara (yaşlanma, işsizlik, vs.) sahip olma eğilimini taşırlar (+).

Burada özel olarak vurgulanan “açık ekonomi”, bir yerleşik ülkenin diğer ülkelerle serbestçe mal-hizmet ticaretini yapması, uluslararası emek ve sermaye dolaşımını yeterince kolaylaştırması, bölgesel/küresel düzeyde cereyan eden her türlü iktisadi krize ve sinyallerine duyarlı olması demekse, RD'den bağımsız olamaz. Buna göre, bir açık ekonomide, dışa açıklık derecesiyle orantılı olarak, RD araçlarının çeşidi ve dozu, uluslararası boyutundan dolayı kendiliğinden artmış olacaktır.

Tüm bu bilgiler ışığında sRD şöyle tanımlanabilir: sRD; bir açık ekonomide, gelecek kuşakların sahip olabileceği olanakları-fırsatları-kaynakları tehlikeye sokmaksızın, devletin edilgen değil etkin sosyal politikalar aracılığıyla iktisadi krizden kaynaklanan tehditleri ortadan kaldırması, toplumda zayıf grupların hak ve çıkarlarını koruması, kamu yararını sağlaması ve dolayısıyla bu görevleri sürdürmesi demektir.

2- RD'yi Sürdürülebilir Kılan Unsurlar

Sosyal-RD'yi sürdürülebilir yapan;

1.unsur; konumuzun ekseninde kalarak vurgulamak gerekirse, iktisadi krizlerin varlığıdır. Somavia'nin (2011:xii) vurguladığı gibi; 2008 iktisadi krizi, ulusal ve yerel düzeydeki geleneklerle uyumlu ve eşgüdümlü “sosyal koruma” şemsiyesinin genişletilmesine doğru yapılacak yapısal reformların önemine işaret etmiştir. Zira böyle bir şemsiye, bir makro istikrar sağlayıcı olarak, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerdeki zayıf, yoksul ve toplumdan dışlanan kitleleri etkileyen krizin hızını kesecektir.

2.unsur olarak da, RD hem kendini “sürdürülebilir” kılmasında ve hem de olası krizini aşmada, 1990'lardan itibaren Batı dünyasında uygulamaları sıklaşan “refah karması”, “piyasa-benzeri” ve “kâr gütmeyen kuruluşlar” denilen üç yeni oluşumdan yararlanmaktadır (Özdemir, 2007:346,367,377):

- Refah literatüründe, “refah karması” (“refah çoğulculuğu”, “refah üçgeni”, “RD'nin ötesi”), sosyal refah hizmetlerinin arzında gittikçe artan bir paya sahip olan çeşitli refah sağlayıcı kesimleri ifade eder. Bu; sosyal sektör (vakıf, dernek, vb.), sivil sektör (aile ve akrabalarından oluşan gönüllü sektör) ve serbest piyasa kurallarına tabi özel sektörün, kamu sektörüne sosyal refah sağlamada yardımcı olmaya başlamasına ilişkin yeni bir kavramdır.
- Refah karmasının bir alt kümesi, kamu+özel sektör işbirliğine dayalı “piyasa-benzeri” oluşumlardır. Bu oluşuma göre, işletmeler sosyal hizmetleri sunarken devlet de bu hizmetleri finanse eder. Piyasa-benzeri kurumlar için kâr ençoklaştırması ve özel mülkiyet ilkeleri uyma zorunluluğu yoktur.
- Bunların dışında ortaya çıkan “kâr gütmeyen sektör” ise, merkezi-yerel hükümetlerin sosyal rol dağılımına denk düşmektedir. Lobicilik yeteneği oldukça fazla olan kâr gütmeyen kuruluşlar, sağ ve sol cephelerin ortak gözdesi olmak dışında asıl kapitalizmin şefkatli yüzünü temsil ederler.

Bu üç oluşum da, IMF ve Dünya Bankası Grubu'nun desteklediği ve kamu ekonomisinin küçültülmesine odaklı neo-liberal politikaların RD'yi değiştirme-dönüştürme programlarının birer parçası olarak gözükmektedir.

Öte yandan, sürdürülebilirlik kavramının temel amacı, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını ve olanaklarını tehlikeye atmadan bugünün koşullarını çevre-doğa ile uyumlu bir şekilde en iyiye ulaştırmak olduğuna göre⁵, bu amaçla kendini özdeşleştiren ve kapitalist büyümeye karşıt konumlandırılan Yeşiller Hareketinin RD anlayışı özel bir önem taşımaktadır. Yeşil bakış açısına göre küresel ısınma ve çevre kirliliği (yani iklim değişikliği) genellikle kömür ve petrol gibi fosil yakıtların aşırı ve özensiz kullanımından doğmakta ve çeşitli iktisadi kayıplara ve hastalıklara yol açmaktadır. Bu sorunlarla mücadele için devletin RD kapsamındaki kamusal sağlık harcamaları olduğundan fazla artmaktadır. Yeşiller'e göre, eğer fosil yakıtlar yerine güneş ve rüzgâr gibi yenilenebilir enerji kaynakları kullanılırsa küresel ısınma ve çevre kirliliği azalacak, bir bakıma iklim krizi ve buna bağlı yeni bir iktisadi kriz tehdidi savuşturulacak, bu tehdidin neden olabileceği sağlık sorunlarına karşı ayrılan kamu bütçesinden yapılacak tasarruflar eğitim ve sosyal hizmetler gibi RD'nin ihmal edilen alanlarına kaydırılarak toplumsal refah artırılacaktır.

II- İKTİSADİ KRİZ ARKA PLANINDA REFAH DEVLETİ (RD) UYGULAMALARI

İktisadi krizler, uluslararası iktisadi ve ticari ilişkilerin örgütlü ve yoğun yapılmaya, gelişmelerin kayıt altına alınmaya başladığı uygarlığın hemen her döneminde varolmuştur. Benzer şekilde, sosyal-RD fikriyatı Enflaton'a; uygulama örnekleri de "Antik Yunan" ve "Asr-ı Saadet" dönemlerine kadar uzatılabilir. Avrupa ve ABD başta olmak üzere, Türkiye dahil 2008 iktisadi krizinden etkilenen her ekonomide, krizin olumsuz sonuçlarına karşı somut RD önlemleri yürürlüğe konulmuştur.

A- İktisadi Kriz ve Sosyal-RD Etkileşimi

İktisadi krizlerin hemen her zaman bir sosyal politika ve dolayısıyla bir sosyal-RD ile etkileşimi sözkonusu olmuştur⁶. İktisadi kriz-RD etkileşimi, şu dört zıt görüşe yol açmıştır.

i-Sosyal-RD politikalarının mali krize yol açması (Parker, 2008:1);

5 Bu bağlamda –Yeşiller'in de referans aldığı- ilginç bir atasözü şunu söyler: "Dünyamızı atalarımızdan miras değil, çocuklarımızdan ödünç aldık." (HBS, 2014).

6 Genel bir tartışma için bkz. WZB, 2010.

ii-Mali krizler karşısında başarı sağlamak için refah devleti uygulamalarının kesilmesi gerektiği (Erixon, 2012:1);

iii-Mali krizlerin RD reformları için –sınırlı da olsa- bir fırsat yaratması (Vis, Kersbergen ve Hylands, 2010:1);

iv-Krizlerin kötü etkilerinin ancak sosyal refah uygulamalarıyla azaltılabilmesi.

Sosyal-RD teriminin modern kullanımı, İngiltere’de Lord Beveridge’nin “*Sosyal Sigorta ve Bağışık Hizmetler*” adlı raporunun kabul edildiği 1948’e dayanmaktadır Spicker (2012). ABD Başkanları Roosevelt’in “Yeni Sözleşme” ve Truman’ın “Adil Sözleşme” adlı refah devleti programları Batı dünyası için esin kaynağı oldu. Böylece, edilgen “bırakınız yap-sınlar” felsefesi aşamalı bir şekilde terk edilmeye başlandı.

Küresel kapitalist sistem ‘*neoliberal*’ altın çağını yaşarken ve sosyal-RD’nin meyvelerini toplarken bir krize girdi. 2008’de ABD’de patlak veren ve ‘*bileşik kaplar*’ yoluyla dünyaya yayılan mali krizin etkileri henüz bitmiş değildir. 1929’daki krizin bir tür tekrarı ya da muadili sayılan bu son kriz, bir “*deja-vu*”⁷ durumunu hatırlatmaktadır.

Kriz, önce ABD’nin en yakın iktisadi ortağı, siyasal müttefiki ve sosyo-kültürel uzantısı olan Avrupa’yı derinden vurdu. AB-27’de kriz öncesinde işsizlik ortalama %7 iken, kriz dönemi olan 2009-2010 yıllarında %10’u aştı. İspanya %20’lerle işsizlik rekoru kırdı. Norveç gibi istikrarlı ekonomiler ise etkili RD programlarıyla işsizliğin tek haneli ve düşük (%3’ler) düzeyde kalmasını sağlamayı başardı. Sosyal refah harcamalarında kısıtlamaya gittiler ve bundan dolayı en çok göçmenler-mülteciler olumsuz etkilendi. İşlerini kaybeden sendikalı işçiler grevlerde “*Bu iş-yeri sadece bizimdir*” (Deutsche Welle, 2009) anlamındaki sloganlarla emek piyasalarının yerelleştirilmesini istediler.

Kapitalist sistemin 2008 tarihli -en son- küresel krizi, bir mali kriz olarak görülmesine karşın, Bresser-Piereira’nın (2010:20) deyimiyle bir siyasal kriz, moral kriz ve hatta liberal devlet krizine de dönüştü; o yüzden küresel kapitalizm yani neoliberal ve finansallaşmış kapitalizm demokratik ve tekno-bürokratik kurumların gücüyle daha hızlı ve daha iyi bir şekilde

7 “*Déjà vu*” (Fr.), an itibarıyla yaşanılan-görülen bir olayı daha önceden yaşamışlık-görmüşlük duygusu demektir.

dönüşecekti. Bunun için deregülasyonun olumsuz sonuçlarını RD aygıtıyla giderme gereği ortaya çıkmıştır.

Kriz yüzünden *bütçe açığı* ve *kamu borç yükü* artan Yunanistan gibi ekonomilere, krize karşı RD harcamalarının kesilmesi önerilmektedir. Yunanistan ve İspanya krizden beş yıl önce başlayarak kamu harcamalarını %50'den fazla artırmaya başlamıştı. Bu oran Portekiz için %35, İrlanda için %75'tir. Bu verileri ortaya koyan Erixon (2012:1), bu konudaki genel tepkiyi “*Aşırı sosyal refah harcaması yapıldığında melekler Avrupa'ya terk eder!*” sözleriyle dile getirmektedir.

Euro bölgesi, yukarıda sözü edilen borç ve bütçe açığı şeklindeki iki gösterge konusunda hassas olan AB'nin “*Maastricht Anlaşması*”na (“Devlet borçları/GSYH oranı”nın %60'ı ve “Bütçe açığı/GSYH oranı”nın %3'ü geçmemesi ölçütlerine) göre faaliyet göstermektedir. Ölçütlerin sınırını çoktan ve fazlasıyla aşan bu ülkeler yüzünden Euro bölgesi ayrıca krize girmiştir.

İktisadi krizin bir işlevi de, -olumlu anlamda-, RD'nin gizlenen sorunlarıyla yüzleşmeye ve RD reformlarının yapılmasına fırsatlar yaratmasıdır. Bu sorunlardan bazıları, Akdeniz tipi bir RD olan Yunanistan'da görüldüğü gibi, artan işsizlik, büyüyen bütçe açıkları, bankacılık sektöründe düşen kredibilite, azalan ihracattır (Vis, vd., 2010:18). Bu sorunlara karşı hükümetler yeni RD paketlerine özellikle istihdam teşviklerini ve vergi kolaylıklarını koymuşlardır.

B- İktisadi Krizlerin RD Uygulamasını Gerektiren Dramatik Sonuçları

İktisadi krizlerin, aşağıda örnekleri verildiği gibi, sosyoekonomik düzeyde birçok dramatik sonucu vardır:

i-Her iktisadi kriz, bireylerin ve dolayısıyla toplumun ruhsal-fiziksel sağlığına, refah ve mutluluğuna darbe vurmaktadır. 2008 krizi boyunca gelişmiş ülkelerde boşanmaların artması, aile kurumunun yara alması, sokak çocuklarının artması, çöp bidonlarında yiyecek arayan insanların çoğalması bunun bir kanıtı sayılabilir⁸.

8 ILO'ya (2010:47) göre; sosyal adaletsizliğin, eşitsizliğin ve dengesiz gelir bölüşümünün bir sonucu olarak, kriz öncesinde (2007) bile, 79 milyon AB yurttaşının “*yoksulluk riski altında*” olduğu ve 32 milyon kişinin de “*maddi olarak yoksun*” bırakıldığı; ABD'de ise 37 milyondan fazla insanın “*yoksulluk sınırında/altında*” yaşarken, bunun 7.5 milyonunun “*çalışan yoksul*” grubunda yer aldığı tahmin edilmektedir.

ii-Krizlerde sağlık ve güvenlik kaygıları ve harcamaları artmaktadır. Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği ISSA (2010:1) tarafından da işaret edildiği gibi, iktisadi krizden dolayı sosyal güvenliğin üç anahtar bileşeni olan koruma-önleme, tazminat ve iyileştirme tehlikeye girer, zarar görür.

iii-Krizlerle işsiz stoku büyür⁹.

iv-Emeğin satınalma gücü krizler yüzünden aşınır; protesto/grev/toplu sözleşme gibi yollarla ücret zammı talepleri patlar. Bu talepleri karşılayan arz cephesi malı-hizmeti pahalıya satmaya başlar ve “ücret-fiyat” kısır döngüsü oluşur.

v-Krizler yüzünden cinayet, yaralama, hırsızlık vb. adi suçlarda; soygun, organ satışı, silah/uyuşturucu kaçakçılığı, rüşvet, vergi kaçırma, rant kollama, vb. iktisadi suçlarda artışlar oluşur. Bunlarla mücadele ederken devletin masrafları şişer.

vi-Krizle birlikte ya da krizin uzun vadesinde ırkçılık ve terör olaylarında artışlar kaydedilir. Bu durumda devlet adeta bir tür “ceza devleti” olarak çalışmaya başlar.

vii- İktisadi krizler, küresel bir özellik kazandığında, terör ve savaş olayları gibi uluslararası göç akışını hızlandırır.

viii-Krizler bebek doğumlarını azaltarak adeta “doğum kontrol hapi” etkisi yapabilir¹⁰. Bebek sayısının azaldığı toplumlarda nüfusun yaşlanması gibi türev bir sorun doğar.

ix-Ayrıca, krizler iktisadi eşitsizliğe ve onun da bir sonucu olan sosyal eşitsizliğe yol açar. Bu eşitsizlikler sarmalında en fazla zarar gören toplumsal kesitler ise doğal olarak işsizler, engelliler, kadınlar ve yaşlılar gibi ‘zayıf gruplar’dır.

C- İktisadi Krize Karşı Dünyada ve Türkiye’de RD Uygulamaları

Bu bölümde, dünyada iktisadi krize karşı refah devleti uygulamaları açıklanırken; Almanya, İngiltere, Fransa, İskandinav özelinde gelişmiş

9 Nitekim 2008 krizinde Avrupa’nın birçok ülkesinde (İspanya ve Yunanistan gibi) işsizlik oranı %20’yi ve ABD’de %10’u aştı (Öz, 2010:3).

10 2008 krizinin bu yöndeki sonucu için bkz. UNICEF Türkiye Milli Komitesi’nin haberi (30.04.2012).

Avrupa, BRICS özelinde gelişmekte olan ülkeler ile ABD ve Türkiye örnekleri seçilmiştir.

1- Avrupa'daki Uygulamalar

Caroll'a (2012:1) göre, 'Avrupalı RD, iktisadi krizden kurtuluş için tek model olarak algılanmıştır. Euro bölgesinde borç krizine karşı uygulanan kemer sıkma giderek hükümet bütçelerini aşındırırken Avrupalı RD itibar kaybetmiştir.' Ancak uygulamada bir tek RD anlayışı yoktur; bu anlayış, aşağıda sıralandığı gibi, Alman, İngiliz, Fransız, İskandinav, Akdeniz ve post-komünist tipi gibi birkaç modelle açıklanmaktadır. Ayrıca, kalkınma belgesi olarak bir "Avrupa Sosyal Şartı"ndan (ASS) da söz etmek mümkündür.

a- Alman sosyal piyasa ekonomisi, içinde barındırdığı RD ile 20.yüzyılın en meşhur ekonomi-politik stratejilerinden biridir. Bu strateji, Eucken ve Müller-Armack'ın başını çektiği Freiburg Okulu'nun 1940'larda geliştirdiği ve klasik liberalizm ile sosyal devlet karışımına dayanan ve temel ilkeleri bireycilik, dayanışma ve destekleme olan "ordo-liberalizm" kuramına dayanmaktadır. Sosyal piyasa ekonomisi, ilk temelleri Bismarck döneminde atılırken, 1966'da Şansölye L.Erhard'ın uygulamalarıyla "liberal+Keynesçi politika" (= "*Globalsteuerung*") adını aldı. Bunun anlamı, piyasa ve girişimcilerin mikro kararlar alırken iktisadi-mali politikalarla da makro kararları almasıdır. "*Globalsteuerung*"nin en önemli araçları parasal-mali, uluslararası ticaret ve gelirler politikası olup onlar sayesinde iktisadi krizler karşısında büyük başarılar elde edildi (Rösch-Karls, 2012). 1990'lardan itibaren sosyal piyasa ekonomisi adeta ekolojik aşısı yaptırarak ASS yoluna devam etmektedir (Schulz, 2012:1-2) 'Hasta Avrupa' ve 'Hasta ABD' için Alman modelinin bir reçete işlevini görebileceği iddia edilmektedir.

b- Britanya RD üç ilke ile tanımlanır: En-az geliri olanlara en-az standartlar garantisi; güvensizlik olaylarına karşı sosyal korumacılık ve mümkün olan en iyi düzeyde hizmet tedariki. Britanya refah politikası yoksulluk yasalarının etkisi altında gelişmiştir. İlk yasa 1598'de çıkarılmış ve 1948'e dek devam etmiştir. 1601 tarihli "*Elizabethçi Yoksulluk Yasası*"nın zorunlu yoksulluk oranı, yardım bürolarının oluşturulması, çalışma olanaklarının yaratılması şeklinde üç dayanağı bulunmuştur. Sanayi Devrimi, hızlı nüfus büyümesi, modern işsizlik ve ticaret döngüle-

ri deneyimleri dolayısıyla 1834'de Yoksulluk Yasası Komisyonu şu iki hususu gündeme getirmiştir: Yoksulluk durumu işçilerinkinden daha az elverişli olmalı (en az uygunluk) ve yoksullar evi dışına yardım yapılmamalıdır (yoksullar yurdu) (Spicker, 2012:7). 20.yüzyılda ise, artık yoksulluk yasalarından nefret edilecekti. Çünkü bu yasalar 'güneşin üzerinde batmadığı' bir imparatorluğa yakışmıyordu ve İngiltere (İskoçya, Galler, İrlanda ile birlikte) modern bir ulusal sigorta sistemine kavuşacaktı.

c- Fransa RD Modeli dayanışma ve desteklere dayanmaktadır. Bu model Fransız İhtilali ve Aydınlanma Devrimi felsefesi (eşitlik-özgürlük-adalet ilkeleri) ile şekillenmiştir. Fransa 1980-2000 yılları arasında daha çok sosyalist bir toplum özelliği taşıyordu. Batı Avrupa ile özdeş büyük bir devlet görüntüsünü hep korumuştur. Fakat Fransız tarzı 'büyük devlet', yeterince 'sosyalist devlet' demek değildi. Sosyalist toplum fayda ve maliyeti, yük ve sorumluluğu eşit bir şekilde tabana yaymak anlamına geliyordu ve bu bağlamda Fransa hiçbir zaman sosyalist bir çizgiye gelmedi, ancak kendine özgü-korporatist- bir RD modelini benimsedi. Yine de burada Amerikan standartlarında sosyal güvenlik ("Sécu") hizmetleri de verilmektedir (Smith, 2004:2-4). Çağdaş Fransız refah devleti, Bismark ve Beveridge sistemleri arasında bir yerde yer almaktadır. Fransa da 1950'li-1970'li yıllara yayılan sosyal refah devletinin altın çağının ve 1980'lerde ivme kazanan Avrupalılaşıma sürecinin nimetlerinden yararlanmıştı. Fransa, çağdaşı olan diğer ülkelerden biraz farklı olarak feminist hareketlerinden de etkilenmiştir (Boyer, 2004:23-35). Fransız basınına göre, Fransa'nın eski Cumhurbaşkanı Sarkozy, (henüz 2009'da), krizin, unutulmaya yüz tutmuş "Fransız sosyal modeli"ni tekrar moda haline getirdiğini söylüyordu (Mottas, 2009).

d- İsveç, Norveç, Finlandiya ve Danimarka'nın (Nordik ülkeleri) dahil olduğu İskandinav Sosyal RD Modeli eşitlikçi, sosyal korumacı ve sosyal harcamaları en yüksek olan bir modeldir. Bu ülkelerde de, kriz sosyal devlet üzerinde baskı yaptı. Nordik ülkeleri genel olarak küçük, dışa açık, ihracatçı, emek hareketliliği fazla ülkelerdir. Bu özellikleri taşıyan ekonomilerin küresel bir krizden etkilenmemesi neredeyse olanaksızdır. Son yıllarda dünyada en yüksek oranda vergi ödeyenler Nordik yurttaşlarıdır ve kriz konjonktüründe iken bir bedel daha ödemiş oldular. Refah rejimleri daha ivedi eşitlikçi toplum hayali için tasarlanırken, mali krizler

bu rejimlerin geniş ekonomiler için sigorta politikası türü olarak hizmet verdiklerini göstermiştir. Durgunlukta iken ihracatçı Nordik bölgesinde RD “otomatik istikrar sağlayıcıları” çalışmaya başladı ve tüketimi besleyecek ve ekonominin nefesini açacak şekilde reel sektöre kamu transferlerini sağladı (Moskwa, 2009:1).

e- Akdeniz Tipi RD (İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan), sosyal fayda alanında belirgin bir iç kutuplaşmaya dayalı eksik/ilkel RD olarak karakterize edilmektedir. Sosyal korumanın-güvenliğin sağlanmasında evrensellliği ve seçiciliği kapsar. Ana özelliği, asgari sosyal gelire bağlı klasik sosyal koruma bağının eksik oluşu; bunun yerine temel dayanışma birimi olarak aileyi yerleştirmesidir (Batic, 2011:148). Bu özellik esas alınırsa Türkiye de bir Akdeniz tipi RD sayılabilir.

f- Soğuk Savaş’ın sona ermesinin bir ürünü olarak Post-Komünist RD Modeli ortaya çıktı. Bu, Doğu Bloğu ve/ya Sovyetler Birliği üyesi ve iktisadi performansı görece düşük iken kapitalist Batı’nın normlarını benimseyerek bir dinamizm yakalayan 12 ülkeyi tanımlayan bir ‘geçiş dilemması’ olarak AB’de bir yeni RD modeli sayılmaktadır. Romanya ve Bulgaristan yüksek makro iktisadi etkinlik ve büyüme hedefli piyasa ekonomisine geçerek ve buna bağlı SG sistemlerini kurarak kendilerine özgü RD uygulamasına geçen ilk Avrupa ülkeleridir. Eski komünist Avrupa ülkeleri yavaş yavaş kapitalist sosyal modellere yakın bir çizgi izlemeye başladılar. Bunlardan bazıları “Bismark sosyal sigorta” modelini uygulamayı tercih ederken, diğerleri ise, sosyalist evrenselcilik, korporativizm, sosyal eşitçilik ve ilkel piyasa düzenine geçtiler (Batic, 2011:149).

g- Avrupa Konseyi’nce 1961’de sosyal politikada bir yenilik getirilmek üzere “Avrupa Sosyal Şartı” (ASS) (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi) ortaya konuldu. ASS’nin temel özelliği; hak, sosyal uyum, sosyal diyalog ve katılım vurgusudur. Bu yönleriyle, ASS, AB üyeleri ve aday ülkeler üzerinde siyasal bir baskı oluştursa da yasal anlamda sınırlı bağlayıcılığa sahiptir. 2000 yılında “Lizbon Stratejisi”nin gündeme gelişiyle birlikte bu yönde önemli adımların atıldığı da yadsınamaz. Lizbon yaklaşımının temel özelliği, Avrupa’nın “küresel bilgi toplumunun yüksek rekabet gücüne sahip, önde gelen bir aktörü haline gelmesi” şeklinde ifade edilen iktisadi amaçlarla, “herkese en yüksek düzeyde sosyal güvence sağlayarak toplumsal içermeyi gerçekleştirmek” şeklinde ifade edilen sosyal amaç-

ları aynı düzeyde ele alışıdır (SPF, 2005: 1-2). ASŞ'ye bağlı olarak formüle edilen "*Avrupa Sosyal Modeli*" üzerinde tam uzlaşa sağlanmamakla birlikte, Avrupa refah devletlerinin esasen sosyal adalet ve sosyal dayanışma temeli üzerinde yükseliyor olması, sosyal adaletin iktisadi etkinlik ve rekabeti arttıracığına olan inanç, vb. nedenler bu modelin "bağımsız" hale gelebileceğine işaret etmektedir (Parlak ve Aykaç, 29.4.2012:3). Avrupa Komisyonu, ASŞ'yi desteklemek ve Lizbon Stratejisi'nin yerini almak üzere Mart 2010'da "*Avrupa 2020: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme İçin Bir Strateji*"'yi kabul etti. Bu stratejinin ana öncelikleri; yeniliğe dayalı ekonomiyi geliştirerek akıllı büyümeyi; düşük karbon ve az kaynak kullanarak sürdürülebilir ekonomiyi sağlamaktır. Stratejinin, *İstikrar ve Büyüme Paketi* ile eşanlı uygulanması planlanmaktadır (Toygür, 2012:54).

Avrupalı RD'ye sahip ekonomiler 2008'den beri krizin etkilerini değişik düzeylerde yaşamaktadırlar. Şöyle ki: Bir kere, Avrupa'da, Roberts ve Foster'in (2011:2) '*Avrupalı RD'nin trajik maliyetlerinden biri ve bir isyan konusu*' dedikleri ve özellikle genç aktif nüfus için artan bir yapısal işsizlik baş göstermiştir. İkincisi; AB'de borç krizi destanı devam etmektedir. AB27'de Ekim 2011 tarihi itibariyle işsiz insanların sayısı 23.5 milyona, Euro bölgesinde işsizlik oranı %11'e dayanmış; Euro bölgesinde 2011'de enflasyon %3 iken, "kamu borcu/GSYH oranı" 2008'de %2.1'den 2010'da üç katına çıkmıştır. Bu kötü tabloyu tersine döndürmek için hükümetlere kemer sıkmaya dayalı katı neoliberal politikalar-dan sosyal demokrat Keynesçi politikalara dönüş önerilmektedir (EWS, 2012:55-9).

RD denilince ilk akla gelen İsveç, 2008'de girdiği durgunluktan sonra pozitif büyümeye geçti. Norveç, krizden çıkar çıkmaz; yüksek petrol gelirlerinin de etkisiyle bütçe fazlası vermeye başladı. Danimarka 175 bin civarında işsizle karşılaştı. Finlandiya'nın kredi notu düşürüldü ama yine de "A" sınıfı özelliğini korudu. Krizden dolayı Nordik ülkeleri refah kesintileri yaptılar. Fakat bu, o ülkelerde sağlık ve eğitim hizmetlerinin ücretsiz verilmesini engellemedi. Örneğin, krizin en ağır seyrettiği 2009'da bile, Danimarka'da sosyal ve sağlık harcamalarının GSYH'ye oranı %33 (yaklaşık 96 milyar dolar) olarak gerçekleşti (China Desk, 2012:1). Yani sosyal refah devletinden ödün verilmedi. Ancak Avrupa refah devletinin

gerçekten “*pahalı*” bir model olduğu ileri sürülmektedir. Zira Belçika ve Fransa örneklerinde olduğu gibi, vergilendirme ve özel yararlarının etkisine bağlı olarak, AB’de genel olarak, “sosyal harcamalar/GSYH’ye oranı” %30 civarında hesaplanmaktadır (Aderna, vd., 2011:3).

2- ABD’deki Uygulamalar

2008 krizi, kaynağı olan ABD üzerinden küreselleşti. Kriz, ABD başta olmak üzere etkilediği tüm ülkelerde sosyal politikaları ve dolayısıyla sosyal devletçiliği zorunlu ve meşru hale getirdi. ABD’nin yaşadığı iktisadi kriz, eğer bir şeye benzetilecekse, bu, “11 Eylül (2001) saldırısı”na benzetilebilir. ABD’nin stratejik (Pentagon) ve gözde mekânlarına (İkiz Kuleler) yapılan terörist saldırı Amerikan ve dünya kamuoyunu ne kadar etkiledi ve meşgul ettiyse, 2007’den itibaren karşı karşıya kaldığı mali kriz de o kadar etkiledi ve meşgul etti. ABD –dünya kamuoyunun desteğini alarak- terör odaklarına hemen misilleme yapabilirken, aynı tepkiyi mali krize karşı gösteremedi. Özellikle dış ticarete korumacı önlemlere başvurması, krizin patladığı bankacılık sektörüne likidite pompalaması biraz zaman aldı.

Krizden sonra, ABD’de Nüfus Bürosu’nun raporuna göre, yoksulluk, 2009’da %14.3’ten Eylül 2011’de %15’e çıkmış; yoksul sayısı da 46 milyon kişiyi aşmıştır. Bu verilere dikkat çeken Albelda’nın (2012: 1) dediği gibi; “*Refah kraliçeleri*” politikacıların söyleminden türemiş olabilir, ancak bu ülkede yoksul insanlar, orantısız bir şekilde bekâr kadınlar ve onların çocukları halen sosyal bir gerçek olarak ortada durmaktadır.

2008 küresel kriz konjonktüründe ABD hükümeti bir liberal RD’den beklenmeyecek cesaretle önemli siyasal kararlar aldı; örneğin, küresel rekabetle uyumlu olarak, daha güçlü pazarlık durumunda olan çalışanlara yönelik daha iyi sosyal programları yürürlüğe koydu. Ayrıca, güçlü sendikaları ürkütmeyecek şekilde işgücü hareketliliğini yeniden inşa etti (MacEwan, 2011:1). “*Amerikan malı satın al*” kampanyalarıyla yurtiçi tüketim pazarlarını canlandırarak gelir-harcama döngüsüne ve dolayısıyla harcama-vergi ödeme döngüsüne ivme kazandırdı.

Wicks-Lim’in (2012:2) belirttiğine göre, 2008 tarihli “Büyük Durgunluk/Çöküş” ABD’de, çeyrek yüzyıl öncesine göre, ırksal refah eşitsizliğini daha da artırdı; yani Beyaz ve Siyah aileleri arasındaki refah eşitsizli-

ğini Siyah olanların aleyhine daha da kötüleştirdi. Şöyle ki: i- ABD’de 1984’te Siyah ailelerin ortalama geliri yaklaşık 6,700 \$’dan kriz yılı 2009’da 4,900 \$’a düşerken, Beyaz ailelerin ortalama geliri ise, aynı yıllarda, 76,950 \$’dan 92,000 \$’a yükselmiştir. ii-Beyaz ailelerin 1984’te başlayan gelir kaybı 1995’e kadar devam ederken; 1995’te 68,500 olan ortalama gelir 2004’te 111,300 \$’a yükselmiş, fakat bu son iki yılın verilerine göre Siyah ailelerin gelir ortalaması 9 bin \$’da istikrarlı seyretmiştir. iii-Beyaz ailelerin 2004’te 111,300 \$ olan ortalama geliri 92,000 \$’a; Siyah ailelerinki ise 9,820 \$’dan 4,900 \$’a düşmüştür. Gelir kaybı Beyazlarda yaklaşık 19,000 \$, Siyahlarda 5,100 \$’dır. Sayısal olarak bakıldığında krizin yarattığı gelir kaybı Beyazlar için Siyahlarınkine göre daha büyüktür. Fakat net zenginlik açısından bakıldığında, kriz yılı 2009 verilerine göre bile Beyazlar Siyahlardan 19 kat daha zengindir (Taylor, vd. 2011’den aktaran Wicks-Lim, a.k.).

ABD’de krizin ilk belirtileri sonucunda işsizlik oranı %10’a, işsiz sayısı 450 bine yaklaştı. Krizi aşmak için piyasaları canlandırmak; bunun için toplam talebi artırıcı Keynesçi (yani kamu harcamalarını artırıcı, vergileri düşürücü) politikalara ihtiyaç vardı. Bunun için Bush hükümeti, 1930 ve 1970’lerdeki krizlerden ABD’nin nasıl iyi dersler çıkarttığını göstermek adına 800 milyar dolarlık birinci “canlandırma” paketini açtı. Obama hükümeti de ilk elden 50 milyar dolarlık ikinci paketi yürürlüğe koydu (Cypher, 2011:1). Siyaseten muhalif olan Cumhuriyetçiler ile Demokratları Keynesçi mali programlar birleştirmiş oldu.

ABD’nin gelişmiş bir sosyal güvenlik (SG) çatısı var ve bu çatıyı ayakta tutan refah direkleri; sağlık sigortası (Medicare) , maluliyet sigortası (SSDI) ve SG ek geliri (SSI), vb.dir¹¹. 2008 krizinin Amerikan SG çatısını dolaylı olarak etkilese de, yıkmadığı ya da yıkacak boyutlarda olmadığı anlaşılmaktadır.

3- Gelişen Piyasalardaki (BRICS, vd.) Uygulamalar

“Üçüncü Dünya” ve “az gelişmiş ülkeler” (AGÜ) kavramlarının yerini, büyük ölçüde, “gelişen piyasalar”ın alması, post-komünizm dönemine rastlar ve bu dönemde dünyanın en hızlı büyüyen ve bu yüzden gelişmiş ülke (GÜ) yatırımcılarını büyüleyen iktisadi grup “BRICS” olarak ifade

11 Her bir sistemin nasıl çalıştığına ilişkin bkz. Cordeiro, 2009:1.

edilmektedir. Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin ve G.Afrika'nın İngilizce adlarının kısaltması demek olan BRICS, en büyük "gelişen piyasalar"ın ortak adı olarak, RD uygulamaları zayıf olmasına rağmen, Batılı ekonomiler için ciddi bir rakip sayılmaktadır. Normal koşullarda, BRICS türü yüksek oranda büyüyen ekonomilerde sosyal güvenlik sisteminin gelişmesi gerektiği ileri sürülebilir. Busch (2010:7), daha zayıf iktisadi büyümenin dünyanın değişik bölgelerinde sosyal güvenlik sistemlerini ters bir şekilde etkilediğini ileri sürmektedir: Pek çok GÜ'de refah devletinin baskısı sonucu olarak yüksek kamu borcu; AGÜ'de ise aile bağlarına dayalı geniş sosyal güvenlik sisteminin inşa edilmesi sözkonusudur.

BRICS'in en kuvvetli üyesi olan Çin'in refah devleti olmadığı, son derece düşük ücretlerle çalıştırdığı işgücünden bile anlaşıldığı ileri sürülmektedir. RD'nin 1.koşulu, devletin yurttaşına, insan onuruna yakışır bir gelir sağlamaktır. Çin'in bu koşuldan oldukça uzak olduğunu ve Batılı rakipleri açısından "ıraksama" gösterdiğini bilenler, "Çin'in ancak 2049 yılına kadar RD'ye dönüşeceğini projeksiyonunu yapmaktadırlar (Stepan, 2008:1).

Farklı bir ekonomiler grubu olan Latin Amerika (LA) bölgesinin kapitalizm bağları biraz gevşektir. Hatta La Botz (2009:3), bu bölge için "kapitalizm, büyük-büyük anne-babanız değildir" demektedir. Kapitalizm, sömürge politikalarıyla bu bölgeye girdi ve kök saldı. İktidara gelen sosyal demokrat-sosyalist hükümetler bu kökleri koparmaya ya da zayıflatmaya çalışmaktadırlar ki, bunda ne kadar başarılı oldukları tartışmalıdır. Çünkü kapitalizm küreselleşmiştir; 'Demirperde' Küba bile bundan payını alsa da burada neoliberal politikalara karşı somut bir direnç-direnış var. LA ülkelerinde iktidara gelen tüm hükümetlerin ortak özelliği kapitalist krize karşı "Latin dayanışması" sergilemeleri ve yoksulluğu azaltıcı programlarla yoksullukla mücadelede seferberlik ilan etmeleridir. Bunun somut ve zorunlu bir gerekçesi vardır: Dünya Bankasının hesaplarına göre, günde 2 \$ ve daha altında geçinen insanlar dünya nüfusunun yarısını oluşturlarken bunun çoğunluğu da, LA'nın da bir parçası olduğu AGÜ'de yaşamaktadır (Spicker, 2012:5).

4- Türkiye'deki Uygulamalar

Türkiye, Akdeniz tipi sosyal-RD modeline daha yakındır. Bu model lite-

ratürde “Güney Avrupa RD” olarak da adlandırılır. Bu modelin ayırt edici karakteri “aile dayanışması”dır. Grütjen (2007: 20 ve 25), G.Avrupa’daki sosyo-ekonomik değişimin eve ekmek getiren erkeğin yanına kayıtlı ve kayıt dışı emek piyasasında yüksek katılımı olan kadını koyduğunu ve dolayısıyla bir “*süper kadın*” ortaya çıkardığını vurgulamaktadır.

RD anlayışı, Türkiye’nin 1961 ve 1982 Anayasalarında “Cumhuriyetin temel nitelikleri” başlığı altında yer bulmuştur: “TC, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir” (md.2). Kalkınma planlarında, hükümet programlarında ve yasalarda da Türkiye’nin, RD’nin muadili olarak bir sosyal devlet olduğu özenle vurgulanır. Entelektüel çevrelerde, *yoksulu ve azınlıkları koruyan, onları geniş şemsiye altında tutan* bir “Osmanlı geleneği”nin özlemle anıldığına rastlanabilir. Öte yandan, AB’nin “sinerji” ya da “çıpa” olarak Türkiye’nin çağdaş refah devletleri arasına girmesini kolaylaştıracağı iddia edilebilir.

Türkiye’nin RD yönündeki dönüşümü sosyal harcama göstergeleri üzerinden daha iyi anlaşılabilir. Türkiye’de kriz öncesi ve sonrasındaki RD uygulamalarını daha geniş bir tarihe yaymak mümkündür. Son on yıllık gelişmeye göre şöyle bir olgu dikkati çekmektedir: Kamu kesiminin genel ekonomideki payı küçültülmek istense de, Türkiye’de kamu kesiminin eğitim, sağlık ve sosyal koruma bölümlerinden oluşan toplam “sosyal harcama” miktarı ve bu harcamanın GSYH’ye oranı artmaktadır (OECD, 2008:56; DPT, 2012). Tablo 2’ye göre; kamu kesimi sosyal harcama kalemleri içinde sosyal korumaya ilişkin yapılan harcamalar neredeyse eğitim ve sağlık sektörlerinkinin toplamına eşit olarak gerçekleşmiştir. Örneğin, Kalkınma Bakanlığının verilerine göre; 2004’te, cari fiyatlarla, eğitim ve sağlık harcaması toplamı 40,6 milyar TL’den 2012’de 161,8 milyar TL’ye; sosyal koruma harcaması ise, aynı yıllarda 39,3’ten 127,8 milyar TL’ye yükselmiştir. Eğitim ve sağlık harcamalarının GSYH’ye oranı bu yıllarda ortalama %4, sosyal koruma harcamasının oranı ise bunun iki katı civarında gerçekleşmiştir. 2013’teki gerçekleşme tahmini ve 2014’teki program rakamları ise RD gelişmelerini daha fazla olumlayan düzeyde gözükmektedir.

Tablo 2. Kamu Kesimi Sosyal Harcama Göstergeleri (2004-2014)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (t)	2014 (P)
(Cari Fiyatlarla, milyon TL)											
EĞİTİM	18,204	20,837	23,190	26,912	32,018	37,346	44,011	51,596	60,155	68,853	77,563
SAĞLIK	22,338	24,201	30,319	34,864	41,066	47,954	50,616	56,492	61,667	69,415	75,499
SOSYAL KORUMA	39,318	47,457	56,266	62,847	69,297	79,580	93,074	110,248	127,460	146,704	162,638
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	35,345	42,432	48,298	56,221	62,503	71,798	83,312	96,855	112,312	128,962	143,635
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	1,492	2,632	5,242	4,008	4,810	6,699	7,758	11,388	12,948	15,488	16,508
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	2,480	2,393	2,725	2,618	1,984	1,083	2,004	2,005	2,201	2,255	2,494
TOPLAM	79,859	92,495	109,774	124,623	142,381	164,880	187,702	218,336	249,282	284,973	315,700
(GSYH'ye oranı, %)											
EĞİTİM	3.3	3.2	3.1	3.2	3.4	3.9	4.0	4.0	4.2	4.4	4.5
SAĞLIK	4.0	3.7	4.0	4.1	4.3	5.0	4.6	4.4	4.4	4.5	4.4
SOSYAL KORUMA	7.0	7.3	7.4	7.5	7.3	8.4	8.5	8.5	9.0	9.4	9.5
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	6.3	6.5	6.4	6.7	6.6	7.5	7.6	7.5	7.9	8.3	8.4
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	0.3	0.4	0.7	0.5	0.5	0.7	0.7	0.9	0.9	1.0	1.0
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
TOPLAM	14.3	14.3	14.5	14.8	15.0	17.3	17.1	16.8	17.6	18.3	18.4

Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014.

