

SGD

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security

Cilt:6 - Sayı: 2 - Yıl: 2016 / Volume: 6 - Number: 2 - Year: 2016

Sahibi / Owner of the Journal

Sosyal Güvenlik Kurumu Adına / *On behalf of the Social Security Institution*
Dr. Mehmet Selim BAĞLI (Kurum Başkanı / *President of the Institution*)

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Responsible Publication Manager

Uğur KORKMAZ

Yayın Kurulu / Editorial Board

Dr. Mustafa KURUCA
Eyüp Sabri DEMİRCİ
Recep GÜRBÜZ
Erdoğan ÜVEDİ
Fazıl KARA

Editörler / Editors

Doç. Dr. Erdem CAM
Selda DEMİR
Asuman KAÇAR

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

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

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

Basım Tarihi / Press Date: 31.10.2016

Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD),

TUBİTAK ULAKBİM - TR

ASOS INDEX - TR

SOBIAD - TR

EBSCO HOST - US

INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL tarafından indekslenmektedir.

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

TUBİTAK ULAKBİM - TR

ASOS INDEX - TR

SOBIAD - TR

EBSCO HOST - US

INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL

SGD Sosyal Güvenlik Dergisi

Tüm hakları saklıdır. Dergi'de yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı telif hakları saklı kalmak üzere, eğitim, araştırma ve bilimsel amaçlarla çoğaltılabilir.

Tasarım / Design: Jargon Medya Reklam Ajansı Ltd. Şti. • www.jargonmedya.com

Basım Yeri / Printed by: 7 Punto Tasarım - Matbaacılık Ltd. Şti. • www.yedipunto.com

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 zay MEHMET
University of Carleton - CA

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

Professor Paul Leonard GALLINA
Bishop's University - CA

Professor Allan MOSCOVITCH
University of Carleton - CA

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

Professor Jacqueline S. ISMAEL
University of Calgary - CA

Professor Mark THOMPSON
University of British Columbia - CA

ULUSAL DANIşMA KURULU / *NATIONAL ADVISORY BOARD*

Prof. Dr. Ahmet Cevat ACAR
TBA

Prof. Dr. Fevzi DEMİR
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Müjdat şAKAR
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. İsmail AğIRBAş
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. A. Murat DEMİRÇİÖğLU
Yıldız Teknik Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Savaş TAşKENT
İstanbul Teknik Üniversitesi
İşletme Fakültesi

Prof. Dr. rsan AKBULUT
TODAİE

Prof. Dr. Ömer EKMEKÇİ
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Sabri TEKİR
İzmir Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Levent AKIN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. E. Murat ENđİN
Galatasaray Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Aziz Can TUNCAY
Bahçeşehir Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Yusuf ALPER
Uludağ Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. şukran ERTÜRK
Dokuz Eylül Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ
Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Afsun Ezel ESATOğLU
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Doç. Dr. Süleyman BAşTERZİ
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Kadir ARICI
Gazi Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Ali GÜZEL
Kadir Has Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Gaye BAYCIK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Onur Ender ASLAN
TODAİE

Prof. Dr. Alpay HEKİMLER
Namık Kemal Üniversitesi İİBF

Doç. Dr. Hediye ERđİN
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

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

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi İİBF

Doç. Dr. Emel İSLAMOğLU
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Hayriye ATİK
Erciyes Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Trksel KAYABENGSİR
TODAİE

Doç. Dr. Saim OCAK
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Zakir AVşAR
Gazi Üniversitesi
İletişim Fakültesi

Prof. Dr. Aşkın KESER
Uludağ Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Ufuk AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Cem KILIÇ
Gazi Üniversitesi İİBF

Doç. Dr. Ferda YERDELEN TATOğLU
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Remzi AYGÜN
Gazi Üniversitesi Tıp Fakültesi

Prof. Dr. Ali Rıza OKUR
İstanbul Sabahattin Zaim
niversitesi Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Mehmet TOP
Hacettepe Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Serdar SAYAN
TOBB Ekonomi ve Teknoloji
niversitesi İİBF

Doç. Dr. Türker TOPALHAN
Gazi Üniversitesi İİBF

Prof. Dr. Serpil AYTAÇ
Uludağ Üniversitesi İİBF

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

Doç. Dr. Glbiye YENİMAHALLELİ
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Mehmet BARCA
Ankara Sosyal Bilimler
niversitesi SBF

Prof. Dr. Sarper SÜZEK
Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Sinem YILDIRIMALP
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Nursen CANIKLIOğLU
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

GENEL YAYIN İLKELERİ

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

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

<i>Turkish Social Security Reform and Social Justice</i> Yusuf ALPER Serhat ÖZGÖKÇELER	10
<i>Türkiye için İşsizlik Histerisine Karşın Doğal Oran Hipotezinin Doğrusal Dışı Yöntemlerle Sınanması</i> Seymur AĞAZADE	29
<i>Regional Unemployment in Turkey: A Spatial Panel Data Analysis</i> Hacer Simay KARAALP ORHAN Ferda Esin GÜLEL	48
<i>Sosyal Güvenlik Mevzuatına Göre Devamlı ve Geçici İşyerlerinde Asgari İşçiliğın Saptanmasına Yönelik Denetim</i> Ö. Hakan ÇAVUŞ	69
<i>Demographic Shift and Elderly Care in Turkey</i> Doğa Başar SARIİPEK	94
<i>Basın İş Kanunu, Sorunlar ve Güncelleme Tartışmaları</i> Muzaffer ŞAHİN Zakir AVŞAR	114
<i>40 Yaş ve Üstü İşsizlerin İstihdam ve Sosyal Güvenlik Algısı ve Beklentilerine İlişkin Bir Alan Araştırması</i> Eren ÖĞÜTOĞULLARI Cem KILIÇ.....	140
<i>Hastanelerde Tedavi İşlem Maliyet Analizi: Lomber Diskektominin İşlem Maliyetleri, Fatura Bedelleri ve Teşhis İlişkili Gruplara Dayalı Maliyet Analizi Uygulaması</i> Hüseyin ASLAN Mehmet TOP	168

CONTENTS

<i>Turkish Social Security Reform and Social Justice</i> Yusuf ALPER Serhat ÖZGÖKÇELER	10
<i>Nonlinear Analysis of the Unemployment Hysteresis Versus Natural Rate Hypothesis for Turkey</i> Seymur AĞAZADE	29
<i>Regional Unemployment in Turkey: A Spatial Panel Data Analysis</i> Hacer Simay KARAALP ORHAN Ferda Esin GÜLEL	48
<i>Inspection in Permanent and Temporary Workplaces for Detection of Minimum Labour According to the Social Security Legislation</i> Ö. Hakan ÇAVUŞ	69
<i>Demographic Shift and Elderly Care in Turkey</i> Doğa Başar SARIİPEK	94
<i>Journalism Professional Law, Problems and Discussions on the Update Requests to the Law</i> Muzaffer ŞAHİN Zakir AVŞAR	114
<i>A Field Survey on Employment and Social Security Perception and Expectations of Unemployed 40 Aged and Over</i> Eren ÖĞÜTOĞULLARI Cem KILIÇ.....	140
<i>Cost Analysis of Treatment Transaction in Hospitals: Cost Analysis for Lomber Discectomy Based on Transaction Costs, Billing Charges & Diagnostic Related Groups</i> Hüseyin ASLAN Mehmet TOP	168

Turkish Social Security Reform and Social Justice¹

Türk Sosyal Güvenlik Reformu ve Sosyal Adalet

Yusuf ALPER*

Serhat ÖZGÖKÇELER**

ABSTRACT

Social justice refers to morally defensible distribution of benefits/rewards in society, evaluated in terms wages/housing/medical care/welfare benefits and so on. Social security as a social policy instrument will also be effective/succeed when its aforementioned aim is achieved. According to the ILO, humanizing globalization can be achieved by social justice. Therefore the ILO has placed to realize social justice into the new social security approach/policies. The purpose of this study is to evaluate to what extent is closer to the social justice ideal of the social security reform in Turkey (2008). It focuses on universal health and old-age insurances branches expressed as the main axis of reform. Universal health insurance reform empowers social justice: to scope of protection the people; to participate the state to funding; to facilitate access to health services etc. Nevertheless difference in service payments are some praxes which shatter social justice. Old-age insurance also blows the cobwebs away which get away from social justice.

Keywords: Justice, social justice, social security reform in Turkey, universal health insurance

ÖZ

Sosyal adalet, başta refah, gelir ve sosyal statü gibi maddi veya sosyal ödüllerin ahlâken haklaştırılabilir bir dağıtımına işaret eder. Bir sosyal politika aracı olarak sosyal güvenlik ise; sosyal politikanın sosyal adaleti gerçekleştirme idealine hizmet ettiği ölçüde başarılıdır ve etkindir. ILO'ya göre küreselleşmenin insanileşmesi kadar meydana getirdiği ekonomik ve sosyal krizlerin aşılması da sosyal adaletle gerçekleşecektir. Bu sebeple ILO yeni sosyal güvenlik anlayışının ve sosyal güvenlik politikalarının merkezine sosyal adaletin gerçekleştirilmesi amacını koymuştur. Bu çalışma, Türkiye'de 2008 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformunun sosyal güvenliğin sosyal adaleti gerçekleştirme idealine ne ölçüde hizmet ettiğinin belirlenmesine yöneliktir. Bu değerlendirme, reformun merkezinde bulunan genel sağlık sigortası ve yaşlılık sigortası ile ilgili olarak yapılacaktır. Türk sosyal güvenlik sistemindeki reformun genel sağlık sigortası ayağı; koruma kapsamına alınan kişiler, devletin finansmana katılması, sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması gibi değişiklikler sosyal adalet ilkesini güçlendirmiştir. Ancak hizmet farkı ödemeleri gibi sosyal adalet ilkesini zedeleyecek uygulamalar da vardır. Yaşlılık sigortası ayağında ise; sosyal güvenliğin sosyal adalet ilkesinden uzaklaşan yenilikler söz konusu olmuştur.

Anahtar Sözcükler: Adalet, sosyal adalet, Türkiye'de sosyal güvenlik reformu, genel sağlık sigortası

* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü,
yalper@uludag.edu.tr

** Arş. Gör., Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü,
serhat@uludag.edu.tr

¹ An earlier version of this paper was presented at the The International Academic Forum (IAFOR) International Conference on Social Sciences, Brighton, UK, July 07-10, 2016. We would like to thank Chan Wai Yin [Hong Kong Baptist University], Harrison Chukwuma Ajebon [University of Calabar], and Larry Mead [University of Derby] for their comments on an earlier draft.

INTRODUCTION

The social insurance pillar of Turkish social security system was restructured from the start with the changes in institutional structure in 2006 and social security legislation in 2008. While an attempt was made to resolve the problems of the previous system with these changes called reform, on the other hand new purposes compatible with the sense of universal social security were added to the system. Thus, “to reduce poverty in the society by creating a social security system which includes the whole population in the scope of protection and to prevent social unrests by preventing the inequalities in the distribution of income” (Prime Ministry, 2005: 39) was regarded among the purposes of reform.

Especially, “A health service with an equal scope and a quality will be provided to all the citizens, and protective health services will be included in the scope” was stated with the general health insurance (Prime Ministry, 2005: 55). The primary aim of the Institution in the Social Security Institution Law which will carry the reform legislation into effect is determined as “to conduct an active, fair, easily accessible, actuarially and financially sustainable social security system based on the principles of social security, within the contemporary standards.” (Social Security Institution Act No. 5502, article 3), and a special emphasis was made to the social justice principle.

This study was prepared for determining to what extent are the new arrangements brought by social security reform compatible with the aim of securing the social justice by the social security. Various provisions of Law no. 5510, especially the compatibility of the arrangements regarding the general health insurance with the social justice principle of the social security, will be emphasized.

I- CONCEPTUAL FRAMEWORK: JUSTICE, SOCIAL JUSTICE AND RELATIONSHIP BETWEEN SOCIAL JUSTICE AND SOCIAL POLICY

Heywood (2012: 163), in his work, defines justice as a mental impression idea regarding the reward and penalty distribution which can be made morally legitimate. In brief, justice is generally related to granting every person the thing believed to be “fair claims”, in other words their own

“right”. Justice, within this context, seems applicable for the distribution of every “benefit” in the society (freedom, rights, power, welfare, leisure time, opportunity etc.). According to Güngör (2000: 105), it is difficult to secure and/or implement the justice. However, he has another definition: An appropriate reaction of every behavior, by the society or the institutions representing the society.

Justice is a concept which surrounds and comprises many virtues. According to Aristotle, the concept of justice is the most completed and perfect virtue which embraces all the other virtues and which arises from the obedience to the laws. Within this sense, he speaks of two kinds of justice: Distributive justice and corrective justice. The criterion for the distributive justice is the distribution of right and honor with a geometrical method according to individual effort. And the corrective justice is materialized with the arithmetical equality method (Topakkaya 2009: 628). Çeçen who defines justice as “implementing rights and laws” (Çeçen, 1975: 96) and regards justice as “leading principle and primary norm of law” (Çeçen, 1975: 29) points out the essential relationship between justice and law.

The two most common usages of the concept of justice are “legal justice” and “social justice”. Legal justice emphasizes that the mistakes in the distribution of penalties and rewards are particularly a consequence of violating the law (Heywood, 2012: 164-165). And the concept of social justice which is located in the center of this study refers to the ideal situation in which all the individuals of a society have equal rights, protection, opportunities, liabilities and social benefits (Zastrow, 2014: 820). Social justice makes a reference to a morally legitimate-able distribution of material or social awards/gains such as income, social status and especially welfare.

The concept of social justice directed its main interest towards the criteria regarding the distribution of income and wealth and its partition. These criteria are composed of merit/desert and need. These are aimed at ensuring the real/material equality. The question of whether these criteria can be determined objectively or not is controversial. However, there is a matter on which social security supporters agree. And this matter is the need of undertaking positive duties by the state in various economic and social issues. With the concept of social justice, the emphasis was laid on the result emerging from implementation of rules. Therefore, the idea

that individuals should have a minimum level of welfare started to appear in the classical justice theory. Thus, a parallelism between the concept of social justice and welfare state is observed. Naturally, this parallelism can be observed between social state and welfare state as well. Rawls discussed strikingly the necessity for a welfare level and the sense of welfare state problematizing in terms of the justice concept in his justice theory which he is trying to develop in a work of his (Sandel, 2013: 181-183; Aktaş, 2001: 193-195).

Social justice can also be considered as a type of justice observed in social services for citizens provided by the state apparatus. According to the classical state concept, administration ensured equality before the law and a regular life among them. Today's sense of modern state undertakes the necessary services for people to live better lives as well as the services in question. In this respect, people search for not only the absolute equality before the law but also the equality in the struggle for life. However, there is a matter which should be underlined. Social justice can be described as "equality of opportunity and facility". And laying an emphasis on this description is needed. Because, society does not equalize the individuals socially; it tries to grant them "equal opportunities". A society in which all the individuals are equal cannot be built. Statuses in a society are distributed according to the "desert" principle so the most qualified/efficient people should have the highest statuses. Therefore, the thing the society does or should do for the social justice should enable people to improve their abilities.

It can be said that social justice, as stated with detail below, is in a close relationship with social policy in general and with social security specifically. As known, social policy in the strict sense emerged as policies aimed at maintaining the economic and social life, the order in short, in order to end the injustice and struggle between endeavor and capital owners in the capitalist order with peaceful means. As for the social policy in general, these policies should be based on a legal foundation such as socio-economic rights for the social policy to gain a function and a quality providing "social justice". Social policy in general includes the problems of classical (narrow-scoped) social policy such as the protection of working class and reducing the contradictions between the working class and employers as well as all the disadvantaged groups. Here, beyond the relationships between workers and employers, it is aimed to regulate the relationships of all the social classes with themselves and state.

These constitute the most significant part of the society policy (such as struggle against poverty, housing, health and education policies; policies minimizing the injustice in the distribution of income and wealth). In brief, the primary aims, listed as firstly social justice and social development, social balance, social integration and social democracy, present the most obvious evidence regarding to what extent this discipline focusing on “human” carries out policies.

A- Social Security and Social Justice

Social security is to rescue people from damages resulting from dangers to which they are exposed involuntarily and to ensure a life standard befitting the human dignity in the society they live in (Alper, 2016: 11). Social security is recognized as one of the primary and irrevocable human rights in the United Nations Universal Declaration of Human Rights, and while stating that “Everyone, as a member of society has the right to social security for their dignity and the free development of their personality...” in the article 22, the limitations of social security and its scope were specified with the statement of “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of themselves and of their family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond their control” in the article 25.

Social security, no matter which description and scope are used, is a system of income transfer aiming to ensure the re-distribution of income in reality. The direction of this transfer is towards to those with high incomes to low incomes or to those in need for social security. Social security with this feature is the most effective and extensive means of the social policy for the re-distribution of income.

Another most frequently used but most controversial concept of the new period is social justice. Social justice means that a specified balance is ensured in terms of income distribution among different social classes, life standard, level of welfare etc. (Seyyar, 2005: 249). Within this sense, social security is a matter of distribution, and it expresses the distribution of added value created by a society, which ensures at least a specific life standard for all the individuals constituting the society (Seyyar, 2005:

250). Everywhere in which the social security term appears, fundamental human rights and equality are also present. Social justice can be described by emphasizing its political and social dimensions as well as its economic dimension. Thus, social justice within this context is to ensure the environment which enables everyone constituting the society to lead their lives with their own facilities in the society by benefiting from political rights, income/welfare distribution and equality of opportunities (www.investopedia.com, 29.06.2016).

B- Relationship between Social Security and Social Justice

Social security and social justice are two terms which enrich and strengthen one another. Each one is the foundation and provider of another. One of the foundations on which the social security systems are based is the sense of equality and social justice which it strengthens. Mutual assistance and solidarity principle composing the social security systems are in existence for realizing the social justice. Ensuring a life standard befitting the human dignity for individuals and their families in the society they live in is possible through a transfer of income towards those who are in need from those who are not, among the individuals in the system. At this point, no correlation between the premium paid and benefit provided has been made, and a life standard befitting the human dignity is ensured for individuals and their families no matter what premium they pay and what costs they bear. The relationship between social security and social justice is clearer in the non-contributory regimes. Individuals are granted a social security through which they can protect their personalities and individualities as a member (human) of the society they live in and rescued from being enslaved of their needs (Yazgan, 1992: 20).

ILO makes a special emphasis on the essential relationship between social security and social justice in their recent reports and agreements. 2014 World Social Protection Report was prepared with a theme of economic improvement, inclusive improvement and building social justice (ILO, 2014: i). The report was prepared with the claim of resolving the inequalities arising from global crises, and with the claim that the key factor of the solution of the deep social crises (also called as social justice crises) which the world faces would be the expansion in the scope of social security systems (ILO, 2014: xxi). In the 6th section of the report, the reason why the scope expansion of social security systems was discussed

as a key factor in economic improvement and in solution of crisis (ILO, 2014: 154). In the same section, it is stated that the new sense of social security whose general principles are formed with “Social Protection Floors Recommendation” No. 2012 adopted in 2012 is the main subject of ILO, setting the agenda in the period after 2015 with the sense of scope which reduces poverty and inequalities, promotes proper work, ensures inclusive growth and finally which does not exclude anyone (ILO, 2014: 154-159).

ILO, in all of its recent studies, laid emphasis on the importance and priority of social security in creating a fairer and more inclusive (social justice) globalization process by solving inequalities and therefore poverty and other social problems (ILO, 2011a: 1-3; ILO, 2011b: 7-8). ILO recommends following a bidirectional strategy with regard to building an inclusive social security system. The first strategy regarding the development of vertical scope of social security is related to the finance, institutional structure and functioning basics of social security systems (ILO, 2012: 3). It suggests a new structuring named as social protection staircase. Accordingly, it contains the first stair at the bottom ensuring health and minimum income assurance and comprising the whole population, the second stair including social insurances named as obligatory regimes with contributions and finally the highest stair involving supplementary social security institutions established with a voluntary basis (Kapar, 2015: 197-198). Vertical scope aims to ensure the highest social security for the social classes whose number is gradually increasing (ILO, 2012: 2). And the horizontal scope is related with social protection floors forming the basis of social security systems, and it fundamentally aims to grant health and income assurance to the whole population (ILO, 2012: 3). In this scope, the basis of social protection floors approach is composed of:

- a)** Providing obligatory fundamental health services to everyone (including motherhood),
- b)** Providing a fundamental income assurance which meets the needs of nutrition, education and care, obligatory goods and services of children,
- c)** Providing a fundamental income assurance which ensures an adequate income in the events of sickness, unemployment, motherhood and disability,
- d)** Providing a fundamental income assurance to the elder who are not in active working age (ILO, 2012: 5).

ILO emphasizes that an inclusive social security system will be formed

with vertical and horizontal scope strategy, and such social security system strengthens the social security's function of securing the social justice.

C- Social Security Regimes and Social Justice

Social security systems' function of securing social justice can be defined more easily in terms of public social security expenses named as non-contributory regimes. In the public relief and services, social security will be financed with taxes for those who cannot meet their own needs due to various reasons, especially the inadequacy of income (poverty). Practices which strengthen social justice in social relief and services are to obtain tax incomes forming the source of income transfer from those who have high incomes and to provide an income transfer with a level and an efficiency which meets these needs through a determination of those who are really in need. Without any discrimination (age, sex, status, race, faith etc), the determination of those in the need will reinforce the social justice at the same amount and level for those with the same needs.

Social justice function of the social insurances named as contributory regimes is more different. There is a principle of "reciprocity" materializing with paying premiums, being different than social relief. However, the people who are in the system by paying premiums can benefit from their social insurance rights. At this point, each social insurance risk should be evaluated separately. In the event that a social risk appears as unpredictable and absolute (inevitable) for everybody, the relationship between premiums which are paid with a social justice approach and rights is built more faintly. Because sickness (health) risk is related with the right to live and is universal/inevitable for everyone, it contains the rights which should be granted equally to everyone regardless of their payments. A similar situation is also valid for unpredictable working accidents, occupational diseases, disabilities encountered during the working age and death risk. Generous rights are granted for these insurance branches with short-term obligations, and there is not a search for a balance between premiums paid and rights granted.

In old-age insurance, unlike other social risks, principle of equality is applied since it is predictable and there is enough time for people to take measures, and a direct relationship between premiums paid and rights granted is built.

An exception to this is the support practice aimed at providing a minimum income assurance which can ensure the income transfer to those with low incomes from those with high incomes. Equality and social justice principles for other risks and insurance branches (unemployment, motherhood, family allowances) can be managed in different ways. In the event that social security is used as a means of population and family policies or struggle for poverty policy, conditions of benefits are determined by highlighting the factor of need with a better justice approach. The preferences on the following matters determine the social security systems' function of securing and strengthening social justice

- a)** No discrimination of sex, age, status, sector, size of workplace and region in terms of including workers to the scope of social insurance,
- b)** Including all of the workers who have the same income/status to the scope at the same time,
- c)** Including people with the same income and status to the scope as entitled to the same liabilities and rights,
- d)** Granting social security rights at the same level and standard to those who pay premiums at the same amount,
- e)** Ensuring that the same services are accessible for the people with the same needs with the same liabilities,
- f)** Considering the factor of need in ensuring social security assurance.

More can be added to the list; however, the foundation of social insurances is aimed at ensuring the balance of felicity/inconvenience and building the relationship between cost and profit. However, searching for this balance at the individual or social levels shows very different results. Its search at the individual level results in an egalitarian approach, and as for its search at the social level, it results in a social justice approach. Social dimension of social insurances expresses re-distribution of an income considering the factor of need, and insurance dimension expresses that benefits obtained from the rights granted with the costs borne for the premium paid are balanced in social terms. Searching for actuarial account balance forming the basis of social insurances on the social ground enables re-distribution of income and reinforces the social justice to the extent in which mutual assistance and solidarity are allowed.

II- THE EFFECT OF REFORM AND SOCIAL JUSTICE ON TURKISH SOCIAL SECURITY SYSTEM

A- The General Framework of the Social Security Reform

Social security reform was planned as a whole structure consisting of 4 pillars from the beginning. These being:

- a) Uniting all workers in one pension system
- b) Creating a general health insurance that covers everyone
- c) Uniting the social aid and the social service
- d) Gathering all the social insurance institutions under a single roof

In the process of legalization of the reform, initially, gathering the organizational structures under a single roof is achieved and the 5502 numbered Social Security Institution Law was entered into force in 20 May 2006, uniting SSK (Social Security Institution), Bağ-Kur (Social Security Organization for Artisans and the Self-employed) and Emekli Sandığı (Government Retirement Fund). Being held separated in the beginning of the reform process, the retirement insurances and the general health insurances have been combined in the process of legalization and entered into force in 1 October 2008 as the 5510 numbered Social Security and General Health Insurance Law after the annulments and adjournments. Being the 3. pillar of the reform, the uniting of social aid and services was achieved only after the foundation of the Ministry of Family and Social Policies in 2011; however, it took place differently in terms of organizational structures as planned in the beginning of the reform process. In this study, the subject of how the changes made in the social insurance branch of the briefly given reform process serve the aim of social security in the way to achieve the social justice will be evaluated.

B- Individual Coverage and Social Justice Policy of Social Insurances

The 5510 numbered Law gathered insurances in different statutes stated separately in 5 different social insurance laws under a single roof. Being important in terms of building the norm and standard unity, this regulation fell short of the expectations. This integration could not go further than unifying only the insured people under the same article

because no insurance tariff could be created covering all the workers no matter what their status are. Hence, in pre-reform term the individuals under the law 506 were considered as 4/1-a, the ones under 1479 were considered as 4/1-b and the ones under 5434 were considered as 4/1-c insured people; and, as they were under different social insurance laws before, their existing status differences continued in the new term, for they were regulated under different paragraphs under the same article.

In time, 5510 numbered Law have gathered various working groups (discontinuous working agricultural laborers, drivers, workers in domestic service, artists, etc.) which are undeclared and are insured by no insurance branch under the scope of social security with additional articles. Also, the coverage of some insured people has been expanded, and social security right has been given to the various groups (interns, trainees, prisoners and detainees, students, etc.) at least for one insurance branch. Expanding the individual coverage of social insurances, these provisions are implementations enforcing the social justice policy of the social insurances.

The most contradictory implementation to the equality and justice in the 5510 numbered Law is the one that including the workers and the self-employed in the coverage of Law immediately, but excluding the public officers (civil servants) who were insured before the effective of the Law; and this law was applied to the insured only after the effective of the 5510 numbered Law . These side effects have created an exception which will continue for 30-40years.

The second important implementation of the 5510 numbered Law that damages the social justice policy about individual coverage was found in the provisions about self-employed (4/1-b). The principle of compulsory insurance was abandoned because of the exemptions introduced out of the low income, and the insured became almost optional. Initially being from the health care services, benefit from the social security rights of the insured was prevented if they have any premium debt. 4/b insurance became an insurance relation to be avoided from. These exceptions arose as a contradictory development against the ILO's general approach which aims to cover everyone with corporate social security system.

C- The Relation between the Provisions on Rights and Obligations of Social Insurance and the Social Justice

Along with many positive provisions strengthening the social justice policy of social insurance in respect to rights and terms of benefiting from social insurance for the insured on different status, 5510 numbered Law also brought some regulations impairing this principle. The implementations strengthening the justice policy of the 5510 numbered Law and improving the vertical extent of the social security are as follows:

- a)** For the first time, the self-employed insured were considered in the coverage of accidents at work and occupational diseases insurances.
- b)** Terms of pension from invalidity insurance was amended with the same provisions for all the insured and the special conditions of 4/c insured was taken into consideration.
- c)** Terms of pension from burial insurance was amended with the same provisions for all the insured and the provisions in favor of 4/a insured was preserved.
- d)** Same terms apply for all insured for the benefit from general health insurance. Individuals who pay premiums every 30 days can benefit from health care services under the coverage of general health insurance.

The provisions of social insurance reform that weakens the social justice policy in terms of rights and liabilities or removes it -especially with the changes made after the abolishment decision of Supreme Court- are as follows:

- a)** 4/b insured cannot get grants from the sickness insurance by paying their premiums. In case of an occupational accident, they get the grant only if they require an inpatient treatment.
- b)** 4/b insured company partners cannot benefit from the maternity insurance grants.
- c)** 4/c insured are excluded from the coverage of short term insurance branch.
- d)** 4/b insured are conditioned with having no premium debt for benefiting from all the rights.
- e)** Quality from e pension via old age insurance is determined as 7200 days for 4/a insured and 9000 days for 4/b and 4/c insured. This difference creates a “forced migration” between insurance statutes.

f) Advantageous groups have been created by expanding the scope of exceptions earlier given only to a limited number of persons (like the retirements of the MPs in Grand National Assembly of Turkey).

g) Actual service pay, which allows the early retirement of some insured groups, has not been updated.

h) After the reform, in order to improve the employment and premium collection, while some of the premium of 4/a insured and employers was paid by the National Treasury with the intention of encouragement and aid, there was no aid towards 4/b, which is considered to be the weakest link in the insured chain.

5510 numbered Law has highlighted equality rather than the social justice with some of its provision. The financial problems and the concern of meeting the actuarial account balance of the insurance companies went through in the pre-reform term have brought along these implementations.

a) Calculating of the pensions from long term insurance branches (except for some groups such as the disabled and miners) have been balanced.

b) By strengthening the cost/profit relation between the premiums paid and the pensions given, the equality principle highlighted in the determination of the parameters which are determinant in the calculation of the pensions.

Income replacement rate was determined as a fixed rate which is same for all the insured.

D- The Relation between the Provisions on the Calculation of Income and Pensions and the Social Justice

One of the regulation fields impairing the social justice policy of the 5510 numbered Law is the provisions on the accounting of income and pension. Aiming to balance the actuarial account because of the deficits of social insurance companies in the pre-reform term, these regulations have weakened the function the social security's achievement towards social justice.

a) Being one of the most important implementations of the social insurances and allowing the redistribution of income, the threshold of the pensions or the minimum wage enforcement was changed. In the long terms insurance branches, the minimum wage (threshold of the pensions)

is determined by each insured considering the premium they paid. The minimum wages had been reduced by half until 2000.

b) In the update index, which is a determinant parameter in the accounting of the incomes and pensions, only a 30% of the annual economic growth is being taken into consideration. This will, in long term, cause to a reduction in the rate of the created added value, thus leading a decline in the pension income.

c) The increase in the income and the pensions have been subject only to the inflation increase, and the prosperity rate increase was excluded. To give an example, the real growth in economy between 2002-2012 was 43%; but this was not reflected on the pensions. In other words, the retired became relatively impoverished.

d) A decrease in the income replacement rate along with the update index will be decreasing the pensions in the medium and long term. In other saying, a social insurance system which creates poverty for those paying low premiums was created (Arabacı & Alper, 2010).

Accounting the minimum wages in the individual basis or changing in the fundamentals of the income and wage accounting will lead the medium and long term social insurance system retirees to face a danger of relative poverty. This will especially affect negatively the 4/b insured who pays their own premium and who pays premiums in the lower limit of the earnings taken as basic 98% to premium, and this will lead them to acquire income or wage equals to the poverty line or below it. Social insurance system will be turning into a social aid system, and a system created against the poverty will create poverty itself.

E- The Relation of General Health Insurance and Social Justice

In the reform that took place in Turkish social security system, general health insurance is the strengthening and reinforcing field to the social justice policy of social insurance. In the pre-reform term, the benefiting conditions and the scope of the service provided for all 3 social insurance owners in the health care services were widely different. The provisions of the general health insurance (entered into force with all its provisions in 2012) which reinforces the social justice are as follows (Alper, 2010):

- a) All the workers and all their dependants are in the coverage without any status differentiation.
- b) All the children not above 18 are in the coverage.
- c) Those who does not work and those with low incomes are in the coverage with low premium payments or none at all.
- d) The terms of benefiting from the general health insurances were provided as 30 days on the first entry, which is relatively short.
- e) Reinforcing the social justice, the preventive health services are in the coverage.
- f) Health services are given to all workers and their families on equal standard and degree.
- g) Except for a limited number of branches like aesthetics operations, the basic health services are in the coverage.
- h) Emergency services are in the coverage without a condition of insurance and free of charge.

Along with the positive evaluations above, there are also some issues that will impair social justice policy in the general health insurance implementation. The contribution imposed to prevent the unnecessary treatment application and drug use, and the extra prices paid upon application to private health institutions might harm the exercise of the right to health. If the insured delays or abandons the health service demand because of the contribution paid at treatment services, this might generate a consequence impairing the right to health, one of the fundamental human rights. The contribution amount which is used to prevent the unnecessary drug use and to discipline the applications to health institutions must be determined in a level that will not prevent the individuals from applying health facilities.

F- The Relation between Premium Exemption, Service Debts and the Social Justice

It is not possible to evaluate the effect of Turkish social insurance system on social justice policy without taking into consideration the exercise of exemption from premium debts. Against the nature of the social insurance system, the exercise of exemption from premium debts of the insured exceeded 30 with the employers (public and private) who fail to meet the liability of paying their premiums in time. An exemption from the premium comes in almost every 2 years and thus resulting a penance

for those who paid their premiums in time (Alper, 2015:49). The service debt exercise which was common before 2008, now continues with foreign service debt. The foreign service debt which was emerged as an obligation in the late 1970s, has transformed the social security right into a “meta” that can be bought with the bank credits. An exercise which was initially brought to prevent victimization, has created an advantageous group today. Both the exemption from premium debts and service borrowing exercises are damaging the “social cooperation and solidarity policy” which underlines the social security. Along with punishing those who fulfill their liabilities in time, these exercises also weaken the social justice achievement function of the system.

CONCLUSION

The reform that took place in the social insurance branch of the Turkish social security system brought the regulations which strengthens and reinforces the social justice policy along with the ones that weakens it. Especially, covering all the workers with social insurance under the same Law, has strengthened the social justice policy. Likewise, with the regulations that can be considered as micro insurance in the following years; casual workers, drivers and domestic workers were also considered in the insurance coverage. Equal opportunity dimension of the social justice was strengthened with these regulations.

Social security reform has weakened the social insurance’s function of redistribution of the income by changing the fundamentals of the income and wage accounting system belonging to the old age insurance and of the monthly increase. The target of ensuring the financial stability of social insurance has surpassed the function of income redistribution. However, the insurance and income redistribution function of the system in the invalidity and burial insurances was strengthened.

The pensions from social insurance system will be lowered in the medium and long term. This decline, especially for the low-income persons, might turn social insurance wages into social aids and this will weaken the system’s function of struggle against poverty. Moreover, with the wages that may go below the poverty line, the system itself will start to create poverty.

General health insurance pillar of the social security reform is the pillar that most successfully realizes and reinforces the social justice policy of the social security. The entire population was taken under the insurance coverage. The solvents pay their premiums; and the insolvents or lackings premiums are paid by the state, by being subjected to the income test. Along with the therapeutic health services, the preventive health services are also offered to everyone in the same standard and quality.

The prevention of 32% undeclared work and getting everyone under coverage, the transforming of the legal coverage into the effective coverage, and the reflecting of enhance in the welfare to wages by making changes in the accounting system of the income and pensions will strengthen the social security systems' function of ensuring social justice.

References

- Aktaş, S. (2001), Hayek'in Hukuk ve Adalet Teorisi [Hayek's Law and Justice Theory], (Ankara: Liberte Yayınları).
- Alper, Y. (2016), Sosyal Güvenlik [Social Security], İstanbul Üniversitesi, Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, İstanbul.
- Alper, Y. (2015), Sosyal Sigortalar Hukuku [Social Insurance Law], (Bursa: Dora Yayınevi).
- Alper, Y. (2010), "Genel Sağlık Sigortası ve Primsiz Ödemeler"[General Health Insurance and Premium Payments], 1. Sosyal Güvenlik Reformu Kongresi, Gazi Üniversitesi, 25 May, Ankara.
- Arabacı, R. Y, Y. Alper (2010), "Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi" [The Impacts of Social Security Reform on Old Age Pensions: A System That Creates Poverty], TODAİE, Amme İdaresi Dergisi, Vol: 43, No: 2, June, pp. 101-117.
- Başbakanlık (2005), Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri [Social Security Reform: Problems and Proposed Solutions], Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9. T.C. Başbakanlık, Ankara.
- Çeçen, A. (1975), "Hukuk'ta Norm ve Adâlet [Norm and Justice in Law] *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Vol. 32, No. 1-4, pp. 71-115.
- Güngör, E. (2000), Ahlâk Psikolojisi ve Sosyal Ahlâk [Moral Psychology and Social Morality], (İstanbul: Ötüken Neşriyat).
- Heywood, A. (2012), Siyasetin Temel Kavramları [Key Concepts in Politics], (Ankara: Adres Yayınları).
- ILO (2011a), Social Protection Floor for A Fair and Inclusive Globalisation (Edt. M. Bachelet), Geneva.
- ILO (2011b), Social Security for Social Justice and Fair Globalisation, Report VI, ILO 100th Session, Geneva.
- ILO (2012), Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems, Geneva.
- ILO (2014), World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice, Geneva.
- Kapar, R. (2015), "Uluslararası Çalışma Örgütünün Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı" [Social Protection Floor Approach of the International Labour Organization], *Karatahta: İş Yazıları Dergisi*, (2).
- Sandel, M. J. (2013), Adalet: Yapılması Gereken Doğru Şey Nedir? [Justice: What's the Right Thing to Do?], (Ankara: BingBang Yayınları).
- Seyyar, A. (2005), Sosyal Güvenlik Terimleri: Ansiklopedik Sözlük [Social Security Terms: Encyclopedic Dictionary], (İstanbul: Papatya Yayıncılık).
- Topakkaya, A. (2009), "Aristoteles'te Adâlet Kavramı" [Der Begriff der Gerechtigkeit bei Aristoteles], *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, V. 2/6, Winter, pp. 628-633.