Kriz yılları 2008 ve 2009'dan istikrar dönemi 2012'ye doğru gözlenen gelişmelere göre, Türkiye, k.b. eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarının gittikçe arttığı ve devletin sosyal harcamalarının çoğunu karşıladığı bir RD ülkesi olmuştur. TÜİK'in (2013a ve 2013b) verilerine göre; örneğin; k.b. sağlık harcaması 2009'da 804 TL'den (521 \$) 2012'de 1020 TL'ye (566 \$) çıkarken; devletin neredeyse yarısını finanse ettiği sosyal koruma harcaması ise 2008-2012 döneminde GSYH'den iki kat fazla artarak (sabit fiyatlarla) %32,2 oranında artış kaydetmiştir.

2008 krizi sürecinde Türkiye'de hükümet mevcut sosyal politikaları uygulamaya devam etti. Kriz döneminde, merkezi ve yerel yönetimler aracılığıyla, yoksul ve dar gelirli ailelere mal ve para cinsinden yardımlar yapıldı: Gıda paketi, kömür, beyaz eşya, vb. dağıtıldı, aş evleri açıldı. Bu, Türkiye'de ihmal edilen sosyal devleti popüler hale getirdi. Aile ve

hemşehrilik bağlarının güçlü olması, kentlerde yaşayan ailelerin kırsal uzantılarından destek görmesi, RD'nin işini biraz daha kolaylaştırdı.

Türkiye'de SG sistemi birkaç çeşitten (Emekli Sandığı, Sosyal Sigorta, Bağkur, Tarım Sigortası, Yeşil Kart) oluşuyordu. Hepsi büyük ölçüde Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) adı altında bir tek şemsiye altında toplandı. sRD'nin en iyi temsilcisi denilebilecek SGK, memur-işçi ayrımı yapmadan sağlık sigortası ve emeklilik işlemlerini tek elden yürütmektedir.

Kriz sürecinde, kriz kuşağına giren diğer tüm ekonomiler gibi Türkiye de yüksek işsizlik stokuna sahip oldu. Tarım kesimi dışındaki işsizlik oranı %10 kritik eşiği aşarak %14'ü buldu. 2009'da işsizlikte yıllık değişim oranı ise %31 oldu. (Bu son oran, Çin'de rekor düzeyde %120, Brezilya'da sadece %6 olmasına karşılık ABD ve İspanya'da ise %60 civarında gerçekleşti.) (Öz, 2010: 3) Kriz dalgası istihdam alanlarını daralttı ve işsizlik sigortası fonuna ağır darbeler vurdu. İşsizlik sigortası, birkaç yıllık bir geçmişi olmasına rağmen, -yasallaştığı 1999'dan bu yana- Türkiye'de işsizleri yeterince koruyamadığı yönünde eleştirilmektedir. Örneğin işsizlik tazminatına hak kazanmanın koşullarının ağır olması; kayıtdışı ve düzensiz çalışanların bu tazminattan mahrum olması, vb. (Tunalı, 28.04.2012).

Küresel mali krizin olumsuz etkilerini dengelemek üzere çok sayıda ülke mali teşvik önlemleri paketini uygulamış ve bu bağlamda ILO raporlarına göre, 2009'daki mali teşviklerin ortalama büyüklüğü G20 ülkelerinde GSYİH'nin %1,9'una ve gelişmekte olan ülkelerde ise %2,2'sine ulaşmıştır. Bir G20 ülkesi olan Türkiye'de GSYİH'nin %5,2'sine ve G20 ortalamasının yaklaşık 3 katına eşit 38 milyar \$'lık bir mali teşvik paketi açılmıştır. (ILO'dan aktaran Yazır, 2014: 53-54) 31.12.2008 - 31.03.2009 tarihleri arasında işsizler ile işsizlik sigortasından yararlananların sayısı, sırasıyla ek 470 bin ve 118 bin kişilerle artmış iken, teşvik paketinin uygulanmaya koyulmasından sonra 31.03.2009 - 31.12.2009 tarihleri arasında işsizlerin sayısı 431 bin ve işsizlik sigortasından yardım alanların sayısı ise 80 bin azalmıştır (Yazır, a.k., 55).

Türkiye'de, küresel mali krizin başladığı Ekim 2008'den, Mart 2009'a kadar yerel seçimlere odaklanan hükümet, krize karşı pek bir önlem almadı. "Önlem paketi" ifadesi ilk kez 2009 yılının Mart ayında açıklanan uygu-

lamalar için kullanılmakla beraber, buna “*IV. Önlem Paketi*” adı verildi. 2008 yılının ikinci yarısından 2009 yılına kadar olan dönemde tek tek alınan önlemler “*I. Önlem Paketi*”; 2009 yılı bütçesinde yer verilen önlemler “*II. Önlem Paketi*”; kamuoyunda “Torba Kanun” adıyla bilinen “İşsizlik Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ise “*III. Önlem Paketi*” olarak-sonradan- sınıflandırıldı. Bu paketlerden, küresel krizle birlikte hanehalkı tüketim harcamalarının hızla düşmeye başlamasından 6 ay sonra açıklanan, iç talebi canlandırmak amaçlı ilk uygulamaları (otomotiv, konut ve beyaz eşya sektörlerinde KDV, ÖTV ve Özel İletişim Vergisi oranlarının kısa bir süre için indirilmesi) içeren “*IV. Paket*” popüler oldu. “Vergi barışı” temalı maliye politikasının kapsamı diğer sektörlerle genişletilerek “*V. ve VI. Paket*” hazırlandı. Bu paketlerden sadece “*III. Paket*” yoluyla Türkiye, aktif istihdam ve işsizlikle mücadele programlarını hazırladı ve küresel krizin başlamasından neredeyse bir yıl sonra (Ağustos 2009’da) yasallaştırdı (Öz, 2010:28-29).

Ayrıca Türkiye’de hükümet, kriz sürecinde Ziraat Bankası yoluyla tarım politikasını, TOKİ yoluyla konut politikasını uygulayarak asli RD örneklerini verdi ve krizi en az hasarla yönetti.

SONUÇ

2008 tarihli küresel mali kriz, yaşandığı ülkelerde ve sonuçları itibariyle –aynı zamanda ve belirli ölçülerde- bir sosyal-refah krizidir ve o yüzden bu kriz RD uygulanmasını gerektirmektedir. İktisadi krizin nedenleri aşırı tüketim, batık krediler, vs. olup bu nedenlerin kaynağı “*hiper küreselleşme*”yi yaratan ve onu egemen kılmış olan neo-liberal politikalarlardır. İş dünyasında ve akademik çevrede 2008 krizinin, kapitalizmin beklenen krizlerinden biri olduğu konusunda genel bir kanaat sözkonusudur.

Krizler, kapitalist sistemin ihmal ettiği RD’ye geri dönülmesine fırsat vermektedir. RD; kriz sürecinde; iktisadi istikrar ve sosyal bütünleşmeyi amaçlar. Bunun için sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal hizmet gibi ana araçları, ‘cömert bir bütçe’ye (Keynesçi politikalara) dayanarak daha etkili bir şekilde yürürlüğe koyar. Anglosakson, korporatist ve İskandinav tipi RD modelleri, izledikleri sosyal politikaların içeriği ve dozu ile tanımlanmışlardır. Bu modeller, konjonktüre göre hükümetlerin elinde *reforma* tabii tutulmuşlardır.

Kriz boyunca ABD'den Avrupa'ya, BRICS grubundan AGÜ'ye ve Türkiye'ye kadar farklı güdülerle farklı tonda RD uygulamalarına rastlanmaktadır. Türkiye, gelecekte olası bir AB ülkesi olarak "ASŞ" ile uyumlu sosyal politikaları kurgulamak ve uygulamak durumundadır. Zira sosyal politikalar ve dolayısıyla RD de "ulusal/cı" kabuğunu kırmış "uluslararasılaşmış" (küresel) bir kimlik kazanmaya başlamıştır. RD, AB tam üyelik sürecinde olan Türkiye için daha özel bir anlam ifade etmektedir. Zira AB parasal ve iktisadi birlik olduğu kadar bir "RD birliği"- "sosyal politikalar birliği"dir ve bu nedenle, Türkiye o birliğin de bir parçası olmak için müzakere fasıllarından biri olan (35 fasıldan 19. sırada yer alan) "*sosyal politika ve istihdam*" (bkz. ABGS, 2012) konusunda iyi bir performansa sahip olduğunu kanıtlamak zorundadır.

Bu çalışmada özel olarak kavramsallaştırılan "*sRD*", dolaylı da olsa sürdürülebilir kalkınma ile etkileşim halindedir. RD uygulaması kapsamındaki bir sosyal proje ve/ya çevre projesi ne kadar uluslararası bir örgütün projesi olursa olsun, onun ulusal ihtiyaçlar, koşullar ve çıkarlar ile uyumlaştırılarak uygulanması beklenir. Ancak uluslararası toplumun eşit ve katılımcı bir üyesi olmak isteyen bir toplumun ekolojik değerleri (toprak, su, hava, orman, vb. yaşamın ana etmenlerinin kalitesini) yani sürdürülebilirlik göstergelerini (Sandrine, 2003:2) ihmal etmemesi gerekir.

sRD kapsamında, öncelikle olası yeni bir kriz konjonktürüne karşı hazırlıklı olmak amacıyla mali teşvik önlemleri paketi senaryoları hazırlanmalıdır. Nitelikli (eğitilmiş) işsiz sayısının artışı ve tarım dışı işsizliğin tırmanmasını durdurmak ve yatırımları teşvik etmek için iş iklimi iyileştirilmeli, çalışanların insanca yaşamını sağlayacak ve refahını arttıracak şekilde yeni bir ücret rejimi devreye sokulmalı, krizden dolayı işsiz ve evsiz kalan yurttaşlar koşulsuz olarak sosyal koruma programlarına dahil edilmelidir.

Kapitalist sistemlerde açık-gizli yoksulluk ve adaletsiz gelir bölüşümü kısa ve orta vadede "müzelik" hale gelemeyeceğine göre, şimdilik, yoksulların-hayatta kalma mücadelesi adına başvurdukları varsayılan-dilencilik ve hırsızlık yapmalarını önleyecek şekilde *sRD* eliyle ve özel sektör katkısıyla "*gıda bankası*", "*giyim bankası*", "*eğitim fonları*", vb. kurulmalı ve istikrarlı bir şekilde işletilmelidir. Dünyanın, bir "*yeni toplumsal sözleşme*" imzalamasının zamanı gelmiştir. White (2007:2) bu öneriyi

yaparken, 17.-18.yüzyıllarda yaşamış Locke ve Rousseau gibi büyük filozofların inandıkları ‘devletin ve yurttaşların birbirlerine karşı hak ve sorumlulukları’ nı esas almıştır. İktisadi krizler sosyal-RD’nin sonu olarak kabul edilmemelidir; eğer edilirse, sRD olgusu da ortadan kalkar. Krizlere karşı sosyal politikalar, iktisat politikaları eşliğinde ve bunlarla uyumlu bir şekilde uygulanırsa başarılı olabilir.

Kaynakça

- ABGS-TC Avrupa Birliği Bakanlığı (2012), “(Fasıl 19) Sosyal Politika ve İstihdam”, [http:// www.abgs.gov.tr/index.php?p=84&l=1](http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=84&l=1) (3/52012).
- Adema, W., P. ve M. Ladaique (2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Pub.
- Albelda, R. (2012), “Different Anti-Poverty Programs, Same Single-Mother Poverty, Fifteen Years of Welfare Reform”, *Dollars & Sense Magazine*, Jan./Feb.
- Andersson, J. (2005), “Investment or Cost? The Role of the Metaphor of Productive Social Policies in Welfare State Formation in Europe and the US 1850-2000”, *Paper to the World Congress in Historical Sciences*, July, Sydney.
- Bahran, G. (2001), “Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar” Hakkında Bilgi Notu, *Araştırma ve Tasnif Grubu*, (Sayıştay Yayınları), <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/dendisfon.pdf> (28.05.2014).
- De Lange, M. (2012), “Welfare State Models”, *Child Studies*, <http://magdachildstudies.blogspot.com/2012/03/welfare-state-models.html>. (18.03.2012).
- Deutsche, Welle (2009), “İngiltere’de Kriz Büyüyor”, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,4022914,00.html>. (10.10.2012).
- DPT-Devlet Planlama Teşkilatı (2012), *Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri*.
- Eichengreen, B. ve D. Irwin (2009), “The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?”, *NBER Working Paper Series*, 15142.
- Erixon, F. (2012), “To Thrive, Euro Countries Must Cut Welfare State”, *Bloomberg View*, <http://www.bloombergvew.com/articles/2012-04-18/to-thrive-euro-countries-must-cut-welfare-state> (04.12.2013).
- EWS-European Welfare States (2012), “EU Responses to the Crisis: From Inadequate Explanations to Inefficient Policy Solutions?”, Vol. 8.2., Feb 8, pp. 55-9.

- Batic, J. (2011), "Crisis of the Welfare State in the European Union- The Impact of the World Financial Crisis on the Welfare State", *Megatrend Review*, Vol. 8 (2), 141-168.
- Boyer, R. (2002), "Is There a Welfare State Crisis? A Comparative Study of French Social Policy", *International Labour Office*, Geneva, May.
- Bresser-Pereira, L.C. (2012), "Five Models of Capitalism", *Brazilian Journal of Political Economy*, Vol. 32, No. 1 (126), p.21-32.
- Bresser-Pereira, L.C. (2010), "The Global Financial Crisis, Neoclassical Economics, and the Neoliberal Years of Capitalism", *Revue de la Régulation*, <http://regulation.revues.org/7729>. (07.09.2012).
- Busch, K. (2010). "World Economic Crisis and the Welfare State", *Friedrich Ebert Stiftung*, Feb., Berlin.
- Carroll, D. (2012), "European Welfare State Model Unlikely to Survive Economic Crisis", *Public Service Europe*, March 23.
- China Desk (2012), "News Analysis: Nordic States Weather EU Economic Crisis, Mull Reforms to Secure Future Growth", http://www.cs.com.cn/english/opinion/201202/t20120228_3260635.html (28.02.2012).
- Cordeiro, L. (2009), "Social Security Benefits and the Current Economic Crisis", *Providence: Injurboard BlogNetwork*, 27 March.
- Cypher, J. M. (2011), "Beyond Keynesianism, Irving Fisher's Depression-Era Debt-Deflation Theory, Then and Now", *Dollars and Sense: Real World Economics*, Jan./Feb., 1-2.
- European Welfare States (2012), "How to Conceptualize the Welfare State", University of Pittsburgh, Vol. 2. No. 4, <http://www.pitt.edu/~heinisch/concept.html>. (02.05.2012).
- Ferrera, M., M. Rhodes (1999), "Building a Sustainable Welfare State Reconciling Social Justice and Growth in the Advanced Economies", *Progressive Governance for the XXI Century: Conference Proceedings*, Florence, 20th - 21st Nov., European University Institute, 145-167.
- Giroux, H. A. (2011), "In the Twilight of the Social State: Rethinking Walter Benjamin's Angel of History", *Truth-out*, Jan. 4.
- Grütjen, D. (2007), "Social Security in Turkey An Example of the Southern Model? The Role of State, Market, and the Family in Welfare Provision", *Netzwerk Türkei*, Working Paper No. 1, Berlin.
- HBS-Heinrich Böll Stiftung Derneği (2014), "Ekoloji", <http://www.tr.boell.org/web/101.html> (28.05.2014).
- ILO-International Labour Office (2010), "Wage Policies in Times of Crisis", *Global Wage Report 2010/11*, Geneva.
- ISSA-International Social Security Association (2012), "The Impact of the Financial Crisis on Safety and Health", <http://www.issa.int/aiss/News-Events/News2/The-impact-of-the-financial-crisis-on-safety-and-health-at-work>. (20.10.2012).
- Kinleberger, C. P. (2008), *Cinnet, Panik ve Çöküş: Mali Krizler Tarihi*, 2.b. (Çev.: H.Tunalı), (İstanbul:Bilgi Üniversitesi Yayınları).

- Krugman, P. (2010), "The Third Depression", *The New York Times*, June 27.
- La Botz, D. (2009), "The Global Crisis and the World Labor Movement", *New Politics*, Vol.3/7.
- MacEwan, A. (2011), "Dear Dr. Dollar", 2011, *Dollars & Sense Magazine*.
- Moskwa, W. (2012), "Crisis Impact: Nordic Welfare State Coping Well, so Far", *Reuters*.
- Mottas, N. (2009) "Sarkozy and the Need for More Social State", *OpEdNews*.
- OECD (2008), OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri: Türkiye.
- Öz, S. (2010), "Kriz ve İşsizlik: Başarı Örnekleri ve Çözüm Önerileri", *TÜSIAD-Koç Üniversitesi ERF Working Paper* 1024, August.
- Özdemir, S. (2007), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, 2.b., İstanbul, (İTO Yayınları).
- Parker, S. (2008), "Welfare-State Policies Caused Financial Crisis: Government Intervention in Free Market Brought About Meltdown", *WND Commentary*.
- Parlak, Z. ve M. Aykaç (2012), "AB Sosyal Politikası: Refah Devletinden Avrupa Sosyal Modeline", <http://web.sakarya.edu.tr/~kaymakci/makale/absosyal.pdf>. (11.05.2012)
- Prasad, N. ve M. Gerecke (2010), "Social Security Spending in Times of Crisis", *ILO Global Social Policy*, Vol. 10, No. 2, 1–30.
- Roberts, J. M. ve J. D. Foster (2011), "Flashing Red: European Debt Crisis Signals Collapse of Social Welfare State", *WebMemo*, No. 3341, Aug. 16.
- Rogoff, K. (2009), "The Great Contraction of 2008-2009", *Project Syndicate*, 11-02.
- Ross, R. (2012), "Now Playing: The Sustainability Con", *The American Spectator*, Jan. 8
- Roth, F. (2010), "Has the Financial Crisis Spurred Demand for Stronger State Regulation?", *CEPS*, Working Document No. 336/Sept.
- Rösch, M. (2012), "The German Social Market Economy and its Transformations", *Eberhard Karls Universität Tübingen*, May 6.
- Sandrine, S. (2003), "Sustainability Indicators", in: Neumayer, Eric ed. Online *Encyclopaedia of Ecological Economics* (OEEE). International Society for Ecological Economics (ISEE).
- Schulz, T. (2012), "We Need To Learn from Germany How the German Economy Became a Model", *Spiegel Online International*, 21/3.
- Smith, T. B. (2004), "France in Crisis, Welfare, Inequality, and Globalization since 1980", *Cambridge University Press*.
- Somavia, J. (2011), "Foreword", *In Social Protection Floor: For Fair and Inclusive Globalization* (Reported by Michelle Bachelet), ILO, Geneva.
- SPF-Sosyal Politika Forumu (2005), "Avrupa'nın Sosyal Politikası", http://www.spf.boun.edu.tr/content_files/spfden%20g%C3%B6r%C3%BC%C5%9Fler/2005.03.06%20radikal2-.pdf. (06.05.2012).
- Spicker, P. R. (2012), "An Introduction to Social Policy", *The Politics of Welfare*, Gordon University, Aberdeen.
- Stepan, M. (2012), "The Development of the Chinese Welfare State and the Prospects of EU Policy Diffusion", *Master Research Project (2008)*, Erasmus University, Rotterdam.

Toygür, İlke (2012), "Lizbon Stratejisi'nin Yerini Alacak Olan 2020 Stratejisi", *AB ve Türkiye'de Güncel Konular ve Gelişmelere Dair Değerlendirmeler 2010-2011*, (İKV Yayınları), 53-6.

Tunalı, İ. (Koord.) (2010), "Ulusal İstihdam Stratejisi 2. Toplantı", *Sosyal Siyaset*, www.sosyalsiyaset.net/documents/V.Komite_Raporu.doc (28.04.2012).

TC Kalkınma Bakanlığı (2014), "Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri", www3.kalkinma.gov.tr/.../Kamu_Kesimi_Sosyal_Harcama_Istatistikleri.x (06.06.2014).

TÜİK (2013a), "Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2009-2012", *Haber Bülteni*, S.15871, 10 Ekim.

TÜİK (2013b), "Sosyal Koruma İstatistikleri, 2008-2012", *Haber Bülteni*, S.16201, 31 Aralık.

UNICEF Türkiye Milli Komitesi (2012), "Ekonomik Korkular Bebekten Vazgeçiriyor", <http://www.bilimania.com/haber-arsivi> (30.04.2012).

Ülgener, S. F. (2006), *Tarihte Darlık Buhranları ve İktisadi Muvazenesizlik Meselesi*, (İstanbul: Derin Yayıncılık).

Vis, B., K. Kersbergen ve T. Hylands (2010), "Did the Financial Crisis Open up Opportunities for Welfare State Reform?", *International Political Economy Workshop*, Dutch/Flemish Politicologenetmaal, 27-28 May, Leuven.

White, A. L. (2007), "Is it Time to Rewrite the Social Contract?", *BSR-Business for Social Responsibility*, April.

Wicks-Lim, J. (2012), "The Great Recession in Black Wealth: White Wealth Reaches Historic High of Twenty Times Black Wealth", *Dollar and Sense Magazine*, Jan./Feb.

Wilensky, H. L. and C. N. Lebeaux (1958-1965), "Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States", *New York: Free Press*.

WZB-Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Social Science Research Centre) (2010), "Whose Crisis? The Social Policy Dimension of the Financial Crisis and What it Means for Welfare State Research", *Panel*, Nov.19.

Yazır, S. (2014), "Küresel Mali Krizin Türkiye'de İstihdam ve Sosyal Güvenlik Üzerindeki Olumsuz Etkisi", www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/Leganal_tk_tk.doc (28.05.2014).

Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler/Öneriler

The General Evaluations/Recommendations with Regard to Crimes, Misdemeanors Their Penalties that Arise from Violation of the Social Security Legislation

Müslim DEMİR*

ÖZ

Devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde teşkilatlanmış, temsilcisi olduğu toplumu idare eden ve her türlü tehlikeye karşı koruyan, kanunlar çıkarıp uygulayan ve toplumsal düzeni sağlayan egemen bir kurumdur. İnsanın olmadığı yerde devletten bahsetmek mümkün değildir. Yine devlet, kendisini oluşturan toplumun huzur ve mutluluğu için kurallar koyar ve uygular. Sosyal güvenlik, devlet tarafından toplumsal hayatı düzenlemek için geliştirilmiş bir sistemdir ve bu sistemin işlemesi için hukuk kurallarına ihtiyaç vardır. Günümüzde sosyal güvenlik sisteminin işlerliğini bozan hukuka aykırı eylemler olmaktadır. Bu eylemlerin bazıları suç niteliğinde iken bazıları kabahat niteliğindedir. Bu çalışmada sosyal güvenlik hukukunun birincil kaynağı olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda ve ikincil mevzuatında (yönetmelikler, genelgeler ve tebliğler) yer alan hükümler doğrultusunda sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan suçları ve kabahatleri ile bunlar karşısında öngörülen cezalar ele alınmış ve bazı önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Suç, kabahat, ceza, sosyal güvenlik

ABSTRACT

The state is a sovereign institution that has been organized on a particular piece of land, representative of the community, managed and protected this community from any kind of danger, provided law-enforcement and social order. It is not possible to talk about state in any place where there is no social life. Furthermore, the government forms the rules and applies them for the social order and the happiness of the society. Social security is a system that is developed by the state to organize social life and the functioning of this system is needed for the rule of law. Today, the actions that cause deterioration of the social security system have been occurred. While some of these actions are accepted as crimes, some of them accepted as misdemeanor. In study the penalties against to the social security crimes and misdemeanor have been discussed in accordance with the law of 5510 on Social Insurance and General Health Insurance Act, primary source of social security, and rules in the secondary legislation (regulations, circulars and communique) and some suggestions have been made.

Keywords: Crime, misdemeanor, penalty, social security

* *Yrd. Doç. Dr., Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, muslimdemir@gmail.com*

(Makale gönderim tarihi: 24.12.2013 / Kabul tarihi: 03.07.2014)

GİRİŞ

Hukuk kurallarının genel amacı toplumsal düzeni sağlamaktır. Diğer hukuk disiplinleri gibi sosyal güvenlik hukuku da bu genel amaca hizmet eder. Zaten “sosyal güvenlik” terimi içindeki “sosyal” kelimesi “bir topluma ait” anlamına gelmektedir. “Güvenlik” kelimesi ise tehlikeyi ve riski çağrıştırmaktadır. Kısaca sosyal güvenlik; kişisel/toplumsal tehlikelerle veya risklerle –ki bu riskler mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik risklerdir- karşı karşıya kalan bir kişiye asgari yaşam düzeyini sağlayan bir sistemdir. Bu sistemin üç ayağı vardır. Bunlar; devlet, sigortalı ve işverendir. Bu üç tarafın birbirlerine karşı yerine getirmesi gereken yükümlülükler hukuk normları ile belirlenmiştir.

Türkiye’deki hukuk normlarının en birincil ve asıl kaynağı olan 1982 Anayasasının 60’ıncı maddesinde; “*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.*” hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla sosyal güvenlik, Anayasal bir haktır. Diğer taraftan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 117’inci maddesinde, “*İş ve çalışma hürriyetinin ihlali*” durumunda verilmesi gereken cezalara yer verilmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda ise işverenin devlete ve sigortalıya karşı yerine getirmesi gereken sorumluluklarına yer vermiştir. Aynı Kanun’da belli davranış ve ihlaller karşılığında uygulanacak olan yaptırımlar da sıralanmıştır. Sosyal güvenlik mevzuatına aykırı bazı hallerde Türk Ceza Kanunu’nun genel nitelikli hükümleri devreye girmekte ve söz konusu ihlaller suç kapsamında değerlendirilmektedir.

I- SUÇUN TANIMI VE UNSURLARI

Kısaca “yasalara aykırı davranış, cürüm” (Türk Dil Kurumu, 2013) şeklinde tanımlanan suç, ceza hukukunda “hukuk kurallarının, toplum için zararlı ve tehlikeli görerek yasakladığı ve cezai yaptırıma bağladığı eylemler” (Bozkurt, 2005:88) şeklinde tanımlanmaktadır.

Suçun yapısal unsurları; maddi unsur, manevi unsur ve hukuka aykırılık unsurudur. Bunlar, her suçta bulunması gereken zorunlu unsurlardır. Bu unsurları da kendi içinde ayırmak mümkündür.

Maddi unsurlar, haksızlığı şekillendiren objektif nitelikli unsurlardır. Bu unsurlar şunlardır: Fiil, netice, nedensellik bağı, fail, mağdur, suçun ko-

nusu, nitelikli haller. Manevi unsur, işlenen fiil ile kişi arasındaki manevi bağı ifade eder. Bu bağ kurulmadan suçun oluştuğundan söz edilemez. Suçun manevi unsuru denildiği zaman, fiilin kasten veya taksirle işlenmiş olması anlaşılır. Kast ve taksir haksızlık teşkil eden fiilin işleniş şeklidir (Göktürk vd., 2012:19-26).

Genel olarak hukuka aykırılık kavramı, hukuka karşı gelme ve hukukla çatışma halinde olma anlamına gelmektedir. Suçun bir unsuru olarak hukuka aykırılık kavramı ise işlenen fiilin hukuk düzeni ile çelişki ve çatışma halinde bulunmasını ifade etmektedir. Hukuka aykırılık, fiilin bir özelliğini ve niteliğini ifade etmektedir. Buna karşılık haksızlık ise, nesnel bir şeye işaret etmektedir. Haksızlık, hukuka aykırı fiilin bizzat kendisini ifade etmektedir (Göktürk vd., 2012:46).

Ceza hukuku, suç oluşturan fiil ve davranışların nelerden ibaret olduğunu, bu fiil ve davranışlarda bulunanlara ne gibi cezalar uygulanacağını gösteren hukuk kurallarından oluşmuş kamu hukuk dalıdır. Türkiye’de ceza hukuku alanında temel kanun 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)’dur (Gözler, 2013:54).

II- KABAHAHATİN TANIMI VE UNSURLARI

Suç, bir haksızlık olmakla birlikte; her haksızlık kanunlarda suç olarak tanımlanmış değildir. Bazı hareketler, her ne kadar haksızlık oluştursa da; bu haksızlıklar karşılığında örneğin özel hukuk yaptırımları ya da idari yaptırımların uygulanması ile yetinilir. Ceza hukuku toplumsal yaşamın ihlâl edildiği her durumda devreye girmez; sadece toplumsal yaşam bakımından önem taşıyan menfaatlerin ihlâli suç olarak tanımlanır. Nitekim buna uygun olarak, 5237 sayılı TCK ile suçlar arasındaki “cürüm” ve “kabahat” ayrımı kaldırılmış; mülga 765 sayılı TCK’daki kabahatlerin önemli bir kısmı suç olmaktan çıkarılmıştır. Artık, hukukumuzda bir suç türü olarak kabahatler yer almamaktadır. Kabahatler, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile ayrıca düzenlenerek; teorik ve sistematik bir temele oturtulmuştur (Göktürk vd., 2012:4-5).

Arapça kökenli bir kelime olan kabahat kelimesi Türkçede “uygunsuz hareket, çirkin, yakışsız davranış, suç, kusur, töhmet” (Türk Dil Kurumu, 2013) anlamlarına gelmektedir. Kabahat, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 2 inci maddesinde ise; “karşılığında **idarî yaptırım** uygulanmasını öngördüğü haksızlık” şeklinde tanımlanmıştır.

Kabahatlerle suçlar arasındaki yakın bağlantı nedeniyle suçun unsurları ile kabahatlerin unsurları birlikte değerlendirilmelidir. Dolayısıyla kabahatler açısından da suçtaki unsurların gerçekleşip gerçekleşmediği dikkate alınmalıdır (Akın ve Mutlu, 2011:43).

Suç ve kabahatler arasında yaptırımlar açısından farklılık söz konusudur. Kabahat ve suçlara uygulanacak yaptırımlar hukuki düzene karşı yapılacak ihlalleri önlemeye yönelik olmakla beraber, kabahatler suçlara göre daha hafif ihlalleri engellemeye yönelik olduğundan hürriyeti bağlayıcı özgürlükleri ortadan kaldırıcı nitelik içermezler. Daha çok mali ve kişisel yaptırımları içerir (Şenyüz, 2005:4).

III- İDARİ YAPTIRIM-CEZAİ YAPTIRIM FARKI

Doktrine baktığımızda, genel olarak aynı hususlara değinilse de idari yaptırımların çeşitli ve ayrıntılı tanımlarına rastlamaktayız. Anayasa Mahkemesi öğretiyeye atıf yaparak idari yaptırımını şu şekilde tanımlamıştır: “*Öğretide de kabul edildiği gibi idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara idari yaptırım denmektedir*” (Karabulut, 2008:11’den aktaran Erdinç, 2012/2:249). Tanımdan da anlaşılacağı üzere idari yaptırımda ilgili kamu idaresi “yargı kararı olmaksızın yasanın verdiği yetkiye dayanarak” bir işlem yapmaktadır.

İdari yaptırımlar, idari işlem olarak uygulandığına göre, idare hukuku dışında değerlendirilmelerinin dayanağı olamaz. İdare hukukunun uygulamasını oluşturan bir işlemi bu alan dışında değerlendirmek yersizdir. İdari yaptırımları idare hukuku içerisinde değerlendirmek ve mevcut sorunları idare hukuku ilkelerine göre çözmek gerekir. Hukukun hiçbir alt dalı tek başına düşünülemez, her alan elbette birbiriyle bağlantılıdır. Gerekliğinde bir diğerinden yardım alır. Dolayısıyla idari yaptırımların da ceza hukukundan yararlanması olağandır. Bu durum idari yaptırımları ceza hukukunun konusu yapmaz. Çünkü belirleyici özellikleri bakımından idare hukukunun baskınlığı ortadadır (Erdinç, 2012:274). Dolayısıyla idari yaptırımlar, yargısal denetim ile yakın ilişki içerisinde olmasının yanı sıra, idare hukukunun kendine özgü gelişme alanı içerisinde de yerlerini almışlardır. Günümüzde yaptırım kavramı, ceza hukuku kavram ve

kurallarını akla getirmekte ve idari yaptırım denilince idare hukuku ve ceza hukukunun keşiştiği bir alan düşünölmekte ise de, idari yaptırımlar yapısal ve işlevsel bakış açısı içerisinde yepyeni bir nitelik kazanmış bulunmaktadır (Aslan, 2009:187-188).

Kabahatler Kanunu'nun 16'ncı maddesinde; "Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, **idarî para cezası** ve **idarî tedbirlerden** ibarettir." denilmektedir. Dolayısıyla bir kabahatin işlenmesi sonucunda iki idari yaptırım söz konusudur. Bunlar; idarî para cezası ve idarî tedbirdir.

Suç karşılığı olan ceza kefaret amaçlı olup, korkutucudur. Her ne kadar günümüz modern ceza hukuku suçluların sosyalleştirilmesi amacını taşımaktaysa da, cezaların bu özelliği bugün içinde geçerliliğini korumaktadır. İdari cezalar ise bu özelliklerden yoksun olup hem içeriği hem de tatbik şekli ile cezalardan ayrılmaktadır. Ayrıca bu yaptırımların düzene davet niteliğinde olduğunu ve vatandaşı uyarıcı, eğitici bir rolü üstlendiğini söyleyebiliriz (Mahmutoğlu, 2013).

Ceza yaptırımının ne olduğuna ilişkin yapılan açıklamalar cezanın amacıyla doğrudan bağlantılıdır. Cezanın amacının kefaret olduğunu kabul edenler cezayı, yapılanın bedelinden ibaret bir yaptırım; ıslah olduğunu kabul edenler suçluyu iyileştiren, topluma yeniden kazandıran bir yaptırım; korkutma olarak görenler ise, kişiyi suç işlemekten alıkoyan bir yaptırım olarak tanımlarlar. Ceza yaptırımı açısından öncelikli olarak dikkat edilmesi gereken, onu diğer kamusal yaptırımlardan ayıran iki temel özelliğidir. Bu özellikler, "**bağımsız yargı organlarınca**" ve "**ceza muhakemesi kurallarına göre**" verilmesidir (Erdinç, 2012:264).

Günümüzde modern devletler suç oluşturan eylemler karşısında suçlunun iki tür hak ve yararına yönelik olarak esas yaptırımlar sistemlerini düzenlemektedir. Bunlardan birisi kişi hürriyeti, diğeri ise malvarlığıdır (Çolak ve Altun, 2007:241). Yani bir suçun işlenmesi sonucunda iki cezai yaptırım söz konusudur. Bunlar; hapis cezası ve adli para cezasıdır.

IV- SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATINDAN KAYNAKLANAN KABAHAHLER VE CEZALARI

Türkiye'de 5510 sayılı Kanun'da sosyal güvenlik ile ilgili yükümlölükler geniş bir şekilde açıklanmıştır. Ancak bu yükümlölükler muhatapları

(sigortalı ve işverenler) tarafından tam olarak ve zamanında yerine getirilmemektedir. Böyle bir durumda idare (Sosyal Güvenlik Kurumu) devreye girerek yasadan aldığı yetkilerle işlem yapmaktadır. Yapılan bu işlemler yukarıda açıklandığı üzere Anayasa Mahkemesinin idari yaptırım tanımı kapsamına girmektedir.

Nitekim işlenen kabahatler sonucunda amacı sosyal güvenliği yaygınlaştırmak, suiistimallere karşı caydırıcılığı artırmak ve sosyal güvenliğin bir düzen halinde yürütümünü sağlamak olan idari para cezaları tahakkuk ettirilmektedir. Kanun metninde yer alan “asgari ücret” kavramı ile “16 yaşından büyük işçiler” için belirlenen ve **filin işlendiği tarihteki** asgari ücretin brüt tutarı kastedilmektedir (Bulut, 2010:107-108).

Aşağıda 5510 sayılı Kanun ve ikincil mevzuat dikkate alınarak sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan suçlar, kabahatler ve bunlar karşısında öngörülen cezalar ele alınmıştır.

A-İşe Giriş ve Genel Sağlık Sigortası Giriş Bildirgesinden Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun’un 102 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre; “*Bu Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrası ile 61 inci maddede belirtilen bildirgeyi, bu Kanunda belirtilen süre içinde ya da Kurumca belirlenen şekle ve usulüne uygun vermeyenler veya Kurumca internet, elektronik veya benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulduğu hâlde anılan ortamda göndermeyenler hakkında her bir sigortalı için asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır.*” hükmüne yer verilmiştir.

İşe giriş bildirgesinin “*mahkeme kararından veya Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca yapılan tespitlerden ya da diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi mevzuatları gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemelerden veya bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden verilmediğinin anlaşılması halinde*” ise bildirgeyi vermekle yükümlü olanlar hakkında her bir sigortalı için asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

Ancak mahkemenin karar tarihinden, Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının tespit tarihinden, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarının rapor tarihinden, bankalar, döner sermayeli kuru-

luşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi veya belgelerin Kuruma intikal tarihinden itibaren **bir yıl içinde** mahkeme kararı, denetim veya diğer Kurumlardan alınan bilgi-belge ile tekrar bildirge verilmediğinin anlaşılması halinde, bildirgeyi vermekle yükümlü olanlar hakkında bu defa *her bir sigortalı için asgari ücretin beş katı* tutarında idari para cezası uygulanmaktadır. Dolayısıyla yukarıda açıklanan hallerde işe giriş bildirgesi verilmeme kabahatinin “tekerrürü” halinde cezası oldukça yüksektir.

B- İşyeri Bildirgesinden Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun’un 102’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre yine aynı Kanun’un 11’inci maddesinde belirtilen işyeri bildirgesini en geç sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihte vermeyen; **kamu idareleri** ile **bilânço esasına göre** defter tutmak zorunda olanlar için asgari ücretin üç katı tutarında, **diğer defterleri** tutmak zorunda olanlar için asgari ücretin iki katı tutarında, **defter tutmakla yükümlü olmayanlar** için bir aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere işyeri bildirgesinden dolayı tahakkuk eden idari para cezaları işyerinin mahiyetine veya tabi olduğu defter türüne göre değişmektedir.

C- Aylık Prim ve Hizmet Belgesinden (APHB) Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun’un 102’inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre yine aynı Kanun’un 86’ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca verilmesi gereken belgeleri (aylık prim ve hizmet belgeleri) zamanında ve tam olarak vermeyenlere her bir fiil için;

- Asıl APHB’nin süresinde verilmemesi halinde aylık asgari ücretin iki katını geçmemek kaydıyla belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, aylık asgari ücretin beşte biri tutarında,

- Ek APHB’nin süresinde verilmemesi halinde yine aylık asgari ücretin iki katını geçmemek kaydıyla her bir ek belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, aylık asgari ücretin sekizde biri tutarında,

- Sigortalılara ait 30 günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin süresinde verilmemesi veya geçersiz olması durumunda, SGK tarafın-

dan APHB'nin re'sen düzenlenmesi halinde aylık asgari ücretin iki katını geçmemek kaydıyla her bir ek belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, aylık asgari ücretin yarısı tutarında,

- APHB'nin mahkeme kararı, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca yapılan tespitler veya diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatları gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler neticesinde ya da bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden, hizmetleri veya kazançları Kuruma bildirilmediği veya eksik bildirildiği anlaşılan sigortalılarla ilgili olması halinde, belgenin asıl veya ek nitelikte olup olmadığı, işverence düzenlenip düzenlenmediği dikkate alınmaksızın, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

APHB'den kaynaklanan idari para cezaları belgenin asıl veya ek nitelikte olup olmamasına, mahkeme kararına, denetim raporuna ya da bir kamu kurumundan alınan bilgi/belgeye istinaden düzenlenip düzenlenmediğine göre farklılık göstermektedir.

D- Eksik İşçilikten Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 85 inci maddesine göre işverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunun tespiti halinde, işin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak tespit edilir. Söz konusu tespitler, Kurumun denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurları tarafından yapılmaktadır.

Yine aynı Kanun'un 102'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre Kurumun defter ve belge incelemeye yetkili denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurları tarafından veya 59 uncu maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirlerce düzenlenen raporlara istinaden, Kuruma bildirilmediği tespit edilen eksik işçilik tutarının mal edildiği her bir ay için, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

E- Defter ve Belgelerin İbraz Edilmemesi ile Geçersizliğinden Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 86'ncı maddesine göre işverenler, işyeri sahipleri; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere 10 yıl süreyle, kamu idareleri otuz yıl süreyle, tasfiye ve iflâs idaresi memurları ise görevleri süresince, saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi halinde 15 gün içinde ibraz etmek zorundadır.

Bu yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen 15 gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere;

- 1) Bilânço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin 12 katı tutarında,
- 2) Diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin 6 katı tutarında,
- 3) Defter tutmakla yükümlü değil iseler, asgari ücretin 3 katı tutarında, idari para cezası uygulanmaktadır.
- 4) Defter ve belgelerin ibraz edilmesi ile birlikte geçersiz olduğunun tespit edilmesi durumunda (ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak kaydıyla) her bir geçersizlik hali¹ için yarım asgari ücret,
- 5) İbraz edilen aylık ücret tediye bordrosunda bazı unsurların² eksik olması halinde ücret tediye bordroları geçerli sayılmaz ve her bir geçersiz ücret tediye bordrosu için yarım asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır.

1 **Geçersizlik Halleri:** Kanunî tasdik süresi geçtikten sonra tasdik ettirilmiş olan defterlerin tasdik tarihinden önceki kısmı, işçilikle ilgili giderlerin işlenmemiş olduğu tespit edilen defterler; sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançların kesin olarak tespitine imkân vermeyecek şekilde usulsüz veya noksan tutulmuş defterler, herhangi bir ay için sigorta primleri hesabına esas tutulması gereken kazançların ve kazançlarla ilgili ödemelerin (sigorta primine esas kazancın ödemeye bağlı olduğu durumlar dahil) o ayın dahil bulunduğu hesap dönemine ait defterlere işlenmemiş olması halidir.

2 Aylık ücret tediye bordrosunda; işyerinin sicil numarası, bordronun ilişkin olduğu ay, sigortalının adı, soyadı, sigortalının sosyal güvenlik sicil numarası, ücret ödenen gün sayısı, sigortalının ücreti, ödenen ücret tutarı ve ücretin alındığına dair sigortalının imzasının bulunması zorunludur. Belirtilen unsurlardan herhangi birini ihtiva etmeyen (imza şartı yönünden makbuz mukabilinde veya banka kanalıyla yapılan ödemeler hariç) aylık ücret tediye bordrosu geçersiz sayılır.

İbraz süresi geçirildikten sonra incelemeye sunulan ve tümünün veya bir bölümünün geçersiz olduğu tespit edilen defter ve belgeler yönünden ise ayrıca geçersizlik fiilleri için idari para cezası uygulanmaz. Sadece tutulan defter türü dikkate alınarak **ibraz etmemeden dolayı** idari para cezası uygulanır.

F- Asgari İşçilik Uygulaması İçin İstenen Bilgilerin/Belgelerin Zamanında Gönderilmemesinden Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

Bir işin yürütümü için gerekli olan işçilik miktarının yapılan işin niteliği, kullanılan teknolojisi, büyüklüğü ve benzer nitelikteki işyerlerinde çalışan işçi sayısı, ilgili meslek veya Kamu Kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak saptanmasına asgari işçilik araştırması denir (Karakaş ve Karakaş, 2007:2). 5510 sayılı Kanun'un "Asgari İşçilik Uygulaması ve Uzlaşma" başlıklı 86'ncı maddesinin beşinci fıkrasına göre; kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar, bu maddenin uygulanmasıyla ilgili Kurumca istenilecek bilgileri ve belgeleri yazılı olarak en geç 1 ay içinde vermeye mecburdur.

Bu yükümlülükleri belirtilen sürede yerine getirmeyenlere, aylık asgari ücretin 2 katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

G- Bağımsız Çalışanlara Ait Bildirimlerin Yasal Süresi İçinde Yapılmamasından Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; yine aynı Kanun'un 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki (bağımsız olarak tarımsal faaliyette bulunanlar hariç olmak üzere) sigortalı sayılan (eski adıyla Bağ-Kur'lu) kişilerden;

- Köy ve mahalle muhtarları için seçildiklerine ilişkin mazbatalarını ilgili seçim kurulundan aldıkları tarihten,

- Sigortalılıkları vergi mükellefiyetlerinin başladığı tarihten başlayan sigortalılar için vergi mükellefiyeti işleminin tesis tarihinden itibaren iki ayı geçmemek üzere ilgili vergi dairesince vergi mükellefinin işe başlama işlemlerinin tekemmül ettirildiği tarihten,

- Diğerleri için 7'nci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen³ sigortalılık başlangıcından;

- Tarımsal faaliyeti nedeniyle sigortalı sayılanlar için ise kanunla kurulu meslek kuruluşlarına kayıt tarihinden itibaren kendi mevzuatına göre **kayıt veya tescili yapan** ilgili kurum, kuruluş ve birlikler, vergi daireleri ve Esnaf ve Sanatkar Sicil Müdürlüğü sigortalı işe giriş bildirgesi düzenleyerek Kuruma vermekle yükümlüdür.

5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin (1), (2) ve (3) numaralı alt bentlerinde sayılanların⁴ bildirimleri en geç 15 gün, (4) numaralı alt bendinde sayılanların⁵ bildirimleri ise en geç bir ay içinde yapılır. Ayrıca tarımsal faaliyeti olanların kendileri tarafından da sigortalılık bildirimleri yapılabilir. 4'üncü maddenin üçüncü fıkrasında belirtilenlerin ise çalışmaya başladıkları tarihten itibaren en geç bir ay içinde tescil eden kuruluş tarafından Kuruma bildirilmesi zorunludur. Kurum bu bildirimlerden itibaren bir ay içinde tescili yapılan kişilere, sigortalılık hak ve yükümlülüklerinin başladığını bildirir.

Yukarıda açıklanan ve kendi mevzuatlarına göre kayıt ve tescil yaptıkları Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi (eski adıyla Bağ-Kur) kapsamındaki sigortalılar için **giriş bildirgesini** düzenleyerek SGK'ya vermeyen kurum ve kuruluşlar ile tüzel kişilere bir asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır. Aynı kapsamda olan ve

3 Bağımsız çalışanlardan; gelir vergisi mükellefi olanlar ile şahıs şirketlerinden kolektif, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları ve donatma iştiraki ortaklarının vergi mükellefiyetlerinin başladıkları tarihten; sermaye şirketlerinden limited şirket ortakları ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortaklarının, şirketin ticaret sicil memurluklarıncaya tescil edildikleri tarihten; anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortaklarının yönetim kuruluna seçildikleri tarihten; gelir vergisinden muaf olanların ise esnaf ve sanatkar siciline kayıtlı oldukları tarihten; tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar için tarımsal faaliyetlerinin kanunla kurulu ilgili meslek kuruluşlarıncaya veya kendilerince, bir yıl içinde bildirilmesi halinde kaydedildiği tarihten, bu süre içinde bildirilmemesi halinde ise bildirim Kuruma yapıldığı tarihten; köy ve mahalle muhtarları için seçildikleri tarihten; 4 üncü maddenin üçüncü fıkrasında belirtilenler için ise lisans belgesine istinaden fiilen çalışmaya başladıkları tarihten sigortalılıkları başlamaktadır.

4 Bunlar; ticarî kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usûlde gelir vergisi mükellefi olanlar, Gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkar siciline kayıtlı olanlar ile Anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortaklarıdır.

5 Bunlar ise tarımsal faaliyette bulunanlardır.

faaliyetine son veren sigortalıların **ayrılış bildirimlerini** SGK'ya bildirmeyen kuruluşlar ile vergi daireleri hakkında ise yine bir asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

H- Vazife Malullüğüne İlişkin Bildirimlerin Yasal Süresi İçinde Yapılmamasından Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 47'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; kamu idareleri vazife malûllüğüne sebep olan olayı, o yer yetkili kolluk kuvvetlerine veya kendi mevzuatına göre yetkili mercilere derhal, Kuruma da en geç 15 iş günü içinde bildirmekle yükümlüdür. Belirtilen bu süre içinde bildirim yapmayan kamu kurumuna bir asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

I- İhaleyi Kazanan İşverenlerin Bildirilmemesinden Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 90'ıncı maddesinde; "Kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar, ihale yolu ile yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenleri ve bunların adreslerini on beş gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür." hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme göre ihale makamı olan kamu kurumu ihale konusu işi üstlenen yükleniciye ait bilgileri ihale konusu işin yapıldığı yeri çevresine alan Sosyal Güvenlik İl/Merkez Müdürlüğüne 15 gün içinde bildirmek zorundadır.

5510 sayılı Kanun'un 102'inci maddesinin (g) bendinde; "...90'ıncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen kurum ve kuruluşlar ile tüzel kişilere, aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır." hükmüne yer verilmiştir.

Ancak burada bir istisna söz konusudur. Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkındaki Yönetmelik⁶ gereği piyasadan hazır halde alınıp satılan malın teminde kamu kurumunun SGK'ya bildirim yükümlülüğü bulunmamaktadır.

6 29.09.2009 tarih 27012 ikinci mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

İ- Sigortasız Olduğu Tespit Edilenlerin Bildirilmemesinden Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin yedinci fıkrası, "Kamu idareleri ile bankalar, Kurumca sağlanacak elektronik altyapıdan yararlanmak suretiyle, Kurumca belirlenecek işlemlerde, işlem yaptığı kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etmek ve sigortasız olduğunu tespit ettiği kişileri, Kuruma bildirmekle yükümlüdürler." şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 102 nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi ise, "Kanun'un 8 inci maddesinin yedinci fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen kamu idareleri ile bankalara, sigortalı başına aylık asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanır." hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'la getirilen bu yükümlüğü yerine getirmeyen banka ve kamu idarelerine Kurumca idari para cezası uygulanması öngörülmüştür.

Bu maddenin uygulanması ile ilgili olarak SGK tarafından yayımlanan 2011/51 sayılı Genelgede kamu kurumlarının ve bankaların yapması gereken işlemler geniş bir şekilde açıklanmıştır.

J- Kuruluş Aşamasındaki Şirkete Ait Bildirimlerin Yapılmamasından Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; "Şirket kuruluşu aşamasında, çalıştıracağı sigortalı sayısını ve bunların işe başlama tarihini, ticaret sicili memurluklarına bildiren işverenlerin, bu bildirimleri Kuruma yapılmış sayılır. Ticaret sicili memurlukları, kendilerine yapılan bu bildiri en geç on gün içinde Kuruma bildirmek zorundadır."

Bu bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen Ticaret Sicili Memurlukları hakkında ise her bir bildirim yükümlülüğü için bir asgari ücret idari para cezası uygulanmaktadır.

K- İstihdama İlişkin Bildirimlerin Yapılmamasından Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin altıncı fıkrasına göre; "Valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer kamu ve özel hukuk tüzel

kişileri, yapı ruhsatı ve diğer tüm ruhsat veya ruhsat niteliği taşıyan işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeler ile varsa bunların verilmesine esas olan istihdama ilişkin bilgileri, verildiği tarihten itibaren bir ay içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.”

Bu bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer kamu ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında her bir bildirim yükümlülüğü için bir asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

L- Denetim Elemanlarının Görevine Engel Olunmasından Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 114'üncü maddesine göre Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, Kurum müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenleridir.

Kurum müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenlerinin inceleme ve soruşturma görevlerini yerine getirmeleri sırasında işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler görevlerini yapmasına engel olamazlar; engel olanlar hakkında ise eylemleri başka bir suç oluştursa dahi, asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

M- 100'üncü Madde Kapsamındaki Bilgi ve Belgelerin Kuruma Verilmemesinden Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 100'üncü maddesine göre; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar, döner sermayeli kuruluşlar ile diğer gerçek ve tüzel kişiler doğrudan, münferit olarak bilgi ve belge istenmesi hariç olmak üzere kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ise Kurumla yapılacak protokoller çerçevesinde, Devletin güvenliği ve temel dış yararlarına karşı ağır sonuçlar doğuracak hâller ile özel hayat ve aile hayatının gizliliği ve savunma hakkına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla özel kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler dikkate alınmaksızın gizli dahi olsa Kurum tarafından kişilerin sosyal güvenliğinin sağlanması, 6183 sayılı Kanun'a göre Kurum alacaklarının takip ve tahsili ile bu Kanun kapsamında verilen diğer görevler ile sınırlı olmak üzere istenecek her türlü bilgi ve belgeyi sürekli ve/veya belli aralıklarla vermeye, bilgilerin elektronik ortamda görüntülenmesini sağlamaya, gö-

rüntülenen bu bilgilerin güvenliğini sağlamaya, muhafaza etmek zorunda oldukları her türlü belge ile vermek zorunda oldukları bilgilere ilişkin mikrofiş, mikrofilm, manyetik teyp, disket ve benzeri ortamlardaki kayıtlarını ve bu kayıtlara erişim veya kayıtları okunabilir hale getirmek için gerekli tüm sistem ve şifreleri incelemek için ibraz etmeye mecburdurlar.

Kurum tarafından bu madde kapsamında istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde **mücbir sebep olmaksızın vermeyen** kamu idareleri, bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulmuş kurum ve kuruluşlar ile diğer gerçek ve tüzel kişiler hakkında, aylık asgari ücretin beş katı tutarında, **geç verilmesi halinde** ise aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

Ancak 4'üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalılara (eski adıyla SSK'lılara) geçici iş göremezlik ödeneği ödemelerinde 100'üncü maddeye istinaden Kurumca işverenlerden istenilen bildirimlerin **belirlenen süre içerisinde ve elektronik ortamda yapılmaması** halinde sigortalı başına aylık asgari ücretin onda biri, **hiç yapılmaması** halinde ise sigortalı başına aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

N- İşten Ayrılış Bildirgesinin Kuruma Verilmemesinden Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

Hizmet akdine tabi işçi çalıştıran işverenler iş akdi sona eren işçisine ait işten ayrılışını 5510 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde belirtilen süre içerisinde (hizmet akdinin sona erdiği tarihten itibaren 10 gün içinde) SGK'ya bildirmek zorundadır.

Bu bildirim SGK tarafından belirlenen şekle ve usule uygun olarak yapılmayanlar hakkında, bir takvim ayında işlenen bu fiillerden dolayı tutmakla yükümlü bulunan *defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak kaydıyla* **her bir sigortalı için asgari ücretin onda biri** tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

O- Bankalar, Sigorta Şirketleri, Ticaret ve Sanayi Odaları ile Borsalarda Çalışanlara Ait Bildirimlerin Yapılmamasından Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

Sosyal güvende "tek çatı" hedefi ile yapılan sosyal güvenlik reformu ile mülga 506 sayılı Kanun'un geçici 20'nci maddesi kapsamındaki

bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri birliklerin personeli için kurulmuş bulunan sandıkların Sosyal Güvenlik Kurumuna devri öngörülmüştür. Ancak bu öngörü gerçekleşmemiş ve sürekli ertelenmiştir. Nitekim en son 8/4/2013 tarihli ve 2013/4617 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu sandıkların SGK'ya devredilmesi bir yıl daha uzatılmıştır.

Kanunla öngörülen devrin gerçekleşmesi ile birlikte 506 sayılı Kanun'un geçici 20'nci maddesinde yer alan sandıklara, sandık iştirakçiliğinin başlama veya sona ermesine ilişkin bildirim, süresi içinde ya da Kurumca belirlenen şekle ve usule uygun olarak yapmayanlar veya Kurumca internet, elektronik veya benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulduğu halde anılan ortamda göndermeyenler hakkında, bir takvim ayında işlenen bu fiillerden dolayı tutmakla yükümlü bulunulan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak kaydıyla her bir sigortalı veya sandık iştirakçisi için asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanacaktır.

Ö- Genel Sağlık Sigortalılarının Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilere Ait Bilgi Girişlerinin Süresinde Yapılmamasından Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 100'üncü maddesinin altıncı fıkrasına göre; SGK, genel sağlık sigortalılarının bakmakla yükümlü oldukları kişilerin⁷ genel sağlık sigortasından yararlanmalarına esas bilgilerinin, sağlayacağı elektronik alt yapı üzerinden girilmesini kamu idarelerinden, işverenlerden ve bu Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine tabi sigortalılardan (eski adıyla Bağ-Kur'lulardan) isteme yetkisine sahiptir.

Bu hüküm gereği gerekli bilgi girişlerini süresinde yapmayanlar ile bakmakla yükümlü olunan kişi olmayanlara ait bilgi girişi yapanlara asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

7 Bu kişiler; genel sağlık sigortalısının, sigortalı sayılmayan veya isteğe bağlı sigortalı olmayan, kendi sigortalılığı nedeniyle gelir veya aylık bağlanmamış olan eşi, 18 yaşını, lise ve dengi öğrenim veya 5/6/1986 tarihli ve 3308 sayılı Meslekî Eğitim Kanununda belirtilen aday çıraklık ve çıraklık eğitimi ile işletmelerde meslekî eğitim görmesi halinde 20 yaşını, yüksek öğrenim görmesi halinde 25 yaşını doldurmamış ve evli olmayan çocukları ile yaşına bakılmaksızın bu Kanuna göre malül olduğu tespit edilen evli olmayan çocukları ve geçiminin genel sağlık sigortalısı tarafından sağlandığı Kurumca belirlenen kriterlere göre tespit edilen ana ve babasıdır.

P- Şoförlere ve Sanatçılara Ait Bildirimlerin Yapılmamasından Kaynaklanan Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un Ek 6'ncı maddesi ile kısmi süreli çalışan şoför ve sanatçıların (film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları ile müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar ile düşünürler ve yazarlar) sigortalılıkları sağlanmıştır. 2011 yılında getirilen yeni hükümlerle birlikte ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen ve Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma saati süresine göre hesaplanan çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişilerin **sigortalılıkları**, bu madde kapsamında **kendileri tarafından** 30 gün üzerinden prim ödemeleri suretiyle sağlanmaktadır.

Bu madde kapsamında bulunan sigortalıları çalıştıranlar ile çalışanların üye olduğu meslek odası, birlik veya benzeri kuruluşlara bu madde uyarınca getirilecek bildirim ve kontrol yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi halinde her bir fiil için asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır.

R- Tarımsal Kesinti (Tevkifat) İşlemlerine Ait Kabahatler ve Cezaları

5510 sayılı Kanun'un "Primlerin ödenmesi" başlıklı 88'inci maddesinin 12'nci fıkrasında; "4'üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin (4) numaralı alt bendi kapsamında sigortalı olarak tescil edilmiş olanların prim borçlarını, sattıkları ürün bedellerinden borç tutarını geçmemek şartıyla %1 ila %5 oranları arasında olmak üzere kesinti yapılmak suretiyle tahsil etmeye Kurum yetkilidir." hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm ile ilgili olarak Tarımsal Faaliyette Bulunanların Prim Borçlarının Sattıkları Tarımsal Ürün Bedellerinden Kesinti Yapılmak Suretiyle Tahsil Edilmesine Dair Tebliğ 01.03.2013 tarihli ve 28574 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Resmi Gazete'de yayımlanan bu Tebliğ'de yer alan tarımsal kesinti uygulamalarına ilişkin olarak kesinti sorumluları⁸ tarafından yerine getirilmesi

8 Tarımsal faaliyette bulunanlardan satın aldıkları ürün bedelleri üzerinden kesinti yapmakla yükümlü olan gerçek ve tüzel kişiler şunlardır: a) Kamu kurum ve kuruluşları ile kamuya ait ticari işletmeler b) Kamu iktisadi teşebbüsleri c) Sair kurumlar (kooperatif, birlik ve diğer kurumlar) d) Ticaret Şirketleri e) İş ortaklıkları f) Dernekler g) Vakıflar h) Dernek ve vakıfların iktisadi işletmeleri, ı) Zirai kazançlarını, bilanço veya zirai işletme hesabı esasına göre tespit eden çiftçiler i) Gerçek gelirlerini beyan etmeye mecbur olan ticaret ve serbest meslek erbablarıdır.

gereken hususlar 02.07.2013 tarihli 2013/27 sayılı SGK Genelgesinde açıklanmıştır. Bu genelgeye göre kesinti yapmak zorunda olduğu halde kesinti yapmayan veya yaptıkları kesinti tutarlarını süresi içerisinde ve tam olarak Kurum hesaplarına intikal ettirmeyen ya da Tebliğin 7'nci maddesinde belirtilen Kesinti Bildirim Listesini süresi içerisinde göndermeyen gerçek ve tüzel kişiler hakkında 30.03.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32'nci maddesi uyarınca işlem yapılır ve kesinti sorumlularına idari para cezası uygulanmaktadır.

V- SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATINDAN KAYNAKLANAN SUÇLAR VE CEZALARI

Sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan suçlar, sosyal güvenlik kabahatlerinden farklıdır. Yukarıda açıklandığı üzere suça karşılık gelen cezalar korkutmaya yöneliktir ve kefareti gerektirir. Sosyal güvenlik kabahatlerinde ise (idari) yaptırımların amacı düzeni sağlamak ve ilgili muhataplarını (işveren ve sigortalılar) uyarmaktır.

Türkiye'de uygulanmakta olan sosyal güvenlik mevzuatı incelendiğinde bazı eylemlerin “suç” niteliği taşıdığı, işlenen bu eylemler sonundaki cezaların “bağımsız yargı organlarınca” ve “ceza muhakemesi kurallarına göre” verildiği görülmektedir. Bu eylemler aşağıda açıklanmıştır.

A- Denetim Elemanına Karşı Cebir ve Tehdit Kullanılması

5510 sayılı Kanun'un 102'nci maddesinde yer alan idari para cezaları 5754 sayılı Kanunun⁹ 60'ncü maddesi ile yeniden belirlenmiştir. Kanun taslağına bakıldığında 60'ncü maddenin gerekçesi ise şudur: “5510 sayılı Kanun'un 102'nci maddesi; diğer kanunlarda, bu madde de sayılan fiiller için idari para cezası öngörülmüş olsa dahi idari para cezası uygulanabilmesine olanak sağlanması, kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik olarak yapılan denetim ve kontrollerde ibraz edilmesi öngörülen defter veya belgelerin ibraz edilmemesi durumunda öngörülen idari para cezalarının, caydırıcılık özelliğinin korunması, ancak ödeme gücünü de aşacak miktarda olmaması amacıyla idari para cezalarının yeniden belirlenmesi; 5510 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen kamu idareleri ile

9 08.05.2008 tarih ve 26870 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

bankalara sigortalı başına aylık asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanabilmesine imkan sağlayan bir hükmün metne eklenmesi ve madde metninin uygulamada ortaya çıkabilecek tereddütlerin giderilmesidir” (TBMM, 2013).

Yukarıda yer alan madde gerekçesindeki “caydırıcılık özelliğinin korunmasına” yönelik olarak müfettişlerin ya da denetmenlerin görevlerini yapmasını engellemek amacıyla *cebir* ve *tehdit* kullanan işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler hakkında Türk Ceza Kanunu’nun 265’inci maddesinin ikinci fıkrasına göre cezalandırılır.

Türk Ceza Kanunu’nun “Görevi Yaptırmamak İçin Direnme” başlıklı 265’inci maddesinin *ikinci fıkrası* ise aynen; “(2) Suçun yargı görevi yapan kişilere karşı işlenmesi halinde, iki yıldan dört yıla kadar hapis cezasına hükmolunur.” şeklindedir. Aynı maddenin *birinci fıkrası* ise; “(1) Kamu görevlisine karşı görevini yapmasını engellemek amacıyla, cebir veya tehdit kullanan kişi, altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” şeklindedir. 5510 sayılı Kanun’un 102’inci maddesindeki düzenlemeye göre yargı görevi yapan kişiler ile SGK’nın denetim elemanları (müfettişler ve denetmenler) aynı statüde değerlendirilmiştir. Dolayısıyla bir hakim veya savcuyu tehdit etmekle bir denetmen veya müfettişi tehdit etmek aynı şeydir. SGK’nın denetim elemanına bu suçu işleyenler hakkında ayrıca asgari ücretin on katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

B- Kurumdan Haksız Menfaat Temin Etme Suçu

5510 sayılı Kanun’un 71’inci maddesinin ikinci fıkrasında; “Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin kendi adına bir başkasının sağlık hizmeti almasını veya Kurumdan haksız bir menfaat temin etmesini sağlaması yasaktır. Bu fiilleri işleyenlerden Kurumun uğradığı zararın iki katı kanunî faiziyle birlikte müştereken ve müteselsilen tahsil edilir ve ilgililer hakkında 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu hükümleri uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

Bu madde hükmü uyarınca genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, kendi adına bir başkasının sağlık hizmeti almasına veya Kurumdan haksız bir menfaat temin etmesine sebebiyet vermesi halinde, Kurumun uğradığı zararın iki katı kanuni faiziyle birlikte hem genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olduğu kişiden hem de haksız

şekilde sağlık hizmetinden faydalanan kişiden müstereken ve müteselsilen sorumluluk esaslarına ve genel hükümlere göre tahsil edilmektedir. Ayrıca, bu kişiler hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun ilgili hükümlerine istinaden işlem yapılmasını için Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunmaktadır.

C- Sahte Sigortalı Bildirme Suçu

Bir kişinin sigortalı olabilmesi için fiili (eylemli) çalışması gerekmektedir. Bununla ilgili olarak Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 16.06.1999 tarih 1999/21-508 Esas ve 1999/525 no'lu Kararında, "Bir kimsenin sigortalı sayılabilmesi için işe giriş bildirgesinin verilmesi yeterli olmayıp çalışma olgusunun varlığının" zorunlu olduğunu açıkça belirtilmiştir. Ayrıca Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 08.07.2010 tarih 2010/6607 Esas, 2010/10572 no'lu Kararında sigortalılık niteliğinin kazanılması için "eylemli çalışma" olgusunun varlığını şart koşmuştur. Dolayısıyla fiili çalışmaya dayanmayan bildirimler sahte sigortalılık kapsamında değerlendirilmektedir.

5510 sayılı Kanun'un Ek 2 inci maddesi Ekonomi Bakanlığınca sağlanan prim teşviklerine ilişkin hükümleri içermektedir. Ek 2 inci maddede; "Bu Kanun gereğince yapılan kontrol ve denetimlerde, çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği veya bildirilen sigortalının fiilen çalışmadığının tespit edilmesi halinde işverenler bir yıl süreyle bu maddeyle sağlanan destek unsurlarından yararlanamaz. Bu madde kapsamındaki teşvikten yersiz olarak faydalandığının tespiti halinde işverenden yararlanan teşvik tutarı gecikme zammı ve gecikme cezası ile birlikte tahsil edilir. Ayrıca, işyerinde sigortalının fiilen çalışmadığı halde bildirildiğinin tespit edilmesi halinde işveren hakkında Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulur." hükmüne yer verilmiştir. 5510 sayılı Kanunda sahte sigortalılık bildirimleri ile ilgili başka bir hüküm yoktur.

Sahte sigortalı bildirimlerine ilişkin hükümler sosyal güvenlikle ilgili ikincil mevzuatta daha geniş yer almaktadır. Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 24 üncü maddesinde; "Kurumca hizmet kayıtları Kurumun denetim ve kontrole görevli memurlarınca veya kamu idarelerinin denetim elemanlarınca düzenlenen raporlarda gerçeğe aykırı hizmet kazandırıldığının veya hatalı ve eksik kayıt bulunduğunun tespit edilmesi hallerinde düzeltilir, iptal edilir veya yeni kayıt oluşturulur." hükmü yer almaktadır.

Yine sahte sigortalılık bildirimlerine ilişkin Fazla veya Yersiz Ödemelerin Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre;

- Kuruma verilen veya ibraz edilen belgelerle **gerçeğe aykırı bildirimde bulunulması**,

- Kanunda öngörülen şartlar yerine gelmediği hâlde, **sahte bilgi ve belgelerle sağlık hizmetleri ve diğer haklardan, ödeneklerden yararlanılması ile gelir veya aylık bağlatılması ve**

- **Sahte hizmet kazandırılmak suretiyle sağlık hizmetleri ve diğer haklardan, ödeneklerden yararlanılması ile gelir veya aylık bağlatılması**,

hallerinde Kurumun yanlış işlem ve ödeme yapmasına sebebiyet veren ve bu suretle adına borç tahakkuk ettirilen ve/veya borç tahakkuk ettirilmemesine neden olan kişiler hakkında Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunmaktadır.

D- Durum Değişikliğini Bildirmeme Suçu

Fazla veya Yersiz Ödemelerin Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre, "Gelir ve aylıklarının kesilmesi gerektiği halde durumun gizlenmesi ve/veya bildirilmemesi" ilgililerin kasıtlı ve kusurlu davranışları kapsamında değerlendirilmektedir. Buna göre SGK'dan aylık/gelir alan kişilerin, aylığın kesilmesini gerektirecek durum değişikliklerini bildirmemeleri ve bu davranışlarından dolayı Kurumun yanlış işlem ve ödeme yapmasına sebebiyet vermeleri halinde Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunmaktadır.

Ayrıca Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 84'üncü maddesinde, "... durum değişikliklerinin en geç bir ay içinde Kuruma bildirilmemesi durumlarında oluşan Kurum zararının, kanunî faiziyle ödenmesinden ilgililer sorumludurlar. Gerçeğe aykırı bildirim suç oluşturması hâlinde, bunlar hakkında ayrıca suç duyurusunda bulunulur." hükmü yer almaktadır.

E- Tarımsal Kesinti (Tevkifat) İşlemlerindeki Suçlar

Daha önce de belirtildiği üzere tarımsal faaliyette bulunanlardan satın aldıkları ürün bedelleri üzerinden kesinti yapmakla yükümlü olan gerçek

ve tüzel kişiler tarımsal faaliyette bulunanlardan satın aldıkları ürün bedelleri üzerinden prim borçlarına mahsuben ve borç tutarını geçmemek şartıyla %2 oranında kesinti yapmak zorundadırlar.

Kesinti yapmak zorunda olduğu halde kesinti yapmayan veya yaptıkları kesinti tutarlarını süresi içerisinde ve tam olarak Kurum hesaplarına intikal ettirmeyen ya da Tebliğin 7'nci maddesinde belirtilen Kesinti Bildirim Listesini süresi içerisinde göndermeyen gerçek ve tüzel kişiler hakkında 30.03.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32'nci maddesi uyarınca işlem yapılır ve kesinti sorumlularına idari para cezası uygulanmaktadır.

Diğer taraftan;

- a) 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin (4) numaralı alt bendi kapsamına girmeyenlerin,
- b) Bu kapsama girmekle beraber sigorta prim borcu olmayan veya bu borçlarını taksitlendirenlerin,
- c) Kesinti muafiyet belgesi almış olanların

Kanun kapsamına giren üreticilere ait ürünleri, kesinti yapılmaması için kendi adlarına sattıklarının tespit edilmesi halinde, bu kişiler hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun ilgili maddelerine göre işlem yapılmak üzere suç duyurusunda bulunulmaktadır.

SONUÇ

Özetlemek gerekirse sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan ihlallerin bir kısmı kabahat niteliğini taşımakta bir kısmı ise Türk Ceza Kanunu'nun genel nitelikli hükümleri devreye girdiğinden suç niteliğini taşımaktadır. Kabahatlerin işlenmesi halinde idari bir yaptırım olarak ilgililer hakkında değişen oranlarda ve miktarlarda *idari para cezaları* uygulanmaktadır. Suç niteliği olan ihlallerde ise yasal işlem yapılmaktadır. Yasal işlem gerektiren sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan suçlar ise şunlardır: Denetim elemanına karşı cebir ve tehdit kullanma, Kurumdan haksız menfaat temin etme, sahte sigortalı bildirme, durum değişikliğini bildirmeme ve tarımsal kesinti (tevkifat) işlemlerindeki ihlallerdir. Suç niteliğindeki bu fiillerin işlenmesi halinde SGK tarafından *suç duyurusunda* bulunulmaktadır.

Türkiye’de yürürlükte olan sosyal güvenlik mevzuatını incelediğimizde sosyal güvenlik bilincini artırmaya, kayıt dışı istihdamı önlemeye ve sui-istimallere karşı caydırıcılığın artırılmasına yönelik olarak kurallar belirlendiği anlaşılmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki bu kuralların Kanunda, yönetmeliklerde, tebliğlerde ve genelgelerde yer alması karmaşıklığa neden olmaktadır. Bu karmaşıklık sigortalıların ve işverenlerin mevzuata uyumunu olumsuz etkilemektedir. Diğer taraftan gerek idari para cezalarının gerekse suç duyurularının Kanun haricindeki diğer mevzuatta (yönetmelik, tebliğ gibi) yer alması “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesine aykırıdır. Bu nedenle mevcut dağınıklığın giderilerek tüm yaptırımların Kanunda toplanması daha uygun olacaktır. Örneğin, Türkiye’de tüm vergisel suç ve cezalar Vergi Usul Kanunu ile düzenlenmiştir. Benzer şekilde sosyal güvenlik kabahat ve suçlarına ilişkin tüm düzenlemeler de “**Sosyal Güvenlik Usul Kanunu**” adı altında birleştirilmelidir.

Kanunların (ya da ikincil mevzuatın) muhatapları tarafından iyi anlaşılması ve içselleştirilmesi yine Kanunları uygulayanlar açısından çok önemlidir. Anlaşılmayan bir kanuna “itaatden” bahsedilemez. Sosyal güvenlik mevzuatının birincil kaynağı olan 5510 sayılı Kanun, dili itibariyle anlaşılması zor bir kanundur. Bu durumu kanıtlayan anket çalışmasında “Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılardır.” ifadesine 470 denetim elemanının (SGK’nın kendi çalışanları) %37,9’u kesinlikle katılmıyorum, %45,3’ü katılmıyorum, %6,8’i kararsızım yanıtlarını vermiştir. Ankete katılan denetim elemanlarının sadece %10’u sosyal güvenlik mevzuatını açık ve anlaşılır bulmaktadır (Demir, 2013:154). Dolayısıyla yasayla belirlenen cezaların içselleştirip tam olarak uygulanması –ki kanunlar uygulandığı zaman amacına ulaşır- için sosyal güvenlik mevzuatının sadeleştirilerek daha anlaşılır hale getirilmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenlik kabahatlerine ilişkin hükümler incelendiğinde işe giriş bildirgesi verilmeme kabahatinin tekerrürü haricinde diğer kabahatlerde tekerrüre ilişkin bir hükmün olmadığı anlaşılmaktadır. Tekerrür halinde bile sadece idari para cezası ile yetinilmiştir. Halbuki bazı ülkelerde hapis cezası da yer almaktadır. Örneğin Almanya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İsveç, İsviçre, Japonya ve İngiltere gibi OECD ve AB üyesi ülkelerde kayıt dışı işçi çalıştırıldığında işverenler hakkında 4.000 Euro’dan başlayıp 1.000.000 Euro’ya varan para cezaları uygulanmaktadır. Bunun yanında 1 yıl ile 10 yıl arasında değişen hapis cezaları da söz

konusudur. Bazı ülkelerde de (Örneğin, Almanya, Finlandiya, Japonya gibi) uygulanan idari para cezaları ile hapis cezaları sadece işverene değil kayıt dışı çalışan kişi hakkında da uygulanmaktadır (Tekinarıslan, 2013). Avusturya’da kayıt dışı işçi çalıştırmaya karşı uygulanacak cezaların ödenmemesi durumunda ise 2 haftaya kadar hapis cezası da verilmektedir (Akdeniz, 2008:94). Türkiye’de ise işverenlere uygulanan idari para cezaları neredeyse rutin haline gelmiş olan af/yapılandırma uygulamaları ile silinmektedir. Gerek denetimi gerekse cezaları etkisizleştiren af/yapılandırma uygulamaları tamamen kaldırılmasa bile en azından **denetime istinaden tahakkuk eden idari para cezaları** af/yapılandırma uygulamaları kapsamı dışında bırakılmalıdır.

Ülkemiz yıllardır kayıt dışı istihdam ile mücadele etmektedir. Kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik hükümler sosyal güvenlik mevzuatında bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdam oranı %50’lerden %30’lara düşse de cezaların yeterince caydırıcı olmadığı açıktır. Bu nedenle sosyal güvenlik kabahatleri tekrar değerlendirilerek OECD ve AB üyesi ülkelerdeki gibi daha caydırıcı hükümler getirilmelidir. Kabahat niteliğindeki bir eylemin aynı kişi tarafından **3 üncü veya 4 üncü defa tekrürü halinde** artık o eylem suç kapsamında değerlendirilmeli ve hapis cezaları yer almalıdır.

SGK’ yı zarara uğratan sahte sigortalılık olayının yanında “sahte işverenlik” de sosyal güvenlik mevzuatında yer almalıdır. Herhangi bir malvarlığı olmayan sahte işverenlerden SGK, alacaklarını tahsil edememektedir. Bu durum sosyal güvenlik açıklarını artıran önemli bir faktördür. Dolayısıyla sahte sigortalılığın yanında sahte işverenlikle ilgili daha geniş ve caydırıcı hükümlere Kanunda yer verilmelidir.

Kaynakça

Akdeniz, Selim (2008), “Denetim Elemanlarının Avrupa İstihdam ve Sosyal Politikası Hakkında Mesleki Eğitimi”, SGK, Leonardo Da Vinci Hareketlilik Projesi.

Akın, Engin ve Faruk Mutlu (2011), 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu Hükümleri Çerçevesinde 5549 Sayılı Kanunda Yer Alan Yükümlülükler, (Ankara: Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı), Yayın No: 20.

- Aslan, M. Yasin (2009), “İdari Yaptırımlar”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (85):187-188.
- Bozkurt, Enver (2005), “Genel Hukuk Bilgisi”, (Ankara: Asil Yayın Dağıtım).
- Bulut, Mehmet (2010), “Sosyal Parafiskal Yükümlülükler Yönüyle Sosyal Güvenlik Usul Hukuku”, (Ankara: Bilge Yayınevi).
- Çelik, Nuri (2013), *İş Hukuku Dersleri* (İstanbul: Beta Yayınları).
- Çolak, Haluk ve Uğurtan Altun (2007), “Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (69):241.
- Demir, Müslim (2013), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği)”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Erdoğan, Burcu (2012), “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, *Ankara Barosu Dergisi* (2):274.
- Göktürk, Neslihan, İzzet Özgenç, İlhan Üzülmüş (2012), “Ceza Hukukuna Giriş”, (Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2476, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1447).
- Gözler, Kemal (2013), “Hukukun Temel Kavramları” (Bursa: Ekin Yayınları).
- Karabulut, Mustafa (2008), (AYM Kararları) İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, (Ankara: Turhan Kitabevi), s. 11.’den aktaran Burcu Erdoğan (2012/2), “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, *Ankara Barosu Dergisi*, (2): 249.
- Karakaş, İsa ve Ali Karakaş (2007), “Asgari İşçilik Uygulamaları İhtilaflar İtiraz ve Dava Yolları” (Ankara: Adalet Yayınevi).
- Mahmutoğlu, Fatih Selami (2013), “Suç-Kabahat Ayırımı-İdari Ceza Hukukunun Temelleri”, http://fsmahmutoğlu.av.tr/pdf/e347388642006e588cf-2c697c444aa95c3fa57_d778180_90242.pdf (10.12.2013).
- Resmi Gazete*, 29.09.2009 tarih 27012 İkinci Mükerrer Sayı.
- Şenyüz, Doğan (2005), “Vergi Ceza Hukuku”, 3. Baskı, (Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları).
- TBMM (2013), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss119.pdf> (15.12.2013).
- Tekinarslan, Mehmet (2013), “İstihdamın Geliştirilmesi ve Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele”, ÇSGB, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/dialogueconf/kadim.pdf> (12.12.2013).
- Türk Dil Kurumu (2013), http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.52a189d1990447.54660587 (05.12.2013).
- Türk Dil Kurumu (2013), http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.52a1831b14a5c5.66572331 (05.12.2013).

“İnsana Yakışır İş” Kavramı Bağlamında Türkiye’de Ev Hizmetinde Çalışan Kadınlar

Domestic Women Worker in Turkey in the Context of “Decent Work”

Sinem YILDIRIMALP*

Emel İSLAMOĞLU**

ÖZ

1999 yılında ILO tarafından gündeme getirilen ve ILO’nun temel hedefi haline gelen insana yakışır iş kavramı istihdam, sosyal koruma, çalışma yaşamına ilişkin temel haklar ve sosyal diyalog olmak üzere dört temel hedef üzerine kurulmuştur. Bugün tüm dünyada ve Türkiye’de insana yakışır işler yaratmada önemli sorunlar yaşanmaktadır. Türkiye’de özellikle kadınlar erkeklere göre insana yakışmayan işlerde daha çok istihdam edilmektedirler. Türkiye’de kadınlar daha çok enformel sektörde, düşük ücretlerle, güvencesiz bir şekilde ve kötü koşullarda çalışmaktadır. Ayrıca ülkemizde kadınların daha çok eğitim, bakım, temizlik işlerinin yer aldığı hizmetler sektöründe çalıştığı görülmektedir. Son yıllarda Türkiye’de ev hizmetinde çalışma da yaygın bir istihdam alanı haline gelmektedir. Ancak Türkiye’de ev hizmetinde çalışanların, güvencesizlik, düşük gelir, örgütlenememe ve çalışma süreleri vb. birçok sorunları bulunmaktadır. Bu çalışma ile Türkiye’de ev hizmetinde çalışan kadınlar için insana yakışır iş açığının ulaştığı boyutlar incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmanın sonunda, Türkiye’de insana yakışır iş açığının en belirgin ve derin olarak ev hizmetinde çalışan kadınlarda görüldüğü ve bu yüzden de ILO’nun ev işçileri için insana yakışır iş sözleşmesinin acil olarak imzalanması ve uygulanması gerekliliği tespit edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: İnsana yakışır iş, ev hizmeti, ev hizmetinde çalışan kadınlar, Türkiye

ABSTRACT

The concept of decent work was launched in 1999 as a main goal which based on four components including employment, social protection, fundamental rights of working life and social dialogue by ILO. Presently, the creation of decent work has serious problems in Turkey and all over the world. Especially, women are employed indecently in the informal sector with low wages and insecurity at poor conditions than men in Turkey. Additionally, women are mostly employed in service sector such as in education, care and cleaning services. And recently, there has been an increase at insecure, low-waged, disorganized home-based work in Turkey. The purpose of this study is to examine the dimensions of decent work deficit for women at home-based work. At the end of the study, it is possible to say that the decent work deficit for women at home-based work is the most profound and prominent case. Therefore, the ratification and validation of the convention about decent work for domestic workers is a necessity.

Keywords: Decent work, domestic work, domestic worker, Turkey

* Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ssac@sakarya.edu.tr

** Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, emelc@sakarya.edu.tr

(Makale gönderim tarihi: 22.05.2014 / Kabul tarihi: 03.07.2014)

GİRİŞ

Küreselleşmeyle birlikte yaşanan değişim ve gelişmeler işgücü piyasalarını etkilemiş, işsizlik ve istihdam sorunları ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. Küreselleşen dünya ekonomisinin beraberinde getirdiği istihdam sorunları, insana yakışır iş talebini ortaya çıkarmıştır. Eşitlik, güvenlik ve saygınlık koşullarında kadın ve erkekler için verimli ve insana yakışır iş olanaklarının sağlanması olarak tanımlanan insana yakışır iş kavramı, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1999 yılında gündeme getirilmiş ve ILO'nun temel hedefi haline gelmiştir.