- Yazgan, T. (1992), İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik [Social Security for Economists], (İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı) <http://www.investopedia.com/terms/s/social-justice.asp> “Social Justice” (date of access 29.06.2016).
- Zastrow, C. (2014), Sosyal Hizmete Giriş [Introduction to Social Work and Social Welfare], (Ankara: Nika Yayınevi). https://en.wikipedia.org/wiki/Social_justice#Health_care “Social Justice” (date of access 29.06.2016).

Türkiye için İşsizlik Histerisine Karşın Doğal Oran Hipotezinin Doğrusal Dışı Yöntemlerle Sınanması

Nonlinear Analysis of the Unemployment Hysteresis Versus Natural Rate Hypothesis for Turkey

Seymur AĞAZADE*

ÖZ

İşsizlik histerisi veya doğal oran hipotezlerinin geçerliliği işsizlik oranı serilerinin durağanlık özelliklerine göre belirlenebilmektedir. Bu çalışmada, Türkiye için bu hipotezlerin geçerliliği doğrusal dışılığı dikkate alan simetrik ve asimetrik birim kök testleri kullanılarak araştırılmıştır. Kullanılan doğrusal dışı yöntemler birim kök sürecini üssel veya lojistik yumuşak geçiş şeklinde modelleyen yöntemlerdir. Ocak 2005 – Eylül 2015 dönemini kapsayan çalışmada Türkiye geneli için işsizlik oranı, tarım dışı işsizlik oranı ve genç nüfusta işsizlik oranı serileri için durağanlık analizleri yapılmıştır. Elde edilen test sonuçları her üç işsizlik göstergesi için işsizlik histerisi hipotezinin geçerli olduğunu desteklerken, Türkiye için doğal oran hipotezinin geçerliliğine ilişkin herhangi bir bulgu sunmamıştır. İşsizlik oranlarında histeri etkilerinin varlığı enflasyonu azaltma maliyetlerinde artırıcı sonuçlara neden olurken, enflasyon kontrolünün sağlanması ile veya yapısal faktörlerdeki değişimler sonucu yükselen işsizliğin azaltılması için yapısal reformların gerekliliğini de ortaya koymaktadır.

Anahtar Sözcükler: İşsizlik histerisi, doğal oran, doğrusal dışılık, Türkiye

ABSTRACT

The validity of the unemployment hysteresis or the natural rate hypotheses can be determined by the stationarity characteristics of the unemployment rate series. Present paper examines these hypotheses for Turkey by using symmetric and asymmetric nonlinear unit root tests in which unit root process is modelled as exponential or logistic smooth transition functions. Unit root analyses are carried out for three various unemployment indicators, namely general unemployment, non-agricultural unemployment and youth unemployment rates. The study uses monthly data and covers the period from January 2005 to September 2015. The findings of unit root tests show that natural rate hypothesis is not valid for Turkey and provide strong support for the hysteresis effects in all unemployment indicators. Validity of unemployment hysteresis causes increases in disinflation costs and provides support for the necessity of structural reforms to decrease the unemployment rate that rising during the disinflation process or due to structural changes.

Keywords: Unemployment hysteresis, natural rate, nonlinearity, Turkey

* Doç. Dr., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü
seymur.agazade@erdogan.edu.tr

GİRİŞ

Kısa dönem toplam talep dalgalanmalarının ekonominin uzun dönem işsizlik düzeyini etkilemeyeceği görüşü doğal oran hipotezi olarak bilinmektedir. Friedman (1968) tarafından ileri sürülen, işsizliğin ekonominin uzun dönem denge düzeyine dönme eğilimi gösterdiğini ifade eden bu hipotez, sabit bir oranı ifade etmez. Fakat Friedman'ın (1968) da belirttiği gibi piyasa aksaklıkları, talep ve arzda tesadüfi değişirlik, açık işlere ilişkin bilgi toplama maliyetleri, işgücü mevcudu, emek hareketliliği maliyetleri gibi emek ve mal piyasalarının yapısal özelliklerince belirlenir. Doğal oran hipotezi aynı zamanda, emek piyasasının temizlendiği ve Walrasyan genel dengeyle uyumlu uzun dönem işsizlik oranı olarak görülmüştür. Doğal oran zamanla değişebileceğinden ve tam olarak doğru tahmin edilmesinin zorluğundan dolayı Friedman (1968), çok kısa dönemler hariç işsizlik oranı için bir hedef düzeyinin belirlenmemesi gerektiğini de ifade etmiştir.

Phelps (1999) ise, doğal oranın sadece demografi, kurumlar, vergiler, küresel ekonomik iklim değişikliklerinden değil aynı zamanda konjonktür özelliği taşıyan değişkenlerden de etkilendiğini ifade etmiştir. Fakat Phelps'in (1968) çalışması, Friedman'ın (1968) doğal oran hipotezine benzer şekilde negatif eğimli Phillips eğrisine bir itiraz niteliği taşımaktadır. Uzun dönemde ücret değişim oranı ile işsizlik oranı arasında değiş-tokuş öngörmeyen Phelps (1968), Phillips eğrisinin dikey olarak konumlandığı işsizlik oranının doğal düzeyini durağan durum işsizlik oranı olarak adlandırmıştır. Phelps'e (1968) göre, aynı zamanda işsizlik oranı parasal yanılısamanın yokluğunda işsizliğin durağan durum düzeyinin altında da tutulamayacaktır.

Friedman (1968) ve Phelps (1968), talep yönlü politikalarla işsizlik oranının emek piyasasının yapısal özelliklerince belirlenen denge düzeyinin altında uzun süre tutulamayacağını vurgulamamın yanı sıra işsizlik oranının emek piyasasının uzun dönem denge düzeyine geri döneceğine işaret ederler. Bununla birlikte, işsizliğin doğal oranı olarak ifade edilen bu oran uzun dönemde sabit bir işsizlik düzeyini ifade etmez. Nüfusun demografik yapısında, toplumsal grupların veya sınıfların politik süreçteki etkinliklerinde yaşanan değişimler veya emek piyasasına ilişkin yapılan yasal düzenlemeler işsizliğin doğal oranını değiştirebilir. Kadınların işgücüne katılımını, çocuk işçi istihdamını ve bazı mesleklerin cinsiyet dağılımını etkileyen sosyal normların zamanla değişmesi de doğal oranın değişimine neden olabilir.

İşsizlik histerisi görüşü ise, temelde toplam talep dalgalanmalarının işsizlik oranını uzun dönemde de etkileyebileceğine dayanır. Örneğin, bu görüş durgunluk dönemlerinin farklı mekanizmalarla işsizlik oranı üzerinde kalıcı sonuçlara neden olabileceğini öngörür. İşsizlik histerisi hipotezi doğal oran hipotezine bir itiraz niteliği taşımaktadır. Bu itiraz Tobin (1972) tarafından, dönemler arası değiş tokuş ilişkisi dikkate alındığında doğal işsizlik oranının fiili işsizlik oranının geçmiş düzeyinden bağımsız olduğunu varsaymak için herhangi bir gerekçenin olmadığı şeklinde ifade edilmiştir. İşsizlik histerisi hipotezine ilişkin çalışmalar özellikle 1970 sonrasında Avrupa ülkelerinde işsizlik oranlarının yüksek seyrini açıklamaya yönelik olarak ortaya çıkmıştır.

İşsizlik histerisi hipotezi, birçok iktisadi değişkenin uzun döneme ait düzgün trend düzeyleri etrafında dalgalanmalar gösterdiği şeklinde ifade edilen görüşe Nelson ve Plosser'ce (1982) ileri sürülen itirazla benzerlik göstermektedir. Nelson ve Plosser'e (1982) göre üretim, istihdam, işsizlik gibi birçok değişkende gözlemlenen dalgalanmalar, temelde geçici şoklardan değil de reel tesadüfi şoklardan kaynaklanır. Reel tesadüfi şoklar da ilgili değişkeni varsayılan trendden farklı bir dengeye ulaştırır. Doğal oran hipotezine itiraz niteliğinde olan işsizlik histerisi hipotezi ise, işsizlik oranının geçmiş düzeyine bağımlılığından dolayı uzun dönem denge düzeyine dönmeceğini ileri sürer.

Blanchard ve Summers (1986a, 1986b, 1988) işsizlik histerisi bağlamında ekonomilerin işsizliğin doğal orana dönme eğilimini sorgulamış ve işsizlik oranının geçmiş değerlerine bağlı olduğu teoriler geliştirmek gerektiğini vurgulamışlardır. Blanchard ve Summers (1986a), işsizlik histerisini açıklamaya yönelik çalışmaların iki yönde ilerlediğini ifade etmişlerdir. Bunlardan ilki, üyelik (membership) teorileridir. Bu teorilerde içerdekilerin gücü vurgulanmış ve ücret belirleme görüşmelerinde firmalarca halen istihdam edilen işçilerin işsizlere (dışarıdakiler) oranla çok daha etkili oldukları ifade edilmiştir. Blanchard ve Summers'a (1986a) göre süreç (duration) teorileri ise, uzun dönem işsizlerin kısa dönem işsizlere oranla ücret üzerinde daha az baskı oluşturduğu fikrine dayanır. Bu yaklaşım, işsiz kalma süresinin uzamasıyla birlikte işgücü becerilerinin köreleceğini ve işgücü verimliliğinin firmaların içerdekilere ödemeye razı oldukları rezervasyon ücret düzeyinin altına düşeceğini varsayar. Blanchard ve Summers'e (1986b) göre ise, içerdekilerin pazarlık gücü histeri etkilerine neden olmakta ve bu güç önemli derecede sendikaların varlığından

kaynaklanmamaktadır. Lindbeck ve Snower'in (1988) görüşü ise, içerdekilerin gücünün ücret kırarak yeni çalışmaya başlayanlarla işbirliği yapmamalarından ve onları taciz etmelerinden kaynaklanabileceği şeklindedir. Bu durumun da düşük ücret teklifini kabul eden işçilerin verimini düşüreceği ve rezervasyon ücretlerini artıracığı vurgulanmıştır. Lindbeck ve Snower'e göre içerdekilerin işbirliği yapmama ve taciz etme yönündeki davranışları işgücü devir maliyetini artırdığından içerdekiler için ücret belirleme sürecinde ranta dönüşmektedir.

Blanchard ve Summers (1988) ise, işsizliğin cari ve geçmiş işsizlik oranından etkilenmesini kırılğan denge kavramı ile ifade etmişlerdir. Buna göre de, cari ve geçmiş düzeyine güçlü şekilde bağlı olan işsizlik oranı sabit denge düzeyine dönmeyebilecektir. Barro'ya (1988) göre de, merkezileştirilmiş ücret pazarlığı yapısına sahip olmayan ülkelerde sendikalaşma ve hükümet büyüklüğü gibi faktörler işsizlik sürekliliğinde (iz bırakma) etkili olacaktır.

İşsizlik histerisi ve doğal oran hipotezlerinin geçerliliği işsizlik oranı serilerinin durağanlık özelliklerine göre belirlenebilmektedir. Buna göre, işsizlik serilerinin durağanlık özellikleri taşıması doğal oran hipotezinin geçerliliğini, taşınamaması ise işsizlik histerisi görüşünü destekleyici niteliktedir. Bu konunun Türkiye için incelenmesine yönelik mevcut çalışmalarda çoğunlukla doğrusal yöntemler veya şokların anlık yapısal kırılmalar şeklinde modellendiği yöntemler kullanılmıştır. Oysaki emek piyasası ülkenin üretim ve nüfus yapısına göre şekillenmekte ve bu yapıdaki değişim veya dönüşüm genellikle doğrusal veya anlık kırılmalar şeklinde gerçekleşmemektedir. Nüfusun demografik yapısı, eğitim düzeyi, ülkenin değişen üretim yapısı ve teknoloji düzeyi ile uyumlu olacak şekilde işgücünün mesleki eğitimi veya beceri düzeyi, kadınların işgücüne katılımı, ekonominin sektörel yapısı, emeğin sektörel ve bölgesel hareketliliği, iş arama süresi, kayıt dışı istihdam, işgücü piyasasına giriş engelleri ve sendikalaşma gibi emek piyasasının yapısal özelliklerindeki değişmelerin, emek piyasası esnekliğini artıracak iyileşmelerin veya reformların işsizlik oranları üzerindeki etkilerinin genellikle yumuşak geçiş şeklinde olması beklenir. Bunun yanı sıra, Enders ve Granger'in (1998) belirttiği gibi, birçok iktisadi değişkenin asimetric uyum patikası izlediği geniş şekilde kabul edilmektedir. Buna göre, firmaların fiyat düşürmeye karşın fiyat artırmaya daha fazla eğilimli olmaları birçok makroekonomik modelin temel özelliğini oluşturur. Ayrıca Neftçi'nin

(1984) de belirttiği gibi konjonktürel dalgalanmalar boyunca işsizlik oranındaki artış, düşüş ile karşılaştırıldığında çok daha keskin bir şekilde ortaya çıkmaktadır ve zaman serisi değişkeninin bu şekildeki asimetrik davranışı sistematiklik arz ediyor ise, bunları modelleyen yöntemlerin geliştirilmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle bu çalışmada birim kök sürecinin yumuşak geçiş şeklinde modellendiği birim kök testleri ve Türkiye için üç farklı işsizlik göstergesine ait mevcut aylık veri (Ocak 2005-Eylül 2015) kullanılarak işsizlik histerisi hipotezine karşın doğal oran hipotezinin geçerliliği araştırılmıştır. İşsizlik göstergeleri Türkiye geneli, tarım dışı ve genç nüfusta işsizlik oranlarıdır. Çalışmada doğrusal dışı yöntemlerle karşılaştırma amacıyla doğrusal ADF birim kök testi ve dört doğrusal dışı birim kök testi uygulanmıştır. Doğrusal dışılığı dikkate alan yöntemlerden ilk ikisi, birim kök sürecinin üssel yumuşak geçiş şeklinde modellendiği Kapetanios, Shin ve Snell (2003) ve Kruse (2011) tarafından önerilen testlerdir. Çalışmada kullanılan diğer iki birim kök testi ise doğrusal dışılıkta asimetrik uyumu da dikkate alan testlerdir. Bu testler Sollis (2009) ve Cuestas ve Ordóñez (2014) tarafından geliştirilmişlerdir.

Çalışmanın devamı şu şekilde düzenlenmiştir. Takip eden bölümde konuya ilişkin daha önceki Türkiye uygulamaları ve diğer ülkelere ilişkin çalışmalar değerlendirilmiştir. Ardından, Türkiye için doğal oran veya işsizlik histerisi hipotezlerinin geçerliliğini araştırmak için kullanılan birim kök testleri tanıtılmıştır. Üçüncü bölümde veri seti sunulmuş ve test sonuçları verilmiştir. Sonuç bölümünde ise bulgular doğrultusunda değerlendirmelerde bulunulmuştur.

I- LİTERATÜR

Türkiye için doğal oran veya işsizlik histerisi hipotezlerinin geçerliliğine ilişkin yapılan çalışmalar ele alınan işsizlik göstergesi, uygulanan yöntem, veri ve elde edilen sonuçlar bakımından farklılık gösterir. Bu çalışmalar özetlenerek Tablo 1’de verilmiştir. Bunlardan Güloğlu ve İspir (2011) ve Gözgör (2012) çalışmaları sırasıyla sektörel ve bölgesel işsizlik oranlarının kullanıldığı panel birim kök testlerine dayanmaktadır. Çınar, Akay ve Yılmaz (2014) da, analizlerinde genel ve sektörel işsizlik oranlarını dikkate almışlardır. Özkan ve Altınsoy’un (2015) çalışması ise yaş ve cinsiyet ayırımına göre nüfusun farklı grupları için yapılmıştır.

Ansoy (2013), Saraç (2014) ve Bayrakdar (2015) hariç diğer çalışmalarda işsizlik oranlarına ait yıllık veriler kullanılmıştır. Mercan, Yurttançıkılmaz ve Çakmak'ın (2015) Türkiye'ye ilişkin analizleri ise hem yıllık hem de dönemlik verilerle yapılmıştır. Barışık ve Çevik (2008), Yılcı (2009), Güloğlu ve İspir (2011), Yıldırım (2011), Çınar vd. (2014), Saraç (2014), Bayrakdar (2015) ve Mercan vd. (2015) çalışmalarında kullanılan yöntemler seri seyrinde yapısal kırılmaları modelleyen yöntemlerdir. Koçyiğit, Bayat ve Tüfekçi (2011) ve Özkan ve Altınsoy (2015) ise, birim kök sürecini yumuşak geçiş şeklinde modelleyen teknikleri de kullanmışlardır.

Tablo 1'de de ifade edildiği gibi Güloğlu ve İspir (2011) ve Çınar vd. (2014) hariç diğer çalışmalarda elde edilen sonuçlar Türkiye için işsizlik histerisi hipotezinin geçerliliğini desteklemektedir. Türkiye'ye ilişkin yapılan çalışmalarda çoğunlukla birim kök sürecinin anlık yapısal kırılmalar şeklinde modellendiği yöntemlerin kullanıldığı görülmektedir. Oysa nüfusun demografik yapısındaki değişmelerin, emek piyasasına ilişkin yasal düzenlemelerin, sosyal normlardaki değişmelerin ve birçok başka yapısal faktörün işsizlik oranlarına etkisinin daha çok tedrici bir şekilde olması beklenir. Tabloda ifade edilen çalışmalardan sadece Koçyiğit vd. (2011) ile Özkan ve Altınsoy (2015) çalışmalarında birim kök sürecinin yumuşak geçiş şeklinde modellendiği yöntemler kullanılmıştır. Bunlardan ilkinde uygulanan yöntemde uyarılama sürecinin asimetric, ikincisinde ise simetric bir süreç olduğu varsayılmaktadır.

Türkiye dışındaki ülkelere ilişkin yapılan çalışmalarda ise genellikle Avrupa ülkeleri için işsizlik histerisi hipotezini, ABD için ise doğal oran hipotezini destekleyici sonuçların elde edildiği görülmektedir. Örneğin, Blanchard ve Summers'in (1986b) Almanya, İngiltere, Fransa ve ABD ve Jaeger ve Parkinson'un (1994) Kanada, Almanya, İngiltere ve ABD için yaptıkları çalışmalar bunu destekleyici mahiyettedir. Song ve Wu'nun (1997) ve Romero-Avila ve Usabiaga'nın (2007) panel veri yöntemine ait sonuçları da ABD için doğal oran hipotezini desteklemektedir. 15 OECD üyesini kapsayan Song ve Wu (1998) çalışmasının panel veri yöntemine ait bulguları işsizlik oranında birim kök varlığını içeren sıfır hipotezinin çoğunlukla reddedilemediğini gösterir. Yapısal kırılmalı birim kök testlerini kullanan Özcan (2012) 23 OECD üyesi ülkenin çoğunluğu için işsizlik serilerinin histeri etkisi altında olduğuna işaret etmiştir.

Tablo 1. Türkiye'ye İlişkin Yapılmış Çalışmalar

Çalışma	Dönem	Yöntem	Sonuç
Küçükale (2001)	1950-1995	Kalman filtre tekniği	Zayıf işsizlik histerisi
Pazarlıoğlu ve Çevik (2007)	1939-2005	Ratchet model	İşsizlik histerisi
Barışık ve Çevik (2008)	1923-2006	Doğrusal, yarı parametrik ve yapısal kırılmaya izin veren birim kök testleri	İşsizlik histerisi
Yıllancı (2009)	1923-2007	Yapısal ve içsel kırılmaya izin veren birim kök testleri	İşsizlik histerisi
Güloğlu ve İspir (2011)	1988-2008 sektörel veri	Çoklu yapısal kırılmaya izin veren panel birim kök	Doğal oran
Koçyiğit, Bayat ve Tüfekçi (2011)	1923-2010	Doğrusal, lojistik yumuşak geçişli modeller ile doğrusal dışı etki tepki fonksiyonu	İşsizlik histerisi
Yıldırım (2011)	1923-2010	Yapısal kırılmaya izin veren birim kök	İşsizlik histerisi
Gozgor (2012)	2004-2011 bölgesel veri	Panel birim kök testleri	İşsizlik histerisi
Ansoy (2013)	Ocak 2005-Kasım 2011	Yapısal kırılmalı birim kök ve yarı parametrik uzun hafıza analizi	Şokların kalıcılığı
Çınar, Akay ve Yılmaz (2014)	1988-2008 sektörel ve genel veri	Yapısal kırılmalı ve yapısal kırılmasız birim kök	Histeri için ret
Saraç (2014)	Ocak 2005-Temmuz 2013	Yapısal kırılmalı ve yapısal kırılmasız birim kök	Histeri için destek
Özkan ve Altınsoy (2015)	Yaş ve cinsiyet ayırımına göre 1988-2014	Doğrusal ve doğrusal dışı üssel yumuşak geçişli model	Histeri için destek
Bayraktar (2015)	2000-2013 dönemlik	Doğrusal ve yapısal kırılmalı birim kök	Histeri için destek
Mercan, Yurttañıkılmaz ve Çakmak (2015)	1923-2013 ve 1992Q1-2013Q1	Doğrusal ve yapısal kırılmalı birim kök	Histeri için destek

Benzer şekilde Mercan vd. (2015) de AB-15, AB-27, OECD ve G-8 ülke gruplarından G-8 ülkeleri hariç diğer ülke grupları için işsizlik histerisi hipotezinin geçerli olduğuna dair bulgular elde etmişlerdir. Camarero, Carrion-i-Silvest ve Tamarit'in (2006) 19 OECD üyesini kapsayan panel veri çalışmasında ise yapısal kırılmalara ve yatay kesit bağımlılığına izin verilmesiyle histerisi hipotezini reddeden güçlü sonuçlara ulaşılmıştır.

Arestis ve Mariscal (2000) ise, yapısal kırılmaların dikkate alınmasıyla 22 OECD üyesinin 9'una ait işsizlik oranı serilerinin birim kök içermediğini bulmuşlardır. Geriye kalan ülkelerin 3'üne ait işsizlik oranı serilerinin trend durağan olduğuna ve diğer 10 ülke işsizlik oranı serilerinin ise birim kök içerdiğine ilişkin sonuçlar elde etmişlerdir. Røed (1996) de, 16 OECD ülkesini kapsayan çalışmada ülkelere göre farklı sonuçlar elde etmiştir. Şöyle ki, bu sonuçlar Avustralya ve Kanada için güçlü histeri, Avrupa ülkelerinin çoğunluğu ve Japonya için zayıf histeri ve ABD için ise doğal oran hipotezini desteklemektedir. Gustavsson ve Österholm'a (2006) ait Avustralya, Kanada, Finlandiya, İsveç ve ABD aylık verilerinin kullanıldığı çalışma da doğrusal dışılığın dikkate alınmasıyla Avustralya dışındaki ülkelerde işsizlik histerisi hipotezinin geçerli olmadığını gösterir. Benzer bir şekilde León-Ledesma ve McAdam (2004) tarafından yapılan 15 AB üyesi, 11 doğu Avrupa ülkesi ile Rusya'yı kapsayan çalışmada da yapısal değişmelerin ve iş çeviriminin modellenmesiyle işsizlik oranlarının birim kök içerdiğine ilişkin sıfır hipotezinin reddedilebildiği görülmüştür.

II- YÖNTEM

İşsizlik serilerinin durağanlık özelliklerinin belirlenmesinde doğrusal dışı yöntemlerle karşılaştırma yapabilmek amacıyla öncelikle genişletilmiş Dickey ve Fuller (1979, ADF) birim kök testi uygulanmıştır. Fakat zaman içinde emek piyasasının yapısal özelliklerinde yaşanan değişmelerin işsizlik oranı üzerindeki etkilerinin doğrusal olmasını gerektiren herhangi bir neden yoktur. Doğrusal yöntemlerin yanı sıra konuya ilişkin literatürde yapısal değişmeyi anlık kırılmalar şeklinde modelleyen yöntemler de kullanılmaktadır. Fakat nüfusun demografik yapısında, sosyal normlarda, emek piyasasının yasal çerçevesinde, toplumsal sınıfların veya grupların politik süreçteki etkinlik düzeylerinde yaşanan değişmelerin işsizlik oranı üzerindeki etkilerinin daha çok tedrici bir geçiş süreci şeklinde olması beklenir. Bu nedenle, bu çalışmada birim kök sürecinin yumuşak geçiş şeklinde modellendiği doğrusal olmayan birim kök testleri kullanılmıştır. Bu testlerden ilki olan Kapetanios vd. (2003) testinde, birim kök süreci üssel yumuşak geçiş şeklinde modellenir ve boş hipotez küresel olarak durağan üssel yumuşak geçişli otoregresif süreçlere karşı test edilir. Bu test için temel model aşağıdaki gibidir:

$$\Delta y_t = \sum_{j=1}^p \rho \Delta y_{t-j} + \gamma y_{t-1} [1 - \exp(-\theta y_{t-d}^2)] + \varepsilon_t \quad (1)$$

Model için boş hipotez ve alternatif hipotez sırasıyla $H_0: \theta = 0$ ve $H_1: \theta > 0$ şeklindedir. Fakat Kapetanios vd. (2003), γ parametresinin hipotezde tanıtılmadığı için durağanlığın bu şekilde doğrudan test edilmesinin mümkün olmadığını ifade etmişlerdir. Bu nedenle, geçiş değişkeni gecikmesini $d = 1$ varsayarak yumuşak geçiş fonksiyonunun sıfır hipotezi çevresinde birinci mertebeden Taylor yaklaşıklığını kullanmış ve durağanlığın δ parametresine ilişkin hipotezlerle test edildiği aşağıdaki yardımcı regresyon denklemini elde etmişlerdir:

$$\Delta y_t = \sum_{j=1}^p \rho \Delta y_{t-j} + \delta y_{t-1}^3 + e_t \quad (2)$$

Çalışmada uygulanan diğer bir test olan Kruse (2011) testi ile Kapetanios vd. (2003) testi arasındaki fark konum parametresine (location parameter) ilişkin varsayımdan kaynaklanır. Şöyle ki, Kruse (2011) üssel yumuşak geçiş fonksiyonunda yer alan c konum parametresinin sıfıra eşit olduğuna ilişkin Kapetanios vd. (2003)'de kabul edilen varsayım hafifletilmiş ve aşağıdaki doğrusal olmayan regresyon önerilmiştir:

$$\Delta y_t = \phi y_{t-1} (1 - \exp\{-\gamma(y_{t-1} - c)^2\}) + \varepsilon_t \quad (3)$$

Kruse (2011) de yumuşak geçiş fonksiyonunun sıfır hipotezi çevresinde birinci mertebeden Taylor yaklaşıklığını kullanarak aşağıdaki yardımcı regresyon denklemini elde etmiştir:

$$\Delta y_t = \beta_1 y_{t-1}^3 + \beta_2 y_{t-1}^2 + \sum_{i=1}^p \rho_i \Delta y_{t-i} + e_t \quad (4)$$

Doğrusal dışı durağanlığın test edilmesi için boş ve alternatif hipotezler sırasıyla $H_0: \beta_1 = \beta_2 = 0$ $H_1: \beta_1 < 0, \beta_2 \neq 0$ şeklindedir. Kruse (2011) bunun için Wald testinin değiştirilmiş bir versiyonu olan testini önerir.

Sollis (2009) ise üssel yumuşak geçiş sürecini genişleterek asimetrik etkileri dikkate alan ve Kapetanios vd. (2003)'nin simetri kısıdını yumuşatan bir test ileri sürmüştür. Sollis (2009) geliştirdiği, geçişin lojistik fonksiyon şeklinde yer aldığı asimetrik yumuşak geçişli otoregresif model şu şekilde açıklanabilir.

$$\Delta y_t = G_t(\gamma_1, y_{t-1})\{S_t(\gamma_2, y_{t-1})\rho_1 + (1 - S_t(\gamma_2, y_{t-1}))\rho_2\}y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (5)$$

Burada; $G_t(\gamma_1, y_{t-1}) = 1 - \exp(-\gamma_1 y_{t-1}^2)$, $\gamma_1 \geq 0$ ve $S_t(\gamma_2, y_{t-1}) = [1 + \exp(-\gamma_2 y_{t-1})]^{-1}$, $\gamma_2 \geq 0$ şeklinde tanımlanmaktadır. $\gamma_1 = 0$ şeklinde ifade edilen doğrusal olmayan etkileri içeren sıfır hipotezi altında ρ_1 , ρ_2 ve γ_2 parametrelerinin belirlenememesinden dolayı Sollis (2009), lojistik fonksiyonu dikkate alan $\gamma_2 = 0$ etrafında Taylor yaklaşıklığını kullanarak ve modele düzeltici terimi de ilave ederek aşağıdaki yardımcı modeli elde etmiştir:

$$\Delta y_t = \phi_1 y_{t-1}^3 + \phi_2 y_{t-1}^4 + \sum_{i=1}^k k_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (6)$$

Bu modelde simetrik veya asimetrik yumuşak geçişi ifade eden alternatif hipoteze karşın teste tabi tutulacak boş hipotez $H_0: \phi_1 = \phi_2 = 0$ şeklindedir.

Cuestas ve Ordóñez (2014) testi de yapısal değişimin yanı sıra asimetrik uyuma da izin vermektedir. Bu testte de birim kök süreci lojistik fonksiyon şeklinde modellenmiştir. Cuestas ve Ordóñez (2014) testi şu şekilde açıklanabilir:

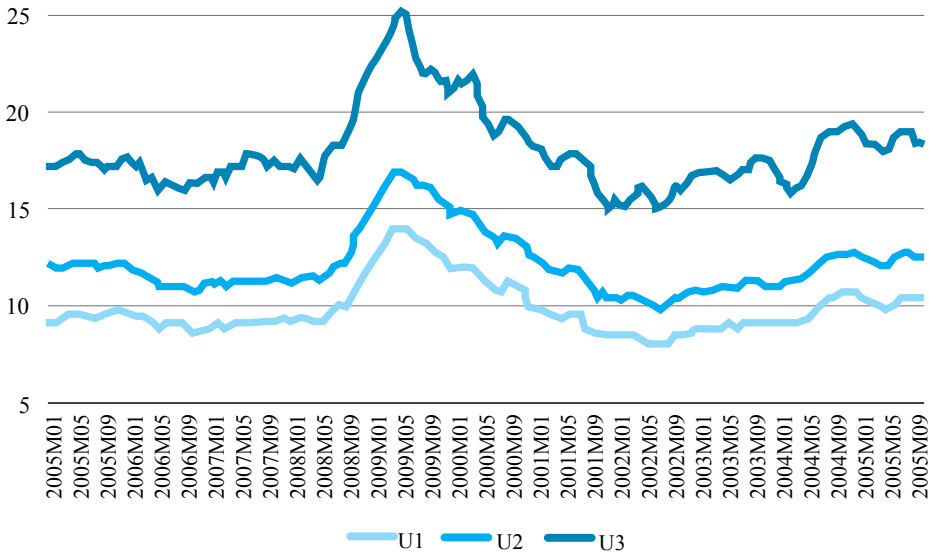
$$y_t = g(t) + \varepsilon_t \quad (7)$$

Burada $g(t)$, zamanın sabit olmayan bir fonksiyonudur ve $g(t) = g_1 + g_2 t + g_3 L_t(\gamma) + g_4 t L_t(\gamma)$ şeklinde modellenir. $L_t(\gamma)$ ise, $L_t(\gamma) = 1/(1 + \exp(-\gamma t))$ şeklinde tanımlanan lojistik yumuşak geçiş fonksiyondur. Cuestas ve Ordóñez (2014), yapısal değişim ve asimetrik intibakı dikkate alan birim kök incelemesi için 7 numaralı eşitliğin hata terimlerine (ε_t) Kapetanios vd. (2003) testini uygulamayı önerirler.

III- VERİ SETİ VE AMPİRİK SONUÇLAR

Bu çalışmada kullanılan veriler TÜİK'ten alınmış olup, Türkiye'nin Ocak 2005-Eylül 2015 dönemine ait işsizlik oranı (U1), tarım dışı işsizlik oranı (U2) ve genç nüfusta işsizlik oranının (U3) mevsim etkilerinden arındırılmış değerleridir. Bu değişkenlerin seyri Şekil 1'de verilmiştir. Buna göre, her üç işsizlik oranında 2006 yılı başlarında bir düşüş görülmüştür. 2008 krizinin etkilerinin ortaya çıktığı aynı yılın ikinci yarısından itibaren ise her üç değişken önemli oranda artmıştır. Bu artış 2009 yılı Mayıs ayına kadar devam etmiştir. Mayıs 2009 itibariyle işsizlik oranları azalma eğilimine girmiştir. Fakat her üç orandaki azalma, sert yükselişin aksine daha uzun zaman zarfında gerçekleşmiştir. 2011 yılı Ağustos ayı itibariyle her üç oran kriz öncesi düzeylerinin altına inmiş ve 2013 ortalarına kadar kriz öncesi düzeylerinin altında seyretmiştir. 2012 yılından itibaren ise her üç işsizlik göstergesinin artış eğilimine sahip olduğu görülmektedir.

Şekil 1. Türkiye'de İşsizlik, Tarım Dışı İşsizlik ve Genç Nüfusta İşsizlik



Kaynak: TÜİK Mevsim Etkilerinden Arındırılmış Temel İşgücü Göstergeleri

Doğrusal dışı yöntemlerle karşılaştırma amacıyla uygulanan doğrusal ADF birim kök testi t-istatistikleri U1, U2 ve U3 değişkenlerine ait serilerin durağanlığına ilişkin herhangi bir destek sunmamaktadır.

Tablo 2. ADF Birim Kök Testi Sonuçları

İşsizlik oranı	Trendli model	Sabitli model	Sıfır ortalama modeli
U1	-1.9624 (6)	-1.9729 (6)	-0.0320 (6)
U2	-2.0311 (6)	-2.0444 (6)	-0.1957 (6)
U3	-2.1319 (4)	-2.1444 (4)	-0.2021 (4)

Not: Parantez içindeki sayılar minimum Schwarz bilgi kriterine (SCI) göre gecikme uzunluklarıdır.

Tablo 3. Kapetanios vd. (2003) Birim Kök Testi Sonuçları

İşsizlik oranı	Ortalama, trendden arındırılmış veri için t-istatistikleri	Ortalamadan arındırılmış veri için t-istatistikleri	Ham veri için t-istatistikleri
U1	-2.3092 (6)	-2.3069 (6)	-0.5907 (6)
U2	-2.4036 (6)	-2.3830 (6)	-0.7413 (6)
U3	-2.2643 (4)	-2.2589 (4)	-0.7157 (4)
Kritik Değerler	%1	-3.93	-3.48
	%5	-3.40	-2.93
	%10	-3.13	-2.66

Not: Parantez içindeki sayılar minimum SCI göre gecikme uzunluklarıdır. Kritik değerler Kapetanios vd. (2003)'ne dayanmaktadır.

Tablo 4. Kruse (2011) Birim Kök Testi Sonuçları

İşsizlik oranı	Ortalama, trendden arındırılmış veri için τ -istatistikleri	Ortalamadan arındırılmış veri için τ -istatistikleri	Ham veri için τ -istatistikleri
U1	8.4566 (6)	8.4165 (6)	4.3884 (6)
U2	9.9298 (6)	9.4009 (6)*	4.4200 (6)
U3	9.0218 (4)	8.9707 (4)*	4.3186 (4)
Kritik Değerler	%1	17.10	13.75
	%5	12.82	10.17
	%10	11.10	8.60

Not: Parantez içindeki sayılar minimum SCI göre gecikme uzunluklarıdır. Kritik değerler Kruse (2011)'a dayanmaktadır. * simgesi ilgili istatistiğin %10 düzeyinde anlamlı olduğunu gösterir.

Doğrusal dışılığı dikkate alan ve birim kök sürecinin üssel yumuşak geçiş şeklinde modellendiği Kapetanios vd. (2003) ve Kruse (2011) birim kök testlerine ait sonuçlar sırasıyla Tablo 3 ve Tablo 4'te verilmiştir. Kapetanios vd. (2003) testi de her üç işsizlik oranı serisinin durağanlığına ilişkin herhangi bir bulgu sunmamaktadır. Kruse (2011) birim kök testinin U1'e ilişkin τ -istatistikleri de bu serinin durağanlığını destekleyici değildir. U2 ve U3 işsizlik oranı göstergesi için tahmin edilen modellerden ise ortalamadan arındırılmış modele ait test istatistikleri %10 düzeyinde anlamlı bulunmuştur.

Asimetrik uyumu da modelleyen Sollis (2009) ve Cuestas ve Ordóñez (2014) birim kök testlerine ait sonuçlar ise sırasıyla Tablo 5 ve Tablo 6'de verilmiştir. Bu testlere ait F ve t-istatistiklerine göre de işsizlik oranı serilerinin birim kök içerdiğini ifade eden sıfır hipotezi doğrusal dışı asimetrik intibaka karşın reddedilememiştir.

Tablo 5. *Sollis (2009) Birim Kök Testi Sonuçları*

İşsizlik oranı		Sıfır ortalama modeli	Sabitli model	Trendli model
U1		2.3051 (6)	2.2650	2.2472
U2		2.2853 (6)	2.2655	2.2415
U3		2.1208 (4)	2.2312	2.2047
Kritik Değerler	%1	6.272	6.883	8.531
	%5	4.365	4.954	6.463
	%10	3.527	4.157	5.460

Not: Parantez içindeki sayılar minimum SCI göre gecikme uzunluklarıdır. Kritik değerler Sollis (2009)'e dayanmakta olup 100 gözlem içindir.