İstihdam, sosyal koruma, çalışma yaşamına ilişkin temel haklar ve sosyal diyalog olmak üzere dört temel unsur üzerine kurulu olan insana yakışır iş yaratmada dünyada önemli sorunlar yaşanmaktadır. Ülkeler uygun istihdam fırsatlarının eksikliği, yetersiz sosyal koruma, çalışanların temel haklarının tanınmaması ve sosyal diyalogun ihmal edilmesi nedeniyle insana yakışır iş açığı sorunu ile karşılaşmaktadır. Özellikle kadınlar erkeklerle göre daha fazla insana yakışmayan işlerde istihdam edilmektedirler. Dünyanın pek çok yerinde istihdamın niceliğinde ve niteliğinde önemli cinsiyet uçurumu yaşanmakta, kadınlar erkeklere göre daha fazla enformel ekonomide güvencesiz şekilde çalışmaktadırlar.

Dünyada insana yakışır iş açığının ulaştığı boyutların aynısını Türkiye'de de görmek mümkündür. Türkiye'de insana yakışacak nitelikte yeni işleri yaratmakta güçlük çekmekte ve kadınların büyük bölümü enformel sektörde, düşük ücretlerle, güvencesiz, kötü koşullarda çalışmaktadır. Ayrıca Türkiye'de kadınların toplumsal cinsiyet rollerine uygun görülen eğitim, bakım, temizlik işlerinin yer aldığı hizmetler sektöründe çalıştığı görülmektedir. Çalışan kadının evi ile işi arasındaki boşlukları ve yetersizlikleri doldurmak amacıyla ortaya çıkan ev hizmetinde çalışma, kadınlar için önemli bir istihdam alanı haline gelmiştir. Bu durum insana yakışır işin, güvencesizlik, düşük gelir, örgütlenememe ve çalışma süreleri gibi birçok sorunları bulunan ev hizmetinde çalışan kadınlar açısından analiz edilmesini önemli kılmaktadır.

Bu çalışma ile insana yakışır işin göstergelerinden hareketle, Türkiye'de insana yakışır iş açığının ulaştığı boyutların, ev hizmetinde çalışan kadınlar özelinde analiz edilmesi amaçlanmaktadır. İnsana yakışır iş bağlamında Türkiye'de ev hizmetinde çalışmanın değerlendirilmesi, gerek ev

işçilerinin sorunlarının çözümüne yönelik politika geliştirmede ve 189 sayılı sözleşmenin imzalanmasının gerekliliği yönündeki çekincelerin giderilmesi noktasında önem taşımaktadır.

Bu çalışmada öncelikle insana yakışır iş kavramı ve Türkiye’de insana yakışır iş anlatılacak daha sonra ev hizmetinde çalışma ile ilgili bilgi verilirken, Türkiye’de ev hizmetinde çalışan kadınların durumu, insana yakışır işin göstergeleri bağlamında analiz edilecektir.

I- İNSANA YAKIŞIR İŞ KAVRAMI

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından resmi olarak ilk kez 1999 yılında gündeme gelen (Ghai, 2003:113) ve “çalışma yaşamında bireylerin temel haklarının korunduğu, yeterli gelir ve sosyal koruma sağlayan üretken iş” olarak tanımlanan insana yakışır iş kavramı, ekonomik ve sosyal dengeli kalkınmada amaç ve araç olarak görülmektedir (ILO, 1999).

İnsana yakışır iş “bireylerin çalışma ve istihdam haklarına, iş sağlığı ve güvenliği koşullarına, sosyal güvenlik olanaklarına, sendikalar ya da diğer temsil ve katılım mekanizmaları aracılığıyla kendilerini ifade etme haklarına atıfta bulunan bir kavramsal çerçeveyi nitelemektedir (Işığışık, 2005:3)”. Kavramı ILO “insana yakışır iş”, işveren tarafı “düzgün iş”, hükümet tarafı “saygın iş” ve işçi tarafı “insan onuruna yakışır iş” olarak kullanmaktadır (Erdut, 2003; TİSK, 2003; Işığışık, 2009; Çetinkaya ve Yıldırım, 2012).

İnsana yakışır işin temel amacı, kadın, erkek tüm bireylere özgürlük, eşitlik, güvenlik ve saygınlık koşullarında insan onuruna uygun istihdam olanağının oluşturulmasıdır. Ancak ILO sadece iş sağlamayı değil, “kabul edilebilir nitelikte iş yaratmayı” hedef almaktadır (ILO, 1999). Tüm toplumlarda hangi işlerin kabul edilebilir, insana yakışır nitelikte olduğuna yönelik genel kabuller bulunmaktadır. Bu doğrultuda insana yakışmayan işleri ifade etmek için kullanılan “insana yakışır iş açığı” kavramı, uygun istihdam fırsatlarının eksikliği, yetersiz sosyal koruma, çalışanların temel haklarının tanınmaması ve sosyal diyalogun ihmal edilmesi olarak ifade edilmektedir (ILO, 2001).

Dolayısıyla insana yakışır iş; istihdam olanaklarının artırılması, çalışma yaşamına ilişkin temel hakların korunması, sosyal koruma ve sosyal diyalogun geliştirilmesi olmak üzere dört temel unsurdan oluşmaktadır

(ILO, 1999; Sengenberger, 2001:39-40; Ghai, 2003:115-135). İnsana yakışır işin unsurlarından birinin dahi yokluğu, işin insana yakışır iş olma özelliğini ortadan kaldırmaktadır (Işığışık, 2005:23; Kapar, 2007:3; ILO, 2001; Trebilcock, 2005). Bu unsurları incelemek, insana yakışır işin özelliklerini ortaya koymada yarar sağlayıcıdır.

A- İstihdam: İnsana yakışır işin ilk unsurunu istihdam olanaklarının artırılması oluşturmaktadır. Üretken iş ve insana yakışır şekilde gelir elde etme olanaklarını geliştirme sorumluluğunu taşıyan ILO, üretken istihdam olmadan, insana yakışır iş hedeflerine ulaşamayacağını belirtmektedir. İstihdamın nicelik ve nitelik boyutunun birlikte ele alındığı bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde oluşturulacak “kabul edilebilir nitelikte işler sağlamak” önem taşımaktadır (ILO, 1999). İstihdamın, bireylerin özgür iradeleriyle gerçekleşmesi, zorla ya da zorunlu çalışma, kölelik gibi kabul edilemeyecek, insan onuruna yakışmayan koşullar içermemesi de gerekmektedir. İstihdamın insana yakışır iş bağlamında taşınması gereken özelliklerinden diğeri ise çocuk emeğinden yararlanmayı önleyecek asgari yaş belirlenerek, bu yaştan altında çalıştırmanın yasaklanmasıdır. Ayrıca kısmi veya tam süreli çalışmanın, çalışanların iradesiyle gerçekleşmesi insana yakışır işin istihdam boyutu için önem taşımaktadır (Kapar, 2004:188-189).

İstihdamın niteliksel boyutunda, çalışma karşılığında uygun gelir elde edebilmek, bu gelirin devamlılığını sağlayabilmek (Anker vd., 2002:22), çalışma saatleri, gece çalışması, ücretli izin, hafta tatili gibi konuları kapsayan çalışma koşulları da önemli yer tutmaktadır (Palaz, 2005:485).

B- Çalışma Yaşamına İlişkin Temel Haklar: Çalışma yaşamına ilişkin temel hakların başında, zorla çalıştırma ve çocuk işçiliğine son verilmesi, ayrımcılığın ortadan kaldırılması, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık hakkının tanınması gelmektedir (Ghai, 2003:125-128). Bu haklar, ILO’nun temel sorumluluk alanlarının başında gelmektedir. Nitekim ILO, 1998 tarihinde “Çalışma Yaşamında Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi”ni kabul etmiştir. Bildirge’de yer alan temel ilke ve hakları; çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması, zorla ve zorunlu olarak çalıştırmanın her türlü biçiminin ortadan kaldırılması, örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının etkin bir biçimde tanınması, istihdam ve meslekte ayrımcılığın ortadan kaldırılması başlıkları altında toplamak mümkündür

(Işığışık, 2009:321). Birçok ülke çalışanların sendika kurma, toplu pazarlık yapma haklarını uluslararası ve ulusal belgelerde tanımış, gerçekleştirme yükümlülüğü altına girmiştir. Ancak dünyadaki tüm çalışanlar içinde sendika üyesi olan ve toplu sözleşme kapsamında yer alanların sayısının çok az olduğu bilinmektedir. Gerçekte örgütlenmeye en çok ihtiyaç duyan enformel ekonomide, kamuda, küçük işyerlerinde, tarımda, ev eksenli çalışanlar ile göçmenler, örgütlenme sorunları ve engelleri nedeniyle korunmasız şekilde çalışmaktadırlar (Kapar, 2007:8). Çalışanların hakları arasında incelenen bir diğer konu çalışma hayatında ayrımcılık, çalışanların istihdamda adil, eşit davranış görmedir. Cinsiyet, ulusal köken, ırk, yaş, din temelinde yapılan her türlü ayrımcılığın yasaklanması (Kapar, 2004:189), insana yakışır iş açısından önem taşımaktadır. Çalışma hayatında ayrımcılığa maruz kalan grupların başında kadınlar bulunmaktadır. Kadınlar işgücü piyasasına girme konusunda erkeklerle kıyaslandığında daha fazla sorun yaşamakta, işgücüne katılmayı başaran kadınlar ise işe alma, işten çıkarma, ücretlendirme, terfi gibi konularda ayrımcılık yaşamaktadırlar (Palaz, 2005:490).

C- Sosyal Koruma: Amacı çalışanlar ve aileleri için yaşam risklerinin finansal sonuçlarına karşı koruma sağlamak (Anker vd., 2002:53) olan sosyal koruma, insana yakışır işin önemli unsurunu oluşturmaktadır. ILO uygun standartlar koyarak, üye ülkelerin etkili sistemler geliştirmelerine yardımcı olarak alanda öncü rol oynamaktadır (ILO, 1999).

Herkese ayırım gözetmeksizin, sosyal risklere karşı ekonomik güvence sağlayarak, insan onuruna yaraşır en az yaşam düzeyi sağlamaya çalışan (Işığışık, 2009:317) sosyal koruma, bireyi hastalık, sakatlık, analık, yaşlılık, işsizlik ve işten kovulma durumlarında korumaktadır. Ayrıca iş kazaları ve meslek hastalıklarını önleme, ağır çalışma koşulları ve sürelerinden korumayı da kapsamaktadır (Sengenberger, 2001:40).

Günümüzde sosyal güvenliğe olan gereksinimi arttırmakta iken, sosyal güvenliğin sağladığı korumaya erişemeyen ve sosyal güvenlik dışlanan çok sayıda kişinin olduğu görülmektedir. Bu kişilerin önemli bir kısmı yoksulluk ve yoksunluk içinde yaşamaktadırlar (Kapar, 2007:7). Bu nedenle son yıllarda insana yakışır iş bağlamında sosyal güvenliğin önemi daha sıklıkla ifade edilmektedir. Özellikle toplam çalışan nüfusun küçük bir kısmının formel ekonomide ücretli olarak çalıştığı gelişmekte

olan ülkelerde, sosyal güvenlik sistemi insanların zorunlu ihtiyaçlarını karşılamada başarısız olmaktadır (Ghai, 2003). Bu durum sosyal güvence ve koruma olmaksızın insana yakışır işlerin de olamayacağı gerçeğini gözler önüne sermektedir.

İnsana yakışır iş için sosyal güvenlik ele alındığında iş sağlığı ve güvenliği de (Işığışık, 2009:318) dünyada ve ülkemizde hassasiyetle ele alınarak, hukuki düzenlemeler yapılmaktadır. Ancak başta enformel sektör olmak üzere uygulamada karşılaşılan aksaklıkların giderilemediği görülmektedir.

D- Sosyal Diyalog: ILO tarafından güç sorunların çözümüne katkı sağlayan, sosyal bütünlüğü geliştiren bir araç olarak ifade edilen sosyal diyalog (ILO, 1999:39), ekonomik ve sosyal politikalar, çalışma hayatı ile ilgili ortak konuların müzakere edildiği, bilgi alışverişi yapıldığı ve karşılıklı olarak danışıldığı bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Anker vd., 2002:55).

Ghai (2003)'ya göre sosyal diyalog, genellikle ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesi ile ilgili olarak işçi ve işveren arasında, işletmenin fonksiyonlarına katılıma ilişkin çalışanlar ve yönetim arasında ve sosyal ve ekonomik politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile ilgili olarak sosyal taraflar ve hükümet temsilcileri arasında üç farklı düzeyde gerçekleşmektedir.

Farklı kesimlerce farklı kavramlar çerçevesinde ele alınan insana yakışır işin farklı kategorilerdeki bireyler için ayrı tanımlandığı görülmektedir. Bu durum, insana yakışır iş kavramının geniş açıdan değerlendirilmesine imkan vermektedir. Buna göre insana yakışır iş, çocuklar, yetişkinler, işsizler, yaşlılar, genç işsizler ve kadın işgücü için ayrı anlamlar ifade etmektedir. Çocuklar için insana yakışır iş, çocuk emeğine son verilmesi, eğitim olanaklarından mahrum kalmama ve asgari yaş sınırının korunmasını ifade ederken, yetişkinler için kendilerinin ve bakmakla yükümlü oldukları ailelerinin ihtiyaçlarını karşılayabilecek ücretin sağlanması, fazla çalışmanın önlenmesi anlamını taşımaktadır. İşsizler için, iş olanağının sağlanmasını, yaşlılar için ihtiyaçlarını giderebilecek düzeyde emekli aylığını ifade etmektedir. Genç işsizler ve kadın işgücü için ise insana yakışır işin, işsizler ve yetişkinler için taşıdığı anlamla eş anlam taşıdığı görülmektedir (Işığışık, 2005:6; Işığışık, 2009:312; Erdut, 2003:148).

İnsana yakışır iş yaratılması ve yaratılan işlerin kalitesi anlamında dünyanın pek çok yerinde önemli bir cinsiyet uçurumu yaşanmaktadır. Kadınlar erkeklere göre daha düşük ücretli, güvencesiz ve düşük verimlilikteki, yani insana yakışmayan işlerde daha çok istihdam edilmektedirler. Aslında günümüzde dünyada daha çok kadın işgücü piyasasına katılmakta, ancak katılımdaki artış cinsiyet uçurumunu azaltmaya yetmemektedir (ILO, 2008). Kadınların erkeklere göre daha çok insana yakışmayan işlerde istihdam edilmesi, insana yakışır işi kadın özelinde değerlendirmenin daha büyük önem taşıdığını ortaya koymaktadır.

II- TÜRKİYE’DE İNSANA YAKIŞIR İŞ BAĞLAMINDA KADINLAR

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye de insana yakışır nitelikte işlerin yaratılmasında güçlük çekmekte ve insana yakışır iş açığının önemli bir sorun olduğu görülmektedir. İnsana yakışır iş açığı Türkiye’de cinsiyet boyutuyla değerlendirildiğinde, kadınların erkeklere oranla dezavantajlı konumda olduğu görülmektedir (Çetinkaya ve Yıldırım, 2012).

İşgücü piyasası açısından değerlendirildiğinde kadınların erkeklerle göre işgücü piyasasına katılımı ve istihdamı düşük düzeylerde seyretmektedir. 2013 yılı TÜİK verilerine göre işgücüne katılım oranının erkeklerde %71,5, kadınlarda %30,8, istihdam oranının ise erkeklerde %65,2, kadınlarda % 27,1 düzeyinde olduğu görülmektedir (TÜİK, 2014). Kadınların işgücüne katılım ve istihdam oranlarının düşük olması, eğitim düzeylerinin düşüklüğü ve köyden kente göç sonucunda kentlerde kadınların yeterli iş imkanları bulamayışı gibi unsurlar ile açıklanabilir.

Türkiye’de kadınların ücretli çalışma durumunda ise erkeklere göre daha düşük ücretlerle kadınsı mesleklerde ve güvencesiz bir şekilde çalıştıkları görülmektedir. Ayrıca kırdan istihdam edilen kadınlar büyük ölçüde ücretsiz aile işçisi olarak, kentte kayıt dışı sektörde asgari ücretin altında, düzensiz işlerde çalışmaktadırlar (Gül, 2005:29).

Günümüzde yeni formel iş alanlarının yaratılmaması, eğitim, vasıf düzeylerinin düşüklüğü kadınları enformel sektörde kayıt dışı olarak çalışmaya zorlamaktadır. Kadınlar arasında enformel sektörde çalışmanın yaygın olması Türkiye’de kadınlar arasında kayıt dışılığı yükseltmektedir (Çetinkaya ve Yıldırım, 2010). 2013 yılı TÜİK verilerine göre, her-

hangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışan kadınların oranı %52 iken erkeklerde bu oran %30,2'dir (TÜİK, 2014). Enformel sektörde çalışan kadınlar sosyal güvenceden yoksun, düşük ücret ve çoğu zaman olumsuz çalışma koşulları ile istihdam edilmektedirler. Dolayısıyla enformel sektörde çalışma hayatına giren kadınlar, istihdamın niteliği, sosyal koruma, çalışma hakları ve sosyal diyalog açısından olumsuz şartlarda çalışmaktadırlar (Çetinkaya ve Yıldırım, 2012).

Türkiye'de cinsiyete dayalı işbölümünün çalışma yaşamına etkisi dolayısıyla kadın ve erkek istihdamında meslek grubu açısından ciddi farklılıklar bulunmakta ve kadınların erkeklere göre daha çok nitelik veya mesleki vasıf gerektirmeyen işlerde çalıştığı görülmektedir (SOSYAL-İŞ, 2010:20). 2013 yılı TÜİK verilerine göre kadınların yaklaşık %46'sı tarım-hayvancılık işleri ve nitelik gerektirmeyen işlerde çalışırken, erkeklerde bu oran %27,5'de kalmaktadır (TÜİK, 2014).

Sektörel dağılıma bakıldığında ise 2013 yılı verilerine göre kadınların %37'sinin tarım sektöründe ve %47,7'sinin ise 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 çalıştığı görülmektedir (Uçar, 2011:40).

Ülkemizde çalışma yaşamında ayrımcı tutum ve davranışların önlenmesine yönelik, eşit işe eşit ücret başta olmak üzere birçok ILO standart ve normunun benimsenmesine rağmen uygulamada kadın ve erkek işgücü arasında, işe alma, işten çıkarma, ücretlendirme ve terfi konularında kadın işgücü aleyhine ciddi sorunlar yaşanmaktadır (Işığışık, 2005:145).

Türkiye'de kadınların yaşadıkları temel ayrımcılığın ücret eşitsizliği olduğu görülmektedir. Türkiye'de işgücü piyasasına girme olanağına sahip kadınların büyük bölümü düşük ücretli işlerde istihdam edilmekte, erkeklerin yaptıkları işlerle eşdeğerde işler yaptıkları durumlarda dahi eşit ücret almaları mümkün olmamaktadır. Yapılan çalışmalar, özellikle özel sektörde kadın ve erkek ücret ortalamaları arasında önemli bir fark (%50'inin üzerinde) söz konusu olduğunu, eğitim ve iş tecrübesi gibi faktörler aynı olsa bile kadın ve erkekler arasında ciddi eşitsizlik olduğunu ortaya koymaktadır (KEİG, 2009:15).

Ayrıca ülkemizde kadın çalışanların, erkeklere nazaran sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme olanağından daha az yararlandığı bilinmektedir.

Görüldüğü üzere Türkiye’de insana yakışır iş yaratma noktasında güçlükler yaşanmakta, bu durumdan en çok kadınlar etkilenmektedir. Türkiye’de kadınlar daha çok enformel sektörde, düşük ücretlerle, güvencesiz ve kötü koşullarda çalışmaktadır. Ayrıca ülkemizde kadınlar toplumsal cinsiyet rollerine de uygun görülen eğitim, bakım, temizlik işlerinin yer aldığı hizmetler sektöründe çalışmaktadırlar. Son yıllarda Türkiye’de ev hizmetinde çalışma da yaygın bir istihdam alanı haline gelmekte ve bu durum insana yakışır işin ev hizmetinde çalışan kadınlar açısından analiz edilmesini önemli kılmaktadır.

III- TÜRKİYE’DE EV HİZMETİNDE ÇALIŞMA

Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de yaygın bir istihdam alanı oluşturan ev hizmetinde çalışma sıklıkla tartışılan sorunlu bir alan olarak ele alınmaktadır. Ev hizmetinde çalışmaya ilişkin ilk sorun, bu istihdam alanının net bir tanımının bulunmaması ile başlamaktadır. İstatistiklerde görünmeyen ve çalışan olarak algılanmayan ev hizmetleri çalışanlarına yönelik birçok ulusal yasada özel ve genel koruyucu düzenlemeler ve tanım bulunmaktadır. Ancak ev hizmeti kavramının tek bir tanımına rastlamak mümkün değildir (Karaca ve Kocabaş, 2009:162). Bu tanım ve istatistiki eksiklikler birlikte değerlendirildiğinde ev hizmetinin görünmeyen bir alana itildiğini söylemek mümkündür (Yıldırım, 2011).

TÜİK, ev hizmetini evlerde yaptırılan hizmet işleri olarak tanımlarken, ev hizmetinde çalışanları; “Bahçıvanlar (özel), bekçi (özel; ev, tarla, mülk vb. benzeyen), evde çalışan aşçılar, evde çalışan dadılar, mürebbiyeler, evde çalışan hizmetçiler, eve gelen özel öğretmen (evde özel ders), evlerde yaptırılan hizmet işleri, gündelikçi, temizlikçi kadınlar, kahyalar, uşaklar, kapıcılar, seyis, şoför (özel)” olarak tanımlanmaktadır. Genel olarak yapılan tanımlara bakıldığında da ev hizmetlerinin, hizmetçi, aşçı, çocuk bakıcısı, uşak, kahya, şoför, bekçi, bahçıvan gibi ev hizmetleri çalışanları tarafından yapılan, bir evin hizmeti ile ilgili işler olarak (Eurofound, 2005; Ramirez-Machado, 2003) tanımlandığını görmekteyiz.

Güzel ve Okur (2004), ev hizmetini, ”kişinin normal yaşamı içerisinde kendisinin yerine getirebileceği ancak çalışma, hastalık, başka işlere daha

fazla zaman ayırma, ev işleri ile kendini yıpratmak istememe gibi nedenlerle yap(a)madığı ve genellikle ev dışından kişilere ücret karşılığı yaptırılan işler” olarak tanımlamaktadırlar.

Türkiye’de ev hizmetlerine ilişkin özel ve genel koruyucu düzenlemelere yer verilmemiştir. Dolayısıyla yasalarda “ev hizmetinin ne olduğu konusunda” herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak doktrin, yargı kararları (Okur, 2004:354) ve Sosyal Sigortalar Kurumu genelgelerinde, ev hizmetinde çalışanların kimler olduğu sayılmaktadır. Bu kapsamda ev hizmetlerinde çalışanlar kavramı, hizmetçi, aşçı, şoför, çocuk bakıcısı (Okur, 2004:355; Tunçomağ, Centel, 2003:38) gibi bedeni çalışmaya dayanan çalışmalar yanında, özel hastabakıcı, özel sekreter, özel ders verenler, mürebbiyeler gibi fikri çalışması (Tunçomağ, 1990:111, Tunçomağ, Centel, 2003:38) ile yönetim ve denetimin ağır bastığı kimseleri kapsamaktadır.

Kadınların çalışma hayatına girmesi ile birlikte çocuk ve yaşlı bakımını da içerecek şekilde genişleyen ev hizmetleri, her hafta farklı bir evi temizleyen işçilerle, dadı ya da hizmetçi olarak çalışan ve bazen çalıştığı evde yaşayan işçileri kapsayan bir istihdam alanını oluşturmaktadır (Erdem ve Şahin, 2008). Ücretli ev işleri olarak da anılan ev hizmeti içinde en yaygın yapılanı ise temizlik işi olarak karşımıza çıkmaktadır. “Gündelikçi” olarak adlandırılan bu çalışmanın 1950’li yıllardan sonra hızlanan kırdan kente göç ile yaygınlaştığı görülmektedir.

Uzun zamandır ev işleri artan biçimde, belirli sınıfa mensup insanlar için, piyasada üretilen mal ve hizmetlerin tüketimi ile ikame edilmektedir. Sadece yiyecek, giyecek, ev eşyası değil, çocuk bakımı, temizlik ve diğer ev işleri de piyasadan temin edilmekte ya da bakım emeğini üstlenecek yoksul, göçmen kadınlar ücretli olarak çalıştırılmaktadır (Özkaplan, 2009:18). Türkiye’de dünyadaki genel eğilime paralel olarak, ev hizmetinde yerli emeğin yanında göçmen kadın çalıştırma da yaygınlaşmıştır. Dünya genelinde milyonlarca kadının ev hizmetinde çalıştığı ifade edilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ev hizmeti çalışanları işgücünün büyük bölümünü oluşturmaktadır. Ancak ev hizmetinde çalışma, işin niteliği başta olmak üzere birçok olumsuz çalışma koşulunu barındırmaktadır.

Dünya genelinde büyük kısmını göçmen işçilerin oluşturduğu kadın ev işçilerinin sayıları artmakla birlikte, birçok ülkede ev hizmetinde çalışma

istihdam biçimi olarak değerlendirilmemekte, ev hizmetinde çalışmaya yönelik yasal düzenleme bulunmamakta ve çoğunlukla çalışanlar iş ve sosyal güvenlik yasalarının koruması dışında bırakılmaktadırlar. Oysaki ILO verilerine göre ev hizmetinde çalışanlar, gelişmekte olan ülkelerde çalışanların %4-10’unu oluştururken, gelişmiş ülkelerde bu oranın %2,5 olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca ILO, dünya genelinde ev hizmeti çalışanlarının sayısının 100 milyonu bulabileceğini belirtmektedir (ILO, 2013).

Birçok ülkede ve Türkiye’de ev hizmetinde çalışanlara ilişkin yeterli istatistik bulunmamaktadır. Ancak ev hizmetinde çalışanların sayısına ulaşmak için TÜİK Hane Halkı İşgücü İstatistikleri temel kaynak olarak alınmaktadır. Buna göre 2011 yılında evde hizmet sektöründe ücretli ve yevmiyeli çalışanların sayısının 121 bin kişi olduğunu belirten Toksöz ve Erdoğan (2012), Türkiye’de çeşitli profesyonel grupların evde çalışması yaygın olmadığı için bu kişilerin önemli bölümünün ev işçileri olduğunun varsayılabilirliğini ifade etmektedirler. Bu varsayımla yıllar itibarıyla evde faaliyet gösterenlerin ekonomik faaliyet ve işteki durumuna göre istihdamı değerlendirilmiş ve ev işçilerinin sayılarının yıllar içinde arttığı ve ev işçilerinin yüzde 90’ını aşan bir bölümünün kadın olduğunu söylemenin mümkün olacağı belirtilmiştir.

Sayıları giderek artan ev hizmetlilerinin sorunları da oldukça fazladır. İşin tanımının belirsizliği ile başlayan sorunlar, çalışma yaşamının hemen her safhasında görülmektedir. Çalışma ve dinlenme süreleri, ücretler, örgütlenme gibi alanların yanı sıra taciz, şiddet, ayrımcılığa maruz kalma, yasal mevzuattan başlamak üzere ekonomik ve sosyal yaşamın pek çok alanından dışlanma başlıca sorunlar arasında sayılabilir (Yıldırım, 2014).

Bu sorunlar ele alındığında, ev hizmetinde çalışma biçiminin, insana yakışır iş özelliklerini taşımadığı görülmektedir. Nitekim sorunların farkında olan ILO, 189 sayılı “Ev İşçileri İçin İnsana Yakışır İş” Sözleşmesi ile bu alanda insana yakışır iş hedefini benimsemiştir.

IV- TÜRKİYE’DE İNSANA YAKIŞIR İŞ BAĞLAMINDA EV HİZMETİNDE ÇALIŞAN KADINLAR

İnsana yakışır iş bağlamında Türkiye’de ev hizmetinde çalışmanın değerlendirilmesi, gerek bu alana yönelik sorunların çözümüne yönelik politika geliştirmede gerekse 189 sayılı sözleşmenin imzalanmasının gerek-

liliği yönündeki çekincelerin giderilmesi noktasında önem taşımaktadır. Günümüz çalışma ve yaşam koşulları göz önünde tutulduğunda bireysel yaşamlarımız için önemli işleri yerine getirip, ihtiyaçları gidererek bir nevi destek mekanizması görevini üstlenen ev işçilerinin görünür hale gelmeleri, çalışma yaşamında ve sosyal hayatta korunmaları gerekmektedir. Zira ev hizmeti alanı, gerek eğitim, vasıf düzeyi düşük kadınlar için gelir getirici bir istihdam sağlarken, çalışan kadınların da başta iş-aile çatışması olmak üzere pek çok sorununun giderilmesinde fayda sağlamaktadır.

Aşağıda Türkiye’de ev hizmetinde çalışma, insana yakışır işin temel unsurları üzerinden değerlendirilecektir;

A- İstihdam

Ev hizmetlerinin niteliği gereği ev ortamında gerçekleşmesi, ev hizmetinde çalışmanın birçok ülkede istihdam biçimi olarak değerlendirilmesine sebep olmaktadır. Ev hizmetinin, büro veya fabrikada yapılmıyor olması istihdam alanında yok sayılmasına neden olmaktadır (TÜRK-İŞ, 2010). Bu durum çoğu ülkenin yasalarına yansımakta ve birçok ülkede ev hizmeti istihdamına yönelik düzenlemeler bulunmamaktadır. Ev hizmetinin özel alan olan ev içinde yürütülmesinin yanında ev işinin kadının doğal yapısından kaynaklanan kadın işi olarak sayılması da, ev hizmetinin istihdam biçimi ve ev hizmetinde çalışanların da “çalışan” olarak algılanmamasına neden olmaktadır. Ev hizmeti işinin gündelik hayatın parçası olarak görülmesi, bir başkası ücretle dahi yapsa ev hizmetinin “iş” olarak kabul edilmesi önünde engel oluşturmakta ve bu durum ev hizmetleri çalışanlarının uzun dönemdir başta iş hukuku olmak üzere yasalar kapsamına alınmamasına (Ramirez-Machado, 2003:3) sebep olmaktadır. Türkiye’de ve AB ülkelerinde ev hizmetinin kayıtlı çalıştırılmasının zorunlu olmadığı yönündeki anlayış (Mateman ve Renooy, 2001:77) da yasal düzenlemelere engel oluşturmaktadır.

Ev hizmetinde çalışanların gerek istihdam alanında görünür kılınmasını sağlamada gerekse istihdamdan kaynaklanan diğer sorunlarının çözümünde yasal düzenlemelerin taşıdığı önem tartışılmazdır. Tablo 1’de görüleceği üzere bazı ülkelerde yapılan yasal düzenlemelerle ev hizmetleri çalışanları, özel yasalarla ve iş yasalarıyla aşamalı olarak iş hukuku kapsamına alınmışlardır (Ramirez Machado, 2003:3). Bu düzenlemelere rağ-

men, hala birçok ülkede ev hizmetlerinin aile hukuku kapsamında olduğu ve iş hukuku kapsamına alınmadığı da görülmektedir. Zira iş yasaları yaygın olarak, ev hizmetleri çalışanlarını diğer işçi kategorilerinin sahip olduğu birçok haktan mahrum bırakarak, onlara düşük düzeyde koruma sağlamakta ya da onları tamamen kapsamı dışında tutmaktadır (Karaca ve Kocabaş, 2009:166).

Tablo 1. Ülkelere Göre Ev Hizmetlerinde Çalışanlarla İlgili Düzenlemeler

Ev hizmetlerinde çalışanlara özel düzenleme bulunan ülke örnekleri	Arjantin, Avusturya, Brezilya, Danimarka, Finlandiya, Macaristan, Portekiz, İspanya, İtalya, Peru, Güney Afrika, İsveç
Ev hizmetlerinde çalışanların haklarını iş yasalarında düzenleyen ülke örnekleri	Belçika, Bolivya, Kanada, Şili, Dominik Cumhuriyeti, Malezya, Meksika, Venezuela, Panama, Filipinler
Ev hizmetlerinde çalışanlarla ilgili iş yasalarında düzenleme bulunmayıp, ev hizmetlerinde çalışanların işçi sayılmalarına göre iş yasası kapsamında yer veren ülke örnekleri	Çin, Kolombiya, Tayland, Tunus, Vietnam, İran, Moğolistan
Ev hizmetlerinde çalışanların haklarını iş ve eş değer yasalar ile güvence altına almayan ülke örnekleri	Türkiye, Japonya, Ürdün, Mısır, Lübnan, Yemen

Kaynak: Ramirez-Machado, 2003:8, Karadeniz, 2008: 191

Ev hizmetleri, Türkiye’de İş Kanunu’nun koruması kapsamı dışındadır (4857 sy. İş K.m.4/1.e). 4857 sayılı İş Kanunu kapsamı dışında bırakılan ev hizmetinde çalışanlar, “işçi” statüsünde çalışanların yararlandıkları haklardan yararlanamamaktadırlar. Bu kapsamda ev hizmetinde çalışanların, haftalık çalışma süresi sınırı (45 saat), yıllık izin, fazla mesai ücreti, kıdem tazminatı, işten çıkarmada ihbar süresi, haksız fesihte işe iade davası açma gibi hakları bulunmamakta, bu durum ev hizmetinde çalışanların korumasız kalmasına neden olmaktadır (Süzek, 2005:180). Ancak İş Kanunu hükümleri kapsamı dışında kalan ev hizmetlerinde çalışanların haklarının Borçlar Yasası kapsamında korunması, bu kişilerin Borçlar Kanunu hükümlerine tabii oldukları (Akyiğit, 2005:8) ifade edilmektedir.

İş Kanununun kapsamı dışında kalan işlere ve niteliği itibariyle otuz işgününden az süren süreksiz işlere Borçlar Kanunu'nun iş sözleşmesine ilişkin hükümleri ve genel hükümler uygulanmaktadır. 1926 tarihli 818 sayılı eski Borçlar Kanununun hizmet akdine ilişkin hükümleri ve 2011 tarihli 6098 sayılı yeni Borçlar Kanununun "Genel Hizmet Sözleşmesi"ne ilişkin hükümleri ev işçileri açısından da geçerlidir. Dolayısıyla 6098 Sayılı Borçlar Kanununun iş sözleşmesine ilişkin hükümleri ve genel hükümleri ev hizmetinde çalışanlara uygulanmaktadır. Ancak pratikte ev hizmetinde çalışanların Borçlar Kanununda tanınan haklardan yararlanamadıkları görülmektedir (Erdoğdu ve Toksöz, 2012).

İstihdam alanında ev hizmeti işinin, iş tanımı belirsizliği de önemli sorun oluşturmaktadır. Bu durum hangi işin, ne kadar sürede, kaç kişi tarafından, nasıl yapılacağına ilişkin belirsizliğin yaşanmasına neden olarak, işverenler ve ev hizmetinde çalışanlar arasında sorunlara neden olmaktadır. Nitekim yapılan alan çalışmalarında da görülmektedir ki ev hizmetinde çalışanların temel şikayetlerinden birini iş tanımındaki belirsizlik sorunu oluşturmaktadır. Bu durum ev hizmetinde çalışan kadınların, işverenleri tarafından uzun süreler çalıştırılmalarına, ayrı ücrete tabi tutulan işlerin de yaptırılmasına sebep olarak, çalışma şartlarını zorlaştırıcı kılmaktadır (Erdoğdu ve Toksöz, 2012; Suğur vd., 2008; Kalaycıoğlu ve Rittersberger, 1998; Özyeğin, 2005; Yıldırım alp, 2011). İş sözleşmesinin bulunmadığı bu tür istihdam ilişkisinde suiistimallerin yaşanması şaşırtıcı değildir. Zira kurulan iş ilişkisi, işin tanımı ve işin denetimi sözlü olarak belirlenmekte ve çoğunlukla işverenlerin yönettiği bir süreç yaşanması söz konusu olmaktadır.

İnsana yakışır işin temel unsuru olan istihdam boyutu iş olanaklarına erişim ve ücret gibi hususları da kapsamaktadır. Ev hizmeti istihdamının ağırlıklı olarak enformel gerçekleştiği bilinmektedir. Üst gelir gruplarındaki ailelerin ise özel kurumlardan ev hizmeti aldığı görülmektedir. Ancak bu tür kurumların yüksek fiyatlar talep etmeleri sebebiyle her kesimden ailenin, bireyin bu kurumlardan hizmet alması mümkün olamamaktadır. Yapılan alan araştırmalarında da görülmektedir ki, ev hizmetinden yararlanacak kişiler çoğunlukla enformel ilişkiler üzerinden gündelikçi, bakıcı ihtiyaçlarını gidermektedirler (Yıldırım alp, 2011). Enformel kanallar vasıtasıyla profesyonel olmayan iş ilişkisinin kurulması ise kimi zaman iki tarafın, kimi zaman tek tarafın mağduriyeti ile sonuçlanabilmektedir.

Erdoğan ve Toksöz (2012:36)’ün de belirttiği gibi 2007 yılından itibaren İŞKUR ev hizmetlerinde çalışmak isteyenler ve ev hizmeti elemanı arayanlara ücretsiz aracılık yapmaktadır. İŞKUR’dan lisanslı özel istihdam büroları önemli bir işlevi yerine getirmektedirler. Ancak özellikle göçmen kadınların işe yerleştirilmesinde aracılık eden, kayıt dışı faaliyet gösteren lisanssız şirketlerin varlığı da bilinmektedir. Ayrıca gündelik temizlik işine gidenleri istihdam eden temizlik şirketleri de bulunmaktadır. Temizlik şirketlerinin çoğu gündelikçi çalışan kadınları büro, işyeri temizliğine göndermek üzere istihdam etmektedirler. Yapılan bazı çalışmaların sonuçlarına göre, kimi temizlik şirketlerinin istihdam ettikleri gündelikçi kadınları sigortasız çalıştırdıkları, kadınların günlük ücretlerinin yarıya yakınına el koydukları görülmektedir (Yıldırım, 2011; Erdoğan ve Toksöz, 2012; Rittersberger Tılıç ve Kalaycıoğlu, 2012). Bu durum ev hizmetinde çalışan kadınların da bir şirket aracılığıyla değil, çoğunlukla enformel kanallarla iş bulmayı tercih etmesine de neden olmaktadır.

Dolayısıyla özel istihdam büroları sektöründe kamu düzenlemeleri ve denetimin eksik olduğu, ev hizmeti çalışanlarının haklarını koruyucu hükümlerin yer almadığı sözleşmelerin kullanıldığı, formel ve enformel yapıların yan yana olduğu belirtilmektedir (Evid-Sen, 2012). Tespit edilen sorunların çözülmesi, denetim yetersizliklerinin giderilmesi, hak ihlallerinin önüne geçilmesi, kabul edilebilir iş olanaklarına erişim noktasında önem arz etmektedir.

Ev işlerinde ücret, piyasada oluşmaktadır ve ev hizmetinde çalışanların ücreti, işin düşük statülü görülmesine bağlı olarak genelde düşük seyretilmektedir. Ancak tarımda geçici işçilerin gündelikleri gibi bazı düzensiz işlerle kıyaslandığında ücret seviyesi yüksek kalmaktadır. Türkiye’de ev hizmetinde belli bir ücret sistemi yoktur ancak genelde ücretler aynı düzeyde bulunmaktadır. Bununla birlikte dünya genelinde ve Türkiye’de ev hizmetleri ücretlerinin çoğunlukla asgari ücretin altında olduğu görülmektedir (Özyeğin, 2005:138; Ramirez-Machado, 2003).

Bazı ülkelerde ev hizmetlerinde çalışanların ücretlerinin yasalarca belirlendiği, düzenlendiği ve korunduğu görülmektedir. Örneğin Fransa, Kanada, Malta, Filipinler ve Tanzanya’da ev hizmetinde çalışanlara yasalarla asgari bir ücret belirlenmektedir. Meksika, Arjantin, Bolivya, Kosta Rika gibi ülkelerde ise ücret sabit asgari gelir değil, yetkililerce

belirlenen bir ücret olarak uygulanmaktadır. Kolombiya ve İspanya’da ise ulusal asgari ücret, ev hizmetlerinde çalışanlar için de geçerli kabul edilmektedir. Türkiye ve Şili’de ise, ev işleri için sabit asgari ücret bulunmamakta, tarafların anlaşmasına dayalı ücret sistemi yürütülmektedir (Ramirez-Machado, 2003:52-53). Türkiye’de özellikle gündelikçi olarak temizlik işinde çalışan kadınlar, ücret belirlenmesinde işverenlere bağlı kalmaktan dolayı sorun yaşadıklarını ifade etmektedirler. Ücret piyasada belirlenmekle birlikte işverenin bunu her zaman kabul etmesi söz konusu olmamakta, ücret işverenin inisiyatifi ve kadınların pazarlık gücü ile sınırlı kalmaktadır. Ev hizmeti işi, özellikle gündelikçi temizlik işçisi olarak çalışanlar için “devamlılık, süreklilik” sorununu da barındırmaktadır. Bu durum ücretin sürekliliği anlamını da içermektedir. Herhangi bir hastalık veya işe gidememe/çağrılmama durumunda, gelir kesintiye uğramaktadır. Ayrıca daha önce de belirtildiği üzere temizlik şirketleri tarafından kayıt dışı çalıştırılan ev hizmeti çalışanlarının ücretlerinin de düşük olduğu görülmektedir (Erdoğan ve Toksöz, 2012; Yıldırım, 2011; Özyeğin, 2005; Rittersberger Tılıç ve Kalaycıoğlu, 2012).