Tablo 6. *Cuestas ve Ordóñez (2014) Birim Kök Testi Sonuçları*

İşsizlik oranı	t-istatistiği
U1	-2.7678 (6)
U2	-2.7729 (6)
U3	-2.7127 (4)

Not: Parantez içindeki sayılar minimum SCI göre gecikme uzunluklarıdır. Cuestas ve Ordóñez (2014)'e göre 100 gözlem için %1, 5 ve 10 anlamlılık düzeyi için kritik değerler sırasıyla -3.947, -3.380 ve -3.087'dir.

SONUÇ

Bu çalışmada, işsizlik oranına ait üç farklı gösterge kullanılarak Türkiye için işsizlik histerisi hipotezine karşın doğal oran hipotezinin geçerliliği araştırılmıştır. Kullanılan işsizlik oranı göstergeleri Türkiye geneli işsizlik, tarım dışı işsizlik ve genç nüfusta işsizlik oranlarıdır. Aylık veri setinin kullanıldığı çalışma Ocak 2005 – Eylül 2015 dönemini kapsamaktadır. Doğrusal bir birim kök testinin karşılaştırma amacıyla uygulandığı çalışma, birim kök sürecinin yumuşak geçiş şeklinde modellendiği dört birim kök testine dayanmaktadır. Bu testlerde yapısal değişim simetrik ve asimetrik uyarılma süreci şeklinde dikkate alınmaktadır.

Karşılaştırma amacıyla uygulanan doğrusal birim kök testine ait sonuçlar her üç işsizlik göstergesi için doğal oran hipotezini destekleyici nitelikte değildir. Birim kök sürecinin üssel ve lojistik yumuşak geçiş şeklinde modellendiği simetrik ve asimetrik birim kök testlerinde de her üç işsizlik göstergesine ilişkin elde edilen bulgular doğrusal yöntemle paralellik göstermiştir. Sadece, tarım dışı işsizlik ve genç nüfusta işsizlik oranlarına ait ve birim kök sürecinin üssel yumuşak geçiş şeklinde modellendiği, yani uyarılma sürecinin simetrik olduğu testlerin birine ait sabitli model, birim kök varlığını içeren sıfır hipotezinin reddedilmesini sağlayan zayıf bulgular sunmuştur. Fakat bu sonuç, doğrusal dışılığı üssel geçiş fonksiyonu şeklinde ve lojistik geçiş fonksiyonu şeklinde modele dahil eden diğer üç teste ait bulgularca desteklenmemiştir. Bu nedenle, elde edilen sonuçların her üç işsizlik oranı göstergesi de dikkate alındığında Türkiye için doğal oran hipotezinin geçerliliğini desteklemediği ifade edilebilir. Fakat buna karşın test sonuçları işsizlik histerisi hipotezini destekleyici niteliktedir.

Çalışmada elde edilen bu sonuç, Türkiye'nin 1923 – 2010 dönemine ait yıllık veri ve asimetrik uyarlamayı da içeren yöntemlerin kullanıldığı Koçyiğit vd. (2011) çalışmasının sonuçları ile benzerlik göstermektedir. Aynı zamanda simetrik uyarlamaya izin veren bir yöntemin ve 1988 – 2014 dönemine ait yaş ve cinsiyet ayırımına göre farklı nüfus gruplarına ait yıllık verinin kullanıldığı Özkan ve Altınsoy (2015) çalışmasında da, bu çalışmada olduğu gibi Türkiye için işsizlik histerisi hipotezini destekleyici sonuçlar elde edilmiştir.

Türkiye ekonomisinin sektörel yapısında ve nüfusun demografik yapısında yaşanan değişimin, kadınların işgücüne katılım oranında gözlemlenen artışın, kayıt dışılığında yaşanan azalmanın, sosyal normlarda ve diğer yapısal faktörlerdeki değişmelerin emek piyasasında işsizliğin doğal oranını değiştirici sonuçlar doğuracağı açıktır. Bununla birlikte, istihdam yaratmada kamu payının azalması da emek piyasasının yapısını ve işsizlik oranını etkilemesi beklenir. Bu yapısal değişmelerin yanı sıra histeri etkilerinin varlığına ilişkin çalışmada elde edilen sonuçlar, konjonktürel toplam talep dalgalanmalarının da uzun dönem işsizlik oranını değiştirdiğini ortaya koymaktadır. İşsizlik histerisinin varlığı, aynı zamanda emek piyasasını etkileyen şokların işsizlik oranında kalıcı değişmelere neden olduğunu da ifade etmektedir. Bununla birlikte, Türkiye’de işsizliğin araştırma dönemi öncesine nispeten yüksek oranlarda seyretmesinde, merkez bankasının üretim düzeyi ve istihdamı destekleme amacına karşın fiyat istikrarını sağlama amacının güçlü şekilde öncelik kazanmasına yönelik anlayış değişikliği de etkili olabilir. Araştırma dönemi öncesinde yüksek enflasyonun kontrol altına alınması ile birlikte işsizlik oranında artış gözlemlenmiştir. Fakat enflasyonun kontrol altına alındığı ve önceki yıllara nispeten düşük düzeyde ve istikrarlı seyrettiği araştırma döneminde işsizlik oranının yüksek seyrine devam etmesi de histeri etkilerini doğrulayıcı mahiyettedir. Son yıllarda enflasyonun hedeflenen düzeyin üzerinde gerçekleşmesi, mali disiplinin devam ettirilmesini ve sıkı para politikası duruşunun fiyat istikrarını hedeflenen düzeyde gerçekleştirmek için muhafaza edilmesini gerektirmektedir. Fakat işsizlik histerisinin varlığı, enflasyon oranını düşürmenin işsizlik maliyetlerini artırıcı bir yapıya işaret etmektedir. Bu nedenle, işsizlik histerisinin kalıcı etkilerinin ve ekonominin yapısal özelliklerinin neden olduğu yüksek işsizlik oranının azaltılmasına yönelik olarak emek piyasasının etkinliğini de artıracak yapısal reformların gerçekleştirilmesi önem kazanmaktadır.

Kaynakça

- Ansoy, İbrahim (2013), "Türkiye'de İşgücü Piyasası Göstergelerine Etki Eden Şokların Kalıcılığının Analizi", *TİSK Akademi*, 8(15), 22-41.
- Arestis, Philip ve Iris Biefang-Frisancho Mariscal (2000), "OECD Unemployment: Structural Breaks and Stationarity", *Applied Economics*, 32(4), 399-403.
- Barışık, Salih ve Emrah İsmail Çevik (2008), "İşsizlikte Histeri Etkisi: Uzun Hafıza Modelleri", *Kamu İş*, 9(4), 1-36.
- Barro, Robert J. (1988), "The Persistence of Unemployment", *The American Economic Review*, 78(2), 32-37.
- Bayraktar, Seda (2015), "Türkiye için İşsizlik Histerisi ya da Doğal İşsizlik Oranı Hipotezinin Geçerliliğinin Sınanması", *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 45-61.
- Blanchard, Olivier J. ve Lawrence H. Summers (1986a), Hysteresis in Unemployment, Massachusetts Institute of Technology Dept. of Economics 430.
- Blanchard, Olivier J. ve Lawrence H. Summers (1986b), Hysteresis and the European Unemployment Problem, NBER Macroeconomics Annual 1, 15-78.
- Blanchard, Olivier J. ve Lawrence H. Summers (1988), "Beyond the Natural Rate Hypothesis", *The American Economic Review*, 78(2), 182-187.
- Camarero, Mariam; Carrion-i-Silvestre, Josep Lluís ve Cecilio Tamarit (2006), "Testing for Hysteresis in Unemployment in OECD Countries: New Evidence using Stationarity Panel Tests with Breaks", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(2), 167-182.
- Cuestas, Juan C. ve Javier Ordóñez (2014), "Smooth Transitions, Asymmetric Adjustment and Unit Roots", *Applied Economics Letters*, 14(21), 969-972.
- Çınar, Mehmet; Akay, Hülya Kanalcı ve Feridun Yılmaz (2014), "A Sectoral Analysis of Hysteresis in Unemployment: Evidence from Turkey", *Bilgi Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, 69, 29-52.
- Dickey, David A. ve Wayne A. Fuller (1979), "Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root", *Journal of the American Statistical Association*, 74(336a), 427-431.
- Enders, Walter ve C. W. J. Granger (1998), "Unit-Root Tests and Asymmetric Adjustment with an Example Using the Term Structure of Interest Rates", *Journal of Business & Economic Statistics*, 16(3), 304-311.
- Friedman, Milton (1986), "The Role of Monetary Policy", *The American Economic Review*, 58(1), 1-17.
- Gözüör, Giray (2012), "Hysteresis in Regional Unemployment Rates in Turkey", *International Journal of Economics and Finance*, 4(9), 175-181.
- Gustavsson, Magnus ve Pär Österholm (2006), "Hysteresis and Non-linearities in Unemployment Rates", *Applied Economics Letters*, 13(9), 545-548.
- Güloğlu, Bülent ve M. Serdar İspir (2011), "Doğal İşsizlik Oranı mı? İşsizlik Histerisi mi? Türkiye İçin Sektörel Panel Birim Kök Sınaması Analizi", *Ege Akademik Bakış*, 11(2), 205 -215.

- Jaeger, Albert ve Martin Parkinson (1994), "Some Evidence on Hysteresis in Unemployment Rates", *European Economic Review*, 38(2), 329-342.
- Kapetanios, George; Shin, Yongcheol ve Andy Snell (2003), "Testing for a Unit Root in the Nonlinear STAR Framework", *Journal of Econometrics*, 112(2), 359-379.
- Koçyiğit, Ali; Bayat, Tayfur ve Ali Tüfekçi (2011), "Türkiye'de İşsizlik Histerisi ve Star Modelleri Uygulaması", *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 31(2), 45-60.
- Kruse, Robinson (2011), "A New Unit Root Test Against ESTAR Based On a Class of Modified Statistics", *Statistical Papers*, 52(1), 71-85.
- Küçükkale, Yakup (2001), "Doğal İşsizlik Oranındaki Keynesyen İsteri Üzerine Klasik Bir İnceleme: Kalman Filtre Tahmin Tekniği ile Türkiye Örneği 1950-1995", V. Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu, Adana.
- León-Ledesma, Miguel A. ve Peter McAdam (2004), "Unemployment, Hysteresis and Transition", *Scottish Journal of Political Economy*, 51(3), 377-401.
- Lindbeck, Assar ve Dennis J. Snower (1988), "Cooperation, Hysteresis, and Involuntary Unemployment: An Insider-Outsider Approach", *The American Economic Review*, 78(1), 167-188.
- Mercan, Mehmet; Yurttaçıkılmaz, Ziya Çağlar ve Fatih Çakmak (2015), "İşsizlik Histerisi Hipotezinin Türkiye, AB-15, AB-27, OECD ve G-8 Ülkeleri İçin Yatay Kesit Bağımlılığı ve Yapısal Kırımlar Altında Testi: Dinamik Panel Veri Analizi", *TİSK Akademi*, 10(19), 44-65.
- Neftçi, Salih N. (1984), "Are Economic Time Series Asymmetric Over the Business Cycle?", *Journal of Political Economy*, 92(2), 307-328.
- Nelson, Charles R. ve Charles I. Plosser (1982), "Trends and Random Walks in Macroeconomic Time Series: Some Evidence and Implications", *Journal of Monetary Economics*, 10(2), 139-162.
- Özcan, Burcu (2012), "İşsizlik Histerisi Hipotezi OECD Ülkeleri İçin Geçerli mi? Yapısal Kırımlı Birim Kök Analizi", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, 40, 95-117.
- Özkan, Yılmaz ve Abdulkadir Altınsoy (2015), "İşsizlik ve İstihdamda Histeri Etkisi (Türkiye, 1988-2014)" *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 16. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özel Sayısı, 123-130.
- Pazarlıoğlu, M. Vedat ve Emrah İ. Çevik (2007), "Ratchet Model: 1939-2005 Dönemi Türkiye Uygulaması", *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 17-34.
- Phelps, Edmund S. (1968), "Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium", *Journal of Political Economy*, 76(4), 678-711.
- Phelps, Edmund S. (1999), "Behind This Structural Boom: The Role of Asset Valuations", *The American Economic Review*, 89(2), 63-68.

- Røed, Knut (1996), "Unemployment Hysteresis-Macro Evidence from 16 OECD Countries", *Empirical Economics*, 21(4), 589-600.
- Romero-Avila, Diego ve Carlos Usabiaga (2007), "Unit Root Tests, Persistence, and the Unemployment Rate of the U.S. States", *Southern Economic Journal*, 73(3), 698-716.
- Saraç, Taha B. (2014), "İşsizlikte Histeri Etkisi: Türkiye Örneği", *Ege Akademik Bakış*, 14(3), 335-344.
- Sollis, Robert (2009), "A Simple Unit Root Test Against Asymmetric STAR Nonlinearity with an Application to Real Exchange Rates in Nordic Countries", *Economic Modelling*, 26(1), 118-125.
- Song, Frank M. ve Yangru Wu (1997), "Hysteresis in Unemployment: Evidence from 48 U.S. States", *Economic Inquiry*, 35, 235-244.
- Song, Frank M. ve Yangru Wu (1998), "Hysteresis Unemployment: Evidence from OECD Countries", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 38(2), 181-192.
- Tobin, James (1972), "Inflation and Unemployment", *The American Economic Review*, 62(1), 1-18.
- TÜİK (2015), Mevsim Etkilerinden Arındırılmış Temel İşgücü Göstergeleri, Türkiye İstatistik Kurumu Sitesi.
- Yılancı, Veli (2009), "Yapısal Kırımlar Altında Türkiye İçin İşsizlik Histerisinin Sınanması", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 10(2), 324-335.
- Yıldırım, Selim (2011), "Türkiye'de Histeri Hipotezinin Geçerliliğinin Çoklu Yapısal Kırımlı Ckp Birim Kök Testiyle Sınanması", *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11(22), 28-47.

Regional Unemployment in Turkey: A Spatial Panel Data Analysis

Türkiye’de Bölgesel İşsizlik: Mekansal Panel Veri Analizi

Hacer Simay KARAALP ORHAN*

Ferda Esin GÜLEL**

ABSTRACT

In particular, the prevalence of large regional disparities in unemployment rates stems from longstanding regional development disparities within a country. Turkey struggles against two major regional economic problems: regional development disparities, which is a major issue, and regional inequalities in unemployment. In Turkey, regional development differences and regional disparities in unemployment rates are fairly large and persistent. By using a spatial panel data technique, this paper analyzes the determinants of Turkish regional unemployment disparities for the period from 2008 to 2012 and whether the spatial interaction exists among Turkish regions. The findings show that a significant relationship is found among the regional unemployment rate and male labor force participation rate, the share of young population, and the share of agriculture in employment and educational attainment. In addition, a positive spatial correlation is found among the regional distribution of unemployment rates.

Keywords: Regional unemployment, panel data, spatial analyses, Turkey

ÖZ

İşsizlik oranlarındaki büyük bölgesel farklılıklar, özellikle ülke içinde uzun süredir devam eden bölgesel gelişme farklarının kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye iki büyük bölgesel ekonomik sorunla mücadele etmektedir; kendi içinde başlı başına büyük bir sorun olan bölgesel gelişmişlik farklılıkları ve bölgeler arasındaki işsizlik oranı farklılıkları. Türkiye’deki bölgesel gelişmişlik farklılıkları ve bölgesel işsizlik farklılıkları oldukça geniş boyutlu ve yıllardır devam eden bir sorundur. Bu çalışmada, mekansal panel veri tekniği kullanılarak, 2008-2012 dönemi için Türkiye’deki bölgesel işsizlik farklılıklarını belirleyen faktörler ve bununla birlikte bölgeler arasındaki mekansal etkileşimin varlığı incelenmiştir. Analiz sonuçlarına göre, erkeklerin işgücüne katılma oranı, genç nüfusun payı, istihdamda tarım sektörünün payı ve eğitim düzeyi ile bölgesel işsizlik oranı arasında anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Bununla birlikte, işsizlik oranlarının bölgelerarası dağılımında pozitif bir mekansal ilişki bulunmuştur.

Anahtar Sözcükler: Bölgesel işsizlik, panel veri, mekansal analiz, Türkiye

* Doç.Dr., Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü,
skaraalp@pau.edu.tr

** Yrd.Doç.Dr., Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Ekonometri Bölümü,
fegulel@pau.edu.tr

I. INTRODUCTION

In many countries, the aggregate and regional unemployment is one of the most important indicators of economic and social well-being. Though over five years have passed since the onset of the global economic and financial crisis, unemployment still remains high in many European Union (EU) countries and Turkey. Unlike majority of EU countries, the unemployment rate in Turkey has gradually dropped, but is still relatively high. While in 2012 the average unemployment rates of the EU-28, EU-15, and euro area (17 countries) for the age group of 15–64 years were 10.6%, 10.7%, and 11.4%, respectively, the unemployment rate of Turkey was 8.3%, which was less than those of the member states (Eurostat 2013a). In addition to the nationwide aggregate unemployment, the regional dispersion of employment and unemployment is another major concern in these countries. Regional inequalities in unemployment and employment rates are especially pronounced in Italy, Belgium, Germany, Spain, Turkey, and Central and Eastern European countries (OECD 2005: 75). Relating to regional cohesion, a dispersion rate can be used to measure the difference in employment rates between regions (across the NUTS level 2 regions of the same country). In this context, in 2011 both Turkey (12.7%) and Croatia (10.1%) had dispersion rates higher than those in all EU member states except Italy (17.9%). The rise in the dispersion rate indicates that regional employment rates in these countries were less homogeneous (Eurostat 2013b). In 2012, a wider regional unemployment gap was observed among 26 NUTS level 2 regions of Turkey. The lowest unemployment rate was recorded below 5% in the western part of Turkey, with 4.1% in Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya and Uşak (TR33 Region), and 4.5% in Balıkesir, Çanakkale region and Kastamonu, Çankırı and Sinop (TR22 Region). However, the highest regional unemployment rate was recorded in the southeast of Turkey with 18.8% in Mardin, Batman, Siirt, and Siirt (TRC3 Region; Eurostat 2013c).

In particular, the prevalence of large regional disparities in unemployment rates stems from longstanding regional development disparities within a country. Turkey, as a candidate country of EU, struggles against two major regional economic problems: regional development disparities, which is a major issue, and regional inequalities in unemployment. In Turkey, regional development differences and regional disparities in unemployment rates are fairly large and persistent (Filiztekin 2009: 867; OECD 2013: 102).

There is a wide development gap between administrative and geographical regions in Turkey, especially between the western and eastern parts. Moreover, regional development disparities of Turkey are significantly larger than any old and new member state (Reeves 2006: 35; Wolleb and Daraio 2009: 19).

In addition to Turkey's fragile macroeconomic stability, high inflation, high exchange rates, political turmoil and policy failures, geographic and climate difficulties, high distance to ports and markets, relatively less investments and unbalanced distribution of industry clusters, inadequate agricultural activities, and unequal distribution of per capita GDP, the high fertility rate and thus migration from less developed regions to big cities can be considered as distinctive factors for eastern regions which affect (cause) regional development disparities between the eastern and western parts of Turkish regions.

In this regard, there are many different economic and demographic factors that are associated with the national and regional unemployment rate disparities among Turkish regions. First, Turkey is still undergoing a demographic transition. Migration from rural to urban areas surges semi qualified or unqualified workers into the urban labor market and increases the unemployment rate. Those who leave agriculture fail to meet the requirements of high skilled and educated jobs. Former unpaid family workers, especially women, do not enter to the urban labor market which requires higher skills. Notably, shrinking of the agricultural sector and changing in sectoral economic pattern of Turkish economy from labor-intensive sectors to more skilled and qualified capital-technology-intensive sectors require immediate policies to stop melt these populations. In addition to migration, cultural, traditional, institutional, and educational factors also affect the labor force participation rate of women, which is the lowest among the EU countries. Unlike the EU, Turkey has significant youth population and this causes a surge of young population into the labor market. In addition to regional disparities in the distribution of industrial clusters and investments, high economic growth in last decades was not able to create the expected jobs in Turkey. The low level of human capital (educational attainment) constrains and/or prolongs new workforce requirements.

Disparities between regions in EU member states were into existence long before the creation of the European Community, therefore reducing regional inequalities and labor market differentials has become important during the integration process of the EU. In this context, there has been increasing number of cross-section and panel data studies that have focused on the regional determinants of unemployment within member states and regions of the EU (Overman and Puga 2002; López-Bazo et al. 2002; Badinger and Url 2002; Niebuhr 2003; Aragon et al. 2003; López-Bazo et al. 2005; Cracolici et al. 2009; Patuelli et al. 2012; Novotný and Nosek 2012; Lottmann 2012; Marelli et al. 2012; López-Bazo and Motellón 2013) ¹.

Though the issues of regional development differences in Turkey have been investigated extensively, employment studies at regional level generally focus on the regional employment dynamics of Turkey. Boratav et al. (1994) and Senses (1997) focused on the effects of trade liberalization on labor participation. Tunali (1997), Özar and Günlük-Senesen (1998), and Tansel (2002) examined the female labor force participation in Turkey. Doğruel and Özerkek (2011) explored the factors affecting the unemployment, such as sectoral composition and skill levels of labor force on the aggregate level unemployment. Bildirici et al. (2012) investigated the aggregate unemployment within the framework of hysteresis effect and persistence. To the best of our knowledge, a limited number of studies attempted to explain regional unemployment disparities in Turkey despite the emergence of works on the issue in recent years. Filiztekin (2009) investigated the regional unemployment disparities in Turkey at provincial aggregate and urban levels in two particular years, 1980 and 2000, by using spatial and nonparametric techniques. He found a strong evidence for spatial correlation in unemployment rates and high unemployment clusters in the southeast of the country. According to the results, while human capital and demand deficiency are the sources of the observed disparity across provinces, the determinants of local unemployment have changed over the years. In another pattern of the regional unemployment studies, Gözgör (2012) examined the hysteresis effect in regional unemployment rates in Turkey from 2004 to 2011. Köse and Güneş (2013) examined the persistency and the effects of educational attainments in the regional unemployment, employment, and labor force participation rates of 26 NUTS level 2 regions of Turkey for the period from 2004 to 2012. Gözgör (2013) investigated the unemployment persistence at the regional level for 26 NUTS level 2 regions of Turkey for the period from 2004 to 2011.

¹ Taylor and Bradley (1997) and Elhorst (2003) summarized the previous studies.

In this study, a spatial panel econometric method based on spatial autocorrelation techniques is used to explore the geographical distribution of unemployment for Turkish regions. Therefore, the aim of this paper was to describe the unemployment disparities between 26 NUTS level 2 regions of Turkey for the period from 2008 to 2012 and shed light on the causes of existing differential and spatial interaction among regions. Apart from previous studies, this paper is the first one that attempts to focus on disparities in the regional unemployment rate, its causes, and spatial effects in Turkey by using a panel data technique.

This paper is organized as follows: Section 2 discusses the potential variables that explain the causes of the regional unemployment. Section 3 briefly describes the technique used in this study and presents a simple panel data model of the regional unemployment. The regression results are provided in Section 4. Finally, Section 5 summarizes the main results and concludes the study.

II. DETERMINANTS OF REGIONAL UNEMPLOYMENT

Economic differences that consequently lead to labor market differentials within a country are stronger than those between countries (Taylor and Bradley 1997; L'opez-Bazo et al. 2002: 365; Patuelli 2007: 4). Generally, the regional labor market is shaped by the interaction of labor supply and labor demand following a wage-setting mechanism. Because the labor market institutions are common within a country, the functioning of the regional labor market is highly affected by the local (region-specific) factors that affect demand and supply of labor. There are two main approaches that explain the causes of regional unemployment differentials: disequilibrium and equilibrium models of the regional unemployment (Filiztekin 2009: 869-870). Marston (1985) defined heterogeneity in the spatial distribution of unemployment as a disequilibrium phenomenon. Disequilibrium models of the regional unemployment point out that all regions converge to the same competitive equilibrium. However, because of the slow operation of the adjustment mechanism, variations are quite persistent. Therefore, before the convergence process is completed, the frequency of persistent variations might cause unemployment rates to differ across regions for long periods. Another explanation to why certain areas have different unemployment rates is based on the different endowments of regions. A steady-state relationship in unemployment rates

across regions is related to endowments of regions. Because each region has different endowments, the spatial distribution of unemployment is not homogeneous (L'opez-Bazo et al. 2005: 309). On the contrary, if the endowment remains stable, the distribution of unemployment does not change. In spatial equilibrium models, while utility across areas for homogeneous labor must be uniform and thus no incentives to migrate, it is proved that high unemployment differences are compensated by higher real wages or regional amenities. In these models, *ceteris paribus*, a positive relationship is observed between the regional unemployment and the real wages as well as regional amenities (Molho 1995; Badinger and Url 2002: 978). In other words, in order to create zero migration equilibrium in the labor market, high risk of unemployment is compensated by higher real wages or regional amenities. On the contrary, theories related to job research also put emphasis on the effect of real wages on the regional unemployment but in a negative relationship perspective (Badinger and Url 2002: 978). Thus, equilibrium models of the regional unemployment suggest that there can be different steady-state levels of unemployment rates for each region. The convergence of all regions to the same competitive equilibrium is not necessary (Filiztekin 2009: 870).

In this context, the determinants of the regional unemployment have been discussed in detail in the literature (Molho 1995; Martin 1997; Taylor and Bradley 1997; Overman and Puga 2002; Badinger and Url 2002; Elhorst 2003; L'opez-Bazo et al. 2002, 2005; Filiztekin 2009). Empirical literature on regional unemployment differentials provides estimates of the effects of several variables on the unemployment of the representative region considering local area characteristics, personal characteristics of local population, and local demand variables (Molho 1995). According to Elhorst (2003), taking into account the Blanchard–Katz approach that is proposed by the most extensive model of the regional unemployment, there are three reasons affecting the uneven distribution of unemployment from a regional perspective. The first reason is the magnitude of regional differences between regions within countries. The second reason is the insufficient explanation of the existence of unemployment disparities in macroeconomic models. Because most macroeconomic studies explain that the differences in labor unemployment disparities between countries are different labor market institutions; however, the existence of the common labor market institutions within a country cannot explain the regional issues (Filiztekin 2009: 864). Finally, the third reason explains that the unemployment differentials suggest inefficiency in the economy.

Elhorst (2003) provided a comprehensive review on unemployment differentials in the European countries and the United States. The factors that affect the regional unemployment are listed as follows: the natural change in the labor force, the participation rate, migration, wages, employment growth, market potential, the educational attainment of the population, the degree of unionization, and the industrial mix. To control the industrial mix, L'opez-Bazo et al. (2005: 310) included more sectoral disaggregation such as the shares of employment in energy and the construction- and market-oriented services. Moreover, additional variables such as transaction costs, unemployment benefits, regional social assistance plans, regional amenities (such as weather and climate conditions), and job access indicators were also included in the models (see Badinger and Url 2002 for further details).

Although several variables discussed in the previous studies can be used to explain the regional unemployment disparities, the significance and the extent of these variables are important for explaining unemployment differentiates within a country. In this study, the empirical model of the regional unemployment is based on both the equilibrium and disequilibrium variables. Moreover, the expected signs of the coefficients on the explanatory variables are contradictory because of the different theories of the regional unemployment. The factors finally used in this analysis are as follows:

Taking into account the disequilibrium effects on unemployment rates, employment growth rates (EMPGR) are included. Because additional jobs decrease the unemployment rate, a negative relationship is expected between the employment growth and the unemployment rate. However, a reverse relationship is predicted by Harris and Todaro (1970) considering induced urban–rural migration (L'opez-Bazo et al. 2005: 310). In addition, to control the variation in the labor demand, the growth rate of working age population (WAP) is included in the model. A positive relationship is expected between the regional unemployment and the growth rate of working age population.

Because of the market equilibrium effect and labor demand, the share of agriculture in employment (%AGR) and the share of manufacturing in employment (%MANU) are included to control the industrial mix. Although Elhorst (2003) pointed out the unclear effect (sign) of the

variables, a negative relationship is expected between the employment share of the aforementioned sectors and the regional unemployment rate. However, while a lower unemployment rate is expected in the regions that are specialized in growing industries and agglomeration economics, a higher unemployment rate is expected in the regions that are specialized in declining industries.

The labor supply of a region is certainly affected by the structure of the population. Thus, a set of variables included to control the demographic effects on the regional unemployment are the share of young population (aged between 15 and 24 years) in the total working age population (aged between 15 and 64 years) (YOU). Turkey that has a higher share of youth population than the EU average also surges a significant amount of young population into the labor market. Especially, the financial crisis of 2008 has affected the youth in Turkey in the same way as in most of the EU countries. The young unemployment rate is also higher than the aggregate unemployment in both Turkey and the EU. In 2012, it was 17.5% and 24.9%, respectively (World Bank 2013). Thus, the different youth unemployment rates across regions are expected to affect the regional equilibrium unemployment. Because of the inadequate and sluggish job creation rate of the economy, the regions or provinces with a larger share of young population are expected to observe a higher unemployment rate. As a result, a positive relationship is expected between the employment share of young population and the regional unemployment rate.

Moreover, additional variables are included into the regression to control local area characteristics. In this context, labor force participation (LFP) is an important indicator. Although increased LFP is expected to lead higher unemployment rates, Elhorst (2003) pointed out a different opinion about the effect of LFP on unemployment because of a simultaneous work of several contradictory mechanisms. In this context, male (LFP-MAL) and female (LFP-FEM) participation rates were considered separately.

The LFP rate, especially of women, is an important determinant of labor supply both at the regional and national levels. LFP-FEM is thought to be lower in regions that have high unemployment. This participation behavior would reduce unemployment rate differentials relative to disparities in employment conditions between different areas (OECD 2013: 96).

Moreover, the decision of women to participate into the labor market is also affected by business cycles more than male participation (L'opez-Bazo et al. 2005: 310). While female participation tends to increase significantly, there is a decrease in a situation of high unemployment. On the contrary, the situation of high level of unemployment also increases female participation as an 'added worker effect.' On the other hand, Turkey has one of the lowest female participation rates in the EU: in 2012 it was 51.4% in EU and 29.4% in Turkey. In Turkey, the female labor force participation rate (29.4%) is far below than men (70.8%). The low female labor force participation rate is the much-debated and important issue of the Turkish labor market. Although the increase in the female LFPR is expected in the future, the labor force participation of women in Turkey is affected by many factors. In addition to cultural effects and gender inequalities, it is also affected by rural–urban migration, gender discrimination in the labor market, low educational attainment, and lack of skills and competence. Generally, most of the women are employed in agricultural or informal sector and are considered unpaid family workers in agriculture dropout of labor force in the cities (Ercan 2007: 10).

Finally, a set of variables was included to control the educational attainment. Human capital that includes skills and education is one of the significant factors that determine the adaption of an economy to ongoing changes in the production (L'opez-Bazo et al. 2005: 310). A negative relationship is expected between the educational attainment of workers and the unemployment rate. Higher demand is expected for high-skilled workers because high-skilled educated workers are very likely to be more efficient in job search, have lower probability of lay off, are more productive, and able to adapt rapidly to changing work environments. Education helps create employable individuals and it causes positive externalities (Ercan 2007: 26). In Turkey, the duration of formal education has changed over the decades; while the period of compulsory education was five years until 1997, it was increased to eight years in 2012; after intense debates, the period of compulsory education was further extended to 12 years dividing it into a three-tier system. To control human capital in each region, the shares of working age population primary level graduates (PRIM) as low skilled and the shares of working age population tertiary level graduates (TERT) as high skilled were included in the model.

Thus, the spatial model to be estimated can be expressed as follows:

$$\beta_1 LFPm_{ti} + \beta_2 LFPf_{ti} + \beta_3 Young_{ti} + \beta_4 Agr_{ti} + \beta_5 Man_{ti} + \beta_6 Primary_{ti} + \beta_7 rtiary_{ti} + \beta_8 WAg_{ti} + \beta_9 Empgr_{ti} + \varepsilon_{ti} \quad (1)$$

where $\varepsilon_{ti} = \alpha + B^{-1}u_t$, $B = (I_N - \lambda W)$, $i = 1, \dots, N$, $t = 1, \dots, T$ the dependent variable U_{ti} is the unemployment rate of the i th region at time t , I_N is the unit matrix, λ is the spatial autoregressive term, W is the spatial weight matrix, and ε_{ti} is the random disturbance term. As mentioned in the study of Filiztekin (2009:872), it is difficult to measure the sign expectations of the coefficients on the explanatory variables due to the conflicting effects of different theories.

III. DATA AND EMPIRICAL MODEL

In this section, the empirical model (1) is used to estimate the impact of the disequilibrium and equilibrium variables on the regional unemployment rates. Moreover, the significance of spatial interaction of unemployment disparities is investigated. In this context, a panel regression model is fitted to the data from 2008 to 2012 for the 26 NUTS 2 level regions of Turkey. Several variables proposed in the literature are considered, which affect the level of the regional unemployment. In this study, the variables are selected according to the availability of data at the level of 26 regions for the entire period under analysis and according to the proposal of Filiztekin (2009). Therefore, we were not able to include factors such as the regional wages, real labor costs, and population density due to the lack of data. All variables used in the analysis are taken from Turkish Statistical Institute (TURKSTAT) household labor force statistics.

Interaction between locations can be analyzed considering the following two issues: 'spatial dependency' and 'spatial heterogeneity.' Spatial dependency is the interaction of a location in space to its adjacent location or locations. This interaction is described as 'spatial lag model' that indicates the relationship between dependent variables and 'spatial error model' that indicates the relationship between error terms. Spatial variation is the non constant variance of the spatial data from one location to another. The adjacent relationship between locations is indicated by a spatial weight matrix. In this study, two separate models are estimated

by constructing two different spatial weight matrices for each of them. The spatial weight matrix is the fundamental tool used for representing the spatial connectivity between regions. First, the spatial weight matrix is based on constructing contiguity (common boundary). The spatial weight matrix is constructed using the neighborhood border, namely, if two locations are neighbors (share a border) it takes the value of one, if not it takes the value of zero and the rows are standardized. Second, the spatial matrix is constructed according to the distance (distance band), the so-called k-nearest neighbors.

The general form of the k-nearest neighboring weight matrix is defined as follows:

$$w_{ij}(k) = w(k)_{ij}^* / \sum w(k)_{ij}^* \quad \text{with} \quad w(k)_{ij}^* = \begin{cases} 0 & \text{if } i = j \\ 1 & \text{if } d_{ij} \leq d_i(k) \\ 0 & \text{if } d_{ij} > d_i(k) \end{cases} \quad (2)$$

where d_{ij} is the great circle distance between the regional centroid and $d_i(k)$ is a critical cutoff distance defined for each region i . $d_i(k)$ is the i -th-order smallest distance between regions i and j so that each region i has exactly k neighbors. Therefore, in this analysis we considered two-nearest neighbor weight matrix $W(2)$ to check for the robustness.

While neglecting the spatial dependence structure causes biased and inconsistent estimates, ignoring the spatial error leads to precision problems but not biased estimation. Spatial error indicates the variables that are not included in the model. In other words, it is the identification error of the model. The decision of how spatial dependency is included in the model is given by using a Lagrange multiplier (LM) test. LM tests provide a good guide to decide which specification between spatial error and spatial lag is the most appropriate. Then, Bera and Yoon (1993) proposed a modification of the LM test that is robust like that of Anselin (1988). After the widespread use of the spatial effects in panel data analysis, Anselin et al. (2006) developed these tests for panel data analysis.

Fixed effects and random effects models are discussed during the study of panel data analysis. Unobservable effects that cause model specification

errors when not included in the model are taken as fixed, and are defined as ‘fixed effects models.’ On the other hand, ‘random effects models’ are taken when unobservable effects are included in the error term of the model. The unobservable effects are related to the independent variables in the fixed effects model, whereas it is not the case for the random effects model. If there is a relationship between independent variables and the error term, the estimates that are obtained from the fixed effects models will be biased and inconsistent. Because there is no such relationship in the random effects model, the estimation results provide the best unbiased estimators. These estimators are consistent and asymptotically efficient. The best estimators are identified by using the Hausman (1978) and Baltagi (2008) tests.

Because of spatial effects and inclusion of unobservable effects in the model, the following models and estimation methods are used for estimates.

Table 1. *Spatial Panel Data Models and Estimation Methods*

	Model	Estimation Method
Fixed Effects	Spatial Lag	Maximum Likelihood Estimator (MLE)
	Spatial Error	
Random Effects	Spatial Lag	Generalized Least Squares (GLS)
	Spatial Error	

Panel data analysis provides us to determine the observed changes both across the regions and through the years. Firstly, according to the contiguity-based spatial weight matrix, the spatial dependency is tested by using the LM test. Both Lagrange multiplier test for spatially lagged endogenous variable (LM-LAG) and Lagrange multiplier test for residual spatial autocorrelation (LM-ERR) rejected the null hypothesis of ‘there is no spatial dependence.’

Secondly, according to the two-nearest neighbor weight matrix, both LM-LAG and LM-ERR test results are rejected. However, the test results of LM-LAG ($t = 8.5437$, $p = 0.003$) are more powerful than the test results of LM-ERR. According to the two-nearest neighbors, spatial dependence is included as spatial lag in the model. This outcome indicates that a one unit change in the dependent variable in a region is affected by the changes of its neighbors (two-nearest neighbors). Consequently, if the unemployment rate of the neighborhood increases or decreases, the unemployment rate of the region also increases or decreases.

Both the test results are found positive and significant, indicating the presence of spatial autocorrelation that is shown in Table 2. However, because the LM-ERR test results rejected the null hypothesis more precisely than the LM-LAG test results, with the value of 8.986 and significant at 5% by a t-test ratio, spatial dependence is included in the model as a spatial error. This implies an identification error in the model because spatial dependence is neglected in the model and thus it is included in the error term of the model. According to the contiguity-based spatial weight matrix model, after the results of the Hausman test (Hausman test statistic: 1.9516, p-value = 0.9967 with 5% critical values), the estimation of the random effects model is decided when unobservable variables are included in the model error term and are not related to independent variables. This indicates that changes occur in the regions or through time but not if the model is random. According to the LM and Hausman tests results, the estimation of the random effect spatial error model is decided by the contiguity-based spatial weight matrix. According to the two-nearest neighbor spatial weight matrix model, the LM and Hausman tests results of the estimation of fixed effect spatial lag model are decided.

IV. ECONOMETRICS RESULTS

The estimation results of panel ordinary least squares (OLS) and panel random effects models without spatial effects are shown in Table 2. Based on the LM tests, there is a significant spatial dependence in the set of residuals that is found in the model, thus the estimation results of spatial effects model with both contiguity and two-nearest neighbor weight matrices are provided in the third column of Table 2.

Table 2. Regression Results with Contiguity and Two-Nearest Neighbor Weight Matrices

Spatial weight matrix	Contiguity (Border Neighbor)			2-Nearest Neighbors W(2)		
	OLS	Panel Random Effects	Spatial Panel Random Effects	OLS	Panel Random Effects	Spatial Panel Fixed Effects
LFP-MAL	0.254 (0.015)*	0.419 (0.002)*	0.376 (0.000)*	0.254 (0.015)*	0.419 (0.002)*	0.250 (0.008)*
LFP-FEM	0.027 (0.742)	0.044 (0.688)	0.081 (0.380)	0.027 (0.742)	0.044 (0.688)	0.045 (0.563)
YOU	0.361 (0.004)*	0.378 (0.006)*	0.360 (0.003)*	0.361 (0.004)*	0.378 (0.006)*	0.309 (0.006)*
%AGR	-0.081 (0.005)*	-0.041 (0.165)	-0.052 (0.003)*	-0.081 (0.005)*	-0.041 (0.165)	-0.069 (0.010)*
%MANU	-0.020 (0.459)	0.019 (0.550)	0.008 (0.698)	-0.020 (0.459)	0.019 (0.550)	-0.018 (0.477)
PRIM	-0.392 (0.011)*	-0.499 (0.016)*	-0.523 (0.002)*	-0.392 (0.011)*	-0.499 (0.016)*	-0.348 (0.016)*
TERT	-0.830 (0.007)*	-0.721 (0.021)*	-0.789 (0.002)*	-0.830 (0.007)*	-0.721 (0.021)*	-0.786 (0.006)*
WAP	-0.031 (0.818)	-0.134 (0.326)	-0.054 (0.673)	-0.031 (0.818)	-0.134 (0.326)	-0.069 (0.615)
EMPGR	0.008 (0.838)	-0.016 (0.647)	-0.046 (0.175)	0.008 (0.838)	-0.016 (0.647)	0.000 (0.984)
Constant	9.793 (0.250)	-5.004 (0.603)		9.793 (0.250)	-5.004 (0.603)	
Spatial Autocorrelation			0.352 (0.000)*			0.271
R-squared	0.537	0.517	0.573	0.537	0.517	(0.000) 0.625
LM-ERR		8.989 (0.003)*			7.719 (0.005)*	
LM-LAG		8.577 (0.003)*			8.543 (0.003)*	

Note: Significant at * 5 % in p-values.

Out of the nine variables; demographic variables, industrial mix and educational attainment across regions seem to explain most of the regional unemployment rates for 26 regions, whereas disequilibrium variables do not seem to affect the regional unemployment levels in the period from 2008 to 2012.

Among the set of demographic variables, only coefficients for participation rates of men (LFP-MAL) were found significant. The positive sign for the coefficient indicates that the growth of labor force was not fully compensated for the growth of jobs and thus there is an increase in the unemployment rates. In recent years, especially, jobless growth has been one of the debatable issues of Turkish economy. The positive economic growth could not create adequate job opportunities. Turkish economy was back to growth on an annual basis in the last three years after contraction of 2009. However, the unemployment rate remained high. Moreover, because of the recovery effects of the global financial crisis, the return of the desperate workers to the labor market could increase unemployment rates. The effect of the female labor force participation rate (LFP-FEM) on the regional unemployment rate is found insignificant. This can be related to the very limited number of females participating in labor force currently. Similarly to this theory, the share of young population (YOU) was found significant and positive confirming that regions with larger shares of youth population were likely to have high unemployment rates. Because of significant young population in Turkey, job creation was unable to catch up with the young population growth in the labor market and thus there was an increase in the unemployment rate.

Regarding market equilibrium variables, only the coefficient of the share of agriculture in employment (%AGR) was found significant. Regions with larger shares of agricultural sector were likely to have low unemployment rates. As Filiztekin (2009:871) stated that Turkey is on a transition path from an agricultural society into an industrialized one, the role of industrial mix is expected to be significant. Although Turkey's production field is ongoing industrialization and transformation from agriculture to manufacturing, in 2013 Turkey still had a high employment rate in the agricultural sector (23.5%) than in industry (19.1%), construction (7.6%), and services (49.8%). Moreover, agricultural sector commonly involves low educated and unskilled labor force, especially female agricultural unpaid family workers. Although the share of manufacturing in employment (%MANU) is expected to affect the unemployment rates,

because of the many new industrial centers emerged in the last couple of decades, we could not find a significant effect in our model. This is probably due to the construction of the NUTS 2 level regions in Turkey. Because NUTS 2 level is composed of provincial level (NUTS 3), some provinces are industrial centers and growth poles grouped under the same region with less industrialized or agriculture- or tourism-based provinces such as the construction of TR21 Tekirdağ, TR32 Aydın, and TRC1 Gaziantep regions. In this case, the share of manufacturing in employment (%MANU) does not affect the regional unemployment levels. The effect of this variable can be seen more obviously in a provincial study.

The variables that measure the educational attainment are found to be statistically significant. The negative coefficient for these variables indicates that both low-skilled and high-skilled workers affect the regional unemployment rate. These results also confirm the sectoral transformation of Turkish economy. On the one hand, the traditional and less skilled sectors are common in Turkish industry and the low educated workers (the shares of primary school graduates (PRIM)) are especially employed in the labor-intensive sectors in which Turkey has still high comparative advantage in the international markets such as textile and clothing. On the other hand, along with the ongoing sectoral changes toward more capital and technology intensive ones, such as automotive and machine industries, and the effect of skill-based technological changes require high-skilled workers (the shares of tertiary level graduates (TERT)) in Turkish industry. Moreover, increasing educational levels affect both wages and participation rates positively (Ercan 2007: 29). The increase in the compulsory educational level in Turkey can be the reason for more high-skilled workers in the employment. In Turkey, as the educational level increases the LFP rate increases significantly. In 2013, while the LFP rates of illiterate and less than high school were 19.7% and 47.6%, respectively, the LFP rate of higher education was 79.1% (Turkstat 2014). More educational attainment of workers reduces unemployment rates and thus the negative effect of higher education on unemployment differentials is found particularly strong.

In addition, the significance of spatial coefficient observed over the period is another important result taken from estimates. Most of the previous empirical evidence validates spatial effects in the regional or provincial distribution of unemployment rates within a country (López-Bazo et al.

2002; Patuelli et al. 2012). The results of the analyses show that it is important to consider that regions are not isolated entities and that there is a significant spatial interaction among regions. Therefore, a spatial relationship among regional unemployment disparities in Turkey is tested by using LM tests. Then, the spatial autocorrelation is found according to the test results of LM-LAG and LM-ERR. Because of more precise results of LM-ERR, spatial dependence is included in the model as spatial error. As a result, a positive spatial correlation is observed among the regional distribution of unemployment rates in Turkey.

V. CONCLUSION

In this study, regional disparities in unemployment rates in Turkey at 26 NUTS level 2 regions are analyzed. A panel data technique is applied for exploring the determinants of the regional unemployment. In addition, special attention is paid to analyze the spatial dimension of the phenomenon by constructing two different spatial weight matrices. The time period ranges from 2008 to 2012.

The persistent unemployment and its regional aspects will continue to be major concerns in Turkey though there is a wide development gap between administrative and geographical regions. In Turkey, the regional unemployment rates vary between 4.1% and 18.8%.

As a result, causal analysis indicates that the unemployment differences are, in a large extent, explained by using the demographic variables (male LFP rate and the share of young population), economic structure (the share of agriculture), and educational attainment. Turkey is still undergoing a demographic transition, i.e., a surge of young people into market. That is, the rural-agricultural society is being replaced by an urban-industrial sector as Filiztekin (2009: 877) stated.

Consequently, in spite of high economic growth rates in last few years and inadequate job creation, the positive relationship between the coefficients of male LFP rate and the share of young population highlights jobless growth of Turkey. The significant and negative coefficient of employment in the agricultural sector shows decreasing regional unemployment rates despite the fact that its share in the total economy is declining. The share of agriculture is still high in the employment rate though Turkey's

production field is undergoing industrialization and transformation from agriculture to manufacturing. Moreover, the unemployment differences are explained by the educational attainment. The negative coefficient for these variables indicates that both the low-skilled and high-skilled workers affect the regional unemployment rate. These results also confirm the sectoral transformation of Turkish economy. The high-skilled human capital plays a more important role in shaping the distribution of local unemployment though the traditional and less skilled labor-intensive sectors affect the reduction of unemployment rates. Moreover, a positive spatial correlation is found among the regional distribution of unemployment rates in both contiguity and two-nearest neighbor $W(2)$ spatial weight matrices.

In conclusion, in the light of the analysis of this study, policy makers should pay attention to develop policies that target the increase in the educational attainment and to create new job opportunities to reduce the surge of population into the labor market, that is, to encourage regional incentives and to increase flexibility in the Turkish market.

References

- Anselin, L. (1988), "Lagrange Multiplier Test Diagnostics for Spatial Dependence and Spatial Heterogeneity", *Geographical Analysis*, 20(1), 1-17.
- Anselin, L.; Le Gallo, J. and H. Jayet (2006), Spatial Panel Econometrics, In *The Econometrics of Panel Data, Fundamentals and Recent Developments in Theory and Practice*, L. Matyas, P. Sevestre (Eds). 3rd edn (pp. 901-969), Kluwer Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Aragon, Y.; Haughton, D., J. Haughton, E. Leconte, E. Malin, A. Ruiz-Gazen and C. Thomas-Agnan (2003), "Explaining the Pattern of Regional Unemployment: The Case of the Midi-Pyrénées Region", *Papers in Regional Science*, 82(2), 155-74.
- Badinger, H. and T. Url (2002), "Determinants of Regional Unemployment: Some Evidence from Austria, Regional Studies", 36(9), 977-988.
- Baltagi, B. H. (2008), *Econometric Analysis of Panel Data*, 4th ed. New York: Wiley.
- Bera, A. and M. Yoon (1993), "Specification Testing with Locally Misspecified Alternatives", *Econometric Theory*, 9(4), 649-658.
- Bildirici, M.; Ersin, Ö.Ö., C. Türkmen and Y. Yalçınkaya (2012), "The Persistence Effect of Unemployment Turkey: An Analysis of the 1980-2010 Period", *Journal of Business, Economics and Finance*, 1(3), 22-32.
- Boratav K.; Türel, O. and E. Yeldan (1994), "Distributional Dynamics in Turkey under Structural Adjustment of the 1980's", *New Perspectives on Turkey*, 11, 43-69.
- Cracolici, M. F.; Cuffaro, M. and P. Nijkamp (2009), "A Spatial Analysis on Italian Unemployment Differences. Statistical Methods and Applications", 18(2), 275-291.
- Doğruel, F. and Y. Özerkek (2011), "Sectoral Composition and Unemployment in Turkey", *Topics in Middle Eastern and North African Economies*, 13, 1-28.
- Elhorst, J. P. (2003), "The Mystery of Regional Unemployment Differentials: Theoretical and Empirical Explanations", *Journal of Economic Surveys*, 17(5), 709-740.
- Ercan, H. (2007), "Youth Unemployment in Turkey", International Labour Office: Ankara.
- EUROSTAT (2013a), Unemployment Rates by Sex, Age and Nationality (%), [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_urbanandlang=en], (27.01.2014).
- EUROSTAT (2013b), Labor Markets at Regional Level, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_markets_at_regional_level#Changes_in_employment_rates_from_2008_to_2011], (27.01.2014).
- EUROSTAT (2013c), Regional Statistics by NUTS Classification, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database], (27.01.2014).
- Filiztekin, A. (2009), "Regional Unemployment in Turkey", *Papers in Regional Science*, 88(4), 863-879.

- Gözügör, G. (2012), "Hysteresis in Regional Unemployment Rates in Turkey", *International Journal of Economics and Finance*, 4(9), 175-181.
- Gözügör, G. (2013), "Unemployment Persistence and Inflation Convergence: Evidence from Regions of Turkey", *Regional and Sectoral Economic Studies*, 13, 55-64.
- Harris, J. and M. Todaro (1970), "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis", *American Economic Review*, 60(1), 126-142.
- Hausman, J. A. (1978), "Specification Tests in Econometrics", *Econometrica*, 46(6), 1251-1271.
- Köse, S. and S. Güneş (2013), "Regional Disparities in Turkish Labor Market: Persistency and Educational Attainments", *Social Sciences Journal*, 1(1), 1-19.
- López-Bazo, E.; Del Barrio, T. and M. Artis (2002), "The Regional Distribution of Spanish Unemployment: A Spatial Analysis", *Papers in Regional Science*, 81(3), 365-389.
- López-Bazo, E.; Del Thomás, B. and M. Artis (2005), "Geographical Distribution of Unemployment in Spain", *Regional Studies*, 39(3), 305-318.
- López-Bazo, E., E. Motellón (2013), "The Regional Distribution of Unemployment: What Do Micro-Data Tell Us?", *Papers in Regional Science*, 92(2), 383-405.
- Lottmann, F. (2012), "Explaining Regional Unemployment Differences in Germany: A Spatial Panel Data Analysis", SFB 649 Discussion Papers, No:SFB649DP2012-026, Humboldt University, Berlin, Germany.
- Marelli, E., R. Patuelli and M. Signorelli (2012), "Regional Unemployment in the EU Before and After the Global Crisis", *Post-Communist Economies*, 24(2), 155-175.
- Marston, S. (1985), "Two Views of the Geographic Distribution of Unemployment", *Quarterly Journal of Economics*, 100(1), 57-79.
- Martin, R. (1997), "Regional Unemployment Disparities and Their Dynamics", *Regional Studies*, 31(3), 237-252.
- Molho I. (1995), "Spatial Autocorrelation in British Unemployment", *Journal of Regional Science*, 35(4), 641-658.
- Niebuhr, A. (2003), "Spatial Interaction and Regional Unemployment in Europe", *European Journal of Spatial Development*, 5, 1-26.
- Novotny, J., V. Nosek (2012), "Comparison of Regional Inequality in Unemployment Among Four Central European Countries: An Inferential Approach", *Letters in Spatial and Resource Sciences*, 5(2), 95-101.
- OECD (2005), "Chapter 2 How Persistent are Regional Disparities in Employment? In OECD Employment Outlook", OECD Publishing: Paris, [<http://www.oecd.org/els/emp/36780856.pdf>], (25.01.2014).
- OECD (2013), Regional Unemployment in OECD Countries I, [<http://www.oecd.org/els/emp/3888243.pdf>], (25.01.2014).

- Overman, Hg., D. Puga (2002), "Unemployment Clusters Across Europe's Regions and Countries. Economic Policy", 17(34), 117-147.
- Özar, S., G. Günlük-Senesen (1998), "Determinants of Female (Non) Participation in The Urban Labor Force in Turkey", *METU Studies in Development*, 25(2), 311-328.
- Patuelli, R. (2007), "Regional Labour Markets in Germany: Statistical Analysis of Spatio-Temporal Disparities and Network Structures", Unpublished Ph.D. Thesis. Faculty of Economics and Business Administration, VU University Amsterdam, The Netherlands.
- Patuelli, R.; SchanneGriffith, D. A. and P. Nijkamp (2012), "Persistence of Regional Unemployment: Application of a Spatial Filtering Approach to Local Labor Markets in Germany", *Journal of Regional Science*, 52(2), 300-323.
- Reeves, T. (2006), Regional Development in the EU and Turkey, Regional Development and Governance Symposium, Economic Policy Research Institute and Middle East Technical University, 7-8 September, Ankara.
- Senses, F. (1997), "Structural Adjustment Policies and Employment in Turkey", *New Perspectives on Turkey*, 15, 65-93.
- Tansel, A. (2002), "Economic Development and Female Labor Force Participation in Turkey: Time-Series Evidence and Cross-Province Estimates", Middle East Technical University, ERC *Working Papers in Economics* 01/05.
- Taylor, J., S. Bradley, (1997), "Unemployment in Europe: A Comparative Analysis of Regional Disparities in Germany, Italy and the UK", *Kyklos*, 50(2), 221-245.
- Tunalı, I. (1997), "To Work or Not to Work: An Examination of Female Labor Force Participation Rates in Urban Turkey", In Proceedings of the 4th Annual ERF Conference held in Beirut.
- TURKSTAT (Turkish Statistical Institute) (2014), Household Labour Force Statistics, Labour Force Status by Educational Level, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007], (05.01.2014).
- Wolleb, G., and A. Daraio (2009), Regional Challenges in The Perspective of 2020, Background Paper On: New Social Risks, *European Commission*, ISMERI EUROPA, May.
- WORLD BANK (2013), Unemployment, Youth Total (% of Total Labor Force Ages 15-24), [<http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS/countries/IW-EU-TR?display=graph>], (24.12.2013).

Sosyal Güvenlik Mevzuatına Göre Devamlı ve Geçici İşyerlerinde Asgari İşçiliğin Saptanmasına Yönelik Denetim¹

Inspection in Permanent and Temporary Workplaces for Detection of Minimum Labour According to the Social Security Legislation

Ö. Hakan ÇAVUŞ*

ÖZ

Sosyal güvenliğin denetimi çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak, haksız rekabeti önlemek, SGK'nın prim kaybını en aza indirmek, sosyal tarafları bilinçlendirmek gibi amaçlarla yapılan kamusal dış denetim yöntemidir. Bu bağlamda, asgari işçilik incelemesi ise kendine özgü kıstasları, yöntemleri olan detaylı bir denetim türüdür. Sosyal güvenlik sistemi içinde asgari işçilik özellikle kayıt dışı istihdam ile mücadelede etkili araçlardan birisidir. Asgari işçilik uygulaması özel bina inşaatları, ihale konusu işler ve devamlı işyerleri kapsamında uygulanır. Bu kapsamda SGK tarafından belirlenen hesaplama yöntemleri ile işin yürütümü için gereken en az işçilik (eksik işçilik) tutarı hesaplanmakta ve bu tutar için gerekli prim miktarı işverenlerden tahsil edilmektedir. Bu makalede asgari işçilik tespit yöntemleri incelenmiş ayrıca özel bina inşaatları, ihale konusu işler ve devamlı işyerleri açısından asgari işçiliğin uygulama esasları üzerinde durulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Sosyal güvenlik, asgari işçilik miktarı, sosyal güvenlik müfettişi, denetim

ABSTRACT

The inspection of social security is an external public audition method which is made with the deeds such as, to ensure the employees' social security rights, to prevent unfair competition, to minimize the loss of premium earning of the SSI, to raise awareness at the social partners. In this regard, the minimum labour inspection is a specific method of inspection with its particular specialities and detailed inspection methods. The minimum labour inspection in the social security system is an effective audition tool specifically to combat unregistered employment. The minimum labour practice is being implemented for the private constitution businesses, the tender jobs and at the permanent workplaces. In this context, the minimum labour, which is needed for the execution of the work (the required missing workmanship) is being calculated by the SSI with specified calculation methods and the premiums for these amount is being collected from the employers. In this article, the minimum labour inspection methods are being examined and the application principles of the minimum labour inspection at the tender jobs and permanent workplaces are being investigated.

Keywords: Social security, minimum labour amount, social security inspector, inspection

*Yrd. Doç. Dr., İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, Turizm Fakültesi,
ozgurhakan.cavus@ikc.edu.tr

¹ Bu makale "Sosyal Sigortalar Kurumu Tarafından Yapılan Dış Denetim" başlıklı doktora tezimde konuyla ilgili son değişiklikler çerçevesinde önemli ölçüde güncellenerek düzenlenmiştir.

GİRİŞ

Asgari işçilik uygulaması², SGK'nın; çalışan sigortalı sayısını, çalışma gün sayısını ve prime esas kazanç tutarlarını belli koşulların varlığı durumunda re'sen hesaplamasını ifade etmektedir. Asgari işçilik önceki uygulama şekli olan ölçümleme sistemine benzese de aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır (Ozanoğlu,1987: 5-6, Güzel ve Okur, 2012: 160, Centel, 1987: 159).

Asgari işçiliğin “ölçümleme” ismiyle anılan ilk uygulaması, 01.07.1946 tarihli 4772 sayılı İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu'nun 47. maddesinin son fıkrası ile yapılan düzenleme ile hayata geçmiştir. Söz konusu Kanun'un 47. maddesinin son fıkrasında “Bordro ve bildirimler vaktinde verilmezse veya belge sayılmaya elverişli görülmezse İşçi Sigortaları İdaresi günlük kazançlar toplamını uygun göreceği yol ve usullere göre ölçümler” şeklindeki hüküm asgari işçiliğin temelini oluşturmuş ve ölçümleme uygulaması 09.08.1987 yılına devam etmiştir (Başarı ve Tezmen, 1957: 566). Daha sonra 08.12.1993 tarihinde yürürlüğe giren 3917 sayılı Kanun³ ile ölçümleme uygulaması yürürlükten kaldırılmış yerine “asgari işçilik” sistemi getirilmiştir.

4792 sayılı Kanun'un 6. maddesine 3917 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile eklenen fıkra ile asgari işçilik uygulamasının temel dayanakları açıkça belirlenmiştir⁴ (Karakaş ve Karakaş, 2007: 2). Daha sonra SSK'nın 16-86 ek sayılı genelgesinde açıklanan inşaat işyerleri ve ihale konusu işler için asgari işçilik uygulaması 16-95 ek sayılı genelge ile 01.01.1994 tarihi itibarıyla başlatılmıştır. SSK'nın 17.11.1995 tarihli 16-118 sayılı

² Asgari işçilik uygulaması, yalnızca SGK'ya bildirilmesi gereken işçilik tutarının altında işçilik bildirmiş olan işyerleri için müfettiş incelemesi yapılmasına ancak yeterli işçilik bildirimi yapan işverenlerin ise müfettiş incelemesi yapılmadan ilişiksizlik belgesi verilmesine yönelik bir ön inceleme uygulamasıdır (Kızılot, 1996:1449). Asgari işçilik ile ilgili yapılan tanımların en ortak özelliği, SGK tarafından yapılacak ön değerlendirme veya Müfettiş incelemesi sonucu bildirim eksikliği bulunan işverenlerden, bildirim eksikliği tutarı kadar asgari işçilik uygulaması adı altında sigorta priminin tahsil edilmesidir. Bu açıdan asgari işçilik sistemi, re'sen prim hesaplama yöntemi olarak da adlandırılabilir (Apaydın, 2000:1).

³ Söz konusu Kanun 08.12.1993 tarih ve 21782 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

⁴ Söz konusu maddeye göre, Sigorta Müfettişlerinin, işverenin SSK'ya, emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptamaları halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının, Sigorta Müfettişi raporuna dayanılarak SSK tarafından re'sen hesaplanacaktır.

genelgesinde asgari işçilik uygulaması “dosya memurunca, işveren dosyası üzerinde bir ön değerlendirme yapılmasına ve bu ön değerlendirme sonucu dosyası incelenen işveren işlemlerinin sigorta müfettişi incelemesine sevk edilip edilmeyeceğinin belirlenmesine yönelik bir işlemidir. SSK tarafından re’sen prim alınmasına ve alınacak prim tutarının saptanmasına yönelik bir işlem değildir” şeklinde tanımlanmıştır.

Asgari işçilik uygulamasının iki temel amacı bulunmaktadır. Bunlardan ilki; SGK’nın prim kayıp ve kaçaklarını asgari düzeye indirerek prim tahsilatını arttırmaktır. İkincisi ise düzenli prim ödeyen işverenler ile düzenli prim ödemeyen veya hiç prim ödemeyen işverenleri birbirinden ayırt etmektir. Bunların dışında ayrıca kapsamdan çıkarılan tüm işyerlerinin teftişinin yarattığı güçlüğü önüne geçilmesi⁵ de asgari işçiliğin amaçları arasında sayılabilir (Özkan ve Tezel, 2004: 16).

04.10.2000 tarihinde yürürlüğe giren 616 sayılı KHK’nın 15/e maddesi ile işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını saptamak yetki ve görevi SSK Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığına verilmiştir⁶. Daha sonra 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun’un 85/1. maddesiyle SGK Müfettişlerine yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşünün alınması gibi unsurları dikkate alarak işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısını, çalışma süresini veya en az işçilik miktarını saptayabilmek yetki ve görev verilmiştir.

⁵ 506 sayılı Kanun döneminde Kanun kapsamından çıkarılacak işyerlerine ilişkin tüm işyeri dosyaları için işlem den kaldırılmadan önce Sigorta Müfettişleri tarafından inceleme yapılmakta ve ancak bu inceleme sonucunda işyeri dosyası işlem den kaldırılmaktaydı.

⁶ 4792 sayılı Kanun’un 3917 sayılı Kanun’la değişik 6.maddesi 04.10.2000 tarih ve 24190 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak 4.10.2000 tarihinde yürürlüğe giren 616 sayılı KHK’nın 66. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. 616 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve iptal nedeniyle yeniden düzenlenme yapılması için tanınan bir yıllık sürenin dolduğu 11.10.2001 tarihine kadar da yasal bir düzenleme yapılmadığı için o tarihlerde Sigorta Müfettişlerinin asgari işçilik miktarının tespitine yönelik denetim yapma ve bu denetim sonucu düzenlenen raporlara dayalı Kurum tarafından re’sen prim tahakkuk etme yetkisi yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak daha sonra Y.HGK. 21.11.2001 tarih, E.2001/21-965, K.2001/1038 sayılı kararından itibaren diğer bu konuda Hukuk Dairelerinin Kararları zamanla SGK lehine dönmüştür. Daha sonra 06.08.2003 tarih ve 25191 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak 06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanun’un 79. ve 130. maddelerinde yapılan değişiklikle 2000-2003 yılları arasındaki dönemindeki asgari işçiliğin yasal dayanağında meydana gelen boşluk giderilerek asgari işçilik uygulaması ile ilgili esaslar yeniden düzenlenmiştir (Kurt, 2003: 223-224)

I- DENETİM VE TEFTİŞ KAVRAMLARI

Denetim; gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmaktır. Ayrıca denetim kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreçtir. Denetim, örgütün önceden saptanan standartları ne oranda gerçekleştirdiğini ölçmeye, gerekli düzeltmeleri yapmaya yönelik bir işlev olduğu için de bu anlamıyla bir performans ölçümüdür⁷ (Akpınar, 2006: 15). Denetleme ise genel olarak hesap işlemlerinin önceden belirlenen kurallara, prensiplere ve kanunlara uygunluğunun araştırılmasını veya kendi muhasebesini yapmak anlamına gelir (Aktuğlu, 1996: 2-3).

Teftiş; bir makam adına, o makam tarafından görevlendirilen ve teftiş işiyle yetkili elemanlarca yürütülür ve gerek görüldükçe ve belirsiz zamanlarda yapılır. Teftiş sırasında inceleme-karşılaştırma yöntemlerinin yanısıra teftiş edilen birimin tüm özellikleri araştırılır, faaliyet alanı belirlenir, çalışma koşulları değerlendirilir (MGB, 1990: 20).

Türk idari sisteminde teftiş adını alan denetim türü, genel olarak soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesi şeklinde uygulanmaktadır. Ayrıca teftiş, yapıp bitirilmiş faaliyet ve işlemlerle ilgili olarak yapılır. Denetim ise, idarenin etkin çalışmasını sağlayarak verimliliği artırıcı yöndeki faaliyetleri kapsayan bir anlam taşır ve denetim çoğunlukla süreklilik gösteren ve halen yapılmakta olan faaliyet ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılır. Teftiş sonunda hatalı işlem ve uygulamalar belirlenerek açık ihmal ve suç oluşturan fiillerin tespit edilmesi halinde müfettiş tarafından durum adına hareket ettiği makama veya ceza uygulayıcılara bildirir ayrıca açıkça suçu sabit görülenler müfettiş tarafından re'sen görevlerinden alınabilir (Tortop, İsbir vd., 1993: 159).

⁷ Genel anlamda denetim; işlemlerin yasal, bilimsel ve düşünsel yöntemlerle önceden belirlenen standartlara göre, işlemlerin ve varolan uygulamaların, bu kurallara uygunluğunun araştırılması, uyumsuzlukların saptanması ve giderilmesi için yapılan incelemeler şeklinde tanımlanabilir (Maliye HUD, 1999: 3, Erdoğan, 1998: 53).

Genel anlamda teftiş ve denetim⁸, hem devlet teşkilatının, hem de özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş kuruluşların, işyerlerinin, hukuka uygun olarak işleyip işlemediklerinin yetkili organlarca araştırılmasıdır (Taymaz, 1982: 4, İsbir, 1977: 5).

Sosyal güvenliğin denetimi, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanması sağlayarak sigortalı, işveren ve SGK ilişkilerini düzenlemek, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasını sağlamak, sigortasız işçi çalıştıran, prime esas kazanç ve prim ödeme gün sayıları eksik bildirilen işyerlerinde inceleme yaparak; çalışanların sosyal güvenlik haklarının kullanılması sağlamak ve SGK'nın prim kaybını önleyerek haksız rekabeti azaltmak, haksız çıkarları önleyip caydırıcılığı egemen kılmak, eğitime katkıda bulunmak, hizmetlerin gereğince ve zamanında hak sahiplerine ulaştırılmasını sağlamak suretiyle sosyal güvenliğe olan güveni pekiştirmek anlamına gelmektedir (Çavuş, 2003: 47).

II- ÖLÇÜMLEME UYGULAMASI

506 sayılı Kanun'un 3395 sayılı Kanun değişikliğinden önce yürürlükte bulunan ve ölçümleme⁹ sebeplerini belirleyen 79/2. maddesi kapsamında Çalışma Bakanlığınca çıkarılan 19.02.1965 tarihli 915-22/1232 sayılı genelgedeki ölçümleme esaslarına göre işlem yapılmış ve Bakanlar Kurulunun 06.04.1972 tarih ve 7/4209 sayılı kararnamesi ile SSİT yürürlüğe girmiştir¹⁰. 915-22/1232 sayılı genelgenin 23. maddesine göre ölçümleme; kanuni sebeplerin varlığı halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının bulunmasına ilişkin bir işlem olarak tanımlanmıştır (Cuhruk, Çolakoğlu vd., 1977: 697). Ölçümlemenin hangi hallerde yapılacağı konusunda dört temel kıstas sayılmıştır.

⁸ Denetim kavramının bir diğer yönü de muhasebe denetimidir. İşletmeler tarafından açıklanan bilgilerin güvenilir ve doğru olması işletme ile ilgili pek çok kişi ve kuruluş tarafından büyük önem taşıdığı için bu bilgilerin mutlaka denetimden geçmiş olması zorunluluğu ortaya çıkmak tadır (Çavuş, 2003: 7-8).

⁹ Ölçümleme sözcüğü, ölçme sözcüğünden türetilmiş olup bir nesnenin boyutlarının, miktarının veya başkaca nicelik veya niteliğinin belirli bir yöntem içinde belirtilmesi anlamına gelmektedir. SSK uygulamasında ölçümleme, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının işin niteliğine göre belli yöntemlerle hesaplama olarak eş anlamda kullanılmıştır (Cuhruk, Çolakoğlu vd., 1977: 697).

¹⁰ Söz konusu Tüzük 14.04.1972 tarih ve 14159 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu kıstaslardan birincisi, aylık sigorta prim bildirgelerinin, üç aylık sigorta prim bordrolarının ve sigortalı hesap fişlerinin tüzükte belirtilen usul ve esaslara göre düzenlenmemesi, ikincisi, belgelerin süresinde SSK'ya verilmemesi, üçüncüsü, belgelerin dayandığı kayıtların belgelerde yazılı olanları doğrulayıcı nitelikte görülmemesi ve dördüncüsü de belgelerde yazılı olanları doğrulayacak kayıt ve belgelerin gösterilmemesidir (SSK Genel Müdürlüğü, 1976: 83-86).

Ölçümleme sistemi, 3395 sayılı yasa ile 09.07.1987 tarihinden itibaren¹¹ yürürlükten kaldırılmış yerine 3395 sayılı Kanun'la 506 sayılı Kanun'un 79. maddesinin değiştirilmesi sonucu re'sen düzenleme yetkisinin fiilen veya kayden tespit unsuruna dayanan bir sistem getirilmiştir (Ernam, 1992: 376-377 ve Özdamar, 2007: 23).

¹¹ Ölçümleme sisteminin 9.7.1987 tarihinden önceki uygulamalarını iki ana başlık altında inceleyebiliriz (Kurt, 1996: 70 vd): 1)17.07.1964-29.06.1978 tarihleri arasında yürürlükte bulunan uygulama: Bu uygulamada, işverenin bir ay içinde çalıştırdığı sigortalıların sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile sigorta primlerini gösteren ve niteliği, usul ve esaslarıyla verilme süreleri hazırlanacak tüzükte belirtilecek olan kayıt ve belgelerin Kuruma verilmesi zorunludur. İşverenin bir ay içinde çalıştırdığı sigortalıların sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile sigorta primlerini gösteren belgeler, ilgili SSİT'de belirtilen usul ve esaslara göre düzenlenmez veya vaktinde Kuruma verilmezse, bu belgelerin dayandığı kayıtlar, belgelerde yazılı olanları doğrulayıcı nitelikte görülmezse, belgelerde yazılı olanları doğrulayacak kayıt ve belgeler getirilmezse, Kurum, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamını hazırlanacak tüzükteki usul ve esaslara göre ölçümler. Yani Kurum, ancak sigortalıların sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile sigorta primlerini gösteren belgeleri tüzükte belirtilen usul ve esaslar dahilinde düzenlenmez ve ihtara rağmen vermez ise ölçümleme yapılır. Yani ölçümleme ancak, işverenin sigorta prim belgelerini usulüne uygun olarak düzenlememesi durumunda yapılabilecektir.

2)29.06.1978 tarih ve 2167 sayılı yasa ile 506 sayılı yasanın 79. maddesinde değişiklik yapılmasından sonraki uygulama : Burada getirilen yeni düzenleme ile ölçümleme sistemi, "Her türlü inşaat, tamirat, tadilat, tesisat ve benzeri işleri yapan işverenler tarafından birinci fıkra gereğince düzenlenen belgeler ile Kuruma bildirilen kazançlar 135. maddenin (B) bendine göre çıkarılan tüzük uyarınca Kurumca hesaplanacak kazançlar toplamının %70' inden az olmadığı takdirde, prim belgelerinin dayandığı kayıtlar bu belgelerde yazılı olanları doğrulayıcı nitelikte sayılır ve ayrıca işveren ile varsa araçlara ait kayıtların gösterilmesi istenilmeyebilir. Prim belgelerinde kazançlar tutarı kurumca hesaplanacak kazançlar toplamının % 70' inden az olduğu takdirde işveren ve araçlara ait kayıtlara bakılmaksızın kurumca hesaplanan kazançlar toplamı üzerinden işlem yapılır." şeklinde yumuşatılarak spek tutarının % 70'ini ödeyen işveren iyi niyetli kabul edilerek ölçümleme dışında bırakılmıştır. Böylece, özellikle, inşaat sektöründe düzenli prim ödeyen işverenler ile düzenli prim ödemeyen işverenlerin birbirinden ayırdedilebilmesi ve düzenli prim ödemeyenlerin etkin bir şekilde takip edilmesi amaçlanmıştır.

III- ASGARİ İŞÇİLİK UYGULAMASI

Ölçümleme uygulamasından asgari işçilik uygulamasına geçişin birçok önemli nedeni bulunmaktadır. Ölçümleme uygulamasının 1987 yılında kaldırılmasıyla birlikte özellikle inşaat ve ihale konusu işyerlerinde sigortasız işçi çalıştırılması hızla yaygınlaşmıştır. Bu dönemde SSK'nın müfettiş sayısının oldukça az oldu için işyerlerinde fiili incelemeler (yerel denetimler) yapılamamış ve işyeri kayıtlarının incelemelerinde ise işverenlerin sadece beyanları esas alınarak işlemler yapılmıştır. Yine idari para cezalarının güncellenmemesi cezaların caydırıcı olma fonksiyonunu ortadan kaldırmıştır. Bu olumsuzluklar nedeniyle SSK denetimlerini öncelikle inşaat ve ihale konusu işlerin üzerine yoğunlaştırmıştır. Yine bu dönemde 506 sayılı Kanun kapsamında çıkarılan işyeri dosyalarının tamamı zorunlu ancak çok gereksiz şekilde müfettiş incelemesi yaptırılarak işleminden kaldırılmaktaydı. Ayrıca özellikle kamu kurumlarına ihale yoluyla iş yapan müteahhitlerin ihale makamlarından teminatlarını alabilmeleri için 506 sayılı Kanun'un 83. maddesi uyarınca 01.03.1965 yılından beri uygulandığı üzere, SSK'dan ilişiksizlik belgesi almaları zorunludur. Asgari işçilik uygulamasına geçilmeden önce, ihale konusu her iş bittikten sonra işveren kayıtları Sigorta Müfettişi tarafından yine zorunlu olarak incelenerek düzenlenen müfettiş raporu sonucunda işverene SSK tarafından teminat çözmeye yönelik ilişiksizlik belgesi verilmekteydi. Bu nedenlerden dolayı 3917 sayılı Kanun ile Sigorta Müfettişlerinin çalışma usul esaslarında yapılan değişikliklerin uygulamayı da değiştirmesinin etkisiyle 01.01.1994 tarihinden sonra biten özel bina inşaatları ile ihale konusu işleri kapsayacak şekilde asgari işçilik uygulaması sistemine geçilmiştir (Özdamar, 2007: 35-36).