Belirtmek gerekir ki ILO 189 sayılı “Ev İşçileri İçin İnsana Yakışır İş” Sözleşmesi kapsamında, belirtilen sorun alanlarını kapsayan maddelere yer verilmektedir. Buna göre, Sözleşmede öncelikle ev işi ve ev işçisi tanımlarına yer verilmektedir. Pek çok ülkede ve Türkiye’de de tanımlanmayan ev işi ve ev işçisi kavramları böylelikle kavramsal bir zemine ulaştırılmaktadır.

Sözleşmenin birinci maddesinde; ev işi, “Ev ya da hane halkı için veya ev içerisinde icra edilen işleri ifade eder.” şeklinde tanımlanırken ev işçisi, “istihdam ilişkisi dahilinde, ev işleri ile uğraşan herhangi bir kişi” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlara ilave olarak, birinci maddede ev işleri ile ara sıra ya da gelişigüzel meşgul olan ve ilgili işi mesleki temele dayalı olarak icra etmeyen bir kişinin ev işçisi olmadığı da belirtilmiştir. Çocuk ev işçileri, çalıştıkları evde yaşayan ev işçileri ve göçmen ev işçileri hakkında özel düzenlemelere yer veren Sözleşme, “yarı zamanlı ev işleri yapan; bir veya birden fazla işveren için çalışan; ülke vatandaşı olan veya olmayan; evde yaşayan veya yaşamayan ev işçileri”ni kapsamaktadır.

Ayrıca Sözleşmenin yedinci maddesinde ev işçilerinin, istihdam hükümleri ve koşulları hususunda yazılı sözleşmeler aracılığıyla anlaşılabilir bir

üslupla bilgilendirilmesi gerekliliği ifade edilmiştir. Buna göre, işçi ve işverenin ismi, ikamet bilgilerinin yanında işin yürütümünde sorunlara neden olan, yapılacak işin türü, ücret, normal iş saati, dinlenme süreleri gibi hususları içermesi öngörülmüştür. Sözleşme, 11. ve 12. maddelerinde ise ücrete ilişkin hususları düzenlemektedir. Asgari ücret uygulaması yapan üye ülkelerde, ev işçilerinin asgari ücret üzerinden güvence altına alınmaları ve ücretlerde cinsiyet ayrımı yapılmaması belirtilmektedir. Ayrıca 12. maddede ev işçilerine ayda bir kez, düzenli aralıklarla, doğrudan ödeme yapılacağı, ödemede yasal araçların kullanılması durumunda işçinin rızasının alınması gerekliliği düzenlenmiştir. Aracı kurumların suiistimallerini önlemeye ilişkin olarak ise Sözleşmenin 15. maddesinde özel istihdam bürolarınca işe alınıp yerleştirilen, göçmen ev işçileri de dahil olmak üzere tüm ev işçilerini suiistimal edici uygulamalara karşı etkin biçimde korumayı sağlayıcı tedbirlere yer verilmiştir. Bu kapsamda, özel istihdam bürolarının işe alma ve yerleştirme koşullarının belirlenmesi, dolandırıcılık gibi suiistimallerde bulunan büroları yasaklayan cezai yaptırımların getirilmesi ve ev işçilerinden komisyon alınmaması gibi düzenlemeleri öngörmektedir. 17. maddede ev işçilerinin korunması ile ilgili ulusal yasalara ve düzenlemelere dönük uyumluluğu güvence altına alan araçların, etkin ve erişilebilir şikayet mekanizmalarının kurulması; ulusal yasalarla ve düzenlemelerle uyumlu olarak, ev işçiliğinin özel kimi niteliklerine ilişkin iş denetimi, yaptırım ve cezalarla ilgili tedbirler alıp uygulamaya konması belirtilmektedir (ILO, 2011).

B- Çalışma Yaşamına İlişkin Temel Haklar

Ev hizmetinde çalışanların, çalışma yaşamına ilişkin temel haklar noktasında sorunlar yaşadığı görülmektedir. Bu durum insana yakıştır iş boyutuyla ele alındığında ev hizmeti istihdamının düzenlenme gerekliliğini de ortaya koymaktadır. Kanunlar ve istatistiklerde yer almayan ev hizmeti çalışanları, haklar açısından mağduriyetler, ihlaller yaşamaktadırlar. Yapılan araştırmalarda ev hizmetinde çalışanların çalışma sürelerinden, dinlenme haklarına, örgütlenme özgürlüğünden, ayrımcılığa kadar birçok sorunları olduğu ifade edilmektedir. Karaca ve Kocabaş (2009), ev hizmetinde çalışanların, çalışma yaşamı sorunları arasında; çalışma sürelerinin uzunluğu, iş yüklerinin ağırlığı, özel hayat mahremiyetinin olmaması, mesleki ilerleme fırsatlarının sınırlılığı, beslenme ve barınma koşullarında yetersizlikler, psikolojik ve fiziksel tacizi saymaktadırlar.

Ev hizmetlerinde çalışanlar, görünürde bağımsız, kararlarını kendileri verebilecek nitelikte iş yürütüyor gibi algılansa da gerçekte çoğunlukla gelir getirecek işe sahip olma ihtiyacının da eklenmesi ile olumsuz çalışma koşulları altında çalışmaya mecbur kalmaktadırlar (Yıldırımalp, 2014). İnsana yakışır işin önemli boyutunu oluşturan çalışma özgürlüğü açısından değerlendirildiğinde en başta çalışma sürelerini değerlendirmek gerekmektedir. Bu açıdan ev hizmeti çalışanlarının koşulları insana yakışır işe uygunluk göstermemektedir. Zira ev hizmeti alanında günlük ve haftalık çalışma saatlerine ilişkin herhangi bir düzenleme olmaması, ev hizmeti çalışanlarının uzun saatler çalıştırılmalarına, dinlenme haklarının ihlallerine neden olmaktadır. Diğer yandan, ev hizmetlisine işi için ne kadar zaman harcadığına bakılmaksızın tek fiyat ödenmektedir.

Özellikle tam zamanlı, yatılı olarak ev hizmetinde çalışanların günlük çalışma sürelerinin 8 saatlik yasal çalışma süresinin üzerine çıktığı görülmektedir. İşçinin rızası alınmadan ve fazla çalışmasına karşın ücret ödenmeden gerçekleştirilen bu çalışma, ev hizmetinde çalışanların sıklıkla karşılaştığı bir durumu ifade etmektedir.

Türkiye’de ev hizmetinde çalışanların, çalışma sürelerine ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. Ancak bazı ülkelerde evde ikamet etmek suretiyle çalışanların haftalık çalışma saatlerine ilişkin düzenlemeler söz konusudur. Bazı ülkelerde özel yasalarda ve iş yasalarında çalışma saatlerine yönelik, dinlenme süresi, ikamet yeri, yaşa göre düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin, Fransa’da haftalık azami çalışma süresi 40 saat, Portekiz’de 44 saat ve İspanya’da 40 saat olarak belirlenmiştir. Malta, Tanzanya, Vietnam’da çalışma saatleri günlük ve haftalık çalışma saatleri olarak düzenlenmiştir. Meksika, Peru ve Venezuela’da ise dinlenme süreleriyle ilgili düzenlemeler mevcuttur. Meksika’da günlük dinlenme süresi 8 ile 12 saat arasında belirlenmişken, Peru’da 8 saat, Venezuela’da ise 10 saat olarak belirlenmiştir. Kısmi süreli çalışanların haftalık çalışma süresi ise, haftada 4-5 yarım gün ve 35 saatin altında çalışmak üzere düzenlenmiştir. Ulusal yasalarca farklı şekillerde ayrıntılı olarak düzenlenen çalışma saatleri ile istenmeyen durumların, ihlallerin önlenmesi amaçlanmaktadır (Ramirez-Machado, 2003:19-22).

Özellikle yatılı ev hizmeti çalışanlarının özel yaşam mahremiyeti sorunu yaşadıkları göstermektedir (Karaca ve Kocabaş, 2009:169). Yatılı olarak

çalışanların çoğu dinlenme aralarını, yıllık izinlerini istedikleri zaman kullanamadıklarından şikayetçi olmakta, kullandıkları dinlenme molalarının dahi kimi zaman kendilerine çok görüldüğünü ifade etmektedirler. Bazı işverenlerin, çocuklarına baktırmak amacıyla ev hizmeti çalışanlarını tatil le götürdükleri ve çalışanın yıllık iznini de bu süreden saydıkları belirtilmektedir (Yıldırım alp, 2011). Yine bazı işverenler, normal mesaisi dışında işi çıkıp, evine geç dönerek; çalışanların izin gününü kendi programına göre istediği şekilde değiştirerek; kendi yatağa gidinceye kadar çalışanı hizmet etmekle yükümlü olarak görerek (Evid-Sen, 2012), ev hizmetinde çalışanların haklarını ihlal etmektedirler. İşyeri ve ev arasındaki sınırların çizilmediği, iş koşullarının resmi biçimde belirlenmediği, düzenlenmediği özel evlerde çalışan ev hizmetlileri, kişisel iş denetimlerine de maruz kalmaktadırlar (Özyeğin, 2005:150). Ev hizmeti çalışanlarının, rızaları alınmadan, kameralarla izleniyor olması bilinen örnekler arasındadır.

Ev hizmetinde çalışanların, her ne kadar yasalar tarafından “işçi” olarak tanımlanmasa da, emekleri karşılığında gelir elde etmeye çalışan bireyler olduğu unutulmamalıdır. Oysaki ev hizmetinde yaşayanların büyük çoğunluğu işverenlerin tutum ve davranışlarından, maruz kaldıkları ayrımcı uygulamalardan, uğradıkları psikolojik ve fizyolojik taciz, şiddetten sıkıntı yaşamaktadırlar. İnsan onuruna yakışır nitelik taşımayan davranışlara maruz kalmak, ev hizmeti alanında sık ifade edilen sorunlar arasındadır. Erdoğan ve Toksöz (2012)’ün de belirttiği gibi, ev hizmetlerinde çalışan kadınlar açısından işverenlerin aşağılayıcı tutum ve davranışları onları en çok rencide eden, inciten konuların başında gelmektedir. Ev hizmetinde çalışan kadınların, küfür, dayanın yanı sıra taciz ve tecavüz gibi saldırılara maruz kaldıkları belirtilmektedir. Aynı çatal kaşığın kullanılmak istenmemesi, birşey kaybolduğunda suçlanmak, banyo tuvaletin kullanılmasını istememek, işveren olduğunu vurgulayan üslupla, tepeden konuşmak, aşağılamak, yaşamını, giyimini, konuşmasını eleştirmek gibi tutum ve davranışlar, ayrımcı uygulamalar yaygın olarak ifade edilen olumsuzluklar arasında bulunmaktadır (Evid-Sen, 2012; Ramirez-Machado, 2003; Yıldırım alp, 2011).

Ev hizmeti çalışanları, barınma ve beslenmede de yetersizliklerle karşılaşabilmektedirler. Ayrıca ev hizmetleri işi beceri ve nitelik gerektirmediği için düşük statülü bir iştir ve bu işte mesleki ilerleme fırsatı, kariyer yapma (Ramirez-Machado, 2003:2) imkanı bulunmamaktadır.

Sosyal dışlanma ve örgütlenememe ev hizmetlerinde çalışanlar için önemli bir temel haktan mahrumiyeti oluşturmaktadır. Ev hizmetinde çalışanlar, sahip oldukları ve olamadıkları konumları itibariyle ekonomik kaynaklara ve kamusal hizmetlere erişimde yetersizliklerle karşılaşmakla birlikte, haklarını toplu olarak savunma ve örgütlenmede de sorunlar yaşamaktadırlar. Ev hizmetinde çalışanların dağınık olarak tek tek evlerde çalışıyor olmaları ve işverenleri ile aralarında kurulan paternalist ilişkiler nedeniyle örgütlenmenin gereksiz görülmesinin, örgütlenme önünde engel oluşturduğu ifade edilmektedir. Ev hizmetinde çalışanların sendikal hakları birçok ülkede Anayasal ve yasal bir hak olmasına rağmen (Erdoğan ve Toksöz, 2012:19) dünya genelinde, ev hizmetinde çalışanlara toplu pazarlık ve örgütlenme hakkını tam bir özgürlük içinde sunan ülke bulunmamaktadır (Karaca ve Kocabaş, 2009; Ramirez-Machado, 2003). Türkiye’de de gerek Anayasal ve gerekse yasal olarak ev hizmetinde çalışanların sendikal örgütlenme ve sendikal faaliyette bulunma hakları vardır. Buna rağmen yargı süreci halen devam ediyor olmakla birlikte, 2011 yılında tüzel kişilik kazanan Ev İşçileri Dayanışma Sendikası hakkında, ev hizmetinde çalışanlar işçi olarak tanınmadıkları ve ev hizmetinde çalışanlar bir iş kolunda olmadıkları gerekçesiyle kapatılma kararı alınmıştır (Yıldırım, 2014).

Ev hizmetlerinde çalışan göçmen kadınların, yerli emeğin karşılaştığı sorunların yanı sıra dil, kültür farklılığı gibi problemler de yaşadıkları, sıklıkla ayrımcılık içeren tutum ve davranışlarla karşılaştıkları görülmektedir. Göçmen kadınlar, ellerinden kimlik, pasaport gibi özel eşyalarının alınmak suretiyle denetim altında tutulmaktan dolayı yaşadıkları sıkıntıları ifade etmektedirler (Yıldırım, 2011). Göçmen istihdamına yönelik yasal düzenlemelerde de sıkıntılar yaşanmaktadır. Türkiye’de ilk kez yabancıların çalışmasının yasal çerçevesini 2003 yılında yasalaşan 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun belirlemiştir. Kanun, yerli işgücünün temin edilemediği vasıflı işlerde yabancı işgücü istihdamını düzenlemek üzere çıkartılmıştır. Ayrıca Kanun’un, ev hizmetinde çalışacak olanlara izinli çalışma imkanı verdiği görülmektedir. Ancak gerek ev hizmetlerinin enformel niteliğinden dolayı gerekse kanunun getirdiği uzun ve karışık bürokratik koşullardan dolayı ev hizmetinde çalışan yabancıların büyük bölümünün yasadan yararlanamadığı görülmektedir¹ (Erdoğan ve Toksöz, 2012:33; Evid-Sen, 2012).

1 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2012 verilerine göre 2011 yılında çalışma izni sahibi olarak çalışan 16.890 kişi içinde sadece 27 kişi yatılı bakım faaliyetlerinde çalışmaktadır.

Çalışma hak ve özgürlüklerinin kapsamını, değerlerini ve kurallarını belirleyen bir bütünü ifade eden çalışma yaşamına ilişkin temel haklar (Işığıçok, 2009: 318) açısından ev hizmetinde çalışma değerlendirildiğinde, insana yakışır işe uygun bir tablo ortaya çıkmadığı görülmektedir. Çalışan herkesin çalışma yaşamında birtakım hakları olduğunu savunan ILO, 189 sayılı Sözleşmesinde temel haklara ilişkin düzenlemelere yer vermektedir. Sözleşmenin 3. maddesi ev işçilerinin örgütlenme özgürlüğü ve toplu iş sözleşmesi imzalama hakkını tanımakta ve ev işçilerinin kendi seçtikleri sendikalara katılması için imkan verilmesi ayrıca zorla çalışma, istihdam ve mesleğe ilişkin ayrımcılığın yapılmaması gerektiği düzenlenmektedir. 4. maddede, ILO’nun 138 sayılı Asgari Yaş Sözleşmesi ve 182 sayılı Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimleri Sözleşmeleri ile tutarlı şekilde ev işçileri için asgari yaş belirlenmesi, madde 5’de ise ev işçilerinin istismar, taciz ve şiddete karşı korunmasına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bu kapsamda, şikayet mekanizmalarının oluşturulması, istismar, taciz ve şiddetle ilgili şikayetlerin araştırılması, kovuşturmanın sağlanması, olumsuzluklara maruz kalmış ev işçisinin geçici bakım, barınma ve sağlık hizmetlerinin sağlanması gibi koruyucu tedbirlere yer verilmektedir. 6. madde ise diğer tüm işçiler gibi ev işçilerinin de adil istihdam koşulları ile insana yakışır çalışma koşullarından ve gizlilik haklarına riayet eden, insana yakışır yaşam koşullarından istifade etmesini sağlayacak tedbirlerin alınması gerekliliğini belirtmektedir. Sözleşmenin 9. ve 10. maddelerinde ev işçilerinin evde ikamet etme, seyahat ve kimlik belgelerini kendi ellerinde bulundurma hakkı, yıllık, haftalık ve günlük çalışma ve dinlenme süreleri gibi hususları da düzenlenmektedir (ILO, 2011).

C- Sosyal Koruma

ILO’nun 2010 yılı verilerine göre dünyadaki sayıları en az 52,6 milyon olan ve büyük çoğunluğunu kadınların oluşturduğu ev işçileri, gizli ve kayıt dışı işçiler olarak tanımlanırken (ILO, 2013), sosyal korumadan yoksun bir istihdam ilişkisi yaşamaktadırlar. İnsana yakışır işin temel unsurlarından biri olan sosyal koruma açısından ev hizmetinde çalışanların durumu değerlendirildiğinde bazı yeni düzenlemeler bulunmakla birlikte, uygulamada yapıcı bir tablo oluşmadığı görülmektedir.

Özellikle iş kazası ve meslek hastalığı riski yüksek bir çalışma biçimi olan ev hizmetinde çalışma, sosyal güvenceden yoksun, iş güvencesizliği

bulunan, iş sağlığı ve güvenliği uygulamaları kapsamı dışında bırakılan bir yapı sergilemektedir.

Ev hizmetinde çalışanların sosyal güvenlik açısından durumlarına baktığımızda, Türkiye’de ev hizmetinde çalışanların 11.08.1977 tarih ve 2100 sayılı Yasa ile sosyal sigorta kapsamına alınmadığı (Karadeniz, 2008:186) görülmektedir. Ancak gerek 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nda gerekse 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda ev hizmetlerinde ücretli ve sürekli olarak çalışanlar kapsam içine alınmıştır. Diğer yandan ev hizmetlerinde örneğin gündelik temizlik işi yapanların kapsam dışı bırakıldıkları (SGSS Yasası m.6/c)² belirtilmektedir. Buna göre 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa göre bir yıl içinde ücretli ve sürekli olarak, 30 günden fazla çalışan herkes sigorta kapsamına alındığı için tam zamanlı çalışan ev hizmeti çalışanlarının sigortalı olma hakkı bulunmaktadır. Dolayısıyla ev hizmetlerinde çalışanların sigortalılık durumunun biri ücret karşılığında çalışma ve diğeri sürekli çalışma olarak iki temel koşula bağlandığı görülmektedir. Bu durum, iş kazası ve meslek hastalığı açısından sigortalı olmanın büyük önem taşıdığı, sosyal korumaya en fazla ihtiyacı olan temizlik işlerinde gündelik ya da yevmiyeli olarak çalışan kadınların süresiz temelde çalıştıkları için zorunlu sigorta kapsamı dışında kalmasına neden olmaktadır (Güzel ve Okur, 2004:106; Erdoğan ve Toksöz, 2012:18).

Sosyal güvenlik mevzuatında, ev hizmetinde çalışanlar açısından yeni gelişmelerin varlığından da bahsetmek gerekmektedir. 5510 sayılı Kanun ile sürekli çalışma kavramı doğru yorumlanarak, sürekli çalışmanın otuz günden az olabileceği kabul edilmiştir. Dolayısıyla Kanunla ev hizmetlerinde ay içerisinde otuz günden az çalışan sigortalılar için eksik günlerine ait genel sağlık sigortası primlerinin otuz güne tamamlanması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak bu durum ayda birkaç gün çalışan ev işçisi kadının, eşinin sigortası üzerinden sağlık hizmeti alma hakkından yoksun kalmasına neden olurken, zaten düşük olan kazancı sebebiyle sigortalı olma-

2 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası m.6-c’ye göre; “Ev hizmetlerinde süresiz olarak çalışanlar ile ev hizmetlerinde hizmet akdi ile sürekli çalışmasına rağmen, haftalık çalışma sürelerinin 4857 sayılı İş Yasası’nda belirtilen sürelerden az olması nedeniyle, aylık kazançları prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olanlar” yasa kapsamı dışında tutulmuşlardır.

yı istememesi sonucunu da doēurabilir (Toksöz vd, 2014). Ayrıca 5510 sayılı Yasa’nın yrrlēe girdiēi 1 Ekim 2008 tarihi itibariyle ev hizmetlisi çalıŖtıranların, çalıŖtırdıkları kiŖileri sigortalı yapması gerekmektedir (Erdoēdu ve Toksöz, 2012:26-27). Ancak mevcut sosyal güvenlik sistemimize iliŖkin yasal düzenlemeler iŖyerlerini esas almaktadır. Böylelikle ev hizmetlisi çalıŖtıracak olan aileden, iŖletme sahibi iŖverenden istenen yükümlülükleri gerçekteŖirmesi beklenmektedir. Oldukça bürokratik ve güç olan yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde yüksek miktarda cezalar uygulanmaktadır. Bu olumsuz ve karıŖık tablo ev hizmetinde çalıŖan çok sayıda kadının iŖini kaybetmesine sebep olurken, ev hizmeti alan aileleri de endiŖelendirmektedir (Toksöz vd., 2014). Bununla beraber ev hizmetlilerinin neredeyse tamamına yakını sosyal sigorta güvencesinin dıŖında “sigortasız” olarak çalıŖtırılmaktadır. Örneēin Aralık 2010 itibariyle SGK’ya ev iŖlerinde çalıŖan olarak bildirilen sayısı sadece 3204’dr (Karadeniz, 2011). Bu kapsamda Avusturya, Fransa, Belçika gibi ülkelerde uygulaması baŖlatılan hizmet çeki sistemi (Adam, 2006) Türkiye’de de ev hizmetinde çalıŖanları kayıt altına ve sosyal güvenceye kavuŖturma amaçlı tartıŖılmaktadır.

Genellikle tek bir ev hizmetlisi tarafından yerine getirilen ev hizmeti iŖi, çalıŖan kadınların iŖ yüklerinin aēır olmasına sebep olmaktadır. Ev hizmetlerinde gündelik çalıŖan kadınlar temizlik gibi aēır ve tehlikeli iŖlerde çalıŖmakta, iŖ kazası ve meslek hastalıēı riskleri ile karŖı karŖıya kalmakta ve en az diēer çalıŖan grupları kadar sosyal güvenceye (Karadeniz, 2011:111), iŖ saēlıēı ve gvenliēi uygulamalarına ihtiyaç duymaktadırlar. Evin genel temizliēi, yemek yapılması, çamaŖırların yıkanması bazen çocuk bakımı da eklenince çalıŖanın iŖ yükü aēırlaŖmaktadır. Ayrıca iŖlerin önemli kısmının yürüyerek ve ayakta yapılması iŖi yorucu ve aēır (Karaca ve KocabaŖ, 2009:169), yüksek yerlere çıkmak, cam silmek, sürekli temizlik deterjanları kullanmak gibi nedenlerden dolayı da tehlikeli kılmaktadır.

Ev hizmetinde çalıŖanlar açasından da önemli olan iŖ saēlıēı ve gvenliēi uygulamalarına bakıldıēında, 20 Haziran 2012 tarihi itibariyle yrrlēe giren 6331 sayılı İŖ Saēlıēı ve Gvenliēi Kanunu’nun Kapsam ve İstisnalar baŖlıēı altında ev hizmetlerinin Kanun’un uygulama alanına girmediēi belirtilmektedir. Dolayısıyla ev hizmetleri, 6331 sayılı Kanun kapsamındaki iŖ saēlıēı ve gvenliēi düzenlemelerinin dıŖında tutulmuŖlardır. Oy-

saki yasanın kapsamını belirleyen 2. madde “Bu kanun; kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine, çırak ve stajyerler de dahil olmak üzere tüm çalışanlarına faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanır” demektir. Kanun, maddede belirtildiği gibi İş Kanunu kapsamına girmeyen işyerlerinde çalışanları da iş sağlığı ve güvenliği korumasına almıştır (Karadeniz, 2012:56). Buradaki temel yaklaşımı ise evin işyeri sayılmaması oluşturmaktadır. Böylelikle ev hizmetinde çalışanların evin içinde yaşadıkları kazalar, hastalıklar, ölümler, iş kazası ve meslek hastalığı olarak görülmemektedir (Yıldırım, 2014).

Sosyal yardım ve iş güvencesizliği açısından bakıldığında ise dünya genelinde ev hizmetinde çalışanlara sosyal yardım yapılmamakta veya çok sınırlı, yetersiz düzeyde yapılmaktadır. Ayrıca özellikle gündelikçi ev hizmetinde çalışanlar için işveren işe çağırdığı sürece iş olmaktadır. Ev hizmeti yapısı gereği düzenli aralıklarla aynı evlere temizliğe gitme şeklinde gerçekleşebileceği gibi, işverenin kendine uygun zamanlarda çağırması gibi düzensiz çalışma şeklinde de gerçekleşebilmektedir. Bu durum gerek iş gerekse gelir açısından belirsizlik oluşturmaktadır (Erdoğan ve Toksoz, 2012:18). Sosyal korumadan da yoksun olan ev hizmeti çalışanlarının işverenleri de çalıştırdıkları kadınların sigortalılık durumlarına, sağlık ve emeklilik programlarına katkıda bulunmamaktadırlar. Genellikle yapılmayan ancak varsa da bağlayıcı niteliği olmayan, çoğunlukla sözlü şekilde yapılan iş sözleşmeleri ise iş güvencesizliğine sebep olmaktadır. İşten çıkarılma ya da ayrılma durumunda herhangi bir zorunlu ödeme, kıdem tazminatı da bulunmamaktadır. Özellikle hastalık, kaza ve gebelik gibi durumlarda var olan işlerini kaybetmelerinin oldukça kolay olduğu (Ramirez-Machado, 2003:2) izlenmektedir.

ILO'nun 189 sayılı Sözleşmesi, 13. maddesinde her ev işçisinin güvenli ve sağlıklı koşullarda çalışma hakkına sahip olduğunu belirtmekte, işçilerinin iş sağlığı ve güvenliğini sağlamak amacıyla, ev işçiliğinin özgül niteliklerini dikkate alarak, ulusal yasalara, düzenlemelere ve pratiğe uygun gerekli tedbirleri alması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca Sözleşmenin 14. maddesi üye devletlerden, analık hakkı da dahil olmak üzere tüm sosyal güvenlik haklarından yararlanılması için gerekli düzenlemelerin yapılmasını beklemektedir (ILO, 2011).

D- Sosyal Diyalog

Çalışma yaşamındaki hükümet, işçi ve işveren temsilcileri arasında konsensüs oluşturmak ve demokratik katılımı artırmak (ILO, 2009) amacını taşıyan sosyal diyalog, ev hizmetinde çalışma açısından değerlendirildiğinde insana yakışır işe temel unsur oluşturacak nitelik taşımadığı görülmektedir. Zira her şeyden önce ev hizmeti çalışanlarının “işçi” olarak yasal düzenlemelere konu olmaması, sosyal diyalogun işçi tarafının eksik kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca sosyal diyalog, ücret ve çalışma koşullarının işçi ve işveren arasında belirlenmesi ve uygulanması düzeyini de içeren bir süreçtir ancak ev hizmetinde çalışmanın genellikle tek taraflı olarak işveren tarafından yönlendirilen ilişki niteliği taşıdığı görülmektedir.

Örgütlenme açısından engellerle karşılaşan ev hizmeti çalışanlarının, sendikal temsilde yaşanan olumsuzluklar da sosyal diyalogu etkilemektedir. Ev hizmetinde çalışanların örgütlenme ve haklarını savunma amacını taşıyan Evid-Sen ve İmece Kadın Sendikası Girişimi aktif olarak faaliyet göstermekle birlikte sendika olmaya yönelik yasal kabul ile ilgili sorunları devam etmektedir. Genel-İş Sendikası İstanbul Konut İşçileri Şubesi hariç genel olarak işçi sendikalarının ev hizmetinde çalışanların varlığını, sorunlarını bilmelerine rağmen ev işçilerini örgütlenme yolunda eylemliliğe gitmedikleri, ev hizmetlerinde çalışanlara yönelik yayınları olmadığı, genel kurullarında, toplantılarda konunun ele alınmadığı belirtilmektedir. Ayrıca Evid-Sen’in ayrı sendika olarak kurulmasını istemeyen Konfederasyonlar da bulunmaktadır. Oysa ev hizmetinde yaşanan güvencesizlik, kayıt dışılık, sendikasızlık gibi sorunlar işgücü piyasasının genel sorunları olarak zaten bilinmektedir. Ancak çoğu konfederasyon genel merkezinin, ev hizmetinde çalışanlarının örgütlenmesinde yasal engeller yaşanacağı düşüncesinden hareketle, bu alana yönelik aktif eylem planı bulundurmadığı görülmektedir (Erdoğdu ve Toksöz, 2012:38-42).

Sosyal diyalog açısından bir ayağı temsil eden sendikaların, ev hizmetinde çalışanları temsilde bıraktıkları boşluğunda etkisiyle 2000’li yıllarda kadın emeğinin toplumda görünmez, değersiz olmasına karşı çıkan, ev işlerini ücretli olarak yapan ev işçisi kadınların işçi olarak tanınarak yasal haklarının verilmesini, saygınlığa kavuşmasını savunan kadın örgütleri³

3 Evid-Sen, 2009, İmece Kadın Dayanışma Derneği-Kadın Sendikası Girişimi 2006 yılından beri faaliyetlerine devam etmektedir.

kurulmuştur. Son yıllarda ev hizmetinde çalışanlar konusu siyasal partilerin de gündeminde yer almaya başlamış⁴ ve 2012 yılında ev hizmetlerinde çalışanlara yönelik çalıştaylar yapılarak, sorunlar tartışılmıştır. Ancak halen insana yakışır iş kriterlerini sağlayacak düzenlemelerin yapılmadığı, özellikle ILO'nun 189 sayılı Sözleşmesinin imzalanmasına yönelik taleplerin dikkate alınmadığı görülmektedir. Bu noktada özellikle sosyal diyalogu sağlayacak nitelikte bir taraf ve güç oluşturamamak, hakların talep ve elde edilmesini zorlaştırmaktadır.

189 sayılı Sözleşme ise, ev işçilerinin örgütlenme ve toplu sözleşme haklarının etkin olarak tanınması amacıyla kurulacak örgütlerin yasalar çerçevesinde bağımsızlık ve özerkliklerinin korunması, üyelerinin çıkarlarını etkili koruma kapasitelerinin artıracak önlemlerin alınmasına yer vermektedir (ILO, 2011).

SONUÇ

Günümüzde işsizlik ve istihdamın ülkelerin önemli bir sorunu olduğu bilinmektedir. İşsizlik ve istihdam sorunları artarken istihdamın niceliği yanında niteliğinin de tartışılmasına ve işgücü piyasalarında insana yakışır iş talebinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. İstihdam, çalışma hakları, sosyal koruma ve sosyal diyalog olmak üzere birbirini tamamlayan bileşenlerden oluşan insana yakışır iş, günümüzde küresel gereksinim olarak kabul görmektedir. İnsana yakışır iş hedefini benimseyen ILO insana yakışır iş ihtiyacının giderek arttığını ancak insana yakışır işler yaratmada başarılı olunamadığını belirtmektedir. Türkiye'nin de insana yakışır işler yaratmada zorluk yaşadığı ve başarılı olmadığı görülmektedir.

Gerek dünyada gerekse Türkiye'de insana yakışır iş açısından en fazla kadınların etkilendiği görülmektedir. Zira kadınlar, erkeklere göre insana yakışmayan işlerde daha çok istihdam edilmektedirler. İnsana yakışır işin temel bileşenleri açısından değerlendirildiğinde ülkemizde kadınların istihdama girişte başlayan sorunlarının istihdam içinde de devam ettiği görülmektedir. Ayrıca kadınlar çalışma yaşamına ilişkin temel haklarını kullanamamakta, güvenceden ve örgütlenmeden yoksun biçimde çalışmaktadırlar. Diğer yandan sosyal diyalog süreçlerinde katılım ve temsil yetersizliği ile yaşanan sorunların sürekli hale geldiği görülmektedir.

4 2012 yılı içerisinde TBMM'ne ev işçileri ile ilgili bir araştırma önergesi, iki soru önergesi verildiği ifade edilmektedir (Erdoğan ve Toksöz, 2012).

Kadınların erkeklerle kıyaslandığında daha düşük ücretli, düşük korumalı ve düşük verimliliklerdeki işlerde çalıştıkları bilinmektedir. Türkiye’de özellikle kadınların büyük bölümü enformel sektörde, güvencesiz ve düşük ücretlerle çalışmaktadırlar. Bu durum kadınların daha çok eğitim, bakım, temizlik işlerinin yer aldığı hizmetler sektöründe çalışması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim son yıllarda Türkiye’de ev hizmetinde çalışma, eğitim ve vasıf düzeyi düşük, gelir ihtiyacında olan yerli ve yabancı kadınların yaygın istihdam alanı haline gelmiştir.

Ev hizmeti alanı dünyada ve Türkiye’de geniş istihdam alanı oluştururken, insana yakışır iş açısından değerlendirildiğinde olumlu tablo sergilemediği görülmektedir. Baskın özelliğin enformellik olduğu ev hizmetinde çalışma, içerisinde birçok sorunu barındırmaktadır. İnsana yakışır iş açısından ev hizmetinin istihdam boyutu; ev hizmeti çalışanlarının ve ev hizmetinin yasal olarak tanınmaması, iş tanımında belirsizlik, işe aracılıkta problemler, düşük ücretler gibi sorunlar sergilemektedir. Çalışmaya ilişkin haklar açısından değerlendirildiğinde; ev hizmetinde çalışanların uzun çalışma süreleri, dinlenme sürelerini kullanamama, işverenlerin ayırıcı tutum ve davranışları, örgütlenme engelleri yaşadıkları görülmektedir. Yapılan işin niteliği gereği sosyal korumaya en fazla ihtiyaç duyan çalışan kesimi arasında yer alan ev hizmeti çalışanlarının sosyal koruma alanında; sosyal güvenceden yoksun, iş güvencesi olmadan, iş sağlığı ve güvenliği tedbirleri bulunmadan çalıştıkları izlenmektedir. İşgücü piyasası içinde kadın katılımının en yetersiz olduğu alanlardan birini oluşturan sosyal diyalog unsurunda ise ev hizmeti çalışanlarının yasalarda işçi olarak tanınmamaları sebebiyle örgütlenememelerinin temel katılım eksikliğini oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla gerek istihdam ilişkilerinin boyutlarında gerekse hak ve mağduriyetleri ile ilgili taleplerinde yetersiz temsil yaşadıkları sonucuna ulaşılmaktadır.

Son yıllarda ev hizmetinde çalışan kadınların yaşadıkları mağduriyetlerin, sakatlıkla ve hatta ölümlerle sonuçlanan iş kazalarının, psikolojik ve fiziksel şiddete maruz kalma oranlarının arttığı da görülmektedir. Bu olumsuz tablonun giderilmesi için ev hizmeti alanının sosyal ve yasal düzenlemelerle insana yakışır niteliğe kazandırılması önem arz etmektedir.

Ev hizmetinde çalışma ve ev hizmetlerinde çalışanların yasal olarak tanınması, İş Kanunu kapsamına alınmaları ile başlayacaktır. Böylece insa-

na yakışır işin istihdam ve çalışmaya ilişkin haklar unsurlarını oluşturan alandaki sorunların çözümü sağlanabilecektir. Ev hizmeti çalışanlarının sigortalı olmasını sağlayacak, bürokratik ve zor olmayan bir modelin belirlenmesi, ev hizmetlerinde çalışanların iş sağlığı ve güvenliği kanunu kapsamında değerlendirilmesi sosyal koruma alanındaki engelleri de ortadan kaldıracaktır. Örgütlenme ve toplu temsil alanındaki sorunların giderilmesine yönelik bürokratik engellerin kaldırılması, Konfederasyonların ev hizmetinde çalışma alanına ilişkin aktif eylem planları hazırlaması da sosyal diyalog açısından ev hizmeti çalışanlarının önünü açacaktır. Tüm bu ulusal düzenlemelerin yanında Türkiye'nin ILO'nun 189 sayılı Ev İşçileri İçin İnsana Yakışır İş Sözleşmesini onaylaması ve iç hukuk düzenlemelerinin de bu sözleşmeye uygun hazırlanması önem taşımaktadır. Sözleşme ve tavsiye kararları, ev işi, ev işçisi tanımından başlamak suretiyle ev hizmetinde güvenceli ve insan onuruna yakışır şekilde çalışmaya ilişkin esasları kapsamaktadır. Ev hizmeti alanında insana yakışır işin tüm boyutlarına ayrıntılı olarak yer veren sözleşme, ev hizmetlerinde mesleki yeterlilik, ev ve bakım hizmetlerinde aracılık hizmetleri gibi sorun alanlarını da düzenlemektedir.

Kaynakça

Adam, George (2006), "Controversy Over Effectiveness of New Household Service Cheque", <http://www.eiro.eurofound.ie/2006/02/feature/at0602202f.html> (02.05.2008).

Anker, Richard, Igor Chernyshev, Philippe Egger, Farhad Mehran and Joseph Ritter (2002), "Measuring Decent Work With Statistical Indicators", Working Paper No.2, Policy Integration Department, Statistical Development and Analysis Group, ILO, Geneva.

Akyiğit, E. (2005), İş Hukuku, (Seçkin Yayıncılık), 4. Basım, Ankara.

Çetinkaya, E. ve S. Yıldırım (2012), "İnsana Yakışır İş Bağlamında Türkiye İşgücü Piyasasında Kadınların Durumu", *Bilgi Dergisi*, S:24, 2012 Yaz, ss:153-172.

Çetinkaya, E. ve S. Yıldırım (2010), "Türkiye'de Kadınların Kayıt Dışı İstihdamdaki Durumu", *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 4-5, Kasım 2009-Şubat 2010, ss. 75-86.

Erdut, Zeki (2003), Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye (Dokuz Eylül Yayınları), 2. Basım, Kasım, İzmir.

- Erdem, Z., L. Ŗahin, (2008), “Ev Hizmetlerinde Yabancı İŖgc İstihdamı”, *Kamu-İŖ*, C:10, Sayı 2, ss.43-78.
- Erdoğdu, S., G. Toksöz (2012), *Türkiye’de Ev İŖileri Taslak Raporu*, Aralık, Ankara.
- Eurofund (2005), European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions, Employment in Household Services, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2001/02/en/1/ef0102en.pdf>.
- Evid-Sen (2012), ILO İnsana YakıŖır İŖ Konferansı Bilgi Notu, Aralık, Ankara.
- Ghai, Dharam (2003), “Decent Work: Concept and Indicators”, *International Labour Review*, Vol. 142, No. 2, ss. 113-145.
- Gl, Songül Sallan (2005), “Türkiye’de Yoksulluğun KadınsılaŖması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 1, Mart ss. 25-43.
- Gzel, Ali ve Ali Rıza Okur (2004), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, YenilenmiŖ 10. Bası, (Beta Yayınları), Ekim, İstanbul.
- ILO (1999), “Report of the Director-General: Decent Work”, 87th Session, Geneva, June 1999.
- ILO (2001), “Report of Director-General: Reducing The Decent Work Deficit-A Global Challenge”, 89th Session, Geneva, June 2001.
- ILO (2008), “Global Employment Trends The Challenge Of A Job Recovery”, Geneva <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/get08.pdf>.
- ILO (2009), “Global Employment Trends for Women Report” (GET), Mart, Geneva.
- ILO (2011), “189 Sayılı Ev İŖileri İnsana YakıŖır İŖ SzleŖmesi” EriŖim: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_209877.pdf.
- ILO (2013), “Domestic Workers Across The World: Global and Regional Statistics and The Extent of Legal Protection”, ILO, Geneva.
- İŖięiok, zlem (2005), “XXI. Yzyılda İstihdam ve İnsana YakıŖır İŖ”, Bursa.
- İŖięiok, zlem (2009), “KreselleŖme Sürecinde İnsana YakıŖır İŖ”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 56 (2009), ss. 307-331.
- Kalaycıoğlu, S. ve Helga Rittersberger-Tılı (1998), “İŖ İliŖkilerine Kadınca Bir BakıŖ: Ev Hizmetinde alıŖan Kadınlar”, (Edt. AyŖe Berttay), *75 Yılda Kadınlar ve Erkekler*, İstanbul, Türkiye İŖ Bankası, 18.
- Karaca, Nuray Gkek ve F. KocabaŖ (2009), “Ev Hizmetlerinde alıŖanların KarŖılaŖtıkları Sorunların Türkiye Aısından Değerlendirilmesi”, *Kamu-İŖ*, C.10, S:4, ss.161-176.
- Karadeniz, O. (2012), “Dünya’da ve Türkiye’de İŖ Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Sosyal Koruma Yetersizliği”, *alıŖma ve Toplum*, Sayı 34, ss.15-72.
- Karadeniz, O. (2011), “Türkiye’de Atipik alıŖan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik”, *alıŖma ve Toplum*, 2001/2, ss.83-127.