4792 sayılı Kanun'un 6. maddesine 3917 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile eklenen fıkraya göre, Sigorta Müfettişlerinin, işverenin SSK'ya, emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptamaları halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının, Sigorta Müfettişi raporuna dayanılarak Kurumca resen hesaplanacağı ve buna göre bulunacak sigorta primlerinin 506 sayılı Yasanın 80. maddesine göre tahsil olunacağı, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının, yapılan işin

niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji¹², işyerinin büyüklüğü¹³, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak Sigorta Müfettişince¹⁴ saptanacağı yönünde düzenlemeler yapılmıştır¹⁵. Maddede yer alan “gibi unsurlar” ifadesi Müfettişin, maddede sayılanlarla bağlı kalmayarak diğer benzer hususları da göz önünde bulunduracağı anlamına gelmektedir (Saraç, 1998: 236). Madde kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan en az işçilik miktarı sırasıyla; 1-Yerel denetim ve nitelik - nicelik tespit tutanaklarına göre¹⁶, 2- Benzer (emsal) işletmelerden tespit edilecek

¹² İşyerinin teknolojisi, işyerinde çalıştırılacak sigortalı sayısını etkilemektedir. Düşük teknolojinin kullanıldığı işyerlerine kıyasla ileri teknoloji kullanan işyerlerinde daha az sürede ve daha az işçi çalıştırılması söz konusudur.

¹³ İşyerinin büyüklüğü, işyerinde yapılan işin hacmen büyüklüğü olarak anlaşılmalıdır. Büyük olan işyerlerinde küçük olan işyerlerine oranla daha fazla işçi çalıştırılması genel kabul görmüştür.

¹⁴ Sigorta Müfettişleri asgari işçilik incelemesi yaparlarken, kayıt ve belgelerden saptanan aylık bilgilere göre; çalıştırılan gün işçi sayısının, sigortalılara ödenen ücretlerin ve prim ödeme gün sayısının; işin yürütümü için gerekli olan en az; çalıştırılması gereken gün işçi sayısı, sigortalılara ödenmesi gereken ücretler ve prim ödeme gün sayısı yönünden yapacakları karşılaştırmalarda çarpıcı farklılıklar görmeleri ve işverence de konuya açıklık getirilememesi halinde 3917 sayılı Kanuna göre inceleme yoluna gideceklerdir. (En az işçi sayısı, ücret ve prim ödeme gün sayısının birindeki noksanlık inceleme nedeni sayılacaktır.) İnceleme, yapılacak karşılaştırmalar sonunda, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçi sayısı, ücret ve prim ödeme gün sayısı bakımından noksanlığı bulunan aylar için söz konusu olacağından, inceleme, teftiş süresinin tümüne değil, noksanlığı saptanan aylar için yapılması gerekmektedir (Taş ve Kurt, 2000:82).

¹⁵ Yapılan düzenleme ile sigortasız işçi çalıştırma, prime esas kazancın ve prim ödeme gün sayılarının noksan gösterilmesi konularında daha etkin bir denetimin gerçekleştirilmesi amacıyla Sigorta Müfettişlerine bazı koşullarda ve bazı yöntemleri kullanarak bir işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısını, çalışma süresini (prim ödeme gün sayısını) ve en az işçilik miktarını saptama yetkisi tanınmıştır.

¹⁶ İşyerlerinde düzenlenen yerel denetim tutanakları, işin yürütümü için gerekli olan en az işçi sayısının, sigortalılara ödenen ücretlerin ve çalışma süresinin saptanmasını sağlayabilen belgelerdir. İşyerinde yapılan tespitler sonucu birden fazla tutanak düzenlenmiş ise; kapasite, fiili üretim ve teknoloji uygunluğu bulunan ve incelenen aya en yakın düzenleme gününü taşıyan tutanak dikkate alınmaktadır. İncelenen aya göre sonraki bir tarihi taşıyan tutanağın uygulanması gerektiğinde, en düşük günlük kazancın prime esas asgari günlük kazançtan az olmamak kaydıyla İş Kanunu'na göre saptanan asgari ücretten az olması durumunda, asgari ücret esas alınmaktadır. İncelenen ayda birden çok düzenlenmiş tutanak varsa, işçi sayısının fazla olduğu tutanak uygulanmaktadır. Ayrıca Mevsimlik işlerde, çalışmanın daraldığı sürede düzenlenmiş tutanaklar, çalışmanın genişletildiği dönem için kullanılmayacağı gibi, çalışmanın yoğun olduğu (genişletildiği) sürede düzenlenmiş tutanaklarda çalışmanın daratıldığı süreye yapılacak işlemlerde uygulanmamaktadır (SSK STKB, 1998: 3).

bilgilere göre¹⁷, 3- Meslek kuruluşu¹⁸ veya kamu kuruluşlarından¹⁹ alınan bilgilere²⁰ göre ve 4- Diğer bilgilerin²¹ esas alınması yoluyla saptanmaktadır

- ¹⁷ Benzer (emsal) işletme olarak, nitelik ve nicelik olarak aynı özellikleri taşıyan kapasite ve fiili mal veya hizmet üretimleri birbirine yakın olan işyerleri arasından seçilecek en az iki işyerinden SGK'ya bildirilen prime esas kazançlar ve işçi sayıları esas alınarak işin yürütümü için gerekli olan en az işçilik miktarının saptanması olanaklıdır. Benzer işletmelerin özellikleri şunlardır: a) Aynı Çevrede Bulunması: Değişik yerlerde kurulu işyerlerinde çalıştırılan işçi sayısı ve ücretlerinin farklılık göstermesi olası olduğundan doğru değerlendirme yapılmasına engel olabilir. Bu nedenle, benzer işletmelerin aynı çevreden (ilçe veya il bazında da olabilir) seçilmesine özen gösterilmektedir. b) Üretilen Mal veya Hizmetin Aynı Cins Olması: Emsal olarak alınabilecek benzer işletmelerin aynı çeşit mal veya hizmet üreten işyerleri niteliğinde olması gerekmektedir. c) Üretim Araç Sayıları ve Teknoloji Denkliği: Mal veya hizmetin üretiminde kullanılan makine, araç ve gereçler işyerinin üretim kapasite ile doğru orantılıdır. Bu nedenle makine, üretim araç ve gereçlerindeki sayısal ve teknolojik farklılıklar çalıştırılan işçi sayısında ve ücret miktarlarında önemli farklılık yaratacağından mal veya hizmet üretim araçlarının denk olmadığı işyerleri benzer işletme olarak kabul edilmemektedir. d) Mal veya Hizmet Üretim Kapasite ve Gerçekleşen Üretimin Denk Olması: Üretim kapasitesi veya çıktı ürün miktarı birbirine tam eşit işyerlerinin bulunması mümkün olmadığından emsal işyerlerinin işçi sayısının ve ödenen ücretlerin tespitinden başka mal ve hizmet üretimlerinde, kapasite denkliği esas olmakla birlikte, fiili üretimleri de mutlaka göz önünde bulundurulmaktadır. Ayrıca benzer işletmelerin, prim belgelerini SSK'ya sürekli ve düzenli veren, sigortalı sayılarında hızlı azalış çöğalma olmayan, her sigortalı için aylık tam gün çalışma bildirilen ve yerel denetimlerde kaçak sigortalısına rastlanmayan ve olanaklı ise toplu sözleşme hükümlerinin uygulandığı işyerleri arasından seçilmesine özen gösterilmektedir (SSK STKB, 1998: 5). Benzer işletme olarak seçilen iki işyerinden incelemesi yapılan ay dahil geriye doğru bir yıl içinde Kuruma verilen prim belgelerinde (aylık sigorta prim bildirgesi ve aylık sosyal güvenlik destek prim bordrosu) gösterilen; a) Prime esas en yüksek kazançlar toplamı, b) En fazla işçi sayısı ve belirlenen en az prime esas günlük kazançtan az olmamak kaydıyla İş Kanunu gereğince saptanan asgari günlük kazancın 30 günlük tutarı, karşılaştırılmak suretiyle fazla olan miktarlar nazara alınarak; her iki işyerinden yukarıda belirtilen biçimde hesaplanan aylık tutarlar toplamının ikiye bölünmesi sonucu bulunacak miktar, incelemesi yapılan ayda işin yürütümü için gerekli olan en az işçilik olarak kabul edilmektedir (Taş ve Kurt, 2000: 83).
- ¹⁸ Meslek kuruluşları olarak; meslek odaları, ticaret odaları, sanayi odaları, sendikalar, meslek dernekleri sayılabilir.
- ¹⁹ Kamu kuruluşları olarak; Bakanlıklara ve genel müdürlüklere bağlı bölge ve il müdürlüklerini, vergi dairelerini, belediyeleri v.b. ve üniversiteleri sayabiliriz.
- ²⁰ Bilgi ve görüşüne başvurulacak kuruluştan; işyerinin adresi, yapılan işin niteliği, işyerinin büyüklüğü (makine, araç ve gereçleri, teknolojisi, m2 kullanım alanı), saptanabileceği takdirde günlük birim üretim kapasitesi, gerçekleştirildiği kayıtlardan saptanan günlük, haftalık, aylık, yıllık veya belirli süredeki birim üretim miktarı ve gerekli görülen diğer bilgiler belirlenerek, işin yürütümü için gerekli olan en az gün işçi sayısı, çalışma süresi (prim ödeme gün sayısı) ve günlük ücret tutarının en az ne kadar olması gerektiği sorulmaktadır (Taş ve Kurt, 2000: 83). Alınan bilgilere göre şu değerlendirmeler yapılır : a) Günlük Çalıştırılacak En Az İşçi Sayısının Bildirilmesi Hali : İnceleme dönemi aylarında çalıştırılması gereken en az gün işçi sayısı bildirilmekle birlikte en az gün işçilik tutarı bildirilmemiş olabilir. Bu durumda belirlenen prime esas asgari günlük kazançtan az olmamak kaydıyla İş Kanununa göre saptanan günlük asgari ücretin gün işçi sayısı çarpımı sonucu bulunacak miktar, işin yürütümü için gerekli olan en az gün işçilik tutarı olarak değerlendirilmektedir. b) Günlük En Az Prime Esas Kazancın (İşçilik Tutarının) Bildirilmesi Hali : İşin yürütümü için gerekli olan en az işçilik miktarının bir gün karşılığının bildirilmesi halinde, bu işçiliğin kaç işçinin çalışması karşılığı olduğu yolunda herhangi bir araştırmaya gidilmesine gerek bulunmadığından, günlük asgari işçilik miktarının 30 ile çarpılması suretiyle hesaplanacak tutar, Kuruma aylık bildirilmesi gereken en az prime esas kazanç olarak değerlendirilmektedir (SSK STKB, 1998: 9-10).
- ²¹ İnceleme dönemi aylarında işin yürütümü için gerekli olan en az işçilik miktarının tespitinde, incelemesi yapılacak aydan önceki bir yıl içinde Kuruma verilmiş olan prim belgelerinde gösterilen; a) Prime esas en yüksek kazançlar toplamı ve b) En fazla işçi sayısı ve incelenen ayda geçerli olan en az prime esas günlük kazançtan az olmamak kaydıyla İş Kanunu gereğince saptanan asgari günlük ücretin çarpımının 30 günlük tutarı, karşılaştırılmak suretiyle fazla olan miktar, işin yürütümü için gerekli olan en az işçilik olarak kabul edilecektir (SSK STKB; 2000: 114-116). İşverence düzenlenip SGK'ya verilen işyeri veya işyeri devir bildirgesindeki bilgilere göre tespit yapıldığında iki durum söz konusudur. Bunlar (SSK STKB, 2000: 121-126).

(SSK STHB, 1998: 2 vd ve Çolak, Öztürk vd., 2007: 46-50 ve SSK STKB, 2000: 335-339).

SSK'nın 17.11.1995 tarihli ve 16-118 Ek sayılı genelgesine göre, asgari işçilik uygulaması; dosya memurunca, işveren dosyası üzerinde bir ön değerlendirme yapılmasına ve bu ön değerlendirme sonucu dosyası incelenen işveren işlemlerinin Müfettiş incelemesine sevk edilip edilmeyeceğinin belirlenmesine yönelik bir işlemdir²². 3917 sayılı Kanun uyarınca, işverenlerin “emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarlarının” altında bildirimde bulunduğu saptandığında, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamı SGK tarafından re'sen hesaplanmaktadır²³ (Evcil, 2000: 111).

1. İşyeri Bildirgesinde Belirtilen En Az ve En Çok Günlük Kazançların Esas Alınması : İşyeri veya devir bildirgesinde yazılı en az ve en çok ücretlerin ortalaması ile sigortalı sayısı nazara alınmak suretiyle hesaplanacak günlük kazançlar toplamı ilgili ayda işin yürütümü için gerekli olan en az gün işçilik miktarı olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, en az ve en çok ücretlerin ortalamasının, İş Yasasına göre belirlenen asgari ücretten az olması halinde asgari ücret esas alınmaktadır.

2. İşyeri Bildirgesinde Günlük Kazançların Yazılmamış Olması Hali : İşyeri veya devir bildirgesinde günlük en az veya en çok ücretin yazılmamış olması durumunda, incelenen ayda geçerli olan prime esas asgari kazançtan az olmamak kaydıyla İş Yasasına göre belirlenen asgari ücret ve çalışan işçi sayısı esas alınmak suretiyle ilgili ayda işin yürütümü için gerekli olan en az gün işçilik tutarı hesaplanmaktadır.

3. İşyerinin Yasa Kapsamına Alınmasına Esas Olan Tespit Tutanağına Göre Saptama : İşyeri tespit tutanağına ile işyeri Kanun kapsamına alındıktan sonra tespit tutanağında yazılı sigortalı sayısı ile bu sigortalılara ödendiği tutanakta belirtilen ücretlerin en düşüğü esas alınarak hesaplanacak günlük kazançlar toplamı, işin yürütümü için gerekli olan en az gün işçilik miktarı olarak kabul edilmektedir. Saptanan en düşük ücretin, incelenen ayda geçerli olan prime esas asgari günlük kazançtan az olmamak kaydıyla, İş Yasası gereğince tespit edilen asgari ücretten az olmaması, az olması durumunda asgari ücret düzeyine göre hesaplanmaktadır.

22 16-118 sayılı genelgeye göre; dosya memuru, inşaat işleri ile ihale konusu işler için iş bitiminden sonra dosya üzerinde yaptığı bir değerlendirme sonucunda, Kurumca (ilgili meslek kuruluşlarının görüşleri doğrultusunda) belirlenen bir barajın üzerinde işçilik bildiriminde bulunduğunu gördüğü işverenlere ilişiksizlik belgesini hemen vermekte ve işyeri dosyasını tasfiye etmektedir. Bu barajın altında bildirimde bulunan işyerleri ise, barajın altına düşülmesinin sigortasız işçi çalıştırılmasından ve Kurumdan prim kaçırılmasından ileri gelip gelmediğinin araştırılması bakımından sigorta müfettişlerine aktarılmaktadır. Durumu Sigorta Müfettişlerine aktarılan işyerleri için bu kez yukarıda sözü edilen 3917 sayılı Kanun hükümlerine göre müfettiş incelemesi yapılmakta, müfettiş raporu sonucuna göre ilişiksizlik belgesi; ya başkaca bir işlem yapılmaksızın hemen verilmekte, yada müfettişçe asgari koşullarda resen saptanmış bulunan eksik bildirimle ilişkin prim tutarının tahsilinden sonra verilmektedir.

23 Buna göre; SGK'ya bildirilen prime esas kazançlar toplamının, ihaleli işlerde istihkak bedeline ve özel bina inşaatlarında da yaklaşık maliyet bedeline uygulanacak işçilik oranları sonucunda hesaplanan işçilik tutarından az olması durumunda Sigorta Müfettişi tarafından inceleme yaptırılması istenerek inceleme sonucu düzenlenecek rapora göre işlem yapılmaktadır. SGK'da tescilli bulunan veya herhangi bir şekilde SGK'ya ayrıca işçilik bildirilmiş olan ya da bu işe ilişkin olarak işçilik bildirilmemesi gereken işlerle, başka işyerlerine ilişkin faturalı işçiliklerde söz konusu olabilmektedir. Bu bakımdan, inceleme yaptırılması yolundaki değerlendirme sırasında işçilik ücreti oranları, istihkak bedeline veya yaklaşık maliyet bedeline % 25 indirimli oran uygulanması 26.02.1995 tarih ve 22214 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 12 seri Nolu Genel Tebliğ ile öngörülmüştür. Ancak, istihkak miktarına veya maliyet bedellerine uygulanacak bu %25 indirim oranı, Müdürlük tarafından yapılacak ilk değerlendirme aşamasında dikkate alındığından Sigorta Müfettişlerince yapılacak incelemelerde dikkate alınm.

SGK'nın prim kayıp ve kaçaklarının en önemli nedenlerinden bir tanesi de kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı İstihdamla Mücadele Projesinde (KADİM) kayıt dışı istihdam, “kendi adına ya da bağımlı çalışanların çalışmalarının ve/veya elde ettikleri ücret ve kazançların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına (vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumları vb.) hiç bildirilmemesini ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesi” şeklinde tanımlanmıştır²⁴.

Günümüzde kayıt dışı istihdamla mücadele çerçevesinde kayıt dışı istihdam türleri aynı zamanda asgari işçiliğin uygulanmasını gerektiren kanuni nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde kayıt dışı istihdam türlerini üç ana başlık altında toplayabiliriz. Bunlar: 1) Çalışmaları kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmeyenler, 2) Çalışmaları kamu kurum ve kuruluşlarına eksik bildirilenler ve 3) Mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmalar şeklindedir (Karararşlan, 2010: 24-51 ; Parin, 2014: 34-44). İlk sırada yer alan, çalışmaları kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmeyenlere örnek olarak; yabancı kaçak işçileri, çocuk işçileri, SGK'dan gelir ya da aylık alanları, işsizlik ödeneği alanları, yeşil kart gibi sosyal yardım veya hizmetten yararlananları ve işverenleri tarafından çalışmaları bildirilmeyenleri sayabiliriz. Kayıt dışı istihdamın ikinci şekli olan çalışmaları kamu kurum ve kuruluşlarına eksik bildirilenleri de; prim ödeme gün sayıları ve ücretleri eksik bildirilenler, deneme süresinde kayıt dışı çalışanlar, bir kamu kurumuna kayıtlı olup diğerine kayıtlı olmayanlar, ilk işlerinde kayıtlı olup diğerine kayıtlı olmayanlar şeklinde sıralayabiliriz. Kayıt dışı istihdamın üçüncü şekli olan mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmaları; vergiden muaf tutulanların faaliyetleri ve standart dışı çalışmalar (evden çalışma, tele çalışma) şeklinde ayırabiliriz (Karadeniz ve Yereli, 2004: 73-77; Karaarşlan, 2010: 25, 50).

A- Özel Bina İnşaatlarıyla İhale Konusu İşlere Ait İşyerlerinde Asgari İşçilik Denetimi

1- Özel Bina İnşaat İşyerlerinde Asgari İşçilik Miktarının Tespiti

5510 sayılı Kanun'un 85. maddesi ile gerçek veya tüzel kişilerce yapılan özel nitelikteki inşaat işlerinden dolayı bu işleri yapan işveren tarafından

²⁴ KADİM projesi ile ilgili Başbakanlık Genelgesi ve eki projenin içeriği 04.10.2006-26309 tarih-sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığının SGK tarafından araştırılacağı hüküm altına alınmıştır. Özel bina inşaatlarında asgari işçilik uygulamasının esasları Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin (SSİY) 118. maddesinde ve ayrıca SGK'nın 2013-11 sayılı "İlişiksizlik Belgesi" konulu genelgesinde de düzenlemeler yapılmıştır.

Özel bina inşaatları için SGK'ya bildirilmesi gereken en az işçilik miktarının tespiti iki aşamadan oluşmaktadır. Bunlardan ilki SSİY'nin 111/1. maddesine göre, Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü/Merkez Müdürlüğü bünyesinde bulunan Prim Tahakkuk ve Tahsilat Servislerinde görevli memurlarca yapılan ön inceleme ikincisi ise 2011-13 sayılı genelgenin 1. maddesine göre SGK Müfettişlerince yapılan asgari işçilik hesaplamasıdır. Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü bünyesinde bulunan Prim Tahakkuk ve Tahsilat Servislerinde görevli memurlarca asgari işçilik uygulamasına esas ön değerlendirme/inceleme diğer bir ifade ile SGK'ya bildirilmesi gereken en az işçilik miktarının tespiti için; inşaat ile ilgili olarak işyeri dosyasının inşaat bitmeden önce tescil edilmiş olması veya tescil edilmiş inşaat işyerinin yasal süre içinde SGK'ya bildirilmiş olması gerekmektedir. Bu şartları yerine getirmeyen inşaat işyerleri için Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü tarafından asgari işçiliğe esas ön değerlendirme işlemi yapılamaz. Bu nitelikteki inşaatlar için asgari işçilik uygulanması amacıyla SGK Müfettişlerine sevk edilir²⁵.

25 SGK'nın 2011-13 sayılı genelgesinin 7. maddesinde Müfettiş incelemesi gerektiği halde istisna tutulmuş haller açıklanmıştır. Genelgeye göre; hiç tescil edilmemiş veya tescil edilmiş olmakla birlikte hiç işçilik bildiriminde bulunulmamış olan ihale konusu işler ile özel nitelikteki bina inşaatı işyerleri ile ilgili olarak SGK Müfettişlerinin asgari işçilik miktarının tespiti gerekmekte ise de, gerek işverenlerin gecikmeden kaynaklanacak mağduriyetlerini önlemek gerekse gayri faal bu tür işyeri dosyalarının bir an evvel tasfiyesini sağlamak amacıyla, her halükarda işin 01.01.2004 tarihinden önce bitmiş olması kaydıyla, işverenlerin taahhütname vererek hesaplanacak tutarı gecikme zammı ile birlikte ödemeleri halinde Müfettiş incelemesi yaptırılmaksızın ilişiksizlik belgesi verilecektir. İşverenler tarafından fatura mukabili dışarıya yaptırılan işlerin varlığı nedeniyle inceleme talebinde bulunanlar ile inşaatın devamlı işyeri çalışanları ile yapıldığı yönünde beyanı olanlar hariç olmak üzere; Defter tutma yükümlülüğü olmayan işverenlere ait, tescilsiz veya tescilli olmakla birlikte hiç işçilik bildiriminde bulunulmamış 300 m² veya daha küçük (ticari, turistik, dinlenme amaçlı, anahtar teslimi usulünde yapılmamış) özel nitelikteki inşaatların bittiği yıla bakılmaksızın faaliyet döneminin erek yazışma yapılmak suretiyle gerekse inşaatın başlangıç ve bitiş tarihlerinin tespitinden sonra ünitece ön değerlendirme/araştırma işlemi yapılır. Ön değerlendirme/araştırma işlemi sonucunda bulunan fark işçilik tutarı, faaliyetin son ayına mal edilerek tahsil edilir.

İhbar, şikayet ve şüpheli durum olmaması halinde ilişiksizlik belgesi verilir. Ancak işverenlerce taahhütname verilmiş olmakla birlikte fark işçilik tutarının ödenmemesi halinde, 5510 sayılı Kanunun 88 ve 89. maddeleri gereğince tahsili yoluna gidilecektir.

Özel bina inşaatlarında asgari işçilik uygulamasına esas ön değerlendirme yapılabilmesi için; inşaatın başlama tarihi (ilk defa sigortalı çalışmaya başlanılan tarih)²⁶, inşaatın bitiş tarihi, inşaatın sınıfı ve grubu²⁷, inşaatın toplam alanı ve yapının tamamlanma oranı²⁸, uygulanacak birim maliyet bedeli ve uygulanacak işçilik oranıdır²⁹ (Özkan ve Tezel, 2004, 22). Bu bilgiler ışığında SGK'ya bildirilmesi gereken en az işçilik miktarının tespiti aşağıdaki formül kullanılarak bulunur.

Bina Maliyeti= Binanın Yüzölçümü x Birim Maliyet Bedeli Bildirilmesi Gereken En Az İşçilik Miktarı (SPEK tutarı)= Bina Maliyeti x İşçilik Oranı/100

SGK'nın 2011-13 sayılı genelgesine ve SSIY'nin 111. maddesine göre, asgari işçilik ön incelemesi bina inşaatının bittiği tarihten sonra yapılır. Ancak ön inceleme, inşaatın el değiştirmesi, inşaatın biten kısımları için işveren tarafından talep edilmesi ve benzeri hallerde bulunacak maliyet esas alınmak suretiyle inşaatın herhangi bir aşamasında da yapılabilir. Merkez Müdürlüğü tarafından yapılan ön araştırma sonucunda tespit edilen ve SGK'ya bildirilmediği anlaşılan asgari işçilik miktarı üzerinden bulunan prim tutarları inşaatın faaliyet devresinin son ayına mal edilerek tahakkuk ettirilir ve gecikme cezası/gecikme zammı da hesaplanarak

²⁶ Genel olarak inşaatın başlama tarihi inşaatın ilk defa 4/a kapsamında sigortalı çalıştırılmaya başlanılan tarihtir. İşverenin SGK tarafından esas alınan işe başlama ve bitiş tarihlerine itiraz etmesi halinde inşaatın başlama ve bitiş tarihleri SGK Denetmenlerince tespit edilir.

²⁷ 2011-13 sayılı genelgenin 6. maddesine göre, ruhsatı olmayan veya ruhsata aykırı yapılan yada SGK tarafından esas alınan yapı sınıf grubuna işveren tarafından itiraz edilmesi durumlarında inşaatların sınıf ve grubu SGK Denetmenlerince tespit edilir.

²⁸ Aksine bir durum olmadığı sürece inşaat ruhsatında yer alan yüz ölçü mü (m²) toplam inşaat alanı olarak dikkate alınır. İnşaat ruhsatının bulunmadığı veya inşaatın ruhsata aykırı yapıldığı durumlarda inşaatın yüzölçümü SGK Denetmenlerince saptanır.

²⁹ Birim maliyet bedeli ise her yıl Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından tebliğ olarak yayımlanan yapı yaklaşık birim maliyetleri esas alınır. Maliyet bedeline uygulanacak işçilik oranı ise SGK tarafından yayımlanan tebliğden yararlanılarak tespit edilir. En son asgari işçilik oranları listesi "Sosyal Güvenlik Kurumu Asgari İşçilik Tespit Komisyonunca Belirlenen Çeşitli İşkollarına Ait Asgari İşçilik Oranlarını Gösterir Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ" ile belirlenmiştir (01.03.2014 tarih ve 28928 sayılı Resmî Gazete). Ayrıca SSIY'nin 111/5. ve 6. maddelerine göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan ilgili tebliğlerde belirtilmemiş olan inşaatın ait birim maliyet bedeli, aynı tebliğlerde kayıtlı benzeri bir inşaatın birim maliyet bedeli üzerinden hesaplanabilir. Başladığı yıl içinde bitirilmiş olan inşaatın maliyetinin hesaplanmasında o yıl için tespit edilen, başladığı yıldan sonraki yıllarda bitirilmiş inşaatın maliyetinin hesabında ise bitirildiği yıldan önceki yıldan ait birim maliyet bedeli esas alınır.

ödenmek üzere işverene tebliğ edilir. İşveren, tebliğ edilen borcu tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödeyeceğini ve daha sonra SGK Müfettişlerince inceleme yapılmasını istenmeyeceğini yazılı olarak taahhüt ederse borç kesinleşir. İşlemler buna göre sonuçlandırılır. Merkez Müdürlüğünce yapılan ön araştırma sonucu hesaplanan borcun yapılan bir ay süreli tebligata rağmen ödenmeyeceğinin bildirilmesi veya tebligatta belirtilen sürede bildirimde bulunulmaması durumunda, asgari işçilik miktarının hesaplanması için SGK Müfettişlerince inceleme yapılır ve iş sonuçlandırılır. Ancak müfettiş tarafından incelemeye başlanmış olsa da işverenin borcunu ödeyeceğine ilişkin Merkez Müdürlüğüne yazılı olarak başvurması halinde inceleme durdurulur. En geç 15 gün içinde borcun ödendiğine ilişkin yazının SGK Müfettişine ulaşması üzerine, kontrol ve inceleme işleminden vazgeçilmiş sayılır ve yasal kayıt ve belgeleri işverene iade edilir. İşverenin borcu ödememesi durumunda ise incelemeye devam edilir. SGK Müfettişince işin yürütümü için gerekli olduğu saptanan asgari işçilik miktarının SGK'ya bildirilmediğinin anlaşılması halinde, bildirilmeyen tutar, hangi aya ait olduğu hususunda bir tespit varsa o aya, tespit yoksa faaliyette bulunulan son aya mal edilir.

2- İhale Konusu İşyerlerinde Asgari İşçilik Miktarının Tespiti

İhale konusu işlerde, işin yürütümü için gerekli olan en az işçilik miktarının hesaplanması ve fark işçilik gerekip gerekmediğinin saptanabilmesinde, işe başlama ve bitiş tarihleri, aylar itibariyle kuruma bildirilen sigorta primine esas kazançlar, yapılan inşaat işi ise sınıfı, grubu ve metrekare gibi ihale konusu işlerde kesin hakediş tutarı, geçici-kesin kabul tarihleri saptanmalıdır (Karakaş ve Karakaş, 2007, 34).

İhale konusu işyerlerinde de asgari işçilik denetimi yapılırken aynı özel bina inşaatı işyerlerinde olduğu gibi iki aşamalı işlem yapılmaktadır. Bunlardan ilki ünite tarafından ön inceleme yapılması ve ardından belli şartların varlığı halinde Müfettiş denetiminin yapılmasıdır. 5510 sayılı Kanun'un 85/2. maddesinde belirtilen kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan işlerden dolayı bu işleri yapan işveren

tarafından yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığı SGK tarafından araştırılır³⁰. SSİY'nin 110/1. maddesine göre, ünitece yapılacak araştırma; işin kesin kabulünün ya da geçici kabulünün noksansız olarak yapıldığı tarihten sonra ve işverene ödenmesi gereken KDV hariç, malzeme fiyat farkı ve akreditif bedeli dâhil toplam istihkak tutarına, işin asgari işçilik oranının %25 eksiği uygulanmak suretiyle yapılır. İlgili sigorta müdürlüğünce, alınan hakedişlere asgari işçilik oranının % 25 eksiltiyle uygulanması kadar bildirimde bulunmuş olması durumunda herhangi bir incelemeye gidilmeksizin işverene ilişiksizlik belgesi verilmektedir (Kurt ve Tezel, 2009: 552-553). SSİY'nin 111/4. maddesine göre, ihaleli işin birden fazla konuyu kapsıyor olması ve bünyesindeki her bir işin asgari işçilik oranı daha önce belirlenmiş olmak kaydıyla, ihale makamı tarafından her bir işe ait istihkak tutarlarının ayrı ayrı bildirilmesi hâlinde, araştırma işlemi, her bir işe ait asgari işçilik oranları dikkate alınarak yapılır. Her bir işe ait istihkak tutarının ayrı ayrı bildirilmemesi hâlinde ise, işverenin yazılı isteği üzerine araştırmada, bu işlerin en yükseğine ilişkin asgari işçilik oranı dikkate alınır. İşveren tarafından yapılan işlere ilişkin en yüksek asgari işçilik oranının³¹ uygulanmasının kabul edilmemesi durumunda işin asgari işçilik oranı Asgari İşçilik Tespit Komisyonu³² tarafından belirlenir.

30 Ayrıca SSİY'nin 110/2. maddesine göre, ihale konusu işin sözleşmesinde çalıştırılacak sigortalı sayısı belli ise, öncelikle bu sigortalıların kişi/gün sayısı üzerinden SGK'ya bildirilmiş olup olmadığı araştırılır. Bu araştırma sonucunda SGK'ya bildirilmeyen sigortalılar ile ilgili belgeler bir aylık süre içinde yapılacak tebligat ile işverenden istenir. Belgelerin verilmemesi veya eksik verilmesi hâlinde bu belgeler ünitece re'sen düzenlenir. İşin sözleşmesi ile SGK'ya yapılan bildirimler arasında bir eksikliğin bulunması hâlinde söz konusu eksikliğin ihale makamınca doğrulanması durumunda bazı aylardaki kişi/gün sayısı eksikliği üzerinde durulmaz (Özdamar, 2007: 63-66).

31 İhale veya maliyet bedeline uygulanacak işçilik oran ve tutarları, sırasıyla şu şekilde saptanacaktır (SSK STKB, 2000: 349-350) : 1. İhale makamından alınmış keşif özeti veya son hakediş cetvellerinde gösterilen işçilik tutar veya oranı ya da sözleşme gereği çalıştırılacak sigortalı sayısı, varsa ihale makamlarınca tutulan puantaj kayıtları, 2. Diğer kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşlarından alınan belgelerde kayıtlı işçilik tutar veya oranı, 3. Yöresel emsal oluşturabilecek il veya ilçe bazında aynı nitelikteki iş için SGK'ya bildirilmiş bulunan işçilik miktarı, 4. Yukarıda belirtilen yollarla işçilik oran veya tutarının saptanamaması halinde; Asgari İşçilik Tespit Komisyonunca Belirlenen Çeşitli İşkollarına Ait Asgari İşçilik Oranlarını Gösteren Tebliğ de yer alan işçilik oranları esas alınacaktır.

32 Sözkonusu komisyonun çalışma esasları 27.09.2008 tarih ve 27010 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan SGK Asgari İşçilik Tespit Komisyonunun Çalışma Usulü ve Esasları hakkında Yönetmelik ile belirlenmiştir.

B- Özel Bina İnşaatı İşyerleri ve İhale Konusu İşlerde Yapılacak Asgari İşçilik Hesaplamalarında Kullanılabilecek Malzemeli İşçilik Ödemeleri ve Salt İşçilik Ödemeleri

Ünitede görevli dosya memuru, işverenin, yasal kayıtlarını inceleme yetkisinin bulunmaması nedeniyle maliyet bedeline esas asgari işçilik hesabında malzemeli ya da salt işçiliği dikkate almamakta ayrıca işçilik faturası olabileceği varsayımıyla işçilik oranında %25 indirim uygulamaktadır. Müfettiş ise işçilik oranında indirim yapmamakta ancak malzemeli işçilikleri maliyet bedelinden, salt işçilikleri ise bildirilmesi gereken işçilikten düşmektedir. Özel bina inşaatları ile ihaleli işlerde Müfettişin tespit yetki ve görevi re'sen takdir yetkisi olarak değerlendirilemez (Yıldız ve Umdü, 2010: 26-27). Özel bina inşaatlarında toplam maliyet bedelinden, ihale konusu işlerde ise toplam hak ediş bedelinden indirilebilecek malzemeli işçilik ve/veya salt işçilik fatura tutarları ayrı ayrı indirilebilecekleri gibi her ikisi birden işleme alınabilmektedir³³. İşyeri kayıt ve belgelerinin incelemeye alınması halinde, kayıtlara işlenmiş yasal düzenlemelere uygun birim, ölçü ve

33 Gerek malzemeli işçilik faturası gerekse salt işçilik faturası olsun faturalarda işleme alınmadan önce dikkate alınması gereken bazı hususlar şunlardır:

a)Fatura ve gider belgelerinde yazılı tutarları, bu belgelerde yapıldığı açıklanan işler karşılığı alınan hakedişten veya özel bina inşaatlarında yaklaşık maliyet bedeli içerisindeki tutardan fazla olması durumunda, aşan kısmı değerlendirmede dikkate alınmamaktadır.

b)Mükerrer prim ödenmesinin önlenmesi bakımından, Kurumda tescilli bir işyerinden sevk ve idare edilen makina parkı bulunduğu, bu parktaki araçlarda çalışanların inceleme yapılan iş dışındaki bir işyerinden Kuruma bildirildiği ve incelenen ihale konusu işe ilişkin işyeri dosyasından Kuruma bildirilmediği işyeri kayıtlarından saptanan, işverene ait diğer işyerlerinde yapılan işler karşılığı olan ve faturaya dayanmayan, hakediş raporlarından tespit edilen hafriyat ve nakliye bedelleri, bu konudaki diğer malzemeli ve salt işçilik içeren faturalarda dikkate alınarak, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının hesaplanmasında, toplam hakedişten düşülmektedir.

c)Konusu nakliye olmayan ihaleli işlerde, işin bir bölümünün işverene ait Kurumda ayrıca tescilli diğer bir işyerinde çalıştırılan sigortalılarla sonuçlandırıldığı bildirilmesi halinde, sürekli işyerinde böyle bir işin yapılıp yapılmayacağı, çalıştırılanların sayı ve nitelik olarak yeterli olup olmadığı konularında yapılacak araştırma sonucuna göre, aynı iş için alınmış varsa faturalar da gözönünde bulundurularak, hakediş raporlarından tespit edilen tutarlar, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik tutarının hesaplanmasında, toplam hakedişten düşülmektedir.

d)Kurumda tescilli işyeri bulunan işverenden alınan faturalarda yazılı işyeri sicil numarasına göre, işkolu kodunun faturada yapıldığı belirtilen iş-işlere uygunluğunun görülmemesi halinde, faturayı veren işyerinde öncelikle yerel denetim yapılarak, çalıştığı saptananların görülme yerleri yaptıkları işlerin belirlenmesi, kayıtların tetkik edilmesi ya da başka bir işyerine yaptırılmış ise araştırılması yoluna gidilmek suretiyle yapılacak karşı inceleme sonucuna göre değerlendirme yapılmaktadır (SSK STKB, 2000, 352-354)

tutarlarının doğruluğu gerektiğinde karşı inceleme yapılmak suretiyle belirlenmiş işçilik içeren malzemeli işçilik faturaları işleme alınmakta³⁴ ve bu malzemeli işçilik faturaları yaklaşık maliyet bedelinden veya toplam hak ediş tutarından; sadece işçilik faturaları ise doğrudan SGK'ya bildirilmiş işçilikler gibi, işin yürütümü için gereken işçilik tutarından düşülmektedir (Özçelik, 2007: 352-353 , Çavuş ve Karakaş, 2007: 218-221).