- Karadeniz, O. (2008), “Ev Hizmetlerinde Çalışanlar ve Sosyal Koruma Sorunu”, II.Çalışma Yaşamı Kongresi, İş Müfettişleri Derneği, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fak., Sosyal Politika Araştırma Merkezi, 26-27 Nisan, ss.176-204.
- Kapar, Recep (2004), “Uygun İş Bağlamında Çalışan Yoksullar”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 48, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları), ss. 185-204.
- Kapar, Recep (2007), “Uygun İş Açığı: İnsana Yaraşmayan İşler”, Türk Tabipleri Birliği, *Mesleki ve Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart-2007, ss.2-10.
- KEİG (2009), “Türkiye’de Kadın Emegi ve İstihdamı-Sorun Alanları ve Politika Önerileri”, KEİG Yayınları Dizisi: Rapor, Nisan 2009, <http://www.keig.org/yayinlar.aspx> (02.07.2013).
- Mateman S., Renooy, P. H. (2001), Undeclared Labour In Europe Towards An Integrated Approach of Combatting Undeclared Labour Final Report, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_116069.pdf.
- Okur, Ali Rıza (2004), “Ev Hizmetlerinde (İşlerinde) Çalışanların Sigortalılığı”, Kamu İş, *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt:7 Sayı:3, ss.347-368.
- Özkaplan, Nurcan (2009), “*Duygusal Emek ve Kadın İşi/Erkek İşi, Çalışma ve Toplum*”, 2009/2, ss.15-24.
- Özyeğin, G. (2005), “Başkalarının Kiri, Kapıcılar, Gündelikçiler ve Kadınlık Halleri”, (İletişim Yayınları).
- Palaz, Serap (2005), “Düzenli İş (Decent Work) Kavramı ve Ölçümü: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Bir Karşılaştırması”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 50 (2005), ss. 479-505.
- Ramirez-Machado, J. M. (2003), “Domestic Work, Conditions of Work and Employment: A Legal Perspective”, Conditions of Work and Employment Series No.7, ILO, Geneva http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_travail_pub_7.pdf.
- Rittersberger-Tılıç, Helga ve S. Kalaycıoğlu (2012), “Çocuk ve Yaşlı Bakıcıları: Enformel Sektördeki Kadınlar”, içinde *Türkiye’de Refah Devleti*, Der: S. Dedeoğlu, A. Y. Elveren, İstanbul.
- Sengenberger, Werner (2001), “Decent Work: The International Labour Organization Agenda”, *Dialogue and Cooperation*, 2/2001.
- SOSYAL-İŞ Sendikası (2010), “8 Mart’ın 100. Yıldönümünde Türkiye’de ve Dünyada Kadın Emegi ve İstihdamı Raporu”, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=29650 (31.05.2013).
- Suğur, N., S. Suğur, T. Gönç Savran (2008), “Türkiye’de Orta Sınıfın Mazbut Hizmetkarları: Kapıcılar, Gündelikçiler ve Çocuk Bakıcıları”, *SBF Dergisi*, 63/3, ss.161-183.
- Süzek, S. (2005), İş Hukuku, (Beta Yayıncılık), İstanbul.
- TİSK (2003), “Düzenli İş (Decent Work), Hakkındaki IOE Görüşü”, Şubat 2003, İşveren Dergisi Eki.

Toksöz, G., Ş. T Özşuca, B. C. Ataman, İ. Savcı, G. Fişek, S. Erdoğan, D. Kutlu, E. Hacısalihoğlu (2014), “Ev İşçilerinin Sigortalanmasına Dair Açıklama”, <http://spaum.politics.ankara.edu.tr/?p=672> (10.05.2014).

Trebilcock, Anne (2005), “Decent Work and The Informal Economy”, UNU-WIDER Discussion Paper, No: 2005/04.

Tunçomağ, K. ve T. Centel (2003), “İş Hukukunun Esasları”, (Beta Yayınları), İstanbul.

Tunçomağ, K. (1990), “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş”, (Beta Yayınları), İstanbul.

TÜİK (2014), “Hane Halkı İşgücü İstatistikleri”, İnternet Veri Tabanı, www.tuik.gov.tr (18.04.2014).

TÜRK-İŞ (2010), “Ev Hizmetlerinde Çalışanlar İçin İnsan Onuruna Yakıdır İş”, Sayı: 389, Mayıs-Haziran, ss.90-92.

Uçar, Ceren (2011), “Kadın Yoksulluğu ile Mücadelede Sosyal Politika Araçları ve Etkinlikleri”, Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Ankara.

Yıldırım, Sinem (2014), “Türkiye’de Ev Hizmetinde Çalışanların Sorunları”, *Karabük SBE Dergisi*, Mart 2014, Cilt 4, Sayı 1, ss.45-59.

Yıldırım, Sinem (2011), “Kadının Yoksullukla Mücadelede Belirlediği Bir Strateji Olarak Ev Hizmetinde Çalışma”, Basılmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi.

Türkiye’de Reçete Başına Ortalama Maliyet Serisinin Zaman Serisi Modelleriyle Öngörüsü ve Öngörü Performanslarının Karşılaştırılması

The Forecast of Average Cost Per Prescription Series with Time Series Models and Comparison of Forecasting Performance in Turkey

Sevda AKAR*

ÖZ

Bu çalışmada Türkiye’de reçete başına ortalama maliyet değişkeni Otoregresif Bütünleşik Hareketli Ortalama Modelleri (ARIMA) yöntemleriyle tahmin edilmiş ve tahminlere dayalı öngörüler yapılarak öngörü performansları karşılaştırılmıştır. Veri seti Ocak 2009-Haziran 2013 dönemini kapsamaktadır. Çalışmanın ampirik sonuçlarına göre, reçete başına ortalama maliyet değişkenine ait öngörülerde bulunurken ARIMA (2,1,2) modeli en başarılı sonuçları vermektedir.

Anahtar Sözcükler: Reçete başına ortalama maliyet, ARIMA modeli, öngörü

ABSTRACT

In this study, the average cost per prescription variable is estimated by Autoregressive Integrated Moving Averag (ARIMA) models and forecasting performance of the models are compared. Data set covers the period from January 1999 to June 2013. The empirical results of the study show that ARIMA (2,1,2) is the most successful model for forecasting average cost per prescription.

Keywords: The average cost per prescription, ARIMA model, forecasting

* Dr., Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, sevda@balikesir.edu.tr

(Makale gönderim tarihi: 01.10.2013 / Kabul tarihi: 03.07.2014)

GİRİŞ

Dünya Sağlık Örgütünün tanımına göre sağlık, bireylerde sadece hastalığın veya engelin bulunmaması değil, aynı zamanda bireylerin fiziksel, ruhsal ve sosyal açıdan tam bir iyilik durumunda olmasıdır. 21. yüzyılda sağlık şu şekilde tanımlanmaktadır: Uluslararası sağlık tehditlerine karşı ülkelerin birlikte savunmasını gerektiren ve bireylerin temel hizmetlere adil bir biçimde erişmesini sağlayan ortak bir sorumluluktur (<http://www.who.int/en/>). Sağlık harcamaları ise, bireylerin sağlıklı olması, kaliteli ve uzun yaşam sürebilmesi için yapılan her türlü tedavi ve ilaç harcamalarını kapsamaktadır. Devletler için de sağlık harcamaları ekonomik kalkınmaya ve büyümeye yapacağı olumlu katkılar nedeniyle göz önünde bulundurulmuş önemli bir değişkendir. Bloom ve Canning (2000)’e göre sağlık harcamaları ekonomik refah ve büyüme üzerinde olumlu etkiler yaratmaktadır. Bu olumlu etkilerin temel nedenleri arasında; sağlıklı bireylerin daha verimli olması ve sağlıklı bireylerin beşeri sermayeyi daha fazla olumlu etkilemesi yer almaktadır. Ayrıca, ortalama yaşam süresinin artması, sağlık alanında fiziksel yatırımların artmasını teşvik etmektedir. Bu durumda ekonomik büyümeyi ve refahı doğrudan pozitif etkilemektedir.

Bununla birlikte, sağlık harcamaları sadece bireylerin ve hükümetlerin değil aynı zamanda Dünya Sağlık Örgütü, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da temel gündem konusunu oluşturmaktadır. Uluslararası kuruluşlar özellikle az gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarının desteklenmesi ve sağlık hizmetlerini etkin bir biçimde yerine getirilmesi için çeşitli önlemler almaktadır. Dünya Sağlık Örgütü sağlığı küresel kamusal mal olarak sınıflandırarak, sağlığın küresel düzeyde sunumunu gerçekleştirmekte ve tüm ülkeleri tehdit eden bulaşıcı hastalıkların engellenmesi için uluslararası düzeyde tedbirler almaktadır (Yılmaz ve Yaraşır, 2011).

Foo Tang (2011)’e göre ise, az gelişmiş ülkelerde daha az gerçekleşen sağlık harcamaları sermayenin verimliliğini olumsuz yönde etkileyerek, ekonomik büyümeyi ve gelir seviyesini bozmaktadır. Öte yandan genel sağlık harcamaları içinde önemli bir paya sahip olan ilaç harcamalarının artması, aynı zamanda sağlık harcamalarını da artırmaktadır. Genel sağlık harcamaları içinde ilaç harcamaları Türkiye’de yüzde 40 seviyesinde

gerçekleşmektedir. Bu oran diğer gelişmiş ülkelere kıyasla neredeyse iki kat fazladır (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2003:20). Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde sağlık harcamalarının sadece yüzde 10'u ile yüzde 15'i ilaç harcamalarından oluşmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin sağlık harcamaları içinde ilaç harcamalarına daha fazla pay ayırmalarının temel nedenleri arasında; tedavi edici sağlık hizmetlerine öncelik verilmesi, ilaç sanayinde dışa bağımlılığın olması, hızlı teknolojik gelişmelerin sonucunda piyasadaki ilaç çeşitliliğinin artması ve gereğinden fazla ilaç kullanımı gibi faktörler yer almaktadır (Pınar, 2012:60).

Türkiye'de 2003 yılında başlatılan sağlıkta dönüşüm programıyla sağlık hizmetlerinin ve ilaç politikalarının daha etkin sunulması amaçlanmıştır. Bu program ile Türkiye'de artan ilaç harcamalarının kontrol edilmesi ve sağlık harcamalarının daha verimli kullanılması beklenmektedir. Bununla birlikte, bireylerin sağlık hizmetlerinden faydalanmasını temel yaşama hakkının bir gereği olarak gören sosyal devlet anlayışı uyarınca devletin ilaç harcamalarına verdiği yüzde 60'lık destek bütçeye ek bir yük getirmektedir (Çalışkan, 2009:128). Bu nedenle kaynakların ve harcamaların daha etkin bir biçimde yerine getirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de en önemli sağlık harcaması kalemlerinden olan ilaç harcamaları için dikkate alınması gereken göstergelerden biri de reçete başına ortalama maliyet serisidir. Reçete başına ortalama maliyet, Türkiye'de ilaç harcamalarının ne kadar değişim gösterdiğini belirlemekte kullanılmaktadır. Bu değişkendeki azalma aynı zamanda, devletin sosyal devlet anlayış gereği yaptığı sağlık harcamalarına katlandığı maliyetin azaldığını göstermektedir. Bu nedenle reçete başına ortalama maliyet konusunda öngörüle bulunmak, Sosyal Güvenlik Kurumunun ilaç harcamalarında katlandığı maliyeti öngörmede yardımcı olabilmektedir.

Bu çalışma reçete başına ortalama maliyet değişkenini ARIMA modeliyle tahmin edip öngörüle bulunan öncül bir çalışma olması nedeniyle literatüre katkıda bulunmaktadır. Çalışma şöyle organize edilmiştir. İlk bölümde çalışma ile ilgili literatür araştırması yapılmıştır. İkinci bölümde çalışmada kullanılan veri ve ampirik yöntem ele alınmıştır. Üçüncü bölümde tahmin sonuçları ve değişkene ait öngörü performansları incelenmiştir. Sonuç ve değerlendirmeler bölümü ile çalışma sonlandırılmıştır.

I- LİTERATÜR ARAŞTIRMASI

Sağlık harcamaları vatandaşların kaliteli bir yaşam sürdürmelerine yardımcı olması ve ekonomik olarak da çeşitli göstergelere etki yapması nedeniyle literatürde dikkat çeken konulardan biri olmuştur. Erol ve Özdemir (2014)’e göre özellikle Dünya Sağlık Örgütü, devletleri insanların sağlığından sorumlu tutmuş ve ülkeler arası sağlık harcamaları farkının bütün ülkeler için tehlike yaratacağını ifade etmiştir. Buna ek olarak, Dünya Sağlık Örgütü ülkeler adına sağlık politikası olarak “Temel Sağlık Hizmetleri” anlayışını benimsemiştir. Temel sağlık hizmetleri anlayışı, sağlığın sağlık hizmetlerinden çok beslenme, konut, gelir, çevre, iş gibi temel unsurlara bağlı olduğuna vurgu yapmaktadır.

Yıldırım (1994)’a göre sağlık hizmetleri koruyucu sağlık hizmetlerinden, tedavi edici sağlık hizmetlerinden ve rehabilitasyon hizmetlerinden oluşmaktadır. Tedavi edici sağlık hizmetleri, toplumda hastalanan bireylerin iyileştirilmesine ve yaşam süresinin uzatılmasına yönelik yapılan hizmetlerdir. Koruyucu sağlık hizmetleri, toplumda sağlıklı bireylerin hastalanma riskini azaltan hizmetleri kapsamaktadır. Bu sağlık hizmetlerinde devletin aktif bir rol oynaması, toplumsal faydayı maksimum kılmakta ve kamu ekonomisi üretimi olarak sunulmaktadır. Bununla birlikte koruyucu sağlık hizmetleri, topluma ortak olan ve bireylerin birbirlerine rakip olmadan paylaştıkları bir toplumsal fayda sağlamaktadır (Bulutoglu, 2004: 263). Rehabilitasyon hizmetleri ise, toplumda işgücünü kaybeden bireylere çalışma imkanı sağlanan hizmetleri içermektedir (Yıldırım, 1994:13).

Bu hizmetlerden yola çıkarak; tedavi ve koruyucu sağlık hizmetlerinin üretimi ve tüketimi için yapılan her türlü harcamalar ile ilaç tüketimine yapılan ödemeler sağlık harcamaları olarak tanımlanabilmektedir. Bu üç tür hizmet kaleminin sunulması, sağlık harcamalarını bu kalemler bazında artırmaktadır. Türkiye’de kamu kesimi sağlık hizmetlerinin finansörü ve tedarikçisi olduğundan, sağlık harcamalarının artması, kamu kesimine ek bir maliyet getirmektedir (Karagöz ve Tetik, 2009:3). Bu ek maliyet nedeniyle öncelikle, sağlık harcamalarında kaynakların verimsiz kullanımından kaçınılması ve bu konuda önlem alınması gerekmektedir (Erol ve Özdemir, 2014:32).

Çelik (2011)’e göre satın alma gücü paritesine bakılarak belirlenen sağlık harcamalarının seviyesi, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

(OECD) ülkelerine kıyasla Türkiye’de (2007 yılında kişi başı 767 ABD Doları olarak) en düşük düzeydedir. Ersöz (2008)’e göre OECD ülkelerinde en fazla kişi başına sağlık harcamasına sahip olan ülkeler arasında, ABD, Lüksemburg ve İsviçre yer almaktadır. OECD (2012)’ye göre kişi başına düşen sağlık harcamaları genellikle kişi başına düşen gelir ile ilgilidir. Bu sebeple, Norveç ve İsviçre 2010 yılında kişi başına 4.000 Euro harcama ile Avrupa Birliği ülkeleri arasında en yüksek orana sahip iki ülkedir. Bununla birlikte Hollanda (3.890 Euro), Lüksemburg (3.607 Euro) ve Danimarka (3.439 Euro) kişi başına düşen sağlık harcamalarında AB ortalamasını (2.171 Euro) aşan üye ülkeler arasında bulunmaktadır. Kişi başına düşen sağlık harcamaları miktarı nispeten en düşük olan ülkeler arasında ise, Romanya, Bulgaristan ve Türkiye yer almaktadır.

Bununla birlikte OECD (2013)’e göre 2011 yılında Türkiye’nin toplam sağlık harcamaları içindeki ilaç harcamaları payı yüzde 26 ile OECD ülkeleri ortalamasının (yüzde 16,4) çok üzerinde gerçekleşmiştir. OECD ülkeleri arasında en az ilaç harcamasına sahip olan ülkeler arasında Lüksemburg (yüzde 8,4) ve Danimarka (yüzde 6,8) yer almaktadır. En fazla ilaç harcamasına sahip olan ülkelerin başında ise Yunanistan (yüzde 28,5) ve Macaristan (yüzde 33,4) gelmektedir. Huber ve Orosz (2003)’e göre de toplam sağlık harcamaları içinde yer alan ilaç harcamalarının seviyesi düşük geliri OECD ülkelerinde daha yüksek olarak gerçekleşmektedir. Çalışkan (2009)’a göre ise, Türkiye’de toplam sağlık harcamaları içinde ilaç harcamaları payı önemli bir seviyededir. Buna ek olarak, ilaç harcamalarındaki artış, aynı zamanda toplam sağlık harcamalarında artışa neden olmaktadır. Türkiye’de ilaç harcamalarında meydana gelen yüzde 1’lik bir artış, kişi başına toplam sağlık harcamalarında yüzde 0,402’lik ve kamu özel sağlık harcamalarında yüzde 0,297’lik bir artışa yol açmaktadır. Diğer bir deyişle, sağlık harcamalarıyla ilaç harcamaları arasında doğrudan ve pozitif bir ilişki bulunmaktadır.

AB ülkelerinde ilaç harcamaları ise, 2010 yılında toplam sağlık harcamaları içinde yüzde 19’luk bir pay ile toplam sağlık harcamalarının yararak ve ayakta bakım sonrası en büyük üçüncü bileşeni oluşturmaktadır. AB ülkelerinde de ilaç harcamalarında meydana gelen artış, son on yılda sağlık harcamalarının artmasına katkıda bulunmuştur. AB ülkelerinde toplam ilaç faturaları 2010 yılında 190 milyar Euro’ya ulaşmıştır. Buna

karşılık ülkeler arasında kişi başına düşen ilaç harcamaları miktarı farklılık göstermektedir. Örneğin İrlanda kişi başına düşen ilaç harcamalarında 528 Euro ile AB ülke ortalamasını (349 Euro) geçmiştir. Bu miktar, AB ülke ortalamasının, yaklaşık olarak yüzde 50’sine tekabül etmektedir. İlaç harcamaları nispeten yüksek olan diğer AB ülkeleri ise, Almanya (492 Euro), Belçika (479 Euro) ve Fransa (468 Euro)’dır. Ölçeğin diğer tarafında ise Romanya, Estonya, Polonya yer almaktadır. Bu ülkelerde kişi başına düşen ilaç harcamaları AB ortalamasının yüzde 70’sinden daha azdır. İlaç harcamalarının GSYH içindeki payı ise, AB ülkelerinde ortalama yüzde 1,6’dır. Ancak, küresel ekonomik kriz ilaç harcamalarını önemli ölçüde etkilemiştir. AB üyesi ülkelerde ortalama ilaç harcamaları artışı 2000 ve 2009 yılları arasında, reel olarak yılda yüzde 3,2 olarak gerçekleşmiş olmasına rağmen, 2010 yılında ilaç harcamalarında ortalama büyüme (yüzde 0,0) ile durma noktasına gelmiştir. Bu sebeple birçok AB üye ülkesi ilaç harcamalarını durgunluk öncesi seviyede tutmaya çalışmaktadır (OECD, 2012:127).

Tablo 1’de 2008-2012 döneminde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumunun (SGK) toplam sağlık harcamaları ve bu harcamalar içindeki tedavi ve ilaç payları milyon TL cinsinden gösterilmiştir. Tablo 1’e göre toplam sağlık harcamaları 2008-2012 döneminde artış göstermiştir. Toplam sağlık harcamaları 2008 yılında 25.347 milyon TL, 2009 yılında 28.811 milyon TL, 2010 yılında 32.509 milyon TL, 2011 yılında 36.500 milyon TL ve 2012 yılında 44.111 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Toplam sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı 2008-2012 döneminde sırasıyla yüzde 2,67; yüzde 3,02; yüzde 2,96; yüzde 2,81 ve yüzde 3,11 olmuştur. Diğer bir ifadeyle, toplam sağlık harcamalarının GSYH’ya oranının en yüksek gerçekleştiği yıl 2012’dir. Tablo 1’e bakıldığında aynı zamanda, toplam sağlık harcamaları içindeki ilaç harcamalarının önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Buna göre 2008 yılında toplam sağlık harcamaları içinde yüzde 42,2 olan ilaç harcamaları payı, 2009’da yüzde 45,6; 2010’da yüzde 42,6; 2011’de yüzde 38,7; 2012’de yüzde 32,4 olarak gerçekleşmiştir. Bu duruma göre, toplam sağlık harcamaları içinde ilaç harcamalarının payı, küresel krizin yaşandığı 2008 ve 2009 yıllarında olumsuz etkilenmiştir. Türkiye’de kişi başına düşen ilaç harcamaları yüksek olmamasına rağmen, ilaç harcamalarına bütçeden önemli ölçüde kaynak ayrılmaktadır (İstanbuluoğlu vd., 2010).

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Kurumu Toplam Sağlık Harcamaları 2008–2012 (Milyon TL)

Yıllar	İlaç Harcamaları	Tedavi Harcamaları	Toplam Sağlık Harcamaları	Toplam Sağlık Harcamaları İçindeki İlaç Harcamalarının Payı	Toplam Sağlık Harcamalarının GSYH'ya Oranı
2008	10.717	13.953	25.347	%42,2	%2,67
2009	13.161	15.129	28.811	%45,6	%3,02
2010	13.547	18.469	32.509	%42,6	%2,96
2011	14.144	21.848	36.500	%38,7	%2,81
2012	14.300	29.206	44.111	%32,4	%3,11

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, www.sgk.gov.tr

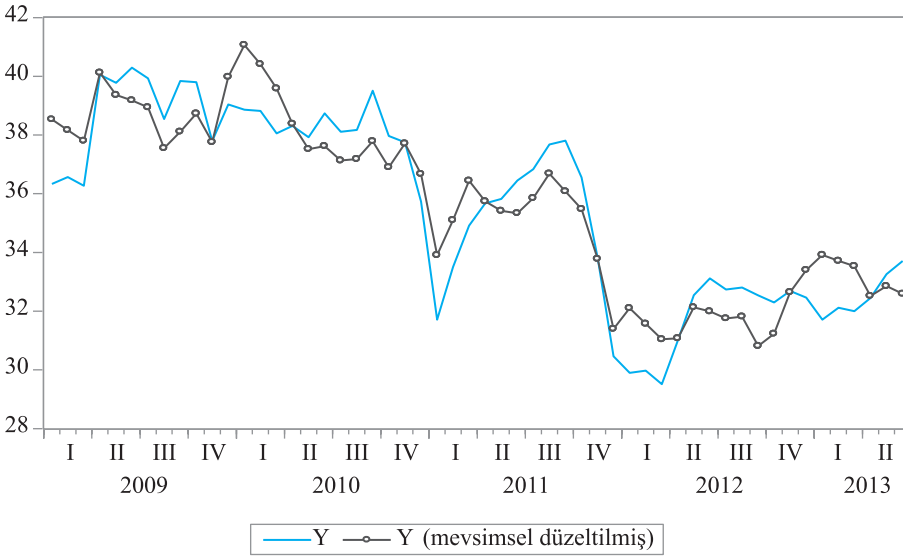
İlaç harcamalarının bir göstergesi olan reçete başına ortalama maliyet Türkiye’de 2009 yılına kadar bir artış göstermiştir. Demirkıran ve Şahin (2012)’e göre bu dönemlerde reçete başına ortalama maliyetin en önemli artış sebebi kurumlarda görev alan hekim sayısının artmasıdır. Çok sayıda hekimin çalıştığı rekabetçi bir ortamda, hekimlerin daha fazla hasta tarafından tercih edilir olabilmek için hastalardan gelen ilaç taleplerini karşılamaları olasılık dahilindedir. Yine herhangi bir sağlık sigortası şemsiyesi altında olan bireylerin ilaç harcamalarından kesinti yapmayarak daha fazla ilaç alımı gerçekleştirmeleri de mümkündür. Leibowitz, vd. (1985) çalışmalarında sağlık sigortası bulunan bireylerin diğer bireylere nazaran reçeteli ilaç alımının çok daha fazla olduğunu tespit etmiştir. Liu vd. (2005)’e göre ilaçların reçetesiz olarak satılması da ilaç harcamalarını artırmaktadır.

Reçete başına ortalama maliyet değişkeni Türkiye’de 2009-2012 döneminde, azalış göstermeye başlamıştır. Reçete başına ortalama maliyet, 2012 yılında yüzde 9’luk bir azalma ile 41 TL olarak gerçekleşmiştir (Aslanhan Memiş, 2012:4). Bu düşüş yürürlüğe giren çeşitli uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Bahsedilen uygulamaların başında; ilaç fiyatlarının düşürülmesi, reçete kalemlerinin sınırlandırılması, gereksiz reçete yazımının önlenmesi gelmektedir (Yıldırım vd., 2011:85; OECD ve Dünya Bankası, 2008:28). Sülkü (2011)’e göre Türkiye’de eşdeğer ilaç kullanımına önem verilmesinin yanı sıra, ilaçlar üzerinden alınan yüzde 18 Katma Değer Vergisi’nin yüzde 8’e indirilmesi, kamu sigorta kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi, ilaç harcamalarında verimliliğin yaşanmasına ve sağlık harcamalarında tasarruf elde edilmesine sebep olmuştur.

II- VERİ VE YÖNTEM

Çalışmada Ocak 2009-Haziran 2013 yılları arası aylık reçete başına düşen ortalama maliyet verileri (TL olarak) kullanılmıştır¹. Veriler SGK’ dan elde edilmiştir (www.sgk.gov.tr). Elde edilen veriler Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) yayınladığı Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) serisinin alt grubu olan ve sağlık ürünlerinin dikkate alındığı endeks kullanılarak reel hale getirilmiş ve Tramo-Seats yöntemiyle mevsimsellikten arındırılmıştır². Yukarıdaki düzenlemeler yapıldıktan sonra analizde kullanılan ortalama maliyet değişkeni ham olarak ve mevsimsellikten arındırılmış haliyle Grafik 1’ de gösterilmiştir. Yine Tablo 2’de mevsimsellikten arındırılmış reçete başına düşen ortalama maliyet değişkenine ait betimsel istatistikler sunulmuştur.

Grafik 1. Reçete Başına Düşen Reel Ortalama Maliyet (TL)



Grafik 1 incelendiğinde araştırma periyodu boyunca ortalama maliyetlerde 2012 Eylül ayına kadar süren net bir aşağı yönlü trend göze çarpmaktadır. Eylül ayından sonra trend yukarı yönlü olarak karakter değiştirmiş

1 SGK, devlet memuru ve yeşil kart için düzenlenen reçeteler dikkate alınmıştır.

2 Tramo-Seats yönteminin detayları için Maravall ve Gomez (1992), Gomez ve Maravall (1992) ve Gomez ve Maravall (1996) incelenebilir.

olsa da bu yükseliş trendi 2013 başından itibaren etkisini yitirmiş ve yeniden aşağı yönlü bir trend kendini göstermeye başlamıştır.

Tablo 2. *Reçete Başına Düşen Ortalama Maliyet Değişkenine Ait Betimsel İstatistikler*

	Y
Ortalama	35,631
Medyan	35,965
Maksimum	41,064
Minimum	30,812
Standart Sapma	2,966
Çarpıklık	-0,083
Basıklık	1,744
Jarque-Bera	3,610
Gözlem	54

Tablo 2’de reelleştirilmiş reçete başına düşen ortalama maliyet değişkenine ait betimsel istatistikler görülmektedir. Reçete başına ortalama maliyet değişkeninin ortalama değeri 35,631 iken, medyan değeri 35,965’tir. Reçete başına ortalama maliyet değişkeninin maksimum değeri 41,064; minimum değeri ise 30,812’dir. Değişkene ait çarpıklık değerine bakıldığında değişkenin sola çarpık ya da negatif çarpık olduğu ifade edilebilir. Değişkenin 1,744 basıklık değeri ise normal dağılıma göre serinin biraz basık olduğuna işaret etmektedir. Değişkenin normal dağılım gösterip göstermediğine ilişkin Jarque-Bera testi incelendiğinde; 3,610 olan test istatistiği yüzde 5 anlamlılık düzeyinde ki-kare kritik değerinden küçük olduğu için sıfır hipotezi reddedilememiştir. Bu sonuç reçete başına düşen ortalama maliyet değişkeninin normal dağıldığını göstermektedir.

Değişkenimize ait zaman serisinin modellenmesi için Otoregresif Bütünlük Hareketli Ortalamalar (Autoregressive Integrated Moving Average, ARIMA) modellerinin kullanılması düşünülmüştür. Özellikle öngörü amaçlı çalışmalarda ARIMA modelleri uygulamada en çok kullanılan zaman serisi analizi tekniklerinden biridir. Değişkenin ve hata teriminin gecikmeli değerlerinin modele dahil edildiği yöntemde, yapısal bir değişkenin analizde yer alması zorunluluğu yoktur. Buna göre çalışmada tahmin ve öngörü amaçlı kullanılan genel ARIMA (p,I,q) modeli denklem (1)’deki gibi gösterilmiştir.

$$Z_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^p \alpha_i Z_{t-i} + \sum_{i=1}^q \beta_i u_{t-i} + u_t \quad (1)$$

Denklem (1)’ de p ve q sırasıyla otoregresif ve hareketli ortalama gecikme uzunluğunu göstermektedir. I değişkenin entegrasyon mertebesi, u_t seri korelasyonsuz, normal dağılan homoskedastik hata terimini ifade etmektedir. p ve q uzunlukları seçilirken değişkene ait korelogram incelenerek otokorelasyon ve kısmi otokorelasyon fonksiyonları dikkate alınmıştır. Bunun yanı sıra Akaike Bilgi Kriterinden (AIC) faydalanılmış ve özellikle hata teriminin otokorelasyondan arındırılmasına dikkat edilmiştir. ARIMA modelleri değişkenin durağan olmasının ön koşul olduğu zaman serisi modelleridir. Bu nedenle öncelikle değişkenin durağanlığı test edilmiştir. Durağanlık için Augmented Dickey Fuller (ADF), Philips-Perron (P-P) ve Ng-Perron (Z_a) birim kök testleri gerçekleştirilmiş ve sonuçlar Tablo 3’te raporlanmıştır.

Tablo 3. Değişkene Ait Birim Kök Testleri

	Y			ΔY		
	N	I	T&I	N	I	T&I
ADF	-1,334	-1,190	-2,967	-4,750*	-4,944*	-4,895*
P-P	-0,909	-1,190	-2,717	-6,861*	-6,871*	-6,803*
Z_a	-	-1,703	-14,355	-	-64,476*	-48,403*

*%1 düzeyinde anlamlıdır. N: Kesmesiz ve trendsiz I: Kesmeli T&I: Trendli ve kesmeli

Tablo 3’e göre değişkenin birim kökü olduğu yani durağan olmadığı yönündeki hipotez her üç test türüne göre de reddedilememiştir. Dolayısıyla değişkenimiz düzeyde durağan değildir. Bu nedenle değişkenin birinci farkı alınmış ve birim kök testleri tekrarlanmıştır. Sonuçlar bütün test türlerinde tutarlıdır ve serinin birinci farkı alındığında durağanlaşma gerçekleşmiştir. Testlerde gecikme uzunluğu AIC’e göre belirlenmiştir. Seri fark durağan olduğu için ARIMA modelinde bağımlı değişken olarak değişkenin birinci farkı kullanılmıştır.

III- AMPİRİK BULGULAR VE ÖNGÖRÜ PERFORMANSLARI

Çalışmada ilk olarak örneklemimiz iki bölüme ayrılmıştır. Son 6 gözlem öngörü yapılması ve öngörü sonuçlarının karşılaştırılması için, kalan kı-

sım ise model tahmini için kullanılmıştır. Örneklemimizdeki tahmin periyodu kullanılarak denklem (1) de gösterilen model öncelikle AIC belirlediği gibi 2 otoregresif, 2 hareketli ortalama parametresiyle yani ARIMA (2,1,2) olarak tahmin edilmiştir.³ Tahmin sonuçları ve bu modele ait tanı testleri Tablo 4'te gösterilmiştir. Bütün parametreler istatistiksel olarak anlamlıdır ve tanı testleri de hata terimiyle ilgili varsayımların sağlandığına işaret etmektedir. Nitekim hata teriminin seri korelasyonsuz olduğu, LM ve Q istatistikleriyle, normal dağıldığı Jarque-Bera testiyle ve homoskedastik olduğu da White testiyle kanıtlanmıştır. Öte yandan modelin daha az parametreye tahmin edilebileceği düşüncesiyle ARIMA (1,1,1) modeli de tahmin edilmiş ve yine sonuçlar Tablo 4'de gösterilmiştir.⁴ Bu modelde de parametreler sabit terim dışında istatistiksel olarak anlamlıdır ve tanı testleri de modelin uygun olduğunu kanıtlar niteliktedir. Dolayısıyla her iki model de öngörü yapılırken kullanılmış ve öngörü performansları değerlendirilerek hangisinin daha iyi sonuçlar ortaya koyduğu belirlenmeye çalışılmıştır.

Tablo 4. ARIMA Modelleri Tahmin Sonuçları

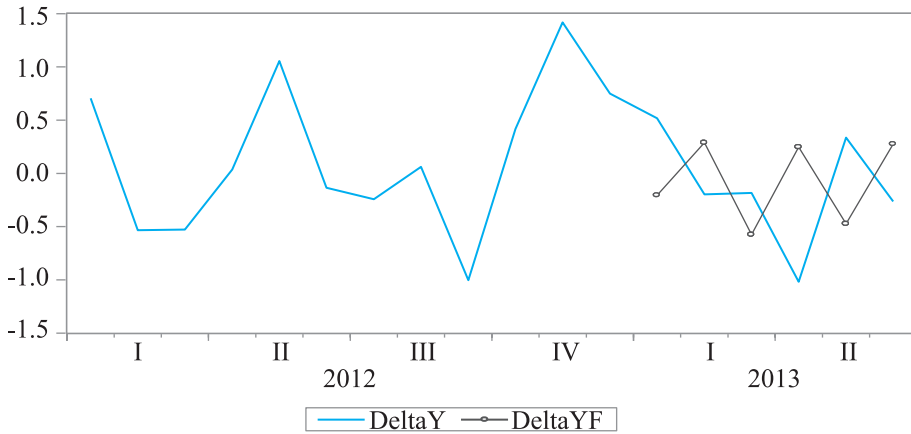
	ARIMA(2,1,2)	ARIMA (1,1,1)
a_0	-0,099*	-0,070
a_1	-1,102*	-0,598*
a_2	-0,730*	-
β_1	1,373*	0,948*
β_2	0,735*	-
Tanı Testleri		
Jarque-Bera	0,481	0,187
White (χ^2)	17,435	5,834
LM(5)	0,461	0,726
LM(10)	0,656	0,622

*%1 düzeyinde anlamlıdır.

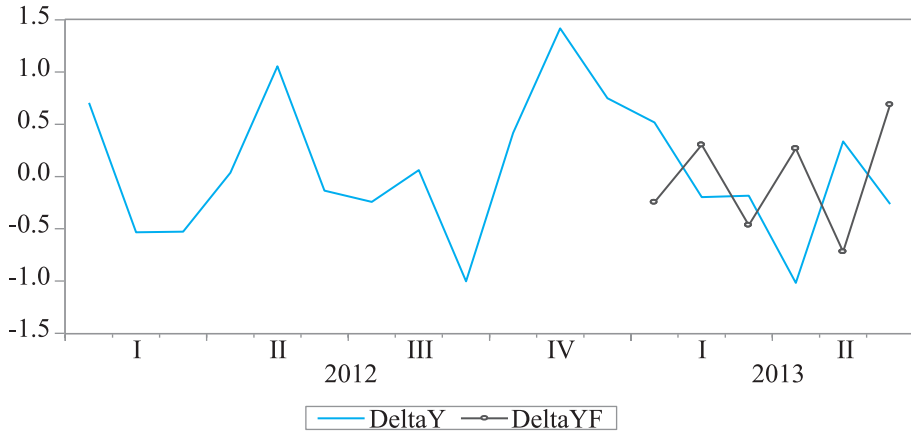
- 3 Tahmin periyodunu içine alan gözlemler için de birim kök testleri yapılmış ve sonuçlar tüm örneklem periyoduyla benzer elde edilmiştir. Bu nedenle tahmin periyodu için test sonuçları raporlanmamıştır.
- 4 Sadece otoregresif ve sadece hareketli ortalama terimleri içeren tahminler de yapılmış, ancak parametreler istatistiksel olarak anlamsız çıktığından bunlar rekabet eden modeller arasına dahil edilmemiştir.

ARIMA modellerinin tahmininden sonra modellerin öngörü performansları değerlendirilmeye çalışılmıştır. Buna göre statik öngörü sonrası 6 gözlemden oluşan öngörü değerleriyle, gerçek değerler (serinin eğilimi görebilmek amacıyla 2012 yılı gözlemleri de grafiklere dahil edilmiştir) Grafik 2 ve Grafik 3’de gösterilmiştir. Öngörü performans ölçütlerine ait bilgiler ise Tablo 5’te gösterilmiştir.

Grafik 2. ARIMA (2,1,2) Modeline Göre Ortalama Maliyet Fark Serisi ve Öngörüsü



Grafik 3. ARIMA (1, 1, 1) Modeline Göre Ortalama Maliyet Fark Serisi ve Öngörüsü



Grafik 2 ve Grafik 3 incelendiğinde, ARIMA (2,1,2) modelinin öngörü performansının ARIMA (1,1,1) modeline göre daha isabetli öngörü performansı sağladığı ifade edilebilir.

Tablo 5. *Öngörü Performans Karşılaştırmaları*

	ARIMA(2,1,2)	ARIMA (1,1,1)
RMSE	0,759	0,874
MAE	0,702	0,806
MAPE	194,745	226,183
TIC	0,864	0,875

Tablo 5’te modellerin öngörü performanslarını karşılaştırmak için 4 kriter incelenmiştir. Bunlar Hata Kareleri Ortalamasının Karekökü (Root Mean Squared Error, RMSE), Mutlak Hata Ortalaması (Mean Absolute Error, MAE), Mutlak Hata Yüzdeleri Ortalaması (Mean Absolute Percent Error, MAPE) ve Theil Eşitsizlik Katsayısı (Theil Inequality Coefficient, TIC) kriterleridir. Sonuçlara göre ARIMA (2,1,2) modeli ARIMA (1,1,1) modeline göre daha düşük hata değerlerine sahiptir ve daha iyi bir öngörü performansı göstermektedir. Bu sonuçlara göre reçete başına ortalama maliyet değişkenine ait öngörülerde bulunurken ARIMA (2,1,2) modeli daha isabetli öngörü için tercih edilebilir. Fark serisinin öngörüsünden sonra işlemler geriye doğru işletilerek reçete başına ortalama maliyet değişkeni için hesaplanan öngörü değerleri de Tablo 6’da sunulmuştur.

Tablo 6. *Reçete Başına Ortalama Maliye Serisi Öngörü Değerleri*

	Gerçekleşen Değer	Öngörü Değerleri	
		ARIMA(2,1,2)	ARIMA (1,1,1)
1.Dönem	33,914	33,191	33,151
2.Dönem	33,718	34,202	34,218
3.Dönem	33,534	33,143	33,251
4.Dönem	32,516	33,781	33,801
5.Dönem	32,852	32,042	31,797
6.Dönem	32,589	33,127	33,541

Tablo 6’daki değerler de öngörü performans ölçülerinin işaret ettiği gibi, ARIMA (2,1,2) modeline dayalı öngörülerin ARIMA (1,1,1)’e kıyasla gerçekleşen değerlere daha yakın olduğunu ortaya koymaktadır.

SONUÇ

Küreselleşme süreci ile birlikte sağlık konusu tüm dünyada önemli hale gelmiştir. Sağlık konusuna verilen önem sadece ülkelerin değil aynı zamanda uluslararası kuruluşlarında temel gündem maddesini oluşturmaktadır. Özellikle 21. yüzyılda sağlık, uluslararası sağlık tehditlerine karşı ülkelerin birlikte savunmasını gerektiren ve bireylerin temel hizmetlere adil bir biçimde erişmesini sağlayan ortak bir sorumluluk olarak tanımlanmaktadır (<http://www.who.int/en/>). Diğer bir ifadeyle, sağlık hizmetleri küresel düzeyde tüm dünya ülkelerini önemli ölçüde etkilemektedir.

Sağlık harcamaları ülkelerin vatandaşlarına daha kaliteli bir yaşam imkanı sunabilmesi adına önemli bir değişkendir. Sağlık harcamalarının artışı ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkilere sahip olsa da, bütçeye getirdiği yük nedeniyle dikkatle izlenmesi gereken bir harcama kalemidir. Sağlık harcamalarının etkin bir biçimde tasarlanması hükümet bütçeleri üzerindeki yükü azaltmaktadır. Bu nedenle sağlık harcamalarının yapısı ve bileşenleri üzerinde ayrıntılı bir biçimde durularak, yapısal düzenlemelerin oluşturulması gerekmektedir.

Türkiye’de sağlık harcamalarına bakıldığında, OECD ülkelerinin gerisinde kaldığı görülmektedir. OECD ülkelerinde en fazla kişi başına sağlık harcamasına sahip olan ülkeler arasında, ABD, Lüksemburg ve İsviçre yer almaktadır (Ersöz, 2008:97). AB ülkeleri arasında kişi başına düşen sağlık harcamaları en yüksek olan iki ülke Norveç ve İsviçre’dir. Bununla birlikte Hollanda, Lüksemburg ve Danimarka kişi başına düşen sağlık harcamalarında AB ortalamasını aşan diğer üye ülkeler arasında bulunmaktadır. Kişi başına düşen sağlık harcamaları miktarı nispeten en düşük olan ülkeler arasında ise, Romanya, Bulgaristan ve Türkiye yer almaktadır.

OECD (2013)’e göre 2011 yılında Türkiye’nin toplam sağlık harcamaları içindeki ilaç harcamalarının payı yüzde 26 ile OECD ülkeleri ortalamasının çok üzerinde gerçekleşmiştir. OECD ülkeleri arasında en az ilaç harcamasına sahip olan ülkeler arasında Lüksemburg ve Danimarka bulunmaktadır. En fazla ilaç harcaması gerçekleştiren ülkelerin başında ise Yunanistan ve Macaristan gelmektedir. AB ülkelerinde toplam sağlık harcamaları içinde ilaç harcamaları ise, 2010 yılında yüzde 19 olarak gerçekleşmiştir. AB ülkelerinde de ilaç harcamalarında meydana gelen artış, aynı zamanda sağlık harcamalarının artmasına da katkıda bulunmuştur. Buna karşılık ülkeler arasında kişi başına düşen ilaç harcamaları miktarı

ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin İrlanda, kişi başına düşen ilaç harcamalarında AB ülke ortalamasını aşmıştır. İlaç harcamaları nispeten yüksek olan diğer AB ülkeleri arasında, Almanya, Belçika ve Fransa bulunmaktadır. İlaç harcamaları nispeten daha az gerçekleşen AB ülkeleri ise Romanya, Estonya ve Polonya'dır. Türkiye'de toplam sağlık harcamaları içinde ilaç harcamaları payı önemli bir seviyededir. AB ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye'de meydana gelen ilaç harcamaları artışı, sağlık harcamalarını önemli ölçüde artırmıştır.

Reçete başına ortalama maliyet değişkeni, sağlık harcamasının bir kalemi olan ilaç harcamalarında hükümetin katlandığı maliyetin bir göstergesidir. İlaç harcamalarına ödenen miktar azaldığında reçete başına ortalama maliyet azalmakta ve eş zamanlı olarak hükümetin sağlık harcamaları da düşmektedir. Bu nedenle reçete başına ortalama maliyet değişkeni, sağlık harcamalarının ve sağlık harcamaları içinde yer alan ilaç harcamalarının seyri bakımından önem kazanmaktadır. Türkiye'de reçete başına ortalama maliyet değişkeninde, 2012 Eylül ayına kadar süren aşağı yönlü trend, Eylül ayından sonra yukarı yönlü olarak karakter değiştirmiş olsa da, bu yükseliş trendi 2013 başından itibaren etkisini yitirmiştir. Bunun temel nedeni sağlıkta dönüşüm programı ile yürürlüğe giren çeşitli reformlardan ileri gelmektedir. Bu uygulamalar arasında; ilaç fiyatlarının düşürülmesi, reçete kalemlerinin sınırlandırılması, eşdeğer ilaç kullanımına önem verilmesi, ilaçlar üzerinden alınan vergilerde indirim yapılması ve gereksiz reçete yazımının önlenmesi gibi önlemler gelmektedir (Yıldırım vd., 2011:85; OECD ve Dünya Bankası, 2008:28; Sülkü, 2011:38). Uygulamaya konulan bu önlemlerin reçete başına ortalama maliyet değişkenini önemli ölçüde azalttığı ileri sürülebilir.

Çalışmada reçete başına ortalama maliyet değişkeni önemli zaman serisi modellerinden biri olan ARIMA ile modellenmiş ve modele dayalı öngörüler yapılarak, öngörü performansı değerlendirilmiştir. Bu çalışma sonuçlarına göre, ARIMA (2,1,2) modeli daha iyi bir öngörü performansı sunmaktadır. İlaç maliyetlerinin izleyeceği seyir konusunda öngöründe bulunurken, ARIMA (2,1,2) modeli daha isabetli öngörü için tercih edilebilir.

Zaman serilerinin öngörülmesinde ARIMA modelleri dışında farklı bazı yöntemler kullanılmaktadır. Özellikle son dönemde literatürde geniş kullanım alanı bulan yapay sinir ağları, spektral analiz gibi yöntemler kullanılarak, bu yöntemlerin öngörü performanslarının ARIMA modelleriyle karşılaştırılması gelecek çalışmalara konu olabilir.

Kaynakça

- Arslanhan Memiş, S. (2012), “Son Dönemdeki Sağlık Harcamalarının Analizi”, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, No: 201283, www.tepav.org.tr.
- Bloom, D. E., ve D. Canning (2000), “The Health and Wealth of Nations”, *Science’s Compass, Policy Forum: Public Health*, Vol. 287, ss. 1207-1209.
- Bulutoğlu, K. (2004), Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, (Batı Türkeli Yayıncılık), İstanbul.
- Çalışkan, Z. (2009), “OECD Ülkelerinde Sağlık Harcamaları: Panel Veri Analizi”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 34, ss.117-137.
- Çelik, Y. (2011), “Türkiye Sağlık Harcamalarının Analizi ve Sağlık Harcama Düzeyinin Uygunluğunun Değerlendirilmesi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Sayı 1, ss. 62-81.
- Demirkıran, M. ve B. Şahin (2012), “Hekimlerin Reçete Yazma Davranışlarının İncelenmesi: Viral Tonsillofarenjit Hastalığına İlişkin Yazılı Hasta Olgusu Örneği”, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, *Sağlıkta Performans ve Kalite Dergisi*, Sayı 4, ss. 19-39.
- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) (2013), Health Data 2013, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>.
- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Dünya Bankası (2008), OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri – Türkiye, ISBN 978–975–590–282–1.
- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) (2012), “Health at a Glance: Europe 2012”, *OECD Publishing*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183896-en>.
- Erol, H. ve A. Özdemir (2014), “Türkiye’de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi” *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 9-34.
- Ersöz, F. (2008), “Türkiye ile OECD Ülkelerinin Sağlık Düzeyleri ve Sağlık Harcamalarının Analizi”, *İstatistikçiler Dergisi 2* (2008), ss. 95-104.
- Foon Tang, C. (2011), “Multivariate Granger Causality and the Dynamic Relationship Between Health Care Spending, Income and Relative Price of Health Care in Malaysia”, *Hitotsubashi Journal of Economics 52*, ss. 199-214.
- Gomez, V. ve A. Maravall (1992), “Time Series Regression with Arima Noise and Missing Observations Program TRAM”, *Eui Working Paper*, Eco No. 92/81, Department of Economics, European University Institute.
- Gomez, V. ve A. Maravall (1996), “Programs SEATS and TRAMO: Instructions for the User”, *Working Paper*, No. 9628, Bank of Spain.
- Huber, M. ve E. Orosz (2003), “Health Expenditure Trends in The OECD Countries: 1990-2001”, *Health Care Financing Review*, 25 (1), ss. 1-22.

- İstanbuluoğlu, H., M. Güleç ve R. Oğur (2010), “Sağlık Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri”, *Dirim Tıp Gazetesi*, Sayı: 85: 2 ss. 86-99.
- Karagöz, K. ve N. Tetik (2009), “Kamu Sağlık Harcamalarını Belirleyen Faktörler: Ekonometrik Bir Değerlendirme” *Econ Anadolu 2009: Anadolu Uluslararası İktisat Kongresi*, 17-19 Haziran 2009, Eskişehir, Türkiye.
- Leibowitz, A., G.W. Manning, ve P.J. Newhouse (1985), “The Demand for Prescription Drugs as a Function of Cost-Sharing”, *Rand Corporation Note*, N-2278-HHS., ss. 1-17.
- Liu, Y., Y. Çelik, B. Şahin (2005), “Türkiye’de Sağlık ve İlaç Harcamaları”, Türkiye’de Sağlık/İlaç Harcamaları ve İlaç Geri Ödeme Politikası, www.suvak.org.tr.
- Maravall, A. ve V. Gomez (1992), “Signal Extraction in Arima Time Series Program SEATS”, *Eui Working Paper*, Eco No. 92/65, Department of Economics, European University Institute.
- Pınar, N. (2012), “Ülkemizde İlaç Harcamaları”, *İnönü Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi*, *Derleme/Review*, 19(1), ss. 5-65.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2012), İstatistik Yıllığı, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari (25.09.2013).
- Sülkü, N. S. (2011), “Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Sağlık Hizmetlerinin Sunumu, Finansmanı ve Sağlık Harcamaları”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2011/414.
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2003), Sağlıkta Dönüşüm, <http://www.saglik.gov.tr/TR/belge/1-2906/saglikta-donusum-programi.html> (25.09.2013).
- Yıldırım, H. H., T. Yıldırım, R. Erdem (2011), “Sağlık Hizmetleri Finansmanında Kullanıcı Katkıları: Genel Bir Bakış ve Türkiye İçin Bir Durum Değerlendirmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 2, ss. 71-98.
- Yıldırım, S. (1994), “Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi” T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, DPT, Yayın No: 2350.
- Yılmaz, E. B. ve S. Yaraşır (2011), “Bir Küresel Kamusal Mal Olarak Sağlık ve Finansmanında Resmi Kalkınma Yardımlarının Rolü”, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 55. Seri, ss. 1-33.
- http://whqlibdoc.who.int/hist/official_records/constitution.pdf.

Sosyal Güvenlik Hakkının Yargıtay Kararlarına Yansımaları

The Reflections of Right to Social Security in Court of Cassation' Decisions

Çağla ERDOĞAN*

ÖZ

Sosyal hukuk devleti ilkesi ve devletin insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlama ödeviyle doğrudan bağlantılı olan sosyal güvenlik hakkı, Anayasa'nın 60. maddesinde güvence altına alınmıştır. Hukukun her alanında olduğu gibi sosyal güvenlik hukuku alanında da Anayasa'ya uygun yorum yapılması esastır. Bu çalışma, söz konusu ilke doğrultusunda sosyal güvenlik hakkıyla ilgili Anayasa hükümlerinin ele alındığı bir girişle başlamaktadır. Bunun ardından, Yargıtay'ın sosyal güvenlikteki tek çatı uygulamasına geçilmesinden önce ve sonra verdiği ve Anayasa'nın 60. maddesine atıf yaptığı kararlar ele alınmaktadır. Çalışmada sosyal güvenlik hakkının yüksek mahkeme kararlarına etkisi, usul ve esasa ilişkin konulara ilişkin olmak üzere ikiye ayrılarak ele alınmıştır.

Anahtar Sözcükler: Sosyal güvenlik hakkı, Anayasa'ya uygun yorum, Yargıtay içtihatları

ABSTRACT

The right to social security, which is directly linked with the principle of welfare state and rule of law and the state's duty to provide the conditions required for the development of the individual's material and spiritual existence, is guaranteed under Article 60 of the Turkish Constitution. Constitutional interpretation method is essential in the domain of social security law as well as in other domains of law. In this study, the articles of the Constitution which concern the right to social security are shortly introduced. Then, the Court of Cassation's judgements, which concern both the periods before and after 2008 when Social Security Institution was founded and the Law No. 5510 was enacted, that cite Article 60 of the Constitution are examined under two sections concerning the procedural aspects and the principle aspects.

Keywords: Right to social security, constitutional interpretation, court of cassation case law

* Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi
erdogan.cagla@gmail.com

(Makale gönderim tarihi: 20.03.2014 / Kabul tarihi: 03.07.2014)

GİRİŞ

Sosyal güvenlik hakkı, insana yaşamında hastalık, analık, yaşlılık, işsizlik gibi birtakım risklerle karşılaşması durumunda sosyal güvenceye sahip olmayı isteme hakkını bahşeder (Centel, 2001:821). Bu hakkın ulusal düzeydeki kaynaklarının başında Anayasa yer almaktadır (Güzel, Okur vd., 2009:76). Anayasa'nın 60. maddesine göre "*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. / Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.*" Bu hükümlerle sosyal güvenlik hakkı herkes için vazgeçilmez ve devredilmez bir insan hakkı olarak anayasal güvence altına alınmıştır (Caniklioğlu, 2012:157; Kaboğlu, 2010:47; Tuncay ve Ekmekçi, 2011:75). Sosyal güvenlik hakkı herkes için tanınmıştır ve bu nedenle toplumun hiçbir bireyi bu hakkın kapsamı dışında bırakılamaz. Bu hak devlete sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeleri yapma ve örgütleri kurma ödevi yüklerken insanlara da anayasal bir talep hakkı verir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011:76; Algan, 2006:426). Ne var ki, devletin bu ödevi gerçekleştirmesinin ancak bireylerin sosyal güvenlik sistemine katılımı ve katkısıyla gerçekleşebileceği de unutulmamalıdır (Algan, 2006:427). Anayasa'nın 61. maddesinde sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken bireylere yer verilmiş, 62. maddede ise yabancı ülkede çalışan Türk vatandaşları da sosyal güvenlik hakkı bakımından özel bir grup olarak ele alınmıştır.

Anayasa'nın sosyal güvenlikle ilişkili hükümleri yukarıda sayılan maddelerle sınırlı değildir. Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan sosyal devlet ilkesi sosyal güvenlik hakkının temel dayanağını oluşturur ve sosyal güvenlik hakkı da sosyal devletin gerçekleşmesi için olmazsa olmaz bir unsurdur (Tuncay ve Ekmekçi, 2011:77; Algan, 2006:426). Ayrıca Anayasa'nın 5. maddesinde devlete kişilerin maddi ve manevi varlığının geliştirilmesi için uygun koşulların sağlanması ödevinin yüklenmesi de sosyal güvenlik hakkının düzenlenmesini gerektirir (Caniklioğlu, 2012:158). Sosyal güvenlik hakkıyla bağlantılı bu maddeler 60. madde ile genel yapı ve bütün arasında normatif bir bağlantı olduğunu da gösterir niteliktedir (Akad, 1992:85).

Devletin Anayasa'nın belirtilen maddelerinden doğan sosyal güvenliği sağlama ödevinin sınırı ise 65. maddede çizilmiştir. Buna göre, "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir." Dolayısıyla bu hükmün yorumu sos-

yal güvenlik hakkı ve bu yöndeki yükümlülükler bakımından önemlidir (Kaboğlu 2010:47)¹. Öte yandan 65. maddenin gerçekçi olmakla beraber sosyal güvenliğin geliştirilmesi açısından sakıncalı olabileceği ifade edilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011:77; Caniklioğlu, 2012:158).

Sosyal güvenlik hukuku alanında yorum yapılırken bu alana özgü sigortalı lehine yorum ilkesinin yanında, iyi niyet ilkesi, dürüstlük kuralı ve hakkın kötüye kullanılması yasağı ilkelerinden de faydalanılmaktadır (Sözer, 2013:9). Ayrıca, sosyal güvenlik hukuku alanında da hukukun her alanında olduğu gibi Anayasa'ya uygun yorum yapılmalıdır. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu bir kararında “*Yasa kurallarının, birer bağlayıcı ve üstün hukuk kuralları olan anayasa hükümleriyle birlikte ve onlarla çelişmeyecek biçimde yorumlanması esastır.*” ifadeleriyle bu hususa işaret etmiştir². Yüksek mahkemenin ihtisas alanı sosyal güvenlik hukuku olan daireleri de kararlarında hem usule ilişkin konularda hem de esasa ilişkin konularda Anayasa'nın sosyal güvenlik hakkını güvence altına alan 60. maddesine atıfta bulunarak yorum yapmaktadır. Aşağıda Yargıtay'ın söz konusu maddeye doğrudan atıfta bulunduğu kararlarına yer vererek hakkın içtihatlarına nasıl yansıdığını ortaya koymaya çalışacağız.

I- USULE İLİŞKİN YANSIMALAR

Sosyal güvenlik hakkı, yüksek mahkemenin kararlarına hem usuli açıdan hem de esasa ilişkin olarak etki etmektedir. Usuli açıdan söz konusu kavramın etki gösterdiği konuları bu başlık altında ele almaya çalışacağız.

A- Kamu Düzeni İlkesinin Hizmet Tespiti Davalarına Etkisi

Hukuk muhakemesinde re'sen araştırma ilkesi taraflarca hazırlanma ilkesinin istisnası olup kamu yararının gerekli kıldığı hallerde uygulanır ve bu ilkenin uygulandığı davaların konusu üzerinde tarafların serbestçe tasarruf edebilmesi genellikle mümkün değildir. Hizmet tespiti davaları da bu tür davalar arasında kabul edilmektedir. Re'sen inceleme ilkesinin kabul edildiği davalarda, hâkim bütün delillere kendiliğinden başvurabi-

1 Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu hükmü yorumlama biçimine dair karar örnekleri için bkz. Kaboğlu, İbrahim Özden (2010) “Anayasa’da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları” Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler, (Yayıma Hazırlayan. Mesut Gülmez, Nagihan Durusoy Öztepe, Nergis Mütevellioğlu, Oğuz Karadeniz ve Handan Kumaş), İstanbul: Petrol-İş, s. 47 dn. 13. Söz konusu hükmün yorumlanmasına ilişkin tartışmalar için bkz. Gülmez, Mesut (2013) Sosyal Haklısız Yeni Anayasa mı? (Ankara: Hatiboğlu), 52-61.

2 Yarg. HGK. 26.1.2000, 1999/18-1052, 2000/10. [www.kazanci.com] (16.3.2014).

lır; taraflar ikinci tanık listesi verebilir; dava masrafları taraflarca karşılanmazsa giderler hazineден ödenebilir, isticvap hükümleri uygulanmaz, itiraf ve yemin hâkimi bağlamayacağı gibi yemin de teklif edilemez (Kuru, Arslan vd., 2012:344-345; Pekcanıtez, Atalay vd., 2012:304). Yüksek mahkemenin re'sen araştırma ilkesine yaklaşımını, ilgili kararlarında görebilmek mümkündür.

1- Re'sen İnceleme

Re'sen inceleme, yüksek mahkemenin hizmet tespiti kararlarında üzerinde hassasiyetle durduğu konulardan biridir. Hizmet tespiti davalarında re'sen inceleme zorunluluğuna dair şu değerlendirmelere yer verilmiştir; *“Belgeleri işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları Kurumca tespit edilemeyen sigortalılar mahkemeye başvurarak sigortalı hizmetlerini alacakları ilâmla tespit ettirebilirler. Gerçekten de, Anayasanın 60. maddesine göre; ‘Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir.’ Öte yandan 506 sayılı Kanun’un 6. maddesinde de, bu ‘Anayasa kuralına’ paralel bir düzenleme ile örneğin, ‘çalıştırılanlar işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olurlar’, ‘sigortalı olmak hak ve yükümlülüğünden kaçınılamaz ve vazgeçilemez’ olduğu kuralına yer verilmiştir. Bu tür hizmet tespiti davaları kamu düzenini ilgilendirir. Mahkemece, özel bir titizlik ve duyarlılıkla incelenmelidir. Bu bağlamda, hâkim soruşturmayı kendiliğinden genişleterek sigortalılık koşullarının oluşup oluşmadığını re'sen saptamak durumunda³.”* Bu doğrultuda mahkemelerin gereken araştırmayı re'sen yapmaksızın eksik inceleme sonucunda verdiği kararlar bozulmuştur⁴.

Yine hizmet tespiti davalarının kamu düzenine ilişkin olması sebebiyle mülga Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 76. maddesindeki birden fazla tanık listesi verilmemesi yönündeki kararın bu davalarda uygulama bulmayacağı da yüksek mahkemece ifade edilmiştir⁵.

Davacının işverenin işyerinde geçirdiği kazanın iş kazası olarak tespitini talep ettiği olaylarda kaza tarihinde davacının bildirimini kuruma yapıl-

3 Yarg.10HD. 23.12.2003, 8121/9726 [www.legalbank.net] (03.04.2013).

4 Yarg. 10HD. 21.01.2010, 2009/18137, 2010/565. Yarg. 10HD, 27.06.2011, 3046/9426. Yarg.21HD. 23.06.2008, 2007/22436, 2008/9609. Yarg.HGK. 27.01.2010, 2009/10-578, 2010/37. Yarg.HGK. 10.02.2010, 10-72/72. Yarg.HGK, 24.11.2004, 21-538/621 [legalbank.net] (03.04.2013).

5 Yarg.10HD, 24.02.2005, 2004/11291, 2005/1702, [legalbank.net] (03.04.2013).

mamış olması karşısında Yargıtay kaza tespit talebinin aynı hizmet tespitini de içerdiğini ifade etmektedir. Yargıtay, bu durumlarda ilk derece mahkemesinin davacının hizmet akdine göre çalışıp çalışmadığının kesin olarak belirlemesinin ve ardından kazanın 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 11/A maddesinde iş kazası olarak sayılan hallerden olup olmadığının tespit etmesinin gerektiğini belirtmektedir. Yüksek mahkeme, bu kararlarda sosyal güvenlik hakkının anayasal bir hak olmasından yola çıkarak hâkimin re'sen araştırma yaparak sigortalılık koşullarını incelemesi gerektiğini işaret etmektedir⁶.

Yargıtay, sigortalılığın başlangıcının tespitine ilişkin davaların da aynı zamanda sigortalılığın tespitini içerdiğine karar vermiştir. Bu doğrultuda kararlarda, fiili çalışmanın tespiti için mahkemelerin, sosyal güvenlik hakkının anayasal bir hak olması sebebiyle re'sen araştırma yapması gerektiği ifade edilmektedir⁷.

2- Feragat Yasağı

Yargıtay'ın hizmet tespiti davalarında istikrarla sürdürdüğü uygulamalardan bir diğeri, hizmet tespiti davasından feragat edilememesidir. Yüksek mahkemeye göre, Anayasa'nın 60. maddesi ve ilgili yasalar gereği sigortalılığın vazgeçilemez bir hak ve yükümlülük olması, hizmet tespiti davalarından feragati engeller. Konuya ilişkin bir Hukuk Genel Kurulu kararında bu husus şu şekilde ifade edilmiştir: *"1982 Anayasasının 12. maddesine göre 'Herkes kişiliğine bağlı, dokunulmaz devredilmez, vazgeçilmez, temel hak ve hürriyetlere sahiptir'. 60. maddede ise 'Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir' hükmüne yer verilmiştir. Bu iki hüküm birlikte değerlendirilecek olursa sosyal güvenlik hakkının kişiye sıkı sıkıya bağlı dokunulmaz ve feragat edilemez bir hak olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu nedenle, sigortalılık hakkından feragat edilemez. Kamu düzenini ilgilendiren bu tür tespit davalarında hâkimin feragat nedeniyle davayı reddetmeyip özel bir duyarlılık göstererek delilleri kendiliğinden toplaması ve sonucuna göre karar vermesi gerekir. Zira, sigortalı hizmet tespiti davasının açılması ile Sosyal Sigortalar Kurumu bir çalışma ilişkisinden haberdar olacak gerektiğinde müfettiş incelemesi yaparak resen*

6 Yarg.10HD, 09.03.2009, 2007/24473, 2009/2964. Aynı yönde Yarg.10HD, 22.02.2010, 2008/17495, 2010/2142. [legalbank.net] (03.04.2013).

7 Yarg.10HD, 09.06.2009, 2008/5980, 2009/10681, [legalbank.net] (03.04.2013).

prim tahakkuk ettirip, tahsil edecektir. Görüldüğü gibi hizmet tespiti davaları kurumun hak alanını da doğrudan ilgilendirmektedir⁸.”

Yargıtay 10. Hukuk Dairesi ise 2012 yılındaki bir kararında feragat yönündeki beyanların yeniden dava açabilme hakkını saklı tutarak, davalının rızası ile davanın takibinden vazgeçme veya davayı takip etmeyerek yenileninceye kadar dosyanın işlem den kaldırılması ve davanın açılmamış sayılması sonucunu elde etme anlamına gelebileceğini belirtmiştir. Bu husus ve feragat beyanı üzere mahkemece yapılması gerekenler şu şekilde ifade edilmiştir: “*Sosyal güvenlik hakkından 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 91’inci ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 307’nci maddeleri kapsamında feragat olanaksızdır ve açılan sigortalılığın ve sigortalı hizmetlerin tespitine ilişkin davadan da vazgeçilemez. Davacı ancak, 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 185. ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 123’üncü maddelerinde düzenlenen hakkını kullanabilir ve ileride yeniden dava açabilme hakkını saklı tutarak, davalının rızası ile, davanın takibinden vazgeçebilir veya 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 409 ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 150’nci maddeleri hükmü gereğince davayı takip etmeyerek yenileninceye kadar dosyanın işlem den kaldırılması ve giderek davanın açılmamış sayılması sonucunu elde edebilir. Bu nedenle; inceleme konusu davada; mahkemece, davadan vazgeçilemeyeceği davacıya bildirilmeli, feragat beyanının 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 185 veya 409. maddelerinde ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 123 ve 150’nci maddelerinde düzenlenen haklardan birinin kullanımı niteliğinde olup olmadığı kendisine sorulmak suretiyle belirlenmeli; beyanın anılan anlamlarda kullanıldığı saptandığı takdirde duruma göre anılan*

8 Yarg.HGK. 11.02.2004, 21-54/54. Aynı yönde Yarg.10HD. 21.01.2010, .2009/18137, 2010/565, Yarg.21HD. 18.03.2003, 2003/2156. Yarg.21HD, 08.02.2005, 2004/12344, 2005/816 [legalbank.net] (03.04.2013) Aynı yönde Yarg.21HD. 24.04.2003, 2275/3792 [www.kazanci.com] (04.05.2013). Aksi yönde bir kararda ise şu ifadeler yer almıştır: “*HUMK’nun 95. maddesinin emredici nitelikte bir hüküm olmasına aksine bir uygulama yapılarak davanın işlem den kaldırılmasının kanuni olarak olanaklı bulunmamasına ve sosyal güvenlik hakkından feragat mümkün olmadığından hak düşürücü süre içerisinde davacının aynı konuda her zaman dava açmasının mümkün olmasına göre hizmet tespit davasının feragat sebebiyle reddine karar verilmesi gerekirken davanın yenileninceye kadar işlem den kaldırılmasına karar verilmesi ayrıca işçilik alacakları davasında talep edilen alacağın her iki davalıdan tahsili istendiği durumda davalı Kurum yararına avukatlık ücretine hükmedilmemesi usul ve kanuna aykırı olup bozma nedenidir.*”, Yarg.21HD 09.02.2010, 2009/17110, 2010/1036. [legalbank.net] (03.04.2013).

maddelerdeki prosedür işletilmeli, aksi durumda ise elde edilecek sonuca göre, dava konusu istem hakkında karar verilmelidir⁹.

3- Davanın Takipsiz Bırakılması Halinde Yargılamaya Re'sen Devam Edilememesi

Hukuk Genel Kurulu, hizmet tespit davalarında davadan feragatin kabul edilmemesiyle davanın takipsiz bırakılması halinde davanın açılmamış sayılmamasının farklı kurumlar olduğuna bir kararına şu şekilde dikkat çekmiştir: *“Davadan feragat nedeniyle davanın reddi kararı ile davanın takipsiz bırakılması durumunda verilen davanın açılmamış sayılması kararı sonuçları itibariyle tamamen birbirinden farklı kararlardır. Davadan feragat halinde kesin hükmün hukuki sonuçları doğuracağından hakkın özünden vazgeçilmekte, artık Anayasal hak ve yükümlülük olan sosyal güvenlik hakkının mahkemeler önünde ileri sürülme imkânı ortadan kalkmaktadır. Buna karşın 506 sayılı Kanun’un 79. maddesine göre hizmet tespiti davasının açılması için öngörülen 5 yıllık sürenin geçirilmemesi koşuluyla, açılmamış sayılmasına karar verilen bu tür davaların her zaman yeniden açılabilme imkânı mevcuttur. Feragat nedeniyle davanın reddi kararının aksine, kesin hüküm oluşturmaz. Dolayısı ile hizmet tespiti davasından feragat edilmeme kuralı ile bu tür davaların takipsiz bırakılması durumunda açılmamış sayılması gerektiği kuralı birbiri ile çelişmemektedir. Aksi düşünülse idi, Yerel Mahkeme’nin de işleminden kaldırma yönünde ara kararı vermemesi gerekirdi. Hal böyle olunca, davadan feragat ile davanın açılmamış sayılması müesseselerinin birbirinden tamamen farklı müesseseler olması, davanın açılmamış sayılmasına karar verilmesi halinde kanunlarda öngörülen süreler içerisinde her zaman yeniden dava açılabilmesinin olanaklı bulunması, HUMK. m. 409’da açıklanan kuralın emredici bir kural olması ve kanunlarda açıkça bir istisna getirilmemiş olması nedeniyle iki defadan fazla takipsiz bırakılan davanın açılmamış sayılmasına karar verilmesi gerekirken, yargılamaya devam edilerek davanın esastan sonuçlandırılması doğru görülmemiştir¹⁰.”*

4- Re'sen Araştırılacak Konularda Masrafların Hazineden Karşlanması

Yargıtay’ın temyiz incelemesini yaptığı bir hizmet tespiti davasında ilk derece mahkemesi davacıya delil toplanması amacıyla masraf yatırması için kesin süre vermiş, davacının masrafı süresi içerisinde yatırmaması

9 Yarg.10HD. 05.10.2012, 16553/17570, [legalbank.net] (03.04.2013).

10 Yarg.HGK. 05.03.2008, 21-215/222, [legalbank.net] (03.04.2013).

üzerine davayı reddetmiştir. Yüksek mahkeme, kesin süre verilmesine ilişkin kararı usulsüz bulmuş ve re'sen inceleme kuralı gereği masrafların hazine-neden de ödenebileceğini ifade etmiştir: “*Sosyal güvenlik hakkı, kaynağını Anayasa'nın 60. maddesinden alan temel nitelikte bir hak olup, bu sebeple sosyal güvenlik hukuku kamu hukuku disiplini içinde yer alan idare hukukunun bir dalıdır ve hakimnin bakmakta olduğu davanın çözümü için gerekli bütün delillere kendiliğinden başvurması gerekir. Bu husus Türk yargı sisteminde, hukuk hakiminin davayı kendiliğinden inceleyerek çözüme kavuşturamayacağı ve delillerin taraflarca hazırlanması gerektiğine dair kuralın istisnasını teşkil eder. Açıklanan nedenlerle gerçeğe ulaşabilmek ve sosyal güvenlik hakkını gecikmeden sigortalı veya hak sahibine teslim edebilmek için kamu düzenine dayanan resen araştırma ilkesinden hareketle, yargı-lamanın en az masrafta sonuçlandırılması gerektiği de gözetilerek, gerektiğinde HMK 325. maddesi (HUMK 415. madde) gereği ilerde aleyhine hüküm verilenden tahsil edilmek kaydıyla, mahkemece takdir edilen masrafların Devlet hazinesinden ödenmesine karar verilebilecektir¹¹.*”

B- Anayasa Mahkemesi Kararlarının Aleyhe Bozma Yasağının İstisnasını Oluşturması

Anayasa Mahkemesi 2002 yılında, 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun'un 3. maddesindeki borçlanma başvurusu yapılabilmesi için yurda kesin dönüş yapma koşulunu içeren ifadeyi iptal etmiştir¹². Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesinden önce verdiği bir kararında, incelenen uyuşmazlıkta kesin hüküm itirazının yerinde olduğuna işaret etmiş, Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümezliği kuralını ve iptal kararlarının yayımından önce dikkate alınmasının mümkün olmadığını hatırlatmıştır¹³.

11 Yarg.10HD. 01.11.2011, 2010/7391, 2011/1520, [legalbank.net] (03.04.2013)., Hizmet tespiti davasında davacıya verilen kesin sürede bilirkişi ücretinin yatırılmaması üzerine davanın usulden reddinin hatalı olduğu, mahkemenin gerekirse delilleri re'sen toplaması gerektiği yönünde, Yarg.10HD, 21.10.2010, 2009/6282, 2010/14165, *Çalışma ve Toplum* 2011, s. 30. [www.calismatoplum.org/sayi30/abc/11-63.doc] (16.03.2014).

12 AYM. 12.12.2002, 2000/36, 2002/198, [www.anayasa.gov.tr] (04.05.2013), Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararının ve 4958 sayılı Yasa'nın yurt dışı hizmet borçlanmasına etkilerine ilişkin ayrıntılı bir inceleme için bkz. Akın, Levent (2005) “4958 sayılı Yasa ve Anayasa Mahkemesi Kararının Yurt Dışı Hizmet Borçlanmasına Etkileri”, A. Can Tuncay'a Armağan, (Yayıma Hazırlayan. Mehmet Uçum), İstanbul: Legal, 995-998.

13 Yarg.HGK. 05.02.2003, 21-30/57, [www.kazanci.com], (04.05.2013).

Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete’de yayımlanmasından sonra Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından temyiz edilen ilk derece mahkemesi kararlarını inceleyen 10. Hukuk Dairesi ise aleyhe bozma yasağıyla ilgili olarak şu değerlendirmede bulunmuştur: “Yürürlükteki yasaları tatbik etmekle yükümlü bulunan mahkemelerin ve Yargıtay’ın yürürlükten kalkan bir yasa maddesine dayanarak inceleme yapma ve karar verme yetkilerinin bulunmadığının kabulünün doğal bulunmasına ve aleyhe bozma yasağının; anayasal bir hak olan sosyal güvenlik hakkını ortadan kaldıracak şekilde değerlendirilmesinin hukuka ve hakkaniyete aykırı bulunmasına göre Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı ve yukarıda özetlenen Hukuk Genel Kurulu Kararı çerçevesinde yeniden inceleme ve araştırma yapılarak hâsıl olacak sonuca göre bir karar verilmesi gerekirken dava tarihinde yürürlükte bulunan mevzuata göre karar verilmiş olması usul ve yasaya aykırı olup bozma nedenidir¹⁴.” İlgili kararların karşı oy yazılarında ise, köklü bir usul hukuku ilkesi olan aleyhe bozma yasağı sebebiyle kararların temyiz eden Sosyal Sigortalar Kurumu aleyhine bozulamayacağı ve iptal edilen hükmün kamu düzeniyle ilgili olmasının bu uygulamayı meşru kılmayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca diğer sosyal sigortalar davalarının da kamu düzeniyle ilgili olması sebebiyle bu tür bir yola başvurulmasının başka davalarda da yasağı yok edeceği belirtilmiştir. Dolayısıyla muhalif üyelerin Anayasa Mahkemesi kararlarının dahi yasağa istisna teşkil edemeyeceği görüşünde olduğu söylenebilir.

Hukuk Genel Kurulu ise daha sonraki bir kararında Anayasa Mahkemesi kararlarının aleyhe bozma yasağının istisnası olduğunu sosyal güvenlik hakkıyla bağlantısını da kurarak şöyle ifade etmiştir: “Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları, idari makamlar, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı açıktır. Diğer taraftan Hukuk Usulü Muhakemeleri Yasasının 76. maddesinde ‘Hâkim resen Türk Kanunları mucibince hüküm’ vereceği yönündeki yasal ilke gözetildiğinde; Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının bu gibi kesin hüküm halini almamış derdest dosyalar yönünden uygulanmasının zorunluluğu ortadadır. Anayasa’nın, Sosyal Güvenlik hakkını düzenleyen ve herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alıp teşkilatını kuracağı yönündeki 60. maddesi ve 506 sayılı Yasa’nın 6.maddesinde yer alan ‘Sigortalı olmak hak ve yüküm-

14 Yarg.10HD. 17.06.2003, 2002/9854, 2003/5047. Yarg.10HD. 13.06.2003, 3208/4982. Yarg.10HD. 08.07.2003, 4115/5630. Yarg. 10HD. 30.06.2003, 9859/543. Yarg. 10HD, 22.03.2004, 2765/2189, [legalbank.net] (03.04.2013).

*lülüğünden vazgeçilemeyeceği' hükmü dikkate alındığında Anayasal bir hak olan sosyal güvenlik hakkını, mahkemece, aleyhe bozma yasağın-
dan söz edilerek, ortadan kaldıracak şekilde hüküm kurulamaz. Anayasa
Mahkemesi'nin iptal kararları, usulü kazanılmış hakkın istisnasını teşkil
ederler. Bu nedenle de Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları, kanun
yoluna başvurma, kanun yoluna başvuranların durumunu ağırlaştıramaz
(Reformatio in peius) şeklinde özetlenen kuralın ve aleyhe bozma yasa-
ğının istisnasını teşkil ederler. Bu ilkeler doğrultusunda Anayasa Mah-
kemesinin iptal kararından sonra oluşan yeni durum dikkate alınarak
davanın incelenip karara bağlanması gerekir¹⁵."*

II- ESASA İLİŞKİN YANSIMALAR

Usuli açıdan yansımalarına yukarıda yer vermeye çalıştığımız sosyal güvenlik hakkı, yüksek mahkeme kararlarının esasına da doğrudan etki etmektedir. Söz konusu etkinin görülebildiği temel bazı hususlara da bu başlık altında yer vermek istiyoruz.

A-Sosyal Güvenlik Mevzuatının Özel Emeklilik Sandıklarına Uygulanması

Uygulamadaki adı ile süper emeklilere bağlanan aylıklar, 352 Kanun Hükmünde Kararname ve 3522 sayılı Kanun ile dondurulmuştur. Söz konusu düzenlemelerin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20. maddesi kapsamına giren vakıf sandıklarının bağlayıp bağlamayacağı konusunda ortaya çıkan bir uyuşmazlıkta 10. Hukuk Dairesi, ilgili mevzuatın söz konusu sandıkları da bağlayacağı sonucuna varmıştır. Daire, kararında Anayasa'nın 2. maddesindeki sosyal hukuk devleti ilkesine ve 60. maddedeki sosyal güvenlik hakkına değinmiş, Anayasa'nın 65. maddesi gereği devletin ekonomik ve sosyal alanlardaki görevlerini mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği kuralına işaret etmiş, devlet sandıkları aracılığıyla sosyal güvenliğin sağlanamaması karşısında devletin vakıf sandıklarına izin verdiğini ifade etmiştir. Kararda devletin sosyal güvenliği kendisi adına sağlayan kuruluşlar üzerinde geniş

15 Yarg.HGK. 07.04.2004, 10-214/198, [legalbank.net] (03.04.2013). Y.HGK. 01.07.2009, 10-270/313 sayılı kararında, AYM'nin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 26. maddesindeki kurumca bağlanan gelirdeki artışların da iş kazası veya meslek hastalığının oluşmasında sorumluluğu bulunan işverene rücu edilebilmesi sonucunu doğuran ifadeyi iptal etmesi üzerine oluşan durum bakımından da Anayasa Mahkemesi kararlarının usuli kazanılmış hakların istisnasını oluşturduğunu ifade etmiştir. [legalbank.net] (03.04.2013). Söz konusu AYM kararı için bkz. 23.11.2006, 2003/10, 2006/106, [www.anayasa.gov.tr] (04.05.2013).

anlamda bir denetim ve gözetiminin bulunmasının doğal olduğu, sosyal güvenlik mevzuatının söz konusu vakıflara uygulanmamasının ciddi bir eşitsizliğe sebep olacağı, devletin bu eşitsizliği önlemekle görevli olduğu belirtilmiştir. Yapılan yardımlar bakımından vakıf senediyle ilgili mevzuat arasındaki çelişki karşısında ilgili mevzuatın uygulanacağı sonucuna varılmıştır. Kararda uyuşmazlığa konu olan vakfın senedindeki “*Bu vakıf senedi hükümleri ile Sosyal Sigortalar Kanunu arasında yapılan yardımlar yönünden bir çelişme olursa, vakıf senedi hükümleri yerine adı geçen Kanun... hükümleri uygulanır ve gereğinde Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın mevzuat esasları dahilinde vereceği kararlara uyulur.*” hükmü de belirtilen sonuca varılırken dikkate alınmıştır¹⁶.

B- Prim Ödemelerindeki Kısa Gecikmelerin Dikkate Alınmaması

Yargıtay kimi kararlarında anayasal sosyal güvenlik hakkını ve dürüstlük kuralını bir arada değerlendirerek prim ödemelerindeki kısa süreli gecikmelerin dikkate alınmayacağı sonucuna varmıştır. Yüksek mahkemenin bu tür bir değerlendirmede bulunduğu bir uyuşmazlıkta, Bağ-Kur Kanunu'nun Ek 4. maddesi kapsamında geriye doğru on yıl borçlanma yapmak isteyen davacı borçlanma tutarını maddede yer alan iki yıllık sürenin¹⁷ bitiminden 13 gün sonra ödemiştir. Kurum ödemenin geç yapıldığını tespit ederek borçlanmayı geçersiz saymış ve aylık bağlama işlemini de iptal etmiştir. Davacı bu işlemin iptali istemiyle dava açmış, ilk derece mahkemesi davayı reddetmiştir. Yüksek 10. Daire kararında, Ek 4. madde uyarınca kurumun borçlanma isteminin kabulünü, ödenecek prim tutarını, borçlanma tutarının iki yıl içerisinde ödenmesini ve ödememelerin yasal sonuçlarının sigortalıya bildirmesi gereğinden yola çıkarak, iki yıllık sürenin bu bildirim yapılmasından itibaren başlayacağını belirtmiştir. Olayda bildirim tarihi esas alındığında sigortalının ödemeyi yasal süre içerisinde yaptığı ifade edilmiştir.