IV- DEVAMLILIK NİTELİKTEKİ İŞYERLERİ KAPSAMINDA ASGARİ İŞÇİLİK DENETİMLERİ VE UZLAŞMA SÜRECİ

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 69/1. maddesine göre, devamlı işyerleri³⁵ ile yapılan işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin

³⁴ Söz konusu faturaların özellikleri şunlardır: a) Kurumda tescilli olduğu belirtilmiş, işin bazı bölümlerini yapan Kanun kapsamındaki diğer işverenlerden alınmış faturalara (Gelir Vergisi Kanunu'na göre fatura; satılan emtia veya yapılan iş karşılığında müşterinin borçlandığı meblağı göstermek üzere emtiayı satan veya işi yapan tüccar tarafından müşteriye verilen ticari vesikadır şeklinde tanımlanmıştır. Gerek özel bina inşaatları gerek ihale konusu işler dolayısıyla Sigorta Müfettişleri tarafından yapılan denetimlerde, iş bitim tarihinden sonraki tarihlerde düzenlenen faturaların içeriği itibarıyla sahte olduğunun tesbit edilmesi halinde, bu faturada yazılı miktarın dikkate alınmayacaktır) gider makbuzu ve hesap pusulasına dayanılarak yapılan malzemeli işçilik ödemeleri, b) Bağ-Kur ve vergi sicil numaraları belirtmek koşuluyla, işin bazı bölümlerini yanında sigortalı çalıştırmaksızın bizzat yapan iş sahiplerinden alınmış faturalara ve gider belgelerine dayanılarak yapılan malzemeli işçilik ödemeleri, c) İşin bazı bölümlerini, yasalarla kurulu diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olanları çalıştırmak suretiyle yapmış bulunanlardan alınmış fatura ve gider belgelerine dayanılarak yapılan malzemeli işçilik ödemeleri ve d) Salt işçilik içeren fatura ve gider belgelerine dayalı işçilik ödemeleri, değerlendirmeye alınmaktadır.

Ayrıca malzeme bedelinden ayrı olarak nakliye bedelinin kesin bir şekilde belirlendiği nakliye faturaları, hafriyat faturaları, hazır beton faturaları da malzemeli işçilik faturası olarak kabul edilmektedir. Aynı faturada hem malzeme hem de işçilik tutarı kayıtlı ise, her iki tutar birbirinden ayrı kaydedilmiş olsa bile, toplam fatura tutarı malzemeli işçilik olarak kabul edilmektedir (Evcil, 2000:96-97 ve Çolak, 2002: 233-234) Kontrollük hizmetlerini de içermesi kaydıyla proje faturaları da malzemeli işçilik faturası olarak kabul edilmektedir. Ayrıca kurumda tescilli işyeri bulunan işverenden alınan faturalarda yazılı işyeri sicil numarasına göre, işkolu kodunun faturada yapıldığı belirtilen iş ve işlere uygun görülmemesi halinde faturayı veren işyerinde denetim yapılarak yaptıkları işlerin belirlenmesi, işyeri kayıt ve belgelerinin incelenmesi gerekmektedir. Yapılan iş ile iş kolu kodu arasında uygunluk bulunmayan durumlarda, fatura üzerindeki işin yapıp yapılmadığı, böyle bir işyerinin bulunup bulunmadığı yapılacak denetim sonucu saptanmaktadır (SSK STKB, 2000, 352).

³⁵ Faaliyeti belirli bir süreye bağlı olmayan veya herhangi bir süreyle sınırlandırılmayan, esas itibarıyla çalışma açısından sürekliliğin esas olduğu işyerleri devamlı nitelikteki işyerleri olarak adlandırılır (Camkurt, 2007: 4)

büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak SGK'nın müfettişleri tarafından hesaplanmaktadır.

SGK'nın 2011-13 sayılı genelgesine göre, ihale konusu işin devamlı işyeri işçileri ile yapıldığına karar verilmesi için; ihale konusu işin yapıldığı işyerinin devamlı bir işyeri olması, devamlı işyerinin faaliyet konusunun ihale konusu işe uygun olması, işyerinin ihale konusu işten bağımsız olarak faaliyetini devam ettirmesi, dolayısıyla ihale konusu iş olmasaydı dahi mevcut olan veya olacak olan bir işyeri olması, daimi işyeri sigortalılarının sayısı ve niteliğinin ihale konusu işe uygun olması gerekmektedir³⁶.

5510 sayılı Kanun'un 85/9. maddesi ile SGK müfettişleri tarafından devamlı nitelikteki işyerlerinde yapılan asgari işçilik incelemesi sonucunda tespit edilen ve sigortalıların hizmetlerine dahil edilemeyen fark sigorta primine esas kazanç matrahı üzerinden gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte hesaplanacak sigorta primi ve buna bağlı uygulanacak idari para cezalarında, konuya ilişkin raporun SGK'nın ilgili birimine gönderilmesinden önce işverenle uzlaşma³⁷ yapılabilir.

³⁶ Yine SGK'nın 2011-13 sayılı genelgesine göre, ayrıca işverenin aynı faaliyet döneminde bir den fazla ihale konusu iş alıp almadığı, alması halinde her bir ihaleli iş için hesaplanan fark iş çiliğın, ihale faaliyet döneminde bildirilen işçilikle karşılaştırıldığında (Bir ihaleli iş için kullanılan prime esas kazanç, diğer ihale konusu iş için kullanılmayacaktır.) yeterli olması, ihale konusu işlerin bizzat gerçek kişi yüklenici tarafından veya tüzel kişilerin ortaklarıncı yerine getirilmesi halinde gerçek kişi sigortalı ile tüzel kişilerin ortaklarınının 5510 sayılı Kanun'un 4/b kapsamında sigortalılığından dolayı prim borcunun bulunmaması veya borcun tecil ve taksitlendirilmiş olması halinde ihale konusu işin devamlı mahiyetteki işyeri ve sigortalılar ile yapıldığına karar verilecek, işverenlerin ve varsa alt işverenlerinin defter ve belgeleri incelenmeksizin, ihale konusu işin yapıldığı süre içinde söz konusu işyerinden SGK'ya borcun da bulunmaması kaydıyla ilişiksizlik belgesi Sosyal Güvenlik İl/ Merkez Müdürlüğüne verilecektir.

³⁷ 5510 sayılı Kanun'un 85/9. maddesine göre uzlaşmaya varılması halinde, bu durum tutanakla tespit edilir. Uzlaşılan tutarlar kesin olup, uzlaşma konusu yapılan tutarlar hakkında işverence dava açılmaz ve hiçbir mercie şikayet ve itirazda bulunulamaz. Uzlaşılan prim ve idari para cezaları, uzlaşma tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde ödenir. İşveren, uzlaşılan idari para cezası tutarı için ayrıca peşin ödeme indiriminden yararlandırılmaz. Uzlaşılan tutarların, bu sürede tam olarak ödenmemesi halinde uzlaşma bozulur ve uzlaşılan tutarlar kazanılmış hak teşkil etmez. Uzlaşmanın temin edilememiş veya uzlaşma müzakeresinde uzlaşmaya varılmamış olması veya uzlaşmanın bozulması hallerinde işveren, bu konuya ilişkin daha sonra uzlaşma talep edemez. Uzlaşma neticesinde indirim yapılması nedeniyle tahsil edilmemiş olan sigorta primlerinin daha sonra Kurum veya mahkeme kararıyla sigortalılara mal edilmesi halinde, daha önce eksik tahsil olunan sigorta primleri, sigortalının çalıştığı süre ve sigorta primine esas kazancı dikkate alınarak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil olunur.

Bu maddeye göre SGK tarafından 01.10.2008 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 25.04.2009 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Asgarî İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Yönetmeliği³⁸ yayımlanmıştır.

SGK tarafından 14.07.2009 tarih ve 9116037 sayı ile düzenlenerek Kurum teşkilatına duyurulan “Devamlı Mahiyetteki İşyerlerinde Uzlaşma Uygulaması” konulu genel yazıya göre uzlaşmanın yapılabilmesi için; 1. Devamlı mahiyetteki işyerlerinde³⁹ yapılan asgari işçilik incelemesi⁴⁰ sonucunda tespit yapılması, 2. Bu tespit neticesinde sigortalılara mal edilemeyen fark sigorta primine esas kazanç olması gerekir (Olgaç ve Bulut, 2012: 100-101).

Devamlı Nitelikteki İşyerlerinde Uzlaşma Yönetmeliği'nin 7. maddesine göre, uzlaşma için inceleme yapılan işverenin bizzat veya noterden alınmış vekaletnameye dayanarak vekili vasıtasıyla; tüzel kişiler, küçük ve kısıtlılarla, vakıflar ve cemaatler ile tüzel kişiliği olmayan teşekküllerde ise bunların kanunî temsilcileri marifetiyle yazılı olarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına (İzmir, İstanbul ve Ankara Grup Başkanlıklarına) başvurması gerekmektedir⁴¹.

Yine Yönetmeliğin 5. maddesine göre, Müfettişlerce, devamlı mahiyetteki işyerlerinde yapılan asgarî işçilik incelemelerine bağlı olarak bir komisyon kurulur. Yine Yönetmeliğin 14. maddesine göre, uzlaşma neticesinde düzenlenecek uzlaşma tutanakları⁴² kesindir ve gereği Grup Başkanlıkları

³⁸ Söz konusu yönetmelik 25.04.2009 tarih ve 27120 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

³⁹ Söz konusu Yönetmeliğin 4/a maddesine göre, devamlı mahiyetteki işyeri, geçici veya mevsimlik olmayan, işyeri tescilinde 1 (bir) veya 2 (iki) mahiyet kodunda tasnif edilmesi gereken veya bu şekilde tasnif edilen işyerini ifade etmektedir.

⁴⁰ Söz konusu yönetmeliğin 4/b maddesine göre, devamlı mahiyetteki işyerlerinde yapılan asgarî işçilik incelemesi: İşverenin Kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu saptanması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgarî işçilik miktarını, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak devamlı işyerleri hakkında yapılan asgarî işçilik incelemesini ifade etmektedir.

⁴¹ Yönetmeliğin 8. Maddesine göre; inceleme yapılan işverenler, incelemeye ilişkin tutanağın düzenlenme tarihinden, konuya ilişkin raporun Kurumun ilgili birimine gönderilmesine kadar geçen süre içerisinde her zaman uzlaşma talebinde bulunabilirler.

⁴² Yönetmeliğin 11. maddesine göre, belirlenen gün ve saatte işveren veya işveren vekilinin iştiraki ile toplanan Komisyon, uzlaşma sağlandığı takdirde durumu bir tutanakla tespit eder.

ve il müdürlüklerince derhal yerine getirilir. Uzlaşma konusu yapılan tutarlar hakkında işveren veya işveren vekilince dava açılmaz ve hiçbir kuruma başvuramaz.

2014 yılı itibariyle 67 işverenden uzlaşma talebi gelmiştir. Uzlaşmaya konu olan toplam 1.706.758, 67 TL prim aslı, gecikme zammı ve cezası toplamı uzlaşma sonucu 772.352,50 TL olarak tahsil edilmiştir. 1.540.000,91 TL idari para cezası uzlaşma sonucu 235.869,24 TL olarak tahsil edilmiştir (SGK, 2014: 71).

V- ASGARI İŞÇİLİK VE SOSYAL GÜVENLİK İLİŞKİSİ

Sosyal güvenlik sisteminde işverenin en önemli sorumluluğu prim ödeme yükümlülüğüdür. Prim ödeme yükümlülüğü; tamamen işverene ait olup işveren bu yükümlülükle kendi payına düşen prim tutarını ve aynı zamanda sigortalı hissesine düşen tutarı da sigortalının ücretinden keserek SGK'ya karşı yükümlülük altına girmesidir (Saraç, 1998: 57). İşveren prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirirken yaptığı işle ilgili asgari işçilik ölçüsünü dikkate almalıdır. Eğer iş ihaleli bir iş, özel bina inşaatı veya sektörel bir iş ise, işle ilgili asgari işçilik oranlarına da uyması gerekir. Prim yükümü ile prim ödeme yükümü ayrı ayrı kavramlardır (Sözer, 1991: 77). Prim yükümlüleri; işverenler ile çalıştırdıkları işçilerdir (Saraç, 1998: 56). Prim ödeme yükümü, primlerin SGK'ya zamanında ve gerçek ücret

Bu tutanak, Komisyon başkan ve üyeleri ile işveren veya işveren vekili tarafından imza olunur. İmzalanan tutanağın bir nüshası işveren veya işveren vekiline verilir. Bir nüshası da rapora eklenmek ve ilgili il müdürlüğüne gönderilmek üzere Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına gönderilir. İl müdürlüğü raporla birlikte intikal eden uzlaşma tutanağında belirtilen hususlara göre uzlaşılan gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte hesaplanan prim ve idarî para cezaları üzerinden gerekli işlemleri yapar. Uzlaşma tutanağında; a) İşverenin adı soyadı/unvanı, T.C. kimlik numarası/vergi kimlik numarası ve adresi, işyerinin bağlı olduğu il müdürlüğü ve işyeri sicil numarası, b) İncelemenin konusu, dönemi, tespit edilen ve sigortalılara mal edilmeyen sigorta primine esas kazanç farkı, hesaplanan prim aslı tutarları ve önerilen idarî para cezalarının kanunî dayanakları ve miktarları, c) Üzerinde uzlaşılan prim aslı miktarı, ç) Uzlaşılan idarî para cezası miktarı, d) İncelemeyi yapan Müfettişin adı ve soyadı hususların yanı sıra uzlaşma ile ilgili açıklamalar yer alır. Yönetmeliğin 13. maddesine göre de işveren veya işveren vekili tarafından uzlaşma görüşmeleri sırasında kısmi uzlaşma talebinde bulunulabilir. Uzlaşma görüşmeleri sırasında kısmi uzlaşma talebinde bulunulması halinde, tutanağın açıklama bölümünde raporda belirtilen sigortalılara mal edilmeyen sigorta primine esas kazanç matrahı üzerinden hesaplanacak prim aslı tutarı veya idarî para cezalarından hangileri için uzlaşma talep edildiği ve bunlara ilişkin olarak uzlaşılan gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte hesaplanan prim aslı ve idarî para cezası miktarı belirtilir.

tutarları üzerinden bildirilmesini de içeren ve işverenin sosyal sigorta ilişkisinden doğan bir yükümlülüktür. 5510 sayılı Yasanın “Prim Ödeme Yükümlüsü” başlığını taşıyan 87/a maddesine göre prim ödeme yükümlüsü işverendir.

Asgari işçilik SGK'nın prim matrahını tespit yöntemlerinden birisidir. İşverenin yeterli asgari işçilik bildiriminde bulunma yükümlülüğü, işverenin sosyal sigorta ilişkisinden doğan yan yükümlülüklerinden birisidir (Saraç, 1998: 80 vd). İşverenin bu yükümlülüğü yerine getirmesi yasal bir zorunluluktur. Özellikle denetimlerin yetersiz olması uygulamada bir çok işveren çok sayıda sigortalı ile yapılabilecek bir inşaat veya ihale konusu işlerde sigortasız işçi çalıştırarak çok daha az sayıda sigortalı işçiyi SGK'ya bildirmektedir (Saraç, 1998: 102). Sosyal sigortalar açısından asgari işçilik uygulamasının temelinde, prim kayıp ve kaçığının engellenmesi ve daha fazla prim tahsil edilmesi hedefleri bulunmaktadır. Bazı istisnalar dışında, diğer tüm ülkelerde de sosyal güvenlik sisteminin kaynağını, işçi ve işverenden alınan primler oluşturur (Andaç, 1999: 69). Bu bağlamda bakıldığında sosyal sigortaların en önemli özelliği, sigorta kapsamına girişin belirli gruplar açısından zorunlu oluşudur (Sözer, 1991: 11)

Kamu hukuku açısından primler bir çeşit vergi olarak değerlendirilebilir. Asgari işçilik uygulamasından doğan fark işçiliğe isabet eden primin sigortalı hizmetlerine özellikle prime esas kazanç tutarlarına mal edilememesi, diğer bir ifade ile sigortalılara hiçbir hizmet kazandırılmaması bu görüşü kuvvetlendirmektedir (Karadeniz, 2000: 2).

SONUÇ

Geniş anlamda sosyal güvenlik, mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerden biriyle karşılaşılması durumunda, çalışma ve gelir elde etme gücünü kısmen veya tamamen kaybetmesi durumunda bireye, insan onuruna yakışır biçimde yaşamını devam ettirebilmesini sağlayan önlemlerin ve katkıların bütünü olarak tanımlanabilir. Diğer yandan sosyal güvenlik mevzuatında asgari işçilik uygulamasının temel amacı, kayıt dışı istihdamı önlemek ve sigortalıya haklarını sağlamaktır. Ülkemizde; çalışmaları kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmeyenler, çalışmaları

kamu kurum ve kuruluşlarına eksik bildirilenler ve mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmalar şeklinde ortaya çıkan kayıt dışı istihdam türleri aynı zamanda asgari işçilik incelemelerinin de gerekçelerinden birisini oluşturmaktadır. Ölçümleme sisteminin uygulandığı dönemlerde özel bina inşaatları ile ihale konusu işler için uygulanan asgari işçilik günümüzde devamlı işyeri işçileri ile yapılan işlere sektörel düzeyde yıllık teftiş programları kapsamında Müfettişler tarafından uygulanmaktadır. Ancak SGK'nın asgari işçilik uygulaması, sadece bir vergi gibi re'sen prim tahsilini öncelikli amaç olarak uygulayarak sigortasız işçilere hizmet kazandırmadığı için sosyal güvenceyi sağlama amacından uzaklaşmıştır. Bu nedenle asgari işçilik hesaplamasından doğan fark primin ve bu primlerin tahakkuk ettirileceği dönemler için hizmet verilerek uygulanması gerekmektedir. Ayrıca tescilli veya tescilsiz olan ve hiç sigortalı bildiriminde bulunulmamış 10.000 m²'ye kadar olan inşaatların ön değerlendirme işleminin SGK'nın ünitelerince yapılarak işlemden kaldırılması yönünde düzenleme yapılmalıdır. Bu düzenleme hem gereksiz bürokratik işlemleri zaman kaybetmeden ortadan kaldırmış olacak aynı zamanda işveren de bir an önce inşaat ve ihaleli işyeri dosyalarını kapatmak isteyeceği için sigortasız işçi çalıştırma eğiliminden vazgeçecektir. Özellikle inşaat ve ihale konusu işlerde fark işçilik hesaplanmış bir işyeri dosyasından fark işçilik tutarını doldurabilmek için sahte sigortalı gösterme eğilimi sistemin en sorunlu kısmını oluşturmaktadır. Ayrıca sadece devamlı işyeri sigortalıları ile yapılan işlerde uygulanan uzlaşma kapsamında indirim tutarları ile ilgili somut verilere dayanan standart bir düzenleme yapılması zorunlu hale gelmiştir.

Kaynakça

- Akpınar, Elçin (2006), “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi”, Isparta: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Aktuğlu, M. Ali (1996), Denetleme ve Revizyon, (İzmir: Barış Yayınları).
- Andaç, Faruk (1999), İşsizlik Sigortası, (Ankara: Tühis Yayın), No: 66.
- Apaydın, Mustafa (2000), “Hukukun Üstünlüğü Prensipli ve SSK’da Asgari İşçilik Uygulaması”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Ankara, 1 (9), 1.
- Başarı, Orha ve Naim Tezmen (1957), İş Hukuku ve Sigorta Mevzuatı, (İstanbul: Kurtulmuş Matbaası), İlaveli İkinci Tabı.
- Camkurt, M. Zülfi (2007), “Devamlı ve Mevsimlik İşyerlerinden Sosyal Güvenlik Kurumuna Bildirilmesi Gereken Asgari İşçilik Miktarının Tespitinde Emsal İşyerlerinden Edinilen Bilgiler Yönteminin Kullanılması”, Ankara, *Yaklaşım Dergisi*, 2007, (43), 4.
- Centel, Tankut (1987), “SSK Mevzuatına Göre İşverenin Sorumluluğu”, Antalya, Tekstil Endüstrisinde Verimlilik-Kalite ve SSK Mevzuatına Göre İşverenin Sorumluluğu Semineri, 159.
- Cuhruk, Mustafa; Çolakoğlu, Halil ve Ali Bükey (1977), Sosyal Sigortalar, (Ankara:Olgaç Matbaacılık).
- Çavuş, Ö. Hakan (2003), “SSK’da Dış Denetim”, İzmir, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Çavuş, Ö.Hakan ve İsa Karakaş (2009), Vergi-Sosyal Güvenlik ve Ticaret İşlemleri Açısından Fatura Uygulama Rehberi, İstanbul, (İTO Yayın), No:2009/26.
- Çolak, Mahmut (2002), “SSK Uygulamasında Karşıt İncelemeye Bir Örnek”, Ankara, *Yaklaşım Dergisi*, 2002 (11), 41-42.
- Çolak, Mahmut; Öztürk, Ercüment ve İsa Karakaş (2007), “SGK (SSK) Uygulamasında Sektörel Asgari İşçilik”, (Ankara: Yaklaşım Yayıncılık).
- Erdoğan, Melih (1998), “Bilgisayar Kullanılan Muhasebe Sistemlerinde Denetim Süreci”, Eskişehir, Anadolu Ü., İİBF, Yayın No:60.
- Ernam, Nuri (1992), “Açıklamalı Sosyal Sigortalar Mevzuatı”, Ankara, (Türk Tarih Kurumu Basımevi).
- Evcil, Cahit (2000), “Asgari İşçilik Bildirimi Uygulaması”, Ankara, *Mükellefin Dergisi*, 2000 (94), 111 vd.
- Evcil, Cahit (2000), “Asgari İşçilik Bildirimi Uygulamasında Müfettiş İncelemesi”, Ankara, *Mükellefin Dergisi*, 2000 (95), 94 vd.
- Güzel, Ali ve A. Rıza Okur (2012), “Sosyal Güvenlik Hukuku”, (İstanbul: Beta Yayınları).
- Güzel, Ali; Okur, A. Rıza ve Nurşen Caiklioğlu (2012), “Sosyal Güvenlik Hukuku”, (İstanbul: Beta Yayınları).
- İsbir, G. Eyüp (1977), Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi, (Ankara: AİTİA Yayın), No:105.
- Karaarslan, Erkan (2010), “Kayıt Dışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği”, (Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık), Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 7.

- Karadeniz, Oğuz (2000), “Türkiye’de Parafiskal Bir Gelir Olarak Sosyal Sigortalar Kurumu Primleri ve Bunların Tahakkukunda Etkinliğin Sağlanması”, (Ankara: Yodçem Yayın), No: 222.
- Karadeniz, Oğuz ve A. Burçin Yereli (2004), “Kayıt dışı İstihdam”, (Ankara: Odak Yayınları).
- Karakaş, Ali ve İsa Karakaş (2007), “Asgari İşçilik Uygulamaları-İhtilaflar İtiraz Dava Yolları”, (Ankara: Adalet Yayınevi).
- Kızılot, Şükrü (1996), “İnşaat Muhasebesi, Vergilendirilmesi ve Asgari İşçilik”, (Ankara: Yaklaşım Yayınları).
- Kurt, Resul (1996), “Sosyal Sigortalar Kurumunda Asgari İşçilik Uygulaması”, Ankara, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, 4 (2), 16-18.
- Kurt, Resul (1999), “Sosyal Sigortalarda Denetim ve Sigorta Müfettişliği Müessesesi” Ankara, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, 16 (6), 18-20.
- Kurt, Resul (2003), “SSK’nın Asgari İşçilik Uygulamasında 4958 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler ve SSK Müfettişlerinin Yetkileri”, Ankara, *Yaklaşım Dergisi*, 2003 (44), 114-116.
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı, (MGB), (1990), “Türkiye’de Denetimin Etkinliği ve Verimliliği”, Ankara, APK Kurulu, Yayın No: 1990/308.
- Maliye Hesap Uzmanları Derneği, (HUD), (1999), “Denetimin İlke ve Esasları”, (İstanbul: Yıldız Ofset).
- Olgaç, Cüneyt ve Mehmet Bulut (2012), “Asgari İşçilik Uygulamaları Usul ve Esasları”, Ankara, (Türmob Yayın) No:435.
- Özdamar, Murat (2007), “Sosyal Sigortalarda Asgari İşçilik Uygulaması”, İstanbul: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Özkan, Erkan ve Ali Tezel (2004), Asgari İşçilik Uygulaması, (Ankara: Yaklaşım Yayıncılık).
- Özşuca, Ş. Türcan ve Şenay Gökbayrak (2012), “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması”, Ankara, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2012 (2), 68-69.
- Parin, Muammer (2014), “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Yürütülen Faaliyetler”, İstanbul: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Saraç, Coşkun (1998), “İşverenin Prim Ödeme Yükümlülüğü”, Ankara, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayın No: 9.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, (SGK), (2014), 2014 Faaliyet Raporu, Ankara, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.
- Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü, (SSK), (1976), İşveren Muameleleri Eğitim Notu, Ankara.
- Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, (SSK STKB), (1998), “Devamlı ve Mevsimlik İşyerlerinde En Az İşçiliğin İnceleme Yoluyla Saptanması”, Ankara.
- Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, (SSK STKB), (2000), Sigorta Müfettişlerinin Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, Ankara,

Szer, A. Nazım (1991), *Sosyal Sigorta İlişkisi*, İzmir DE Yayın No: 0906.

Taş, Suat ve Resul Kurt (2000), “Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu’nda Asgari İşçiliğin Tespiti Uygulaması ve Vergi Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, Ankara, *Vergi Dünyası*, 2000 (228), 84-86.

Taymaz, Hakan (1993), *Teftiş, İlkelere Kavramlar ve Yöntemler*, (Ankara: Kadioğlu Matbaası).

Tezel, Ali ve Resul Kurt (2009), *Sosyal Güvenlik Reformu*, (Ankara: Yaklaşım Yayıncılık).

Tortop, Nuri; İsbir, Eyüp ve Burhan Aykaç (1993), *Yönetim Bilimleri*, (Ankara: Yargı Yayıncılık).

Yıldız, Ramazan ve Ersin Umd (2010), *Asgari İşçilik Uygulaması*, (Ankara: Yaklaşım Yayıncılık).

Demographic Shift and Elderly Care in Turkey

Türkiye’de Demografik Dönüşüm ve Yaşlı Bakımı

Doğa Başar SARIİPEK*

ABSTRACT

The goal of this study is the analysis of the current situation of the elderly care in Turkey. Many countries redesign their policies in the scope of value-added targets, like active aging, successful ageing etc. The elderly are aimed to become persons who are self-sufficient and useful both for themselves and their social environment, instead of being passive beneficiaries of formal supports. Turkey, however, still seems away from conducting systematic measures, except for a few ineffective strategy papers and regulations despite of the rapidly increasing elderly population. Existing services and institutions are insufficient to meet the care needs of the elderly and provide them decent lives. Accordingly, Turkey still relies on cultural and traditional protection nets to a great extent in this field. Changing socioeconomic conditions, however, threaten these traditional protection nets. Consequently, in the lack of effective formal measures, the elderly are expected to adapt themselves to changing conditions and redefine their roles in families and society. Therefore, governments need to enhance the quality of existing services in order to improve the health and living conditions of the elderly.

Keywords: Elderly care, Turkey, informal social protection, demographic shift

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de yaşlılara yönelik sosyal koruma sisteminin değerlendirilmesidir. Dünyanın birçok bölgesinde yaşlıların korunması politikaları aktif yaşlanma, başarılı yaşlanma gibi katma değer sağlayıcı hedefler etrafında yeniden şekillendirilmektedir. Yani yaşlıların pasif yararlanıcılar olmaktan çıkarılıp, kendisi ve etrafı için faydalı ve sorumlu bireyler haline getirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak Türkiye, hızla artan yaşlı nüfusuna rağmen, bu konuda birkaç cılız strateji belgesinin ve yasal düzenlemenin haricinde, hala sistemli önlemler uygulamaktan uzak görünmektedir. Mevcut hizmetler ve kurumlar, yaşlıların bakım ihtiyaçlarını karşılamada ve insana yaraşır bir yaşam sunmada yeterli değildir. Türkiye’nin hala yaşlıların sosyal güvencelerini büyük ölçüde kendi toplumsal, kültürel ve geleneksel yapısı temelinde sağlamaya çalıştığı söylenebilir. Ancak günümüzün değişen sosyoekonomik koşulları bu geleneksel ilişki ağlarını tehdit etmektedir. Sonuç olarak, formal ve sistemli koruma tedbirlerinin yokluğunda Türkiye’de yaşlılar bu değişen koşullara bizzat kendileri adapte olmaya çalışmakta ve aile içindeki rollerini yeniden tanımlamaktadır. Bu nedenle, hükümetlerin yaşlıların yaşam ve sağlık koşullarını geliştirmek için, mevcut kurumların ve hizmetlerin kalitelerini arttırması gerekmektedir.

Anahtar Sözcükler: Yaşlı bakımı, Türkiye, enformel sosyal koruma, demografik dönüşüm

* Yrd. Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
dsariipek@gmail.com

INTRODUCTION

Ageing of the populations emerged as one of the most noteworthy developments of the 21st century in many countries. People started to live longer, basically as a result of the decrease in birth rates and improvements in health care. This is not simply a demographic shift and may mean a number of new burdens for society. Therefore, a combined and integrated policy packet which is supposedly strengthened by the perspectives of social security, health, environment, education, business opportunities, socio-cultural activities and family life is definitely required.

In developed countries, where the ageing of the population is a more long-standing problem, studies and assessments focus mainly on two issues. The first group of studies approaches the issue from society perspective and includes the socioeconomic effects of ageing. Other studies, on the other hand, focus basically on the quality of life of the elderly population by analysing their social, economic and cultural needs while trying to ensure that elderly people participate completely in social life without being excluded. It is possible to infer from most of these studies that influential results are obtained in the struggle against the ageing problem in these countries.

However, ageing is not only the problem of the developed world; in fact, it is a more crucial problem for developing countries owing to the fact that these countries have not completed their economic and social welfare developments yet. Therefore, formulation of the required policies and inclusion of the elderly into society may be more challenging in developing economies than the developed ones.

Considering the rapidly rising ratio of the elderly in Turkey, which was 5.7 in 2005 and is expected to be 17.6 by 2050 in total population, proper evaluation of the possible consequences should be completed immediately before the issue turns into an alarming situation. Put clearly, as the number of the older people grows rapidly in Turkey, care needs will expand hugely in the near future. Therefore, the governments in Turkey need to be totally ready to face this challenge institutionally and provide decent lives for the elderly.

This study includes three main sections. The first section approaches the ageing problem from a global perspective and highlights how this phenomenon becomes a common problem for most parts of the world. The second section puts forward the basic demographic trends in Turkey by the help of the statistics covering near past and estimations for near future. Next section reveals the elderly care problem in Turkey basically and is composed of two sub-sections. In the first part, the informal relationships and social protection nets of the elderly, as well as their traditional roles and places both in families and in society, are explained thoroughly. And then, the formal and institutional measures taken against the problem of the elderly care are analysed by considering the societal and cultural transformations of the near past. In the last part of the study, a general assessment and policy recommendations for the future take place.

I- AGEING AS A GLOBAL ISSUE

Age distribution of the world has been altering rapidly by the dramatic increase in the elderly population since the second half of the 20th century. The number of the elderly above 60 years old, in this sense, is estimated to reach 1.2 billion in 2025, 1.3 billion in 2040 and 2 billion in 2050 across the world. Besides, at the end of the first half of the 2000s, the number of the fourth aged people who are above 85 years old will be 6 times higher than the number of the third aged people who are 65 years old (TYDYUEP, 2013: 4).

Major developments, such as slowdowns in birth rates, longer life expectancies, improvements in nourishment opportunities, health care services, and innovations in medical technologies etc. paved the way for the worldwide increase in the elderly population. Life expectancy at birth in Europe, for instance, increased 20 years between 1900 and 1950 and is forecasted to add another 10 more years by 2050 (SPO, 2007: 6). World Health Organization data indicate that the share of the older people in Europe is expected to reach 25 percent in 2050 (WHO, 2016). This is why Europe is widely known for being the “oldest” continent in the world (Kinsella and Phillips, 2005 :7).

Besides being an inevitable physiological process, ageing has also significant outcomes regarding health, socioeconomic and cultural structure as well. Successful evaluation of the transformations in the demographic structure is, therefore, crucial to determining the possible adverse effects of ageing. Many countries, to this end, design numerous policies and projects with the purpose of coping with this phenomenon with the least damage or even turning it into an opportunity in addition to the improving the quality of life and health of the elderly population.

In this sense, ways of realizing the goals of active aging, successful aging or fourth age arrangements have always been a matter of contention. The concept of active ageing was introduced by the World Health Organization in the late 1990s. This concept simply means a healthy ageing and a satisfactory level of wellbeing without ignoring the goal of ensuring active participation in all parts of daily life (Kinsella and Phillips, 2005: 36). Solidarity among family members from all generations and within society is another crucial issue which all countries including Turkey should empower in this process.

The level of solidarity is determined basically by the culture and traditions of a society, not the policies implemented and enforced by governments. Put differently, essentially the socio-cultural factors determine the way of getting old for every individual. Even if the ageing process seems only the concern of the individual, social customs and cultural values conclude the position of the elderly in a society. This is the main reason why the process of ageing is not just a physical and individual, but also a social and cultural process as well.

The concept of successful ageing, on the other hand, has a variety of dimensions including health, a high level of wellness, social and psychological satisfaction. Therefore, physical, mental and cognitive health, social competence, functionality, self-reliance, and enjoyment of life altogether address successful ageing. As a combined concept including individual characteristics and social capabilities at the same time, successful ageing of an individual is determined by the public social services including psycho-social, economic and physiological support (SPO, 2007: 1).

Fourth age is a rather new concept in the field of ageing. It concerns a more limited span of the population and thereby, a more limited number of countries. There are various studies to define the concept. As the common features in all definitions, fourth age, which is sometimes referred to either as the disability zone or the oldest old, addresses generally the 85 and older age group (Johnson and Barer, 1997; National Institute on Aging, 2003). Fourth age is characterized by illness, frailty, ever increasing dependence and non-self-sufficiency as well as the imminence of death (Lamdin and Fugate, 1997: 30–31). Baltes and Smith (2002: 2) also confirm the biocultural incompleteness, vulnerability, and unpredictability as the essential indicators of the fourth age. They claim that nearly all people who are in their mid-80s exhibit these symptoms of the fourth age. Considering the symptoms, fourth age may start at an earlier age and people in their 70s or even their 60s may be living their fourth age time (Williamson and Asla, 2009: 77). However, it seems early for Turkey to talk about fourth age considering the present age distribution of the population. Turkey is still in the third age period and experiences the problems which are mainly related to it, not the fourth age.

II- RECENT DEMOGRAPHIC TRENDS IN TURKEY

Turkey has more or less the same demographic characteristics of the elderly as in other developing countries, with some unique sides (Cankurtaran and Eker, 2007: 67) Turkey, as a country having around 77 million people in total, has approximately 6 million people of aged 65 and over, which equals to 7.5 percent of the total population. Distribution of 65 and over years of age changes upon rural to urban areas, which is 4.86 and 2.65 percent, respectively (TYDYUEP, 2013: 8). This difference may be attributed to the employment-oriented internal migration flows among the young population.

From a historical perspective, on the other hand, a fluctuation in the share of the elderly population in Turkey is evident. To this end, first a decrease from 3.9 to 3.3 between 1935 and 1950 was measured, but afterwards, a steady and regular increase period started. A big leap happened in the share of the elderly population in the 1990s. In short, from 1935 to today, the share of the elderly population in total population has doubled in Turkey (TurkStat, 2016a) Put precisely, it is possible to call the general population structure of Turkey “aged” since 2009.