Ayrıca aynı kararda, ödemenin süresi içerisinde yapılmamış olsaydı dahi gecikmenin dikkate alınmaması gerektiği konusunda şu değerlendirmeler yer verilmiştir: “*Diğer taraftan, isteğe bağlı sigortalılığın kabulü ve borçlandırılması suretiyle davalı Kurumca başlangıçta verilen ve son-*

16 Yarg.10HD. 12.12.1989, 5047/9068, [legalbank.net] (03.04.2013).

17 İlgili maddenin 4. fıkrası şu şekildedir: “*Borçlanma primleri talep tarihindeki basamak ve prim tutarları üzerinden hesaplanır ve sigortalılığın başlangıç tarihinden itibaren 2 yıl içerisinde ödenir. Belirtilen süre içerisinde borçların tamamen ödenmesi halinde, borçlanma talepleri geçersiz sayılır.*”

radan da süregelen güven ve umut duygusuyla davacı yasada öngörülen ve kendisine düşen edimlerinin tümünü yasal süresi içerisinde ve iyi niyetle yerine getirmiş, davacının yatırdığı borçlanma tutarı meblağda Kurumca itirazsız olarak kabul edilerek yıllarca kullanılmış bulunmaktadır. Öte yandan T.C. Anayasası'nın 60. maddesi hükmüne göre, Devlet, kişilerin sosyal güvenliğini sağlayacak önlemleri almakla yükümlü kılınmıştır. Anayasa'nın bu açık hüküm ile sosyal güvenlik konularının ruhu ve konuluş amacı karşısında, başlangıçta gerekli inceleme ve saptamayı yapmayan ve yıllarca hiçbir uyuşmazlık çıkmayan davalı Kurum'un, sonradan ve sigortalının emekli olma arzu ve isteğini iletmesi üzerine, bir an olsun, borçlanma tutarının 2 yıllık süre içerisinde yatırılmadığı düşünülürse bile 13 günlük gibi bir gecikmeyi ileri sürmek suretiyle yaptığı uyuşmazlık ve yaptığı işlem, bu yönüyle de, sosyal güvenlik ilkelerine ve Medeni Kanununun 2. maddesinde ifadesini bulan objektif iyi niyet kurallarına da tamamen aykırı düşmektedir¹⁸. ”

Askerlik borçlanmasına ilişkin tutarın on gün gecikmeyle yatırılması üzerine Sosyal Sigortalar Kurumu'nun borçlanma işlemini iptal eden kararını ortadan kaldırması için açılan davanın ilk derece mahkemesince reddedilmesi üzerine uyuşmazlığı inceleyen Yargıtay, yine dürüstlük kuralı gereği yukarıda ele alınan karardakiyle aynı yönde sonuca varmıştır: “*Dava konusu istem, temelde Anayasal sosyal güvenlik hakkının kullanılmasına ilişkindir. Anayasal temel sosyal güvenlik haklarının kullanım ve yararlanılmasında ise, kişilerin sosyal, kişisel ve ekonomik durumlarından kaynaklanan makul ve kabul edilebilir kimi gecikme ve yanılığların göz önünde tutulması ve kişilerin telafisi imkansız veya çok zor olan sosyal güvenlik haklarından yoksun bırakılmamaları gerekir. Dava konusu olayda, davacı sigortalının 10 gün gibi fazla sayılamayacak ve makul ölçüler içerisinde kalan bir gecikme ile askerlik borçlanma bedelinin tamamını ödediği anlaşılmaktadır. Öte yandan, sosyal güvenlik kurumlarının da Anayasal görevlerini yerine getirirken, sigortalılara karşı olabildiğince yasal haklarını hatırlatması ve bu durumlarını izlemesi zorunlu görev olarak ortaya çıkar. Kurumun, 19.12.1994 tarihinde borçlanma bedelini kabul ettiği ve 13.12.2001 tarihine kadar borçlanma karşılığını kullandığı görülmektedir. Kapsamına aldığı kişilerin sosyal güvenliklerini yerine getirmesi yönünden görev verilen bir sosyal güvenlik kuruluşunun bu davranışı Medeni Kanun'un 2. maddesinde ifadesini bulan objektif iyi niyet kurallarıyla bağdaşmaz¹⁹. ”*

18 Yarg. 10HD. 24.06.1994, 7528/12881, [legalbank.net], (03.04.2013).

19 Yarg. 21HD. 12.02.2004, 2003/11085, 2004/1038, [legalbank.net], (03.04.2013).

C- Sosyal Güvenlik Hakkının Anayasa'ya Aykırılık Başvurularındaki Etkisi

1995 – 1996 yılları arasında Yargıtay'ın önüne gelen çok sayıda uyuşmazlıkta 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un geçici 15. maddesinin somut norm denetimi yoluyla iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması talep edilmiştir²⁰.

Söz konusu davalarda iptali istenen geçici 15. maddede şu hüküm yer almaktadır: *“Bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlar ile bundan sonra özelleştirme kapsamına alınacak kuruluşların taşınır ve taşınmaz her türlü mal, hak ve alacakları, bu kuruluşlar özelleştirme kapsamında kaldığı sürece haczedilemez. Konulmuş olan hacizler kalkar ve takipler düşer. Bu kuruluşların doğmuş veya doğacak borçlarından dolayı uygulanacak faiz oranı, T.C. Merkez Bankası'nca belirlenen (vade tarihindeki) reeskont faiz oranlarını geçemez.”*

Yargıtay'ın önüne gelen uyuşmazlıklarda, Sosyal Sigortalar Kurumuna olan prim borcu sebebiyle özelleştirme kapsamındaki şirketler ile (Sümer Holding A.Ş., Türkiye Gemi Sanayii A.Ş.) şirketlerin genel müdürleri hakkında da Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 80. maddesinin 11. fıkrası uyarınca icra takibine girişilmiştir²¹. 4046 sayılı Kanun'un takipler sırasında yürürlüğe giren geçici 15. maddesi gereği şirketler hakkındaki takip talepleri iptal edilmiş, şirket genel müdürleri hakkındaki takip sürmüştür ve bunun üzerine genel müdürler de takip talebinin geçici 15. madde gereği iptali için davalar açmışlardır. Mahkemelerde bu istek doğrultusunda hüküm kurulması üzerine kurum, kararları temyiz etmiş ve aynı zamanda geçici 15. maddenin Anayasa'ya aykırılığını ileri sürmüştür. Söz konusu maddenin Anayasa'nın 10 ve 60. maddelerine aykırı olduğu iddia edilmiş, Yargıtay da aykırılık iddialarını ciddi bularak konuyu Anayasa Mahkemesi'ne taşımıştır.

20 Yargıtay 10. Hukuk Dairesinin 07.11.1995 7055/9321; 07.11.1995 7806/9323; 30.12.1996 1995/8967, 1996/11332; 02.07.1996 1558/6274; 11.06.1996 2115/5501; 30.12.1996 2975/11325; 30.12.1996 3717/11328; 08.10.1996 6473/8367; 16.09.1996 7259/6921; 30.12.1996 7595/11330; 11.06.1996 967/5500; 30.12.1996 970/11324 sayılı kararları, [legalbank.net], (03.04.2013).

21 Söz konusu hükme göre *“Sigorta primlerini haklı sebepleri olmaksızın, birinci fıkrada belirtilen süre içerisinde tahakkuk ve tediye etmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının 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.”*

Anayasa'nın 60. maddesine aykırılık itirazlarının gerekçesi olarak işveren ve sigortalıdan alınan primler ve devlet katkısıyla sosyal güvenliği sağlayan kurumun prim tahsilindeki en etkili yöntem olan icra takibi ve haciz yapma olanağının itiraz konusu geçici 15. madde ile ortadan kaldırılmasının kurumun temel gelir kaynağı olan primlerin tahsili sayesinde gerçekleştirdiği sosyal güvenlik hizmetini sağlamasına ciddi bir engel oluşturacağı ifade edilmiştir. Ayrıca maddede söz konusu olan faiz oranının da kurum aleyhine sonuç doğurduğu belirtilmiştir.

Sözü edilen 10. madde açısından itiraz sebebi olarak ise özelleştirme kapsamında bulunmayan kamu iktisadi teşebbüsleri ve iktisadi devlet teşekkülleri hakkında icra takibi ve haciz yapılabilecekken, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar hakkında bu işlemlerin yapılamamasının eşitliğe aykırı olduğu gösterilmiştir.

Anayasa Mahkemesi de 4046 sayılı Kanun'un geçici 15. maddesini Anayasa'nın 48. ve 60. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir²². Mahkeme itiraz konusu hükmü Anayasa'nın 60. maddesi yönünden incelerken aşağıdaki ifadelere yer vermiştir:

“Anayasa'nın 60. maddesinde, devlete verilen görevin, 65. maddede belirtildiği biçimde “mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde” yerine getirilebileceği açıktır. Ancak, devlet sosyal güvenliği sağlamak için, kurumsal bir yapılanmayı gerçekleştirmişse, bunu korumak ve geliştirmekle yükümlüdür. Bu doğrultuda devlete düşen görev, sosyal güvenlik kurumlarının gücünün zayıflamasına neden olabilecek düzenlemelerden kaçınmaktır.

İtiraz konusu kuralla, sosyal güvenlik kurumlarının, 4046 sayılı Yasa yürürlüğe girdiği günde özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlar ile bundan sonra özelleştirme kapsamına alınacak kuruluşların alacaklarına karşı, haciz yolunun kapatılması, sosyal güvenlik hizmetinin sağlanmasında gereksinim duyulan mali kaynakları olumsuz yönde etkileyeceğinden maddenin birinci ve ikinci tümceleri Anayasa'nın 60. maddesine aykırılık oluşturmaktadır. Bu nedenle iptalleri gerekir...

Öte yandan, madde kapsamına giren kuruluşların borçlarına uygulanacak faiz oranının sınırlandırılması, bunlardan alacaklı olan sosyal güvenlik kurumlarının, gecikmiş prim alacakları için özel yasalarıyla belirlenmiş faiz oranlarının, uygulanmasını engelleyerek gelirlerinin olumsuz

22 AYM, 31.01.1997, 1996/66, 1997/7, [www.anayasa.gov.tr], (03.05.2013).

yönde etkilenmesine neden olacaktır. Bu durumda, Anayasa'nın 60. maddesi uyarınca sosyal güvenlik hakkının sağlanmasına yönelik hizmetler gereği gibi yerine getirilemeyecektir.”

D-Beş Yıllık Hak Düşürücü Sürenin Aidiyet Davalarında Uygulanmaması

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 79. maddesinin 10. fıkrasına göre sigortalı, hizmetin geçtiği yılın sonundan itibaren beş yıl dolmadan bildirimsiz kalmış çalışmalarının tespitini isteyebilir. Kuruma bildirilen, ancak çeşitli nedenlerle farklı kişi adına ya da hatalı kimlik bilgileri ile kayda geçmiş hizmetlere ilişkin kayıtların gerçeğe uygun hale getirilmesi ise çoğu zaman, uygulamada “aidiyet davaları” olarak adlandırılan primleri ödenmiş çalışmaların kime ait olduğunun belirlenmesine ilişkin tespit davaları ile sağlanır²³. Yargıtay'ın bu tür aidiyet davalarındaki hak düşürücü süreyle ilişkin değerlendirilmesi aşağıdaki gibidir:

“Hak düşürücü süre, Anayasa'nın 60. maddesi ile güvenceye kavuşturulan ‘sosyal güvenlik hakkı’na ilişkin hak arama özgürlüğünün çeşitli düşüncelerle sınırlandırılması anlamını taşımaktadır. Dikkate alınması gereken yön, demokratik toplumlarda, istisnai nitelikte olması gereken hak arama özgürlüğünün önündeki yasal engellerin, yasa koyucunun amaçlamadığı şekilde, diğer alanlara yayılmasının, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacağıdır. Belirtilen nedenlerle, bildirimsiz kalan hizmetlerin tespiti yönünden öngörülen hak düşürücü sürenin, bir yönüyle Kurum kayıtlarının düzeltilmesini de amaçlayan aidiyet davalarına kıyas ya da yorum yoluyla uygulanması mümkün değildir. Anılan maddede yer verilen hak düşürücü süre, sadece fıkra da tanımlanan nitelikte, bildirimsiz geçen çalışmaların tespitine ilişkin davalar yönünden uygulanma olanağına sahiptir²⁴.”

5510 sayılı Kanun'da ise hizmet tespit davalarındaki beş yıllık hak düşürücü süre “*aylık prim ve hizmet belgesi işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları Kurumca tespit edilemeyen sigortalılar*” bakımından getirilmiştir. Dolayısıyla aylık prim veya hizmet belgesi verilmiş ya da çalıştıkları kurum tarafından tespit edilmiş çalışanlar bakımından bu süre işlemeyecektir (Sözer, 2013:427). Sürenin işlemeyeceği bu tür durumlar,

23 Yarg.21HD. 20.11.2008, 2007/26184, 2008/17975, [legalbank.net], (03.04.2013).

24 Yarg.21HD. 20.11.2008, 2007/26184, 2008/17975. Aynı yönde Yarg.21HD. 18.01.2010, 2009/9851, 2010/35, [legalbank.net], (03.04.2013).

Yargıtay kararlarında müfettiş durum tespit tutanağı ya da tahkikat raporlarıyla çalışmanın tespit edilmesi, asgari işçilik incelemesi neticesinde işverenden sigortalının primlerinin kurumca icra yoluyla tahsil edilmesi, işverenin imzalı ücret tediye bordrosunda sigortalıdan sigorta primi kes-tiğini açıkça gösterdiği halde sigorta primini kuruma yatırmaması, sigortalı durumunda iken memurluğa geçilmesi, işe giriş bildirgesinin kuruma süresinde verilmesi fakat bordrosu ve priminin kuruma intikal ettirilmemesi, işçilik hakları tazminatlarına (ihbar, kıdem tazminatı, ücret alacağı vs.) ilişkin aynı döneme ait kesin hüküm niteliğini taşıyan yargı kararlarının bulunması olarak yer almaktadır (Bulut, 2011: 97).

E- Kurumların Gerçek Sigortalılık Süresine Göre İşlem Yapma Zorunluluğu

Yargıtay, sigortalıların talepleri aksi yönde bile olsa kurumların yasanın amacını dikkate alarak gerçek sigortalılık süresi üzerinden işlem yapması gerektiği yönünde kararlar vermiştir. Yüksek mahkemenin bu tür bir kararına konu olan olayda davacı 01.01.1987’de zorunlu Tarım Bağ-Kur sigortalısı olarak tescil olmuştur. Davacı, 25.02.2005’te evli olması nedeniyle Tarım Bağ-Kur sigortalılığının iptalini istemiş ve tescil edildiği tarihteki yasal düzenlemeye göre davacının isteği doğrultusunda işlem yapılmıştır. Davacı, zorunlu Sosyal Sigortalar Kurumuna tabi çalışmaları dışında Tarım Bağ-Kur sigortalılığının geçerli olduğunun tespitine, aksine kurum işleminin iptaline karar verilmesini istemiş; mahkemece istem reddedilmiştir. Yargıtay ise kararında Anayasa’nın 60. maddesindeki sosyal güvenlik hakkı, yasada sigortalılığının zorunlu sayılmış olması, 2002 yılında yürürlüğe giren Medeni Kanun doğrultusunda Tarım Bağ-Kur Kanunu’ndan aile reisliği kavramının çıkarılması karşısında “*yargı organlarının, sigortalılar aleyhine düzenlemeler içeren yasa maddelerinin ortadan kaldırıldığı durumlarda, yasa koyucunun amacı da göz önünde bulundurularak, söze oranla öze üstünlük tanıyan bir yorumla sonuca varması*” gerektiğini belirterek davacının tescil tarihi ile dava tarihi arasında, zorunlu SSK’lı çalışmaları dışında kalan sürede 2926 sayılı Kanun kapsamında Tarım Bağ-Kur sigortalısı olduğunun tespitine karar verilmesine karar vermiştir. İlk derece mahkemesinin aksi yöndeki kararının anayasal bir hak olan sosyal güvenlik hakkını ortadan kaldırdığı ifade edilmiştir²⁵.

25 Yarg.10HD. 12.10.2006, 8658/12535 [legalbank.net] (03.04.2013), 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’yla Tarım Bağ-Kur Kanunu’ndan da aile reisliği kavramının çıkmasıyla bağlantılı bir diğer davada, bu kanun kapsamında 01.11.1994-01.02.2004 tarihleri arasında sigortalılığının

Yargıtay kararına konu olan bir diğer olayda davacı 01.02.1987'den itibaren re'sen tescile dayalı Tarım Bağ-Kur sigortalısı olmuş, davacının kurumdan ne zaman emekli olabileceğine dair bilgi istemesi üzerine kuruma davet edilerek kendisinden tescilinin iptali istemini içeren 20.06.1989 tarihli dilekçe alınmış, ardından ödediği primler iade edilmiştir. Davacı, 2005 yılında dava açarak resen tescile dayalı Tarım Bağ-Kur sigortalılığının iptaline dair kurum işleminin iptali ile 01.02.1987 tarihinden geçerli olmak üzere 2926 sayılı Kanun kapsamında Tarım Bağ-Kur sigortalısı olduğunun tespitine karar verilmesini istemiş, talebi ilk derece mahkemesince reddedilmiştir. Yargıtay kararında şu değerlendirmede bulunmuştur: *“Tarımsal faaliyeti nedeniyle 01.02.1987 tarihinde resen tescil edilen davacı, 20.04.1987 ve 12.06.1989 günlü dilekçeleriyle tescile muvafakat ettiği ve böylece sigortalılık iradesinin oluştuğu, 2926 sayılı Kanun'un 'Sigortalılığın başlangıcı ve zorunlu oluşu' başlıklı 5. maddesinde sigortalı olmak hak ve yükümlülüğünden vazgeçilmez ve kaçınılamaz hükmünün öngörüldüğü, somut olayda; 'Sigortalılığın sona ermesi' başlıklı 6. maddedeki koşullarının oluşmadığı dikkate alınarak çekişme konusu dönemde tarımsal faaliyetini sürdürdüğü dava dosyasındaki yazılı belgelerden açıkça anlaşılan davacının ... 2926 sayılı Kanun kapsamında Tarım Bağ-Kur sigortalılığının tespitine karar verilmesi gerekirken eksik inceleme ve yanlış değerlendirme sonucu Anayasa'nın 60. maddesi ile güvence altına alınan sosyal güvenlik hakkını ortadan kaldıracak şekilde kısmen kabule karar verilmesi usul ve yasaya aykırı olup bozma nedenidir²⁶.”*

Yargıtay'ın bir diğer kararına konu olan olayda davacı vergi kaydının esas alınarak sigortalı olduğunun tespiti için Bağ-Kur'a başvurmuş, Kurum 1995/11 no'lu Genelgesi uyarınca yalnızca vergi kaydının bulunduğu süreleri dikkate almış, davacının oda kaydına göre sigortalı olduğu ve prim ödediği süreleri dikkate almamıştır. Davacı daha sonra açtığı davada oda kaydının içinde bulunduğu süreye göre sigortalılık tespitini talep etmiş, ilk derece mahkemesi ise davacının kuruma verdiği dilekçeyi dikkate alarak talebi reddetmiştir. Yargıtay temyiz incelemesinde aşağıdaki ifadelere yer vermiştir:

tescil ve tespitini talep eden bir kadın davacının talebinin aile reisi olmaması sebebiyle reddildiği ilk derece mahkemesi kararı Yargıtay tarafından değişikliğin dikkate alınarak karar verilmesi gerektiği ifade edilerek bozulmuştur. Yarg.10HD. 28.11.2005, 11301/12314, Çalışma ve Toplum 2006, S. 10. [<http://www.calismatoplum.org/sayi10/abc/10.daire/2.doc>] (15.03.2014).

26 Yarg.10HD. 21.11.2005, 2005/11550, 2006/1457. Çalışma ve Toplum 2006, S.10 [www.calismatoplum.org/sayi10/abc/10.daire/5.doc], (15.03.2014).

“Uyuşmazlık, davacının vergi kaydındaki sürelerle göre sigortalı kabul edilmesi yönünde verdiği 31.07.2000 tarihli dilekçeye rağmen, devam eden oda kaydına göre 3165 sayılı Yasa’ya göre sigortalılık koşullarının devam ettiği 23.07.1988-04.02.1994 ve 22.04.1995-06.01.2004 tarihleri arasında sigortalı sayılıp sayılmayacağı bu dilekçedeki davacı beyanına değer verilip verilmeyeceği noktasında toplanmaktadır. Bu yönüyle dava konusunun doğrudan 1479 sayılı Yasa’da öngörülen sigortalılık hak ve yükümlülüklerini etkileyeceği ortadadır. Sözü edilen sosyal sigortalılık, kişinin Anayasa’da ifadesini bulan temel sosyal haklardan olan sosyal güvenlik hakkına ilişkindir. Nitekim, Anayasa’nın 12. maddesine göre, herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Anayasa’nın 60. maddesinde ise ‘Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.’ hükmüne yer verilmiştir. Bu iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde, sosyal güvenlik hakkının kişiye sıkı sıkıya bağlı dokunulmaz ve feragat edilemez bir hak olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

1479 sayılı Yasa’nın 26. maddesinde de, bu ilke aynen benimsenerek, sigortalı olmak hak ve yükümünden kaçınılamayacağı ve vazgeçilemeyeceği, sözleşmelere sosyal sigorta yardım ve yükümlerini azaltmak veya başkasına devretmek yolunda hükümler konulamayacağı belirtilmiştir. Bu haliyle sigortalı olmak, kişi bakımından sadece bir hak olmayıp, aynı zamanda bir yükümlülüktür... Bu nedenle, sigortalılık hakkından feragat edilemez. Kamu düzenini ilgilendiren bu tür tespit davalarında hakimnin özel bir duyarlılık göstererek delilleri kendiliğinden toplaması ve sonucuna göre karar vermesi gerekir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun 11.02.2004 gün, E:2004/21-54, K:2004/54 sayılı kararı da bu doğrultudadır. Bu durumda, mahkemece, davanın hukuksal niteliği göz önünde bulundurulmaksızın davacının 31.07.2000 tarihli dilekçesine göre davanın sonuçlandırılması isabetsiz olmuştur²⁷.”

F- Sosyal Güvenlik Destek Priminin Sosyal Güvenlik Hakkı ile Bağdaşması

Yargıtay herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik veya yaşlılık aylığı alanların bu aylıkları kesilmeksizin kamu kurumlarında herhangi bir kadro, pozisyon veya görevde çalıştırılmayacakları ve görev yapamayacaklarına ilişkin 5277 sayılı Kanun’un 24. maddesi ile yürürlüğe

27 Yarg.21HD. 18.03.2010, 2009/5387, 2010/2969, [legalbank.net] (03.04.2013).

giren ve 5510 sayılı Yasayla da benimsenen kuralın uyumsuzluk konusu olduğu bir kararında bu kuralı şu şekilde değerlendirmiştir:

“Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik veya yaşlılık aylığı almakta iken kamu kurumlarında herhangi bir kadro, pozisyon veya görevde çalışmaya devam edenlerin emeklilik veya yaşlılık aylıklarının kesilmesi, sosyal devlet ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için sosyal sigortacılık faaliyetinin sürdürülebilmesine ve diğer yandan istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmaya yönelik bir uygulamadır. Sigortalıların sosyal güvenlik kuruluşlarından yararlanma koşullarının iyileştirilmesi bu bağlamda adı geçen kuruluşlara mali katkıda bulunulması amacıyla, açıklanan düzenlemenin yapıldığı anlaşılmaktadır. ...

Yaşlılık, gerçekleşmesi yönünden diğer sosyal risklerden ayrı özelliğe sahiptir. Yasalarda emeklilik yaşının kesin olması nedeniyle, sigortalı yarınını bu güvenlik içinde planlamaktadır. Sosyal devlet, sosyal adaletin, refahın ve güvenliğin gerçekleşmesini sağlayan devlettir. Sosyal güvenlik kuruluşları, çalışanların geleceğine ilişkin güveni sağlamak durumundadır. Bu sağlanmadığı takdirde sosyal güvenlik kavramından da bahsedilemez. Bu nedenle, sosyal güvenlik sisteminde yapılan değişikliklerin hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliğini zedelemeyecek biçimde adil, makul ve ölçülü olması zorunludur. Bu yönde, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik veya yaşlılık aylığı almakta iken ancak kamu kurumlarında herhangi bir kadro, pozisyon veya görevde çalışmaya devam etmeleri şartının gerçekleşmesi halinde emeklilik veya yaşlılık aylıklarının kesilmesine ilişkin düzenlemenin açıklanan kriterleri ihlal etmediği belirgin olup, anılan şekilde çalışmanın olmaması halinde yaşlılık aylığı alma kazanılmış hakkı korunmasına karşın, aksi durumda yaşlılık aylığı almanın kazanılmış hak oluşturmadığı belirgindir.²⁸”

Yargıtay, sosyal güvenlik destek priminin kesilmesinin iptalinin istendiği bir davada istemi kabul eden ilk derece mahkemesinin kararını bozmuş ve olayda destek primi kesilmesinin koşullarının bulunduğunu ifade etmiştir. Kararda sosyal güvenlik destek primleri konusunda aşağıdaki değerlendirme yer almıştır:

28 Yarg.10HD. 19.10.2009, 5472/15844, İlk derece mahkemesinin 10. Daire'nin söz konusu kararına karşı direnme kararı, Yarg.HGK tarafından 01.12.2010 tarih 10-586/615 sayılı kararla bozulmuştur, [legalbank.net], (03.04.2013).

“Sosyal devlet, sosyal adaletin, refahın ve güvenliğin gerçekleşmesini sağlayan devlettir. Sosyal güvenlik kuruluşları, çalışanların geleceğine ilişkin güveni sağlamak durumundadır. Bu sağlanamadığı takdirde sosyal güvenlik kavramından da bahsedilemez. Bu nedenle, sosyal güvenlik sisteminde yapılan değişikliklerin hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliğini zedelemeyecek biçimde adil, makul ve ölçülü olması zorunludur. Bu yönde, diğer sosyal güvenlik kanunlarına göre yaşlılık ve malullük aylığı bağlananlardan, ticari kazanç veya serbest meslek kazancı dolaşısıyla gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar, sonradan yapılan değişikliğe göre 1479 sayılı Kanun’un 24. maddenin (I) numaralı bendinde belirtilen kapsamda çalışmaya başlayanlardan sosyal güvenlik destek primi kesilmesine ilişkin düzenlemenin açıklanan kriterleri ihlal etmediği değerlendirilmekte olup, anılan şekilde çalışmanın olmaması halinde herhangi bir kesinti yapılmaması kazanılmış hakkı korunmasına karşın, aksi durumun kazanılmış hak oluşturmadığı belirgindir²⁹.”

G- Türk Vatandaşlığından Çıkanların Sosyal Güvenliğe İlişkin Kazanımlarının Korunması

Yurt dışında yaşamaktayken çıkma izni ile Türk vatandaşlığından çıkan bir kişinin yurt dışı hizmet borçlanması için başvurduğu bir olayda Yargıtay sosyal güvenlik hakkının vazgeçilmezliğine ve Anayasa’nın 62. maddesi uyarınca yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarına sağlanması gereken korumaya da işaret etmiş ve aşağıdaki değerlendirmelerde bulunarak borçlanma başvurusunda bulunabileceğine ve bunda hukuki yararın bulunduğuna karar vermiştir:

“Hukuk Genel Kurulundaki görüşmeler sırasında; 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun’un, Aylık Tahsisi ve Aylığın Başlama Tarihi başlıklı 6.maddesi, A/a bendine göre; davacıya yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için, yurda kesin dönüş yapmış olma şartının arandığı, davacının dava açıldığı tarihte Türk vatandaşı olmadığı, Alman vatandaşı olduğu, yurda kesin dönüş yapabilecek kişilerin Türk vatandaşı olması gerektiği, davacının borçlanma talebi kabul edilse dahi, yaşlılık aylığı bağlanamayacağı, dolayısı ile davacının bu davayı açmakta hukuki menfaati bulunmadığı gerekçesi ile davanın reddine karar

29 Yarg.10HD. 21.03.2011, 2871/3832, [legalbank.net], (03.04.2013).

verilmesi gerektiği görüşü ileri sürülmüş ise de; davacının her zaman Türk vatandaşlığına yeniden geçmek suretiyle aylık bağlanmasını isteyebileceği, bu durum gözetildiğinde davacının eldeki davayı açmakta hukuki yararı bulunduğu sonucuna ulaşıldığından bu görüş kabul görmemiştir. ...

11.02.1964 tarih ve 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 06.07.2004 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 29.06.2004 gün ve 5203 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile değişik 29. maddesi, Türk vatandaşlığını kaybeden kişilerin, kayıp tarihinden başlayarak yabancı muamelesine tabi tutulacağı, ancak Kanun'un 33. ve 35. maddelerindeki hükümler saklı kalmak kaydıyla doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış olup da sonradan Bakanlar Kurulundan çıkma izni almak suretiyle yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanan kişilerin ve bunların kanuni mirasçılarının, Türkiye Cumhuriyeti'nin milli güvenliği ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla ülkede ikamet, seyahat, çalışma, miras, taşınır ve taşınmaz mal iktisabı ile ferağı gibi konularda ve sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili kanunlardaki hükümlere tâbi olmak şartıyla Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam edecekleri hükümlerini amirdir. ...

Her ne kadar 3201 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliğinin 2. ve 6. maddeleri borçlanmanın kabul edilebilmesi için davalı kuruma başvuru tarihinde hak sahibinin Türk vatandaşı olma şartını aramış ise de; Anayasa, Türk Vatandaşlık Kanunu ve 3201 sayılı Kanun'un amaç ve özü gözetilerek yukarıda açıklanan maddeler birlikte değerlendirildiğinde, Türk vatandaşlığından izinle çıkan ve borçlanma talep tarihinde Türk vatandaşlığını haiz olmayan davacıyı, Türk Vatandaşlık Kanunu'nun sosyal haklar bakımından vatandaş gibi kabul ettiği, ayrıca Türk vatandaşlığından izinle çıkmadan önce yurtdışında gerçekleşen çalışma sürelerine ilişkin borçlanma hakkının, Türk Vatandaşlık Kanunu ile kazanılmış hak sayılarak korunması ve Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanması gerektiği belirgindir.

Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş bir haktır. Kazanılmış haklar, Hukuk Devleti kavramının temelini oluşturan en önemli unsurlardandır. Kazanılmış hakları ortadan kaldırmak nitelikte sonuçlara yol açan yorumlar Anayasanın 2. maddesinde açıklanan Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir hükmüne aykırılık oluşturacağı gibi, toplumsal kararlı-

lığı, hukuksal güvenceyi ortadan kaldırır, belirsizlik ortamına neden olur ve kabul edilemez.

Hal böyle olunca, davacının Türk vatandaşı olarak yurt dışında çalıştığı süreleri 3201 sayılı Kanun gereğince borçlanabileceğinin kabulü gerekir³⁰."

H- Askerlikteki İstirahat Döneminde Yapılan Çalışmanın Sigortalılık Bakımından Dikkate Alınması

Hukuk Genel Kurulu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na ilişkin olarak verdiği bir kararında yasada askerlik sırasında sigortalı çalışılmayacağı belirtildiği halde istirahat döneminde fiilen çalışma yapıldıysa bu süreler geçerlilik tanınması gerektiği yönünde değerlendirmede bulunmuştur: *"Davacı askerlik görevi yaparken 4 aylık hava değişimi raporuna göre istirahatli olduğu süre içinde 18.08.1960-15.09.1960 devresi Sosyal Sigortalar Yasası'na göre fiilen çalışarak kuruma bildirilen sürenin geçerli olmasının tespitini istemiştir. Davacının çalışmasının varlığı uyumsuzluk konusu değildir. Askerlik süresinde sigortalı çalışılmayacağı belirtilmişse de bu fiilen askerlik yapılan devreyi kapsar. Hava değişimi sırasında yasal olarak kişi her ne kadar asker sayılsa da fiilen böyle bir çalışma yapılmıştır. Sigortalılıkta 506 sayılı Kanun'un 6.maddesine göre vazgeçilmez ve feragat edilmez haktır. Kamu düzenine ilişkindir. Bu davayı açmakta da hukuki yarar vardır. Diğer taraftan Anayasa'nın 60.ncı maddesine göre her çalışan Sosyal Güvenlik Hakkına sahiptir hükmü de göz önünde tutularak davacının davasının kabulü gerekirken yazılı şekilde reddi usul ve yasaya aykırıdır³¹."*

I- Tasarruf Primlerinden Kurum ve İşverenin Müteselsil Sorumlu Tutulamayacağı

1988 yılında çıkarılan ve zorunlu tasarruf uygulaması getiren 3417 sayılı Kanun 2003 yılında 4853 sayılı Kanun ile ilga edilmiş ve hesapların tasfiyesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumunun bu süreçteki yükümlülüğü yüksek mahkemece şu şekilde değerlendirilmiştir: *"Çalışanların zorunlu olarak tasarrufa teşvik edilmesi ve bu tasarrufların değerlendirilmesi kapsamında oluşan hukuksal ilişkinin borç-*

30 Yarg.HGK, 28.04.2010, 12-210/240, [legalbank.net], (03.04.2013).

31 Yarg.HGK, 27.09.2000, 10-1166/1173, [legalbank.net], (03.04.2013).

lusunun işveren olduğu, davalı Kurumun, borç ilişkisinden doğan edimi ifayla yükümlü olan, kendisinden edimin ifası istenen kişi konumunda bulunmadığı, 4853 sayılı Kanun'dan doğan yükümlülüğünün kapsamının; sigortalı nam ve hesabına tahsilden ibaret olup, mevzuatında öngörülmemesi karşısında, Kuruma verilen bu görev ve yetkinin aynı zamanda müteselsil borçluluğu kapsamadığı sonucuna varılmalıdır. Yukarıda açıklandığı gibi, 4853 sayılı Kanun'un 8. maddesinin Sosyal Sigortalar Kurumunu kapsayan birinci fıkrasında Kurumun sorumlu olacağına dair bir hüküm bulunmadığı açıktır. Kuruma tanınan bu yetkinin, Anayasanın 60. maddesi ile güvence altına alınan, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu yönündeki evrensel ilkenin uygulamada etkinleştirilmesi amacını güttüğü, aksi düşüncenin ise, asıl işlevi sosyal sigorta kolları bakımından sigortalılarına güvence sağlamak olan Kurumun işlevsizleşmesine yol açacağı belirgindir³². ”

İ- İşçilerin Ücret Ödenmesi Gereken İzin Dönemlerindeki Sigortalılıkları

Yüksek mahkemenin, izin uygulamasının sosyal sigorta ilişkisine etkisini ele aldığı bir kararına konu olan olayda yirmi ay süreyle çalıştırılmayan işçilere bu sürenin ilk altı ayı için %50 ücret ödeneceği vaadine rağmen ödeme yapılmamış, sürenin tamamı boyunca ise çalıştırılmayan işçiler adına prim bildireleri ve dört aylık dönem bordroları verilmiştir (Başterzi, 2007:177). Mahkeme, kararında sosyal güvenlik hakkına da vurgu yaparak aşağıdaki değerlendirmelerde bulunmuştur:

“Sigortalılar için bildirme ve bordro verme yükümü, fiili çalışmaya değil ücret ödenmesine bağlı bir yükümlülüktür. Başka bir anlatımla sigortalı fiilen çalıştırılmasa dahi, kendisine ücret ödenen veya ödenmesi gereken hallerde sigorta primlerinin ödenmesi ve kuruma bildirilen prim ödeme gün sayılarının geçerli kabul edilmesi gerekir. 1475 sayılı Kanun'un 51 ve 59. maddeleri 4857 sayılı Kanun'un 55 ve 61. maddeleri ile 2821 sayılı Kanun'un 30. maddesi de çalışılmayan sürelerin sigortalı hizmet olarak değerlendirilebileceğini hükme bağlamıştır.

Anayasanın 60. maddesinde ‘Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı

32 Yarg.HGK. 04.07.2007, 10-433/455. Yarg.10.HD. 10.02.2009, 2007/21215, 2009/1297, [www.kazanci.com], (03.05.2013). Yarg.21HD. 19.10.2009, E.2008/13767, K.2009/13004, [legalbank.net], (03.04.2013).

kurar.’ hükmünün, 506 sayılı Kanun’un 6. maddesinde ‘çalıştırılanlar, işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olurlar. Sigortalı olmak hak ve yükümlüden kaçınılamaz ve vazgeçilemez. Sözleşmelere, sosyal sigorta yardım ve yükümlerini azaltmak veya başkalarına devretmek yolunda hükümler konulamaz.’ Hükmünün öngörüldüğü ve bu bağlamda davacı sigortalı yönünden, hizmet akdinin esaslı ölçütünü oluşturan ücret zaman ve bağımlılık unsurlarının gerçekleştiği de dikkate alınarak davanın kabulü ile 01.05.2001-30.09.2002 devresine ait 510 günlük zorunlu SSK sigortalılığının iptaline dair kurum işleminin iptali ile anılan sürelerle ilişkin sigortalılığın geçerli olduğunun tespitine karar verilmesi gerekirken eksik inceleme ve yanılığlı değerlendirme sonucu yazılı şekilde karar verilmesi usul ve yasaya aykırı olup bozma nedenidir³³.’’

SONUÇ

Çalışmamızda, yüksek mahkemenin Anayasa’nın 60. maddesinde yer verilen sosyal güvenlik hakkına atıfta bulunduğu kararları ele alınmaktadır. Söz konusu kararlar, iki başlık altında toplanmıştır. Bunlardan ilkinde yüksek mahkemenin, dava konusunun sosyal güvenlik hakkını içermesi nedeniyle usuli noktalarda uyulması gereken ilkeleri vurguladığı ve bu çerçevede yapılandığı kararlarına yer verilmiştir. İkinci başlıkta ise Yargıtay’ın sosyal güvenlik kavramını, uyuşmazlık konusunun esas bağlamında dikkate aldığı ve bu doğrultuda hüküm kurduğunu tespit edebildiğimiz kararlardan örnekler sunulmuştur.

Bu yapı içinde ele aldığımız kararlardan, yüksek mahkemenin sosyal güvenlik kavramını sadece çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanmasına yönelik olarak kullanmadığı, bunun yanında aynı kavramın devletin sosyal güvenliği sağlama ödevi bağlamında sistemin sürdürülebilirliği için de işlev görmesi gerektiğine vurgu yaptığı görülmektedir. Bu sebeple çalışmamızda sosyal güvenlik kavramı, Anayasa’nın 60. maddesinde olduğu gibi, hem herkese tanınan bir hak hem de devletin yerine getirmesi gereken bir ödev olarak ele alınmıştır.

33 Yarg.10HD. 14.04.2005, E. 2004/11825, K. 2005/4071, Çalışma ve Toplum, 2005, S. 7. [www.calismatoplum.org/sayi7/abc/10daire/5.doc] (16.03.2014) Söz konusu karar hakkında değerlendirmeler için bkz. Başterzi, Süleyman (2007), Çalışmanın Kesintiye Uğramasının Sosyal Sigorta İlişkisine Etkisi, Ankara, s.177 vd.

Kaynakça

- Akad, Mehmet (1992), “Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı”, (İstanbul: Kazancı).
- Akın, Levent (2005), “4958 Sayılı Yasa ve Anayasa Mahkemesi Kararının Yurt Dışı Hizmet Borçlanmasına Etkileri”, A. Can Tuncay’a Armağan, (Yayıma Hazırlayan. Mehmet Uçum), (İstanbul: Legal), 995-998.
- Algan, Bülent (2006), “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Başterzi, Süleyman (2007), “Çalışmanın Kesintiye Uğramasının Sosyal Sigorta İlişkisine Etkisi” (Ankara: 72 Tasarım Basımevi).
- Bulut, Mehmet (2011), “Türk Hukuk Sisteminde Hizmet Sözleşmesi Gereği Açılan Hizmet Tespit Davaları”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 97, 93-116.
- Caniklioğlu, Nurşen (2012), “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Avrupa Sosyal Şartı Hükümleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Anayasal Sosyal Haklar, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), (İstanbul: Legal), 157-176.
- Centel, Tankut (2001), “Sosyal Güvenlik Hakkı”, Prof. Dr. Hayri Domaniç’e 80. Yaş Günü Armağanı C. II (Yayıma Hazırlayan. Abuzer Kendigelen), (İstanbul: Beta), 817-829.
- Gülmez, Mesut (2013), “Sosyal Haklısız Yeni Anayasa mı?” (Ankara: Hatiboğlu)
- Güzel, Ali, Ali Rıza Okur, Nurşen Caniklioğlu, (2009) “Sosyal Güvenlik Hukuku”, 9. Bası, (İstanbul: Beta)
- Kaboğlu, İbrahim Özden (2010), “Anayasa’da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları” Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler, (Yayıma Hazırlayan. Mesut Gülmez, Nagihan Durusoy Öztepe, Nergis Mütevellioğlu, Oğuz Karadeniz ve Handan Kumaş), (İstanbul: Petrol-İş), s. 43-60.
- Kuru, Baki, Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz (2012), “Medenî Usûl Hukuku”, Ders Kitabı, 23. Bası (Ankara: Seçkin)
- Pekcanitez, Hakan, Oğuz Atalay, Muhammet Özekes (2012), “Medenî Usûl Hukuku”, 13. Bası (Ankara: Yetkin)
- Sözer, Ali Nazım (2013), “Türk Sosyal Sigortalar Hukuku”, (İstanbul: Beta)
- Tuncay, Can, Ömer Ekmekçi (2011), “Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri”, 14. Bası, (İstanbul: Beta)

SGD YAYIN İLKELERİ

1. Sosyal Güvenlik Dergisi altı aylık periyotlarla yılda iki kez yayımlanır.
2. SGD, Sosyal Güvenlik Kurumunun faaliyet alanına sosyal güvenlik, sosyal politika ve endüstri ilişkileri disiplinine katkısı olabilecek her alanda çalışmalara yer vererek, ülkemizin düşünsel birikimine katkıda bulunmak, toplumda sosyal güvenlik ve sosyal politika 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 tablolardan 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. Tablolara 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. Tablolara 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. 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-farklisigortalılık-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.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
Social Security Institution

Ziyabey Cad. No: 6 Balgat / ANKARA
0 (312) 207 88 91 / 207 87 70
www.sgd.sgk.gov.tr
sgd@sgk.gov.tr