Depending upon the calculations and estimations, both number and rate of the elderly in Turkey are expected to increase continuously during the 21st century. Considering Table.1 as a whole, both a declining trend in 0-14 age group and an increasing trend in the elderly population can be seen at the same time. To this end, 0-14 and 15-19 age groups are estimated to be fixed and the 25-54 age group will start to decrease rapidly in Turkey as of 2025 (SPO, 2007: 49) In other words, a relatively more outstanding increase in the elderly population than other age groups stands out based on the evaluation of the statistical data measured since 1935. The proportion of citizens aged 65 and over, in this regard, is now 7.7 percent and is expected to increase to 10.2 percent by 2023, 20.8 percent by 2050 and 27.7 percent by 2075. These percentages indicate a clear increase from 3.8 million in 2000 to 8.6 million in 2023 and around 19.5 million by 2050 (TurkStat, 2016b; State Planning Organization, 2007: 7).

Table 1. *Proportion of Age Groups within the Overall Population*

Year	0-14(%)	15-64(%)	65+ years(%)
1935	41.4	54.7	3.9
1940	42.1	54.3	3.6
1945	39.5	57.1	3.4
1950	38.3	58.4	3.3
1955	39.3	57.3	3.4
1960	41.2	55.2	3.6
1965	41.9	54.1	4.0
1970	41.8	53.8	4.4
1975	40.6	54.8	4.6
1980	39.1	56.1	4.8
1985	37.6	58.2	4.2
1990	35.0	60.7	4.3
2000	29.8	64.5	6.7
2007	26.5	66.6	6.9
2008	26.3	66.8	6.9
2009	26.0	67.0	7.0
2010	25.6	67.2	7.2
2011	25.3	67.4	7.3
2012	24.9	67.6	7.5
2013	24.6	67.7	7.7
2023	21.2	68.6	10.2
2050	15.7	63.5	20.8
2075	14.6	57.7	27.7

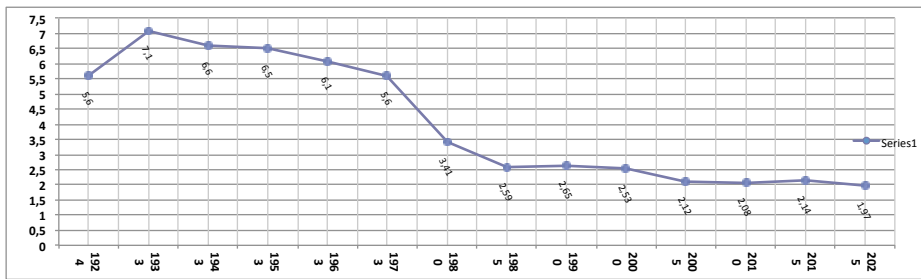
Source: TurkStat, Censuses and Projections.

Considering the calculations and forecasts above, Turkey is one of the most rapidly ageing countries in the world. This is why Turkey should immediately stimulate studies and debates over a healthy, functional and effective ageing period and caring issues. Otherwise, governments

will be blindsided by the socioeconomic, psychological, cultural and physiological problems related to the ageing process.

More importantly, as a part of the demographic transition period that Turkey has been through, total fertility rate is expected to drop to the replacement level in the near future. A continuous declining trend in fertility rate, in fact, has been the case in Turkey since 1950s due to giving up the pronatalist policies which was started by the proclamation of the Republic. Consequently, the fertility rate, which was over 6 percent in 1950s, declined approximately to 2.2 percent presently. The speed of the decline increased in the 1970s notably and since then, a reduction of 61 percent in total has been the case in Turkey (TYDYUEP, 2013: 7).

Graph 1. Total Fertility Rate



Source: TurkStat, Basic Fertility Indicators.

III- ELDERLY CARE IN TURKEY

The right balance between familial solidarity and the public support in Turkey has been a centre of concern among researchers for a long time. As it is not easy, however, to design a universal standard for this balance, the best thing to do would be to decide the correct combination between these two care mechanisms in accordance with the need level of the elderly. Therefore, revealing existing state and needs of the elderly as well as their socioeconomic, cultural and demographic characteristics is crucial to plan the required caring services and include them socially.

Unlike many high-income countries, where the old age is commonly considered to begin with the 65 years of age, 60 is defined as the beginning of old age in Turkey (SHCEK, 2006). This discrimination is important as being the threshold for admission to the residential long-term care facilities. However, according to the “An Investigation of Turkish Family Structure: Proofs, Recommendations (AITFS)” report by the Ministry of Family and Social Policy, 66 percent of the elderly live either alone or just with their spouses. Considering only 20 thousand older people out of 6 million reside in a residential care facility as of 2012, the insufficiency of the number of care facilities to meet the institutional care needs of the elderly is beyond dispute (AITFS, 2014: 103-109).

Even if traditional kinship solidarity bonds have been strong in Turkey for centuries, it is not possible to classify Turkey neither individualistic nor communitarian solely based on several reasons. “Interdependence Model” of human development is claimed to be the correct classification for Turkish case. Communitarian and individualistic tendencies take place in this model with a special synthesis and balance. In such a society, that’s showing both individualistic and communitarian features at the same time, families have a central place in meeting the needs of the elderly and the level of the elderly who doesn’t receive any support from their families would be really low. A relatively disadvantageous side of this situation is that families might act reluctantly to search for and accept institutional assistance set for the elderly (İmamoğlu, 1987).

In the lack of an effective formal care insurance model in Turkey, the issue of elderly care is still a problem required to be solved within the family and deeply depends on the goodwill of the family members. The main role in the elderly care is expected to belong to the spouse first and since the women live longer than men generally, elderly whose spouses pass away are mostly women (Cankurtaran and Eker, 2007: 67). But as the wife gets older as well in time, adult children take over this responsibility. These adult children act as the essential source of support and means of communication for the elderly.

However, family type matters significantly while providing social assistance for the elderly in general. Put differently, there is a direct relationship between having whether traditional or modern family type

design and implementation of social assistance for the elderly (Taşçı, 2012: 137). As described in many studies and observed broadly, elderly people in rural areas still enjoy a traditional lifestyle by living in large families on the contrary to the elderly living in big cities. Put statistically, while every 2 families out of 10 in rural areas have the large family composition, this percentage is just 1 out of 10 in urban areas. As a result, elderly share per family in Turkey increased 20 percent between 2008 and 2011 (AITFS, 2014: 31-45).

Owing to the traditional and distinctively strong bonds among family members in Turkish society, a substantial part of the elderly population still lives in the same apartment, building, or neighbourhood with their children under their close supervision and concern. A survey carried out by the State Planning Organization indicates that 7 out of every 10 elderly individuals live in the same house, building, street or neighbourhood with their children (SPO, 2007: 11). This, in turn, makes it possible to support the elderly both socially and economically and works as an informal mechanism to complement the social protection duty of the state. Besides, it may create such an advantageous socially and economically situation both for the elderly and their children.

In fact, as a long-standing tradition since the times of ancient Turks, the elderly is treated respectfully and their needs are met fully in consequence of being the most experienced and the wisest in the family regardless being female or male (Altan, 2006: 270). There is also a non-written division of labour based on gender among the elderly. The old male, in this sense, is the decision maker and the old female is the main authority in domestic family issues within the large family model in the urban areas where more than one generation lives altogether (Demirbilek, 2005: 217-218).

The privileged position of the elderly continued and, in fact, consolidated by the acceptance of Islam. “Fitre” (alms) and “Zakat” (tithe) are the key means to assist the elderly which strengthen this tradition more in time. Moreover, there are numerous verses in the Koran as well as the “hadith” commanding and advising to look after and support the elderly in any case. In short, thanks to this combination of cultural and religious practices, elderly people have always been respected and assisted in all periods of Turkish history.

Similar results, revealing how strong this informal social protection mechanism is in Turkey, are possible to gather from other studies. National Plan of Action on Ageing, for instance, states that 56 percent of elderly women attribute the primal responsibility of meeting the care needs to their children, while this is just 27 percent for elderly men. The rate for the elderly who think they have the responsibility to take care of themselves is calculated 43 percent in the same action plan. The ratio for this again changes upon gender and equals 27 percent for women and 66 percent for men (SPO, 2007: 12).

Even if these ratios still reveal the strong familial caring bonds in Turkey, starting with the period of the Republic, internal and external changes in social and family life, such as increasing industrialization and rapid urbanization, put some pressure on familial solidarity. This is especially a big problem in large cities where the social life flows much quicker. Social institutions, behaviour, and values, including the status and the functions of the elderly, are transformed by the given changes significantly in the end. As a result, demand for formal care services to replace the insufficient informal caring services has increasingly expanded.

Demographic shifts are among the other key factors affecting social relations and the level of formal services. Individuals have started to live longer, for instance, essentially as a result of the advancements in medicine and level of wellbeing. The increase in the number of divorces and single parenthood, turning from large family into immediate family, and growth in the number of women labour force all together weakened the former strong positions of the elderly in the family and challenged the informal support mechanisms (Akgeyik, 2006: 59; Bayoğlu, 2011: 125). Besides, migration by children from rural areas to urban areas, changing culture and increasingly conflicting values between young and old generations, and social and economic deprivation challenged the former strong positions of the elderly in families (Saka and Varol, 2007: 20). However, there are various studies indicating that the elderly still prefer internal care instead of the institutional one even if internal care and support for the elderly by family members declined significantly as a result of these developments (Karahan and Güven, 2002).

A counter-discourse about the internal roles of the elderly within the family has appeared recently due to certain socioeconomic developments. Wish for staying longer in education among the young population, increase in the young unemployment rate, migration, deterioration of income distribution, decline in the relative income levels, modern style of consumption, and general increase in housing and life expenses etc. led the elderly to undertake different roles than the traditional ones. Tracks of those new roles are possible to follow from Household Income and Employment Surveys. The elderly in families increasingly provide income and stipend support for their adult children and grandchildren instead of accepting assistance from them. Elders take new roles such as meeting completely or partly the wedding and setting up a home costs of their adult children, doing the housework, cooking, caring the grandchildren while the mother is at work, supporting education costs of their grandchildren or simply keeping silent without any complaints when their children don't spend enough time with them etc. (Dülger, 2012: 36). In short, elderly in Turkey adapted themselves to the new social and familial conditions and found new ways to continue being effective in family affairs.

In conclusion, despite the above-mentioned transformations and 87.7 percent immediate family rate compared to only 12.3 percent traditional large family type (AITFS, 2014: 29) in Turkey, large family and kinship relationships still keep their presence functionally. In this sense, even if the family members live in different residences, mutual assistance and support among them are still kept. As a result, protection of the elderly both financially and physically by the family is still the common case in Turkey compared to the Western world (SPO, 2007: 103; Cankurtaran and Eker, 2007: 66). Moreover, the elderly still try to keep the traditional large family structure, too. In fact, a big part of the elderly population prefers to keep silent even if they face negligence and abuse because of the social pressures, such as being stigmatized. Besides, there is always the risk of being taken from their homes and left to a nursing home. In Turkey, it is still considered a source of disgrace for an old person to reside in a nursing home if his/her children are still alive.

IV- FORMAL CARE

Social protection of the elderly is not confined only to the informal solidarity bonds in Turkey even if it still seems the primal one. Last two decades in Turkey witnessed a dramatic increase in government caring institutions due to the rapid increase in the number of the elderly. However, the administrative structure, as well as the classification of care institutions, is significantly different in Turkey. Elderly or nursing homes and elderly care and rehabilitation services, in this sense, are the major institutional care services run by either the central or local government authorities. The legal structure of elderly care dates back to the early republican period. The first law on elderly care, in this regard, was enacted in 1930, and some revisions and new additions were implemented to the law in 1963, 1982, and 1997.

In Turkey, as in many countries, the primary element of formal protection system for the elderly is social security service, which is stated as an essential right in 1982 Constitution. In order to be entitled to this service, the elderly must have worked for a specified duration and contributed to the pension system regularly. The social security system provides both a monthly income and healthcare support to the elderly with their dependents during both the working and retirement period.

The elderly who are 65 and older and not included by any kind of formal insurance based on registered work in the labour market are provided an aging salary and “help to aged” benefits by the government. As a rights-based social protection mechanism without considering any pre-contribution, this support started in 1976 through the Law on Encouraging Social Help and Solidarity and targeted the poorest sections of the population. As a solid example of a social state, this law seems appropriate to expand the social protection coverage and make the elderly independent from the labour market which is not dynamic enough to create sufficient jobs for everyone. However, there are some problems in practice. Bureaucratic formalities, for instance, hinder many elderly to reach these salaries and other support mechanisms. Even if they become entitled to get the salary, this time, the amount of the pension is extremely insufficient to provide a decent retirement life for the elderly. Considering the estimations on the rapid increase in the elderly population in the near future, this system should be reformed and de-bureaucratized in order to provide a comfortable life for the elderly in conformity with the claims of being a social state (Cankurtaran and Eker, 2007: 68).

Looking at the protection coverage of the elderly in Turkey, the National Plan of Action on Ageing offers valuable information relating to the wellbeing of the elderly. This action plan focuses basically on improving the quality of life and general status of health of the elderly through the policies and programs designed directly for them. According to this plan, 56 percent of the elderly population is entitled to some kind of income in Turkey by varying significantly by gender. 75 percent of elderly men, in this regard, are entitled to some kind of income, but the percentage for the elderly women is almost the half of the men and just 38 percent. As for the source of income, the pension is the primal income of 46 per cent of elderly men. Other sources are aging salary and rental/interest income. The share of the active working elderly is just 6 percent. The percentages for the elderly women, on the other hand, are quite disappointing. Only 6 percent of elderly women have their own pensions. The percentage of women who get an indirect pension as the dependants of their entitled husbands is 16 percent. 10 percent of elderly women are entitled to old-age pension and only 1 percent still work (SPO, 2007: 12; AITFS, 2014: 99) Clearly, all statistics for women are quite behind of those for men.

As in other aspects of Turkish social security legislation, the conditions designed for the elderly are also very complicated, too. Three different laws- Law on Pension Fund for Civil Servants, Law on Social Insurance Institution, and Law on Tradesmen and Craftsmen and Other Freelance Workers- entitled the elderly for a very long time before the social security reform was started in 2006. Even if these laws and institutions were abolished and just one institution for all was established by the reform, the discrimination among the elderly still continues in practice under the regulations of 4A, 4B, and 4C retirement status.

The imbalance between beneficiaries and active contributors, therefore, appears as another major problem about the social security system in Turkey. Although the average life expectancy increases from year to year due to mainly the advancements in healthcare services and relative level of well-being, the number of active workforce contributing to the system regularly does not expand with the same speed in spite of the long period of demographic window of opportunity. To this end, today, the ratio of active contributors and passive beneficiaries in social security system in Turkey is just 1.90 which is very low to enable the system

covering itself (SGK, 2016) Considering this ratio is almost 4 or 5 active insured individuals for one retired person in many developed countries, the severity of the problem can be seen clearly.

In Turkey, social care services for the elderly are basically provided by the General Directorate for Social Services and Child Protection Agency. This directorate was founded in 1983 and operates residential care homes, home-care services, day-care centres and rehabilitation services nationwide. There are two principal types of support: financial support and provision of social services. Therefore, the systemized social services aimed to eliminate not only economic and social destitutions but also physical and psychological ones, too. The central objective of the directorate was defined as having various social security and assistance services operating in conformity with each other, coordinating caring, housing, and rehabilitating services altogether for the needy elderly, children and disabled individuals who are subjects of socioeconomic deprivation. The ultimate purpose was improving the quality of life of these groups altogether by passing beyond only the eliminating these problems (Karagel, 2011: 62; Saka and Varol, 2007: 20). Following the foundation of the directorate, the first senior centre was founded in 1966 in Turkey relevant to the establishment objectives of the directorate.

Local administrations are also significant actors in the provision of social care and protection to the needy elderly. Municipalities, in this regard, are the primal providers and they are obliged by law to establish boarding houses, alms-houses or rest homes for needy and helpless people, including the elderly, since 1930. Moreover, as seen in the Table.2, numerous private care institutions operated by various NGOs, minorities, and real persons provide social care for the elderly, too (Karagel, 2011: 62; TYDYUEP, 2013: 12).

There are, of course, some preconditions for the admission to these care homes. For instance, publicly funded care homes stipulate being socially and/or economically destitute through a means-testing and a social analysis report rather than poor health. In fact, being healthy is the first criterion in order to get admission. Put clearly, an individual must be healthy enough to undertake activities of daily life independently, have no serious disability or illness requiring continuous medical care, and no drug or alcohol addiction problems (Saka and Varol, 2007: 20).

Table 2. *Nursing Homes, 2012*

Type of Nursing Home	Number of Nursing Homes	Capacity	Number of Individuals Looked After	Proportion of Occupancy (%)
Nursing Homes Affiliated The General Directorate of Disability and Elder Services	107	11.717	10399	88.75
Nursing Homes Affiliated Other Ministries	2	566	566	100.0
Nursing Homes Affiliated Municipalities	20	2.013	1.409	69.99
Nursing Homes Affiliated the Associations and	31	2.557	1.789	69.96
Nursing Homes Affiliated Minorities	7	920	644	70.0
Private Nursing Homes	130	6.422	4.495	69.99
Total	297	24.194	19.302	79,87

Source: Ministry of Family and Social Policies, March 2013.

As Table 2. indicates, despite the numerical abundance, nursing homes usually suffer from the lack of high quality facilities. Institutional capacity is also quite away from meeting the need in general. This gap is aimed to be solved by the home-care services for the elderly as stated in the 10th Development Plan. Improving both the capacity and quality of residential care centres is also another clear goal defined in the plan. The plan clearly states that “Services that provide home care for old-aged people without leaving their own social environment will be diversified and extended. Quantity and quality of institutional care services for old-aged people will be increased.” (10th Development Plan, 2014: 44).

Elderly Service Centres affiliated to the Ministry of Family and Social Policy are in charge in the provision of home care for the elderly “within the bounds of possibility” in Turkey. But, of course, there are some conditions determined before receiving the home-care. First of all, beneficiaries must be enjoying good health mentally, psychologically and psychically as well as being in no need for regular medical care. Besides, the level of care provided by family members and other supporting individuals (like neighbours, relatives, etc.) must be insufficient and there must be still the need of care. As in both private and public institutional care services, the income conditions of the beneficiaries are taken into consideration in the provision of home-care service. There are currently 5 Elderly Service Centres in Turkey in this regard and 1076 older people in total are receiving care (TYDYUEP, 2013: 15-16).

However, as addressed in the development plan, there are some serious problems with the provision of social care services. Not only the competency level of the staff, in this sense, but also the cooperation, organization and the number of them is inadequate and ineffective. Social service professionals who are well-qualified and experienced in the care of the elderly, such as social workers, specialized nurses, occupational therapists, physiotherapists, geriatric psychiatrists, and geriatrics, are basically present only in big cities (Cankurtaran and Eker, 2007: 68).

However, traditional familial solidarity in Turkish society, which provides in-family elderly care mechanism, is possible to be turned into an advantage by integrating with home care systems for the elderly. But the home care system, which was first regulated by law in 2005, hasn't spread enough in Turkey yet. Private home care systems, on the other hand, offer service to a very limited part of the population in big cities basically (Cankurtaran and Eker, 2007: 68). To this end, it is possible to assert that Turkey has a long way to go in terms of public or private home care systems to be expanded enough.

In the scope of the reform plans aiming to solve all these and other related problems, a special attention was directed to the local authorities. In 2004, for instance, municipalities were given new and more detailed roles and duties in terms of offering social services through a Law on Metropolitan Municipality. This law included a specific section and concern about the elderly and underlined the importance and necessity of flexible are suitable for the specific conditions and needs of the disabled, elderly and

arrangements that dependent persons in the provision of social services (SPO, 2007: 13). Even if cost-effective and flexible solutions are possible to reach, it may also cause certain problems as well. First of all, it may hinder the perception of a rights-based social protection to be embedded in society. It also may lead populist and clientelist results as well. As such, individuals may possibly relate social services directly with the present administration of municipalities instead of considering them their citizenship right and have the perception of these services may be abandoned by a municipal changeover. Therefore, the idea of localization in social care and protection of the needy elderly must be approached with caution.

CONCLUSION

It is evident that Turkey is passing through a new era demographically. The average life duration, in this regard, is increasing owing to the advancements in nutrition and health conditions or in the level of wellbeing generally as well as the decline in fertility rates. As a result, the share of the elderly in total population is increasing more rapidly compared to other age groups. This rapid increase in the elderly population is highly possible to yield serious problems relating to care issues and their life standards in the next decades.

However, traditional familial solidarity is still considered the central agency in the provision of social care and protection for the elderly in Turkey, instead of conducting sufficient systematic and institutional solutions by the state. In this family-centred system, especially the spouse or daughter of the elderly has the main responsibility of caring because of the paternal authority and traditional culture which is still effective to some extent in Turkish society. Although this family-centred care mechanism is not as powerful as before due to numerous internal and external factors, such as migration from rural to urban areas, increasing levels of education and workforce participation by the women and girls in families, rapid urbanization, deterioration in income levels and changing family structures etc., the institutional efforts in Turkey still seem insufficient to fill in this gap of family in the elderly care.

As a result of these significant social and cultural transformations mentioned above, the elderly do not have their former strong positions in power relations in families anymore. Old age and life experience do not provide as much prestige as before and caring the elderly is not a voluntary act anymore in families. In this sense, more rehabilitation or nursing homes for the elderly are definitely required. The existing care centres, in fact, are in need of revision and improvement in terms of capacity and quality as well as the number of the staff. Projects and programs enabling social, cultural, economic and political inclusion of the elderly should also be redesigned and encouraged.

Besides, as stated in the 10th Development Plan, a well-functioning national home care system must be encouraged and supported particularly in places where caring institutions are difficult to build and/or run due to various reasons. In addition designing simple procedures to benefit from these services, provision of a decent and comfortable life standard must be the guiding principle in the design of all these services.

As the last words, despite having a rapidly ageing population, Turkey still seems very slow in taking the necessary measures against the socioeconomic problems relating with ageing. Traditional family-based solutions can be effective to some extent and there is definitely a need for a more systematic, institutional, and nationwide solution. As being applied heavily in recent times, in this regard, local solutions may be useful and rational only if they provide the required uniformity and quality in social services nationwide. Otherwise, clientelist and populist impacts may emerge instead of the rights-based solutions in care issues.

References

- Akgeyik, T. (2006), “Sosyal Güvenlikte Reform Eğilimleri: Geleneksel Sistemlerden Bireysel Emeklilik Programlarına Dönüşüm”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 51: 47-99.
- Altan, Ö. Z. (2006), *Sosyal Politika*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- AITFS (An Investigation of Turkish Family Structure: Proofs, Recommendations), (2014), “Ministry of Family and Social Policy”, Ankara.
- Baltes, P. and J. Smith (2002), “New Frontiers in the Future of Aging: From Successful Aging of the Young Old to the Dilemmas of the Fourth Age”, Accessed: 12/05/2008, [http://www.mpib-berlin.mpg.de/en/forschung/lip/Baltes-Smith.pdf].
- Bayoğlu, A. S. (2011), “Yaşlanma Sürecinde Sosyal Dışlanmaya Karşı Güçlendirme Temelli Sosyal Hizmet Müdahalesi”, *Sosyal Dışlanma ve Aile: Sosyal Hizmet Müdahalelerinde Güçlendirme Yaklaşımı* (Edt: Özkan, Y.), Maya Akademi, Ankara, 123-136.
- Cankurtaran, E. S. and E. Eker, (2007), “Being Elderly in a Young Country: Geriatric Psychiatry in Turkey”, *International Journal of Mental Health*, 36: 3, 66-72.
- Demirbilek, S. (2005), *Sosyal Güvenlik Sosyolojisi*, (İzmir, Legal Yayıncılık).
- Dülger, İ. (2012), “Dünyada ve Türkiye’de Yaşlılığın Değişen Görünümü, Değişen Politikaları ve Gelişen Aktif Yaşlanma Kavramı”, Kuşaklararası Dayanışma ve Aktif Yaşlanma Sempozyumu, Ankara.
- İmamoğlu, E. O. (1987), “An Interdependence Model of Human Development, Growth and Progress in Cross-cultural Psychology” (Edt: Kağıtçıbaşı, Ç.), Lisse, Hollanda: Swets & Zeitlinger, 104-112.
- Johnson, C. and B. Barer (1997), “Life Beyond 85 Years”, (New York: Springer Publishing).
- Karagel, D. Ü. (2011), “The Distribution of Elderly Population in Turkey and the Factors Effecting This Distribution”, *International Journal of Social Sciences and Humanity Studies*, Vol 3, No 1, 59-69.
- Karahan, A. and S. Güven (2002), “Yaşlılıkta Evde Bakım”, *Geriatrici*, 5(4): 155-159.
- Kinsella, K. and D. R. Phillips (2005), “Global Aging: The Challenge of Success”, Population Bulletin 60, No: 1, Washington, DC: Population Reference Bureau.
- Lamdin, L. and M. Fugate (1997), “Elder Learning: New Frontier in an Aging Society”, Phoenix, (AZ: The Oryx Press).
- National Institute on Aging, (2003), “The Future of Aging”, Accessed: 10/05/2016, [http://www.niapublications.org/pubs/microscope/chapter5.pdf].
- Onat, U. and B. B. Çevik (2006), “Institutions and Properties of Places About Elderly Care in Turkey”, *Geriatrics and Gerontology* (Edt: Ariogul, S.), Ankara, Nobel Yayınevi, 61–69.
- Saka, Ö. and N. Varol (2007), “Institutional and Community Care for Older People in Turkey”, *Eurohealth*, Volume 13, Number 3.

- SGK, *Sosyal Güvenlik Kapsamı*, Accessed: 15/05/2016, www.sgk.gov.tr.
- SHCEK (2006), Yaşlılığa Genel Bakış Ankara, Accessed: 12/05/2016, [http://www.shcek.gov.tr/hizmetler/yasli/Yasligiga_Genel_Bakis.asp].
- SPO-State Planning Organization (2007), “The Situation of Elderly People in Turkey and National Plan of Action on Ageing”, Ankara.
- Taşçı, F. (2012), “Türkiye’de Yaşlılara Yönelik Sosyal Yardım Algısı Üzerine Değerlendirmeler”, Kuşaklararası Dayanışma ve Aktif Yaşlanma Sempozyumu, Ankara.
- The 10th Development Plan 2014-2018 (2014), Ankara, Accessed:13/5/2016, [[http://www.mod.gov.tr/Lists/Recent-Publications/Attachments/75/The%20Tenth%20Development%20Plan%20\(2014-2018\).pdf](http://www.mod.gov.tr/Lists/Recent-Publications/Attachments/75/The%20Tenth%20Development%20Plan%20(2014-2018).pdf)].
- TurkStat (2016a), Results of Population Censuses, 1935-2000 and Results of Address Based Population Registration System, 2007-2015, Accessed:08/05/2016, [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1588].
- TurkStat (2006), Aile Yapısı Araştırması, Ankara.
- TurkStat (2016b), Population Projections, 2013-2075, Accessed:07/05/2016, [<http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844>].
- TYDYUEP- Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı Uygulama Programı (2013), TC Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara.
- WHO (2016), Accessed:10/05/2016, [<http://www.euro.who.int/en/health-topics/Life-stages/healthy-ageing/healthy-ageing>].
- Williamson, K. and T. Asla (2009), “Information Behavior of People in the Fourth Age: Implications for the Conceptualization of Information Literacy”, *Library & Information Science Research* 31, 76–83.

Basın İş Kanunu, Sorunlar ve Güncelleme Tartışmaları

Journalism Professional Law, Problems and Discussions on the Update Requests to the Law

Muzaffer ŞAHİN*
Zakir AVŞAR**

ÖZ

Gazetecilerin çalışma ilişkileri 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlar ile Çalıştıranlar Arasındaki İlişkileri Tazim Eden Kanun'la (Basın İş Kanunu) düzenlenmiştir. Medya işvereni, 5953 sayılı Kanun'un işletmelerine aşırı yük getirdiğini değerlendirerek uygulamadan kaçınmakta ve gazeteci istihdamında Basın İş Kanunu yerine çoğunlukla 4857 sayılı İş Kanun'unu tercih etmektedir. Gazeteciler için bu uygulama başta kıdem tazminatı hakkı ve diğer birçok hakkın kaybedilmesi sonucunu doğurmaktadır. Buna ilave olarak gazeteciler Basın İş Kanunu'na göre sözleşme imzalayamadıklarından basın kartı alamamaktadırlar. Basın İş Kanunu üzerine yapılan iki ayrı çalışmada kanunun yenilenmesi konusu ele alınmıştır. Ana hatları ile medya işvereni, hükümet, bürokrasi kanunun yenilenmesi eğilimindeyken basın meslek kuruluşları ve sendikalar mevcudun muhafazası şartı ile kanuna yapılacak ilavelerden yana bir tutum sergilemektedirler. Bu makalede gazetecilerin tabi olduğu Basın İş Kanunu incelenerek kanunun uygulanması ve aksayan yönleri sergilenmiş, hukuki süreçlerden örnekler çıkarılmış, kanunun yenilenme istekleri ele alınmış ve öneriler sıralanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Basın İş Kanunu, medya, gazeteci

ABSTRACT

The work life of journalists is regulated by the private law on Regulation of the Employee-Employer Relations in the Journalism Profession' in the Turkish Media Industry (law n.5953). The media employers believe that the Law no.5953 brings in heavy responsibilities to the companies, thus choose to conduct employment according to the labor law n.4857 instead of the former. As a result, journalists have not been able to receive severance pays, and lost some of their employee rights. Some journalists cannot even receive press passes, as they did not sign contracts according to the law no.5953. In this article, the problems of the work life of journalists are discussed while the journalism profession law is evaluated with references to the court decisions that have taken precedence.

Keywords: Journalism Profession Law, media, journalist

* Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İletişim Fakültesi, Gazetecilik Bölümü,
musahin@gazi.edu.tr

** Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, İletişim Fakültesi, Radyo Televizyon ve Sinema Bölümü,
zavsar@gazi.edu.tr

GİRİŞ

Sanayi devriminden bu yana teknolojik gelişmeler neticesinde seri üretim ve istihdam artmıştır. İstihdamdaki gelişme yeni çalışma ilişkilerini doğurmuş, çalışan tüm kesimlerin çalışma ilişkileri kanunlarla tanzim edilerek hakları korunma altına alınmıştır. İşçi tanımına giren çalışanlara yönelik iş hukuku oluşturulmuş, zamanla farklı iş alanları için kendine özgü niteliklerinden dolayı özel iş kanunları hazırlanmıştır. Türkiye’de de işçilere yönelik çalışma ilişkileri 4857 sayılı İş Kanunu, 5953 sayılı Basın İş Kanunu ve 854 sayılı Deniz İş Kanunu ile düzenlenmiş ve güvence altına alınmıştır. İşçiler dışında kalan memur çalışanların ilişkileri ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile tanzim edilmiştir.

İletişim sürecini üreten, anlam üreticilerinin ve iletişimi alanların mesaj üretim-tüketim ilişkilerini kavramak, kitle iletişim sürecini kavramamız için zorunludur. (Burton, 1995: 43) Türkiye’de kitle iletişimini gerçekleştiren medya sektörünün üretim sürecindeki çalışma ilişkileri 1952 yılında kabul edilen 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlar ile Çalıştıranlar Arasındaki İlişkileri Tanzim Eden Kanun’la (Basın İş Kanunu) düzenlenmiş ve Kanun koyucu gazeteciyi koruma altına almıştır. Basın İş Kanunu yapılan bazı değişikliklerle yürürlüktedir. Gazetecilik kamusal denetim görevi üstlenen bir meslek dalıdır, 5953 sayılı Kanun’un 1. maddesi “...Bu Kanun şumulüne giren fikir ve sanat işlerinde ücret karşılığı çalışanlara gazeteci denir” şeklinde bir tanım yapmıştır. Gazeteci olarak çalışanlar bu işten geçimi sağlayan kişilerdir. Gazeteciliği diğer meslek ya da iş gruplarından ayıran temel özellik çalışmanın “fikri” olmasıdır. Toplum hayatında haber, bilgi aktarımı ve yorumlarla önemli bir fonksiyonu yerine getiren ve çalışma ilişkileri özel bir Kanunla düzenlenen gazetecilerin çalışma hayatına yönelik uygulama kaynaklı temel sorunları mevcuttur. 2014 yılı içinde Ankara ve Erzurum’da iki ayrı basın çalışmayı düzenlenerek bu sorunlar ele alınmıştır. Gazetecilerin çalışma ilişkilerine yönelik temel sorun, medya işverenin ekonomik ve yönetsel nedenlerle Basın İş Kanunu’nu uygulamaktan kaçınmasıdır. Kanun gazetecilerin çalışma saati, ücret, kıdem, izin, kıdem tazminatı, ihbar öneli, işten ayrılma, atılma ve benzeri konulardaki hakları ayrıntılı biçimde belirlemiş ve korumaya almıştır. Basın İş Kanunu’nun uygulamada yaygın olarak yaşama geçirildiğinden söz edilemez. (Şuğle, 2001) Türkiye’de medya sektöründe çalışma ilişkileri alanı ciddi bir sıkıntı sürecinden geçmektedir. (Bilgili, 2004: 70) Gazetecilik sözleşmesini Basın İş Kanunu’na göre imzalayan gazeteci için her şey yolunda gibi gözükse de

sırf Kanunun getirdiği kıdem tazminatı hakkından dolayı kıdemi belli bir süreye erişmiş gazetecinin işten çıkarılması veya emekliliğe zorlanması gibi sorunlarla karşılaştığı bir vakıdır. Bunun yanı sıra söz konusu Kanunun getirdiği haklar işveren tarafından işletme üzerinde ekonomik yük olarak görüldüğünden, gazetecilik görevini yapacak kişilerle 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında sözleşme imzalanmaktadır ki işveren bunu bir kaçınma yolu olarak görmektedir. Fikir işçisi gazeteciler bütün bir sınıf olarak değil özel, kendi başına bireyler olarak konumlanmışlardır, (Seçkin, 2010: 57) buna rağmen halen istihdam edilen gazetecilerin büyük bir çoğunluğu Basın İş Kanunu'na göre sözleşme yapmamaktadır. Medya işvereni gazeteci istihdam ederken Basın İş Kanunu'na göre sözleşme imzalamazsa idari para cezasına maruz kalmaktadır¹, buna rağmen kaçınma hali sürmektedir. Basın İş Kanunu'na göre istihdamın giderek azalması basın kartı verilmesine de engel teşkil etmektedir. Özel sektörde basın kartlı istihdam edilen gazeteci sayısı 8353 olarak görülmektedir. (BYEGM, 2013: 15) Oysa sektörde çalışan gazetecilerin sayısı oldukça fazladır ve bunlar kimliklerini ibraz edememektedirler. Medya çalışanlarının 1990'lı yıllardan itibaren sendikasızlaştırılması, gazetecilerin güç kaybına neden olmuş ve Basın İş Kanunu'ndan etkin biçimde yararlanamaz hale gelmişlerdir. 1995 yılında çıkarılan "Teşmil Kararnamesi" sorunu çözme iddiası ile yola çıksa da uygulanmaması nedeniyle gazeteciler için çare olamamıştır. Bütün bunlara ilave olarak yeni medya ve dijital medya mecralarında çalışan gazeteciler Kanunda tanınmadıkları için gazetecilik faaliyetlerini yapamadıkları gibi Kanundan doğan haklarını da kullanamamaktadırlar. Basın İş Kanunu medya işverenleri ve temsilcilerince şiddetle eleştirilirken, neredeyse gelenekleşmiş bir tarzda çoğu hükmünün işlerliği ortadan kaldırılmıştır, çalışanlar daha baştan, bu koşulları kabullenmiş sayılmaktadır. Medya çalışanları 1970'li yıllarla başlayan neoliberal politikaların da etkisiyle, her üretim alanında görüldüğü gibi, üretimin etkin bir aktörü olma kimliklerini kaybetmiştir. (Bilgili, 2005: 76) Basın İş Kanunu günümüz yeni medya, dijital medya ve sosyal medya gelişmeleri karşısında adeta yok gibidir. Gazeteci mesleğinin tanımında sektördeki yeni oluşumlara, yeni iş tanımlarına açıklık getirememektedir, yeni çalışma ilişkilerini düzenleyememektedir. Basın İş Kanunu uygulamasında taraflar için sorunlar mevcuttur ve çözüm beklemektedir.

¹ 5953 Sayılı Basın İş Kanunu Madde 26: a) Çalıştırdığı gazeteci ile 4 üncü maddede gösterilen şekilde yazılı iş akdi yapmayan işverene beher mukavele için 2016 yılında 1.500 TL idarî para cezası verilmektedir.

Bu makalede medya çalışma ilişkilerini düzenleyen Basın İş Kanunu'nun uygulanma sürecindeki temel sorunlar ele alınmıştır, pratik gözlenmeye çalışılmıştır. Basın İş Kanunu ile ilişkili konular ve hukuka intikal eden 40 dava dosyası, medya sektöründeki sendikaların imzaladığı toplu iş sözleşmeleri ve “Teşmil Kararnamesi” Kanun kapsamında incelenmiştir. Yöntem olarak literatür taraması yapılmış, 5953 sayılı Basın İş Kanunu'nun değiştirilmesine yönelik başlatılan girişimler ve çalıştaylarda tüm tarafların dile getirdiği görüşlere başvurulmuş, temel sorunlar güncellenerek tartışmaya açılmıştır.

I- MEDYADA ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

Gazeteci, “Gazete yayımlayan kimse. Gazeteye yazı yazmayı, haber toplayıp vermeyi veya gazetenin yazı işlerinde çalışmayı iş edinen kimse” olarak tanımlanmıştır. (TDK, 1998: 821) Gazeteci, erişmek istediği kitle için en önemli diye nitelendirdiği bilgileri toplayarak, haber haline getiren ve kişileri bilgi olarak düşünmeye sevk eden meslek mensubudur. (Tokgöz, 1981: 10) Gazeteci, yazılı ya da görsel işitsel bir iletişim aracında, haber peşinde koşan, ya da haberi biçime sokan, yani habercilik işlevi esas olan kişidir. (Gaillard, 1991: 20) Süre ve çalışma tarzı nedeniyle basın çalışanlarının tamamının gazetecilik kapsamına alınıp alınmayacağı farklı yorumlanmaktadır. Belçika’da akredite bir gazeteci için hem yaş hem kıdem aranmaktadır. Bunların yanı sıra gazeteci kavramının içine girebilmesi için herhangi bir ticari faaliyette bulunmaması, nihayet ceza yasası bakımından kimi haklardan yoksun olmaması gerekmektedir. Fransa’da düzenli olarak ve ücret karşılığında çalışmanın yanı sıra geçimini büyük ölçüde bu meslekten sağlama şartı aranmaktadır. Ancak bu şartları taşıyanlar profesyonel gazeteci sayılır. (Bohere, 1986: 8) 5953 sayılı Basın İş Kanunu’nda ise gazeteci tanımı şöyle yapılmıştır²:

Madde 1: “Bu Kanun hükümleri Türkiye’de yayınlanan gazete ve mevkutelerle haber ve fotoğraf ajanslarında her türlü fikir ve sanat işlerinde çalışan ve İş Kanunu’ndaki “işçi” tarifi şümulü haricinde kalan kimselerle bunların işverenleri hakkında uygulanır. Bu Kanunun şümulüne giren fikir ve sanat işlerinde ücret karşılığı çalışanlara gazeteci denir.”

² www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5953.doc

Türkiye’de, 1831 yılında yayınlanan Takvim-i Vekayi ile gazetecilik mesleğine ilk adımın atılmasından bu yana yaklaşık iki asır geçmiştir. Gazeteciliğin bir meslek olarak tanınması 1952’de DP iktidarı döneminde gerçekleştirilmiştir. 1952 yılında çıkarılan Kanun, 1954, 1961 ve izleyen yıllarda yapılan ilavelerin ardından günümüze kadar gelmiştir. Ancak hala Kanun üzerindeki tartışmalar ve uygulama sorunları sürmektedir. Gazetecilik kuralları, Kanunları, kendi iç ilişkileri ile bir meslek olarak değerlendirilmektedir. Gazetecilik mesleğine ilişkin özel yasalar, gazetecilik eğitimi veren okullar, gazetecilerin çalışma koşulları üzerinde uzmanlaşmış sendikalar, gazetecilerden oluşmuş ve genel politikalar üzerine etkiye bulunan cemiyetler ve hepsinden önemlisi başka kurumlarla etkileşim içinde olan ama kendi iç dinamiğine sahip gazeteler... Bunların hepsi bir meslek olarak gazeteciliği oluşturan unsurlardır (Altun, 1995: 2).

Gazetecilik özel ve toplumsal önemi olan bir meslektir. Uluslararası Çalışma Bürosu 1928 yılında “gazetecilerin yaşam ve çalışma koşulları üzerine” bir rapor yayımlamış ve burada, gazetecilerin çalışma yaşamında özel bir yerinin olduğu vurgulanmıştır. Rapora göre, gazeteciler ne el emeği ile çalışan kişilerdir, ne de tam anlamıyla fikren çalışanlara benzerler. Gazeteciler için özel bir statü tanınması zorunludur. Büronun bu raporu etkili olmuş ve çeşitli ülkelerde gazeteciler için özel düzenlemeler ortaya çıkmaya başlamıştır. Gazetecilerin özel konumlarını yasal bir düzenlemeyle belirleyen ilk ülkelerden biri de Fransa’dır. Bu ülkede 1935 yılında, “Gazetecilerin Profesyonel Statüsü Yasası” (Le statut professionnel des journalistes) kabul edilmiştir. Anılan yasa Basın İş Kanunu’muza da modellik etmiştir. Türk yasa koyucusu Basın Kanunu’nda olduğu gibi, Basın İş Kanunu’nda da Fransız yasalarından önemli ölçüde yararlanmıştı. (Şuğle, 2001, 2002) Gazetecilerin sosyal ve ekonomik durumları, basındaki istihdam meselesi II. Dünya Savaşı’ndan sonraki yıllarda, milletlerarası alanda da ele alınmış ve bu konuda bazı adımlar atılmıştır. BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi 1949 yılında aldığı 241 sayılı kararla konuyu gündeme getirmiş ve ülkelerin gereken tedbirleri alması istenmiştir. (Topuz, 1960: 114) Topuz, bu kararın yanı sıra Ekonomik ve Sosyal Konsey’in ve Unesco’nun birçok toplantılarında gazetecilerin mesleki eğitimi meselesinin ele alındığını, fakat gazetecilerin sosyal durumlarının derinlemesine bir inceleme konusu olmadığını işaret etmektedir. Ayrıca çalışma konularında yetkili Milletlerarası Çalışma Teşkilatı’nın gazetecilerin durumları ile

ilgilenmemesinin de tenkit edildiğini belirtmektedir. (Topuz, 1960: 115) Avrupa ülkelerine bakıldığında, Fransa hariç gazetecilerin konum ve çalışma ilişkilerini düzenleyen, gazeteciler için özel bir kanun çıkaran ülke yoktur. Almanya’da gazetecilik özel bir yasa ile düzenlenmemiştir, gazetecilerin konumları toplu sözleşmelerle belirlenmektedir. Danimarka’da da gazetecilik yasalar yerine geleneklerle düzenlenmiş, Danimarka Gazeteciler Birliği’ne üye olmak gazeteci sayılmak için yeterli görülmüştür. Benzer biçimde Hollanda, İngiltere ve Yunanistan’da yasal düzenlemeler yoktur. Hollanda’da gazetecilik tamamen serbest bir iş niteliğinde olup gazeteciler asıl işleri gazetecilik olmak şartıyla Gazetecilik Sendikası’na üye olabilmektedirler. İngiltere’de sendikaların verdikleri basın kartları mesleki kimlik yerine geçmektedir. Yunanistan’da gazetecilerin hukuki durumu toplu sözleşme ile belirlenmekte, sendika, gazeteci sayılabilmek için asıl geçim kaynağının gazetecilik olması koşulunu getirmektedir (Aktaran Uçak, 2011: 387).

Türkiye’de ilk İş Kanunu 1936 yılında çıkarılmıştır. 3008 sayılı İş Kanunu’nda işçi, bir hizmet sözleşmesi ile başka bir kimsenin işyerinde bedenen veya bedenen ve fikren çalışan kişi olarak tarif edilmiştir. Bu tanımlama ile fikri emeğiyle çalışan ya da fikri emeği bedeni emeğine üstün olan kişiler bu kanunun dışında kalmıştır. Bu dönemde gazeteciler için Borçlar Kanunu’nun genel nitelikteki hizmet akdine ilişkin hükümleri uygulanmıştır. 1946 yılında ilk çok partili seçimler yapılmıştır. 1950 seçiminde iktidar CHP’den DP’ye geçti. Bu süreç ve sonrasında basının siyasi organlar ve demokratik rejim içinde kazandığı itibar basın çalışanları ile ilgili bir kanun hazırlanmasını gündeme getirdi. Bu çerçevede Türkiye’de çok partili yaşama geçildikten sonra çıkarılan ilk iş kanunu, 5953 sayılı “Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun” oldu. TBMM’de 13 Haziran 1952 tarihinde kabul edilen Kanun 20 Haziran 1952’de Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanuna 1961 yılında önemli ilaveler yapılmıştır. Tali hükümler ve para cezalarındaki miktar düzenlemeleriyle ilgili olmak üzere 1963, 1964, 1965, 1971, 1973, 2003 ve 2008 yıllarında bazı değişikliklere gidilmiş, özü korunarak günümüze kadar gelmiştir. 5953 sayılı Basın İş Kanunu’na esaslı ilaveler 1961’de yapılmıştır. 1961’de, 212 sayılı Kanun ile getirilen yenilikler ise; kıdem hakkı, ölüm tazminatı, gazetelerin kapanması halinde gazetecilere tazminat verilmesi, istifa eden gazeteciye kıdem tazminatı verilmesi, aylıkların peşin ödenmesi, gece çalışanlara haftada iki gün izin verilmesi, ikramiye, iş anlaşmazlıklarında iş mahkemelerine başvuru hakkı, ödemelerin

gecikmesinde her gün için yüzde 5 faiz uygulanması ve 10 Ocak tarihinin Çalışan Gazeteciler Bayramı olarak kabul edilmesidir. (Topuz, 1996: 122) 10 Ocak 1961 tarihli, 212 sayılı Kanun, 1960 ihtilali sonrasında getirilen ve gazetecilerin özlük haklarında önemli kazanımlar elde etmelerini sağlayan yasal bir düzenleme niteliğindedir (Özgen, 2004, 91). Gazetecilerin korunup kollandığı bu yasal düzenlemelere gazete işverenin tepkisi gecikmemiştir. Bu dönemde 9 basın işvereni bir bildiri yayınlarak gazetelerini üç gün çıkarmayacaklarını açıklamışlardır. Cumhuriyet, Hürriyet, Akşam, Dünya, Milliyet, Tercüman, Vatan, Yeni İstanbul, Yeni Sabah gazeteleri 11, 12 ve 13 Ocak 1961 tarihlerinde yayınlanmamıştır. Bu gazetelerdeki gazeteciler İstanbul Gazeteciler Sendikası'nın organizasyonunda "Basın" isimli bir gazete çıkarmışlardır. (Topuz, 1996: 124) Gazete işverenin reaksiyonu kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki bu tutumla sınırlı kalmamıştır. O tarihten beri işverenin kanunun uygulanmasına karşı isteksizliği sürmekte, akitler Basın İş Kanunu yerine çoğunlukla 1475 (4857) sayılı İş Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. Basın İş Kanunu'na tabi çalışan gazeteciler kimi sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Bu sorunların en önemlilerini tekelleşme olgusu, iş güvencesinden yoksunluk ve basın yasaları arasındaki uyumsuzluklar oluşturmaktadır (Şuğle, 2002).

Basın İş Kanunu ile 4857 sayılı İş Kanunu arasında genel yasa özel yasa ilişkisi bulunup bulunmadığı konusunda farklı görüşler dile getirilmiştir. Sorunun uygulama bakımından çözüldüğünü söylemek mümkündür. Öğretide bazı yazarlar (Çelik, 2005: 15) ve (Göktaş, 2003: 9) Yargıtay'ın eski tarihli bir kararını da gözeterek³ İş Kanunu'nun "ana kanun" niteliğinde olduğunu ve Basın İş Kanunu'nda hüküm bulunmayan hallerde İş Kanunu hükümlerinin uygulanacağını belirtmişlerdir. Buna karşılık baskın görüşe göre İş Kanunu'nun daha kapsamlı ve ayrıntılı hükümler içermesi Kanunlar arasında özel kanun – genel kanun ilişkisi olduğu şeklinde yorumlanamaz ve böyle bir ilişki yoktur. Özel nitelikli olduğu ileri sürülen Basın İş Kanunu'nda bu yönde bir düzenleme olmaması da bu fikre dayanak edilmiştir. Yargıtay 1964 yılında verdiği bir kararda Basın İş Kanunu'nda hüküm bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu'nun 'hizmet akdi'ne ilişkin 313–354. maddelerine gidilmesi gerektiğini kabul etmişken, 1967 yılında verdiği kararında her iki Kanun arasında özel-genel kanun ilişkisi olduğunu belirtmiştir. Ancak Daire'nin 2000 yılında verdiği yeni karar, yasalar arasında özel–genel kanun ilişkisinin bulunmadığı yönündedir (Uçum ve Karataş, 2005).

³ Yargıtay 9. HD, T 04.05.1967, E 4311, K 377 no'lu karar.

Günümüz medya sektöründe “gazetecilik” adı altında çok sayıda yeni iş tanımı gelişmiş; unvan ve sıfatlar yeni medya ve dijital medya ile çeşitlenmiş ve artmıştır. Basın İş Kanunu’nda tanımı yapılan gazetecilik mesleği “tarif” olarak yetersiz kaldığı için esnetilme, genişletilme çabaları başlatılmıştır. İnternet gazeteciliği, yeni medya, dijital medya uygulamaları bu yönde ciddi bir tazyik oluşturmaktadır. Artık sadece kitle iletişim araçları olarak geleneksel medya değil, yeni medya bütün yönleri ile ele alınıp gazetecilik tanımı yapılmalıdır. Günümüzde medya çalışanlarının sayısı hızla artmaktadır, özellikle geleneksel medyanın dışında gelişen yeni medya, dijital medya, sosyal medya istihdamın en önemli artış kaynağıdır. Ne yazık ki geleneksel ve yeni medyanın toplam istihdamına yönelik sağlıklı veriler oluşturulamamaktadır. Geleneksel ve yeni medyayı birlikte ele alıp istihdamı net bir şekilde gösteren verilerin olmaması Basın İş Kanunu’ndaki gazeteci tanımının güncellenmediği için kapsayıcı ve net olmamasından kaynaklanmaktadır. Seçkin (2010) basın ve gazetecilik sektöründe büyük bir çoğunluğun sosyal güvenceleri olmadan kayıt dışı çalıştırıldığını, sendika üyesi küçük bir azınlığın toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip olduğunu ifade etmektedir. (Seçkin, 2010: 103) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2016 Ocak ayı Basın Yayın ve Gazetecilik İşkolu istatistiklerine göre sektörde çalışan sayısı 97 bin 94, bunların yüzde 6,54’ünü oluşturan 6 bin 237’si sendikalı. Basın Yayın Gazetecilik İşkolunda fikir işçisi gazetecilerin yoğunlukta olduğu ve toplu sözleşme imzalama yetkisi olan Medya-İş ve TGS’nin toplam üye sayısı ise yüzde 3,04’lük pay ile 2 bin 948’dir.

Medya çalışanları için üç ayrı şekilde istihdam biçimi karşımıza çıkmaktadır. Basın İş Kanunu’na göre sözleşme imzalamak, bir başka ifadeyle kadrolu olarak çalışmak temel ve birincil istihdam şeklidir. Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü’nün (BYEGM) basın kartı istatistiklerine göre 9.235 sarı basın kartı, 4.957 sürekli basın kartı, 145 şeref kartı, 78 serbest basın kartı olmak üzere toplam 14.415 basın kartı bulunmaktadır. Bunun 903’ü doğrudan gazetecilik görevi yapmayan bakanlık, valilik, üniversite, RTÜK, Basın İlan Kurumu ve BYEGM gibi kamu personelindedir, 8.353’ü ise özel sektörde çalışan gazetecilerce taşınmaktadır. (BYEGM, 2013: 7-28) Basın İş Kanunu’na göre istihdam edilmeyip, geçimini sadece bu işten sağlayan gazeteci sayısı buradaki verinin çok çok üstündedir. Türkiye Gazeteciler Cemiyeti Başkanı verdiği bir mülakatta (Olçayto, 2015) basın kartsız olarak 4857 sayılı İş Kanunu’na tabi çalışan gazetecilerin sayısının mevcut basın kartlı gazeteci sayısının 5 katı olduğunu ifade etmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu’na göre çalışan gazeteciler Basın İş Kanunu ile sağlanan hiçbir haktan yararlanamamaktadır. Medya sektöründe ikinci istihdam şekli

telifli ya da sektörde yaygın kullanımıyla “kaşeli”, “haber başı” ücretli sistemidir. Bu istihdam şekli taşra teşkilatı veya yurt dışı muhabirliklerde yaygın olarak uygulanmaktadır. Telifli sistemde, gazeteci yayınlanan her haberi için, çektiği her fotoğraf ve video için “parça başı” para almaktadır, yapılan ödeme bir ücret ya da maaş değildir. Telifli olarak istihdam edilen gazetecilerin sayısı, büyük ulusal haber ajansları, gazete ve televizyonlar dikkate alındığında 3-4 bin civarında tahmin edilmektedir. Telifli çalışan gazetecilerin büyük bir çoğunluğunun bir başka asli işi bulunmaktadır. Örneğin Anadolu Ajansı’nda kaşeli olarak haber hizmeti sunan 850 telifli gazetecinin yüzde 80’i asli olarak başka bir işte çalışmaktadır. (A.A, 2009:17) Medya sektöründe üçüncü istihdam şekli, yukarıdaki her iki sistemin dışında kalan ve “stajyer” olarak isimlendirilen gazetecilerdir. Bunlar genellikle iletişim fakültesi öğrencileri ya da gazeteciliğe meraklı, bu işe heves etmiş kişilerden oluşmaktadır. Bu şekilde uzun süre stajyer olarak çalışan gazeteciler bazen yıllarca süren çalışmanın ardından kadroya alınmakta ya da işten ayrılmak durumunda kalmaktadır. 5953 sayılı Basın İş Kanunu’nun 10. Maddesinde “Tecrübe müddeti” başlığı altında kadroya yeni alınacak olan gazetecinin durumu düzenlenmiştir. Basın İş Kanunu’nun 10. maddesinin, yukarıda tanımlanan stajyer gazetecilikle bir ilişkisi bulunmamaktadır.

II- BASIN İŞ KANUNU UYGULAMA(MA) SORUNLARI

Türkiye’de Fransa’dan örnek alınıp oluşturulan Basın İş Kanunu ile yasa koyucu gazeteciyi koruma çabasına girmiştir. Medya işvereni gazeteci ile çalışma ilişkisini tesis ederken genellikle Kanunu referans almamaktadır. Medya işletmelerince kitle tüketimi için uygun gerçeklikler üretmek üzere muhabirler istihdam edilmiş ancak istihdam edilenler, medya sahipliğinin gücünden korunmamış ve giderek daha da karmaşık bir emek dünyasının sosyal ve ekonomik sonuçlarıyla karşı karşıya kalmışlardır, kalmaya da devam etmektedirler. (Aktaran Seçkin, 2010: 56) Basın İş Kanunu’nun uygulanması sürecine yönelik tarafların “sorun” olarak nitelendirdiği bazı başlıklar bulunmakla beraber, özellikle sözleşmesini bu Kanuna göre imzalayabilmiş gazeteciler Kanunun yeniden düzenlenmesi konusundaki girişimlere taraftar değildir, mevcut kanunu koruyup ilaveler yapılabileceğini ifade etmektedirler⁴. Sektörde işveren, siyasi karar vericiler ve bürokrasi yasanın güncellenip yeniden düzenlenmesini istemektedir⁵.

4 <http://www.tgs.org.tr/basin-is-kanunu-ayri-bir-yasa-olarak-kalmali/>

5 http://www.radikal.com.tr/erzurum_haber/basin_is_kanunu_2_calistayi-1225462

Basın İş Kanunu'na göre gazeteci sayılma, yayının Türkiye'de gerçekleştirilmesi şartına bağlıdır. Türkiye'de yayınlanma koşulu, aynı işi yapan gazeteciler arasında gereksiz bir ayırımı yol açmaktadır. Örneğin aynı işi yapan gazetecilerden, gazetesi Türkiye'de yayınlanmayan Basın İş Kanunu kapsamı dışında kalmaktadır. Kanımızca yasadan yararlanmak bakımından önem taşıması gereken husus, gazetecinin Türkiye'de çalışması olmalıdır. (Şuğle, 2002) Günümüzde dijital ortamlar zaman mekan sınırı tanımamaktadır. Ayrıca internet yayınlarında, dijital medyada, yeni medyada çalışan gazeteciler 5953 sayılı Basın İş Kanunu ile ilişkili değildir, böyle bir tanım kanunda yoktur. Burada çalışanlar gazeteci sayılır mı, basın kartı alabilir mi sorusu cevapsız kalmaktadır. Basın İş Kanunu, resmi kurumlarda çalışan gazetecileri kapsamamaktadır. Mesela gazetecilik görevi yapılan TRT ve Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü (BYEGM) haber birimi çalışanları 5953 sayılı Basın İş Kanunu'na tabi değildirler, statüleri devlet memurudur. Anadolu Ajansı kamusal bir kurum olmasına rağmen anonim şirket statüsünde olduğu için, aynen özel sektörde olduğu gibi, işveren-çalışan 5953 sayılı Basın İş Kanunu'na göre sözleşme imzalamaktadır. Burada kanun kapsamındaki tanımdan dolayı iki farklı uygulamaya tanık olunmaktadır. Basın İş Kanunu'na göre gazeteci olarak çalışan kişinin basın iş sözleşmesi imzalaması gerekmektedir, bu bir zorunluluktur. Ancak uygulamada mevcut gazetecilerin yüzde 20'si ile Basın İş Kanunu çerçevesinde sözleşme yapılabilmektedir. Basın kartı sayısı sektördeki sözleşme durumunun bir göstergesidir. Yaklaşık 15 bin civarında basın kartı ve sürekli basın kartı sahibi bulunmaktadır, oysa sektörde en az bunun beş katı kadar gazeteci görev yapmaktadır. Medya işvereni işvereni işletme üzerindeki yükün hafifletilmesi istek ve düşüncesiyle gazeteciyi 4857 sayılı İş Kanunu'na göre istihdama yönelmektedir. Medya sektöründe Basın İş Kanunu'na göre sözleşme imzalamaktan kaçınmanın temel nedeni, 4857 sayılı İş Kanunu'nda kıdem tazminatına en yüksek devlet memuru aylığı sınırı getirilmişken Basın İş Kanunu'nda kıdem tazminatına miktar sınırı getirilmemesidir. Diğer nedenler de kıdem tazminatı bağlantılıdır; ölüm, fesih, askerlik, evlilik hallerinde tazminata hak kazanma, ihbar tazminatı bunlar arasında sayılabilir.

Basın iş sözleşmesinin kurulması (5953), iş sözleşmesinin kurulması (4857) ile benzerlik göstermektedir. Ancak Basın İş Kanunu'nun 4. maddesinde yazılı sözleşme yapma zorunluluğu getirilmiştir. Basın iş sözleşmesinin yazılı olarak yapılması şartı Kanun'da "mecburidir"

ibaresi ile yer bulmaktadır. Bu ifade, yazılı sözleşme mecburiyetinin ispat şartı mı geçerlilik şartı mı olduğu tartışmalarına yön vermektedir. Bazı yazarlar (Süzek, 2005: 246) yazılı sözleşmenin geçerlilik koşulu olduğunu savunurken baskın görüşe göre bu bir ispat şartıdır. Yazılı sözleşme zorunluluğunun geçerlilik koşulu değil ve fakat gazetecinin haklarını korumak bakımından önlem niteliğinde olduğu vurgulanmaktadır. Basın İş Kanunu'nun 26. maddesinde işveren aleyhine öngörülen para cezası da dikkate alındığında yazılı sözleşme zorunluluğunun ispat şartı olduğunu söylemek mümkündür. Bu belirleme yapılırken gözetilmesi gereken temel unsur, tarafların nitelendirmeleri veya aksi ispatlanabilecek belgelerin içeriği değil ve fakat sözleşme ile faaliyette bulunan kişinin yaptığı işin niteliğidir (Uçum ve Karataş, 2005).

Basın İş Kanunu'nda kıdem tazminatının zamanında ödenmemesi halinde hangi faizin uygulanacağı ve faizin başlangıç tarihi belirtilmemiştir. Gazeteci işi gereği çalışma saatleri bakımından belirli bir süre sınırına tabi değildir. Gün içinde çalışma süresi dolan bir gazeteci haberini, işini bırakıp gidemez. Bu nedenle gündüz çalışmasını aşan akşam ve gece mesaieleri bir hayli çoktur. Basın İş Kanunu'nda gece çalışma saatleri ve bunun karşılığı yüzde 50 zamlı olarak belirtilmiştir. Toplu İş Sözleşmesi (TİS) olan işyerlerinde ise mesai saat ve sürelerine açıklık getirilip, işveren onayı alınması zorunlu kılınmaktadır⁶. Basın İş Kanunu'nda belli alacakların gününde ödenmemesi durumunda gazetecilere günlük % 5 fazlalık alacak talep etme imkânı getirilmiştir. Buradaki faiz hesaplaması işletme açısından çok sık gündeme getirilen bir problemdir. Yıllık birikimli yüzde 1825'lere ulaşan bu faiz oranı temel bir tartışma konusuna dönüşmüştür. Gazetecilik zor, zaman zaman tehlikeli ve özel bir meslektir. Gazeteciler toplumun gözü, kulağı durumundadırlar. Bunlara sağlıklı iş koşulları sağlanması, gazetecilere olduğu kadar toplumu da korumaya yöneliktir. Gazetecinin tam ve doğru olarak belirlenmesi, onlara tanınan ayrıcalıkların da isabetle kullanılmasını sağlayacaktır. (Şuşle, 2002) Medya çalışanları açısından tek yasal dayanak olan Basın İş Kanunu işverenler ve yönetici gazeteciler tarafından 'işletmeyi batıracak bir yük' olarak tanımlanırken, mümkün oldukça uygulanmaktan kaçınılmaktadır (Seçkin, 2010: 56).

⁶ Bknz. TGS-A.A 24. Dönem TİS'i (2010-2012) ve Medya-İş-A.A 1. (2012-2014) ve 2. Dönem TİS'leri (2014-2016)

Basın İş Kanunu uygulama(ma)sına yönelik olarak çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan sorunlara genellikle iş mahkemelerinde açılan davalarla çözüm aranmaktadır. İş mahkemelerinde görülen dava ve temyiz süreleri yıllar sürebilmektedir. Örneğin Ankara 15. İş Mahkemesi'nde 13.01.2012 tarihinde 2012/31 sayılı ile açılan kıdem tazminatının eksik ödenmesine ilişkin bir dava, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 2015/2243 doya nosu ile bu makalenin yazıldığı 2016 yılında, 4. yılını tamamlamış ve hala karar sırasını beklemektedir. Türkiye genelinde Basın İş Kanunu kapsamında iş mahkemelerinde açılıp Yargıtay'da temyiz aşamasına geldikten sonra karara varılmış 40 dava dosyası, "Basın İş Kanunu" ve "Basın Kıdem Tazminatı" anahtar kelimeleri ile taranarak makalemiz açısından incelenmiştir. (Yargıtay Emsal Kararları, 2015) Davaların neredeyse tümü kıdem, ihbar tazminatları ile fazla çalışma, genel tatil, hafta tatili, ücret ve yıllık izin ücreti alacaklarının tahsili talebi ile açılmıştır. Dava açanların yüzde 75'i (30 kişi) işyeri ile 5953 sayılı Basın İş Kanunu'na tabi olarak basın iş sözleşmesi imzalayanlardan oluşmaktadır, yüzde 25'i ise (10 kişi) işyeri ile basın iş sözleşmesi olmayıp dava açanlardır. Bu kişiler gazetecilik görevi ifa ettiklerini, dolayısıyla Basın İş Kanunu'na tabi olduklarını beyan etmişlerdir. Dava açanların çoğunluğunun Basın İş Kanunu'na tabi çalışan gazeteciler olmasının en temel nedeni bağlı buldukları yasaya uygun haklarını alma isteklerindedir. Aslında dava açamayanların büyük bir çoğunluğunun 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi çalışan gazeteciler olduğunu söylemek gerekir. Çünkü bu şekilde çalışanlar Basın İş Kanunu'na tabi olmadıkları için hak arama dayanaklarından dahi yoksundurlar. Her şeye rağmen çalışma alanlarını "gazeteci" olarak kanıtlama imkanı olanlar şanslıdır ki bunlar genellikle haberleri imzalı yayınlanan gazeteciler ile görevini kanıtlamak için tanık bulabilenlerdir. Yukarıda bahse konu olan Yargıtay'a intikal etmiş davalardan birkaçının içerikleri bu alandaki tartışmalara örnek verebilmek açısından önem arz etmektedir. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, Esas No: 2003/1376, Karar No: 2003/2719 sayılı kararında, davacı gazetecinin 'haber kaynağının her koşulda gizli tutulması ilkesinin' ihlal edildiği olay nedeniyle güvenilirliğinin zedelenmesi, meslek onurunun kırıldığı ve haber kaynakları karşısında rencide edildiği, bu nedenle iş akdini 5953 sayılı Basın İş Kanunu'nun 11. maddesi gereğince feshetmesi ardından tazminatlarının ödenmemesi nedeniyle açtığı davada; kıdem tazminatı, manevi tazminat, fazla mesai ücreti, izin ücreti haklarının ödenmesi talebini kabul etmiştir. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, Esas No: 2004/3071, Karar No: 2005/20788 sayılı kararında ve aynı Dairenin Esas No: 2007/14130, Karar No: 2008/8314 sayılı kararında davacı gazetecilerin, Basın İş Kanunu kapsamında sözleşmesi olup olmadığının

Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünden öğrenilmesine karar vermiştir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Esas No: 2006/9-82, Karar No: 2006/118 sayılı kararında davacı gazetecinin Basın İş sözleşmesinin feshinden sonra kıdem tazminatı, fazla çalışma, bayram ve genel tatili ücretlerinin ödendiğine dair ibranameyi imzalamış olması nedeniyle bu konulardaki talebi kabul etmemiş ve yerel mahkemenin direnme kararını bozmuştur. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Esas No: 2010/9-713, Karar No: 2011/51 sayılı kararında ise işverenin iddia ettiği gibi davacı gazetecinin telifli çalışmadığına, 5953 sayılı Basın İş Kanunu kapsamında çalıştığına, bu nedenle kıdem tazminatının işe ilk girişinden itibaren hesaplanarak ödenmesi gerektiğine hükmetmiş ve yerel mahkemenin direnme kararını onamıştır.

Gazetecilerin çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan sorunlarla ilgili hukuki süreçlere bakıldığında öncelikle Basın İş Sözleşmesi olmayan gazeteci için, yapılan işin gazetecilik mahiyetinde olup olmadığının tespiti istenmektedir. Tespit için ise basın kartı ve mesleğe başlangıç tarihi açısından ilk başvuru makamı Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü olmaktadır. Yeni medya, dijital medya, sosyal medya mecralarında yapılan gazetecilik Basın İş Kanunu'nda tanımlanmaması nedeniyle telafisi mümkün olmayan hak kayıpları doğurmaktadır, çünkü buralarda çalışan haberciler gazetecilik kapsamı içinde değildir, bu nedenle ne Basın İş sözleşmesi imzalamama hakkına sahiptirler ne de Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'ne basın kartı için başvurabilmektedirler. Sözleşmeli gazetecilerin iş mahkemesi ve temyiz sürecinde dayanakları Basın İş Kanunu olurken, sözleşmesi olmayıp 4857 sayılı İş Kanunu'na göre çalıştırılan gazetecilerin yaptıkları işin gazetecilik iş koluna veya Basın İş Kanunu kapsamına girip girmediğinin tespiti talep edilmektedir. Bazı dava konuları ise kıdem tazminatı hak etme süresi ve kıdem sürelerinin hesaplanmasıyla ilgilidir. Meslekte 5 yılı tamamlayan gazetecinin kıdem tazminatı hakkı doğmakta ve bir işyerinden alacağı kıdem tazminatı hesaplanırken daima son işyerinde çalışılan süre dikkate alınmaktadır. Ancak, kıdem tazminatının sıfırlandığına yönelik herhangi bir ispat yok ise (ibraname) son işyeri, tüm işyerleri toplamındaki kıdem tazminatını ödemekle mükelleftir.” (Göktaş ve Çil, 2003: 50) Gazetecinin Basın İş Kanunu'nda belirtilen istifa hallerindeki alacakları konusunda ise mahkemeler karar süreçlerinde mesleki, felsefi, öğreti ve etik yaklaşımlarına yönelmektedir. Basın iş kadrosuna göre çalışanların sayısını azaltmanın yanında, medya işverenleri gazetecilerin ekonomik, sosyal haklarına ilişkin tek güvence niteliğindeki bu özel yasanın pek çok maddesini açıkça uygulamamaktadır. Çalışanların uğradıkları hak

kayıplarını dava konusu etmemesi için de pek çok önlem almaktadırlar. (Seçkin, 2010: 61-62) Basın çalışma ilişkilerindeki uyuşmazlıkların ilk safhada hakem kurulu veya uzlaşma komisyonlarında ele alınması zaman kaybını önleyeceği gibi iş ve temyiz mahkemelerinin yükünü hafifletmede önemli katkıları olacağı muhakkaktır.

Basın İş Kanunu'na göre sözleşme imzalayıp istihdam edilen gazetecilere belirli bir süre hizmetlerini tamamlamaları ardından Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü tarafından basın kartı verilmektedir. Başlangıçta basın kartı almak için azami 18 ay olan bekleme süresi 2015 sonunda, iletişim fakültesi mezunları için 6 aya indirilmiştir. 5953'e uygun iş sözleşmesi imzalayan gazeteciler için basın kartı bekleme süresinin tamamen kaldırılması gazeteciler için önemli kolaylık sağlayacaktır, böyle bir uygulama işveren ve çalışan açısından daha cazip ve teşvik edici olabilir. Diğer taraftan, kamuda farklı personel kanunlarına göre istihdam edilip, Basın Kartları Yönetmeliği'nde unvanları sıralanan görevliler için Basın İş Kanunu uygulaması söz konusu olmadığından bu durumda olanlarla ilgili Kanundan kaynaklanan herhangi bir bağlayıcı değerlendirme yapılmamaktadır. Esasen bu tür görevleri üstlenenler için basın kartını almada bir bekleme süresi de söz konusu değildir. Bu durumda fiilen gazetecilik yapanlar için de bekleme süresinin tamamen kaldırılması çok daha uygun görülmektedir. Neticede basın kartı gazeteci için resmi makamlarca onaylanmış bir kimlik kartı özelliği taşımaktadır ve mesleğinin gereklerini yerine getirmede önemli bir araçtır.

Buraya kadar izah edilen sorunları başlıklar altında tasnif etmenin tartışmanın verimliliğine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir:

i- Gazetecilik işkolunda işveren istihdam sırasında Basın İş Kanunu'nun belirttiği şekilde sözleşme imzalamaktan kaçınmaktadır. Gazeteciler Cemiyeti ve TGS, Basın İş sözleşmesi imzalamadan çalışanların sayısının sözleşme imzalayanların 5 katı olduğunu beyan etmektedir.

ii- Çalışma ilişkilerinin tesisinde Basın İş Kanunu'na göre sözleşme yapılmadığı için gazeteci, Kanunun sağladığı haklardan yararlanamamaktadır. Gazeteci, özellikle tazminat hakları, izin, fazla mesai ve yıpranma hakkından mahrum kalmaktadır.

iii- Basın İş Kanunu'na göre sözleşme imzalanan işyerlerinde ise Kanunun gerekleri tam olarak uygulanmamaktadır. Sorunların çözümü amacıyla iş mahkemelerine başvurulmaktadır.

iv- Gazetecilik işkolunda sendikal örgütlenme yok denecek kadar azdır, basın, yayın ve gazetecilik iş kolunda 2016 verilere göre yüzde 6,54 oranında sendikalaşma mevcuttur. Sendikal örgütlenmenin yaygın olmaması nedeniyle gazeteci güçsüz kalmakta ve Basın İş Kanununa göre sözleşme imzalanması ve uygulanmasında söz sahibi olamamaktadır.

v- Gazetecinin kimliğini tespiti yarayan basın kartı Basın İş Kanunu'na bağlandığı için kimlik beyanı, kimlik tespiti ve basın kartı ile ilişkilendirilen tüm konularda (kıdem hesabı, yıpranma, gazeteciliğin tespiti vb.) Basın İş sözleşmesi olmayan gazeteci hak kaybı yaşamaktadır. Örneğin yeni medya, dijital medya ve sosyal medya mecralarında çalışan habercilerin hiçbiri Kanunda tanımlanmadıkları için basın kartı başvurusu yapamamakta, kendilerini gazeteci olarak ispatlayamadıkları için resmi basın toplantılarını, resmi etkinlikleri izleyememekte ve haberini yapamamaktadırlar.

vi- Mevcut Basın İş Kanunu'ndaki kavram ve tanımlar günümüz gazeteciliği kullandığı tanımları, unvan ve sıfatları içermediği için yeni medya ve dijital medya gazetecileri dışlamış durumdadır.

Günümüzde bazı yeni çalışma ilişkileri gelişmiştir. Örneğin medya grupları haber hizmetlerinde havuz sistemi oluşturarak gazetecinin yazdığı bir haberi medya grubunun tüm yayınlarında kullanmaktadır. Böylece gazeteci 'bir iş, bir işveren ancak çok işyerine' sahip konumuna gelmiş, ücreti ise tek işyerine göre ödenir olmuştur. Ayrıca yeni medya, dijital medya ve sosyal medya mecralarında çalışan haberciler her ortamda mobil olarak görev yapmaktadırlar, Türkiye'de olma şartı ortadan kalkmıştır, özellikle yeni medya ve dijital medyada evden çalışma sistemleri yaygınlaşmaktadır. Böylesi yeni çalışma ilişkileri, yeni teknolojik gelişmeler, oluşan yeni sıfat ve unvanlar Basın İş Kanununda yoktur.

III- BASIN İŞ KANUNU VE SENDİKALAR

Sendikalaşma sadece gazetecilerin değil diğer tüm iş kollarında çalışanların sorunudur. Türkiye'de ancak örgütlenme ile ilgili kanunun çıkmasından sonra sendikalaşma başlamıştır. Bu hak çalışanlar tarafından alınmamış, devlet eliyle verilmiştir (Karahisar, 2008: 83). 5953 sayılı Basın İş Kanunu'nun 22. maddesi de gazetecilerin sendika kurmasının önündeki engelleri kaldırıp izin vermiştir.

Kanunun yayımını izleyen ay, 10 Temmuz 1952’de İstanbul Gazeteciler Sendikası (İGS) kurulmuştur. 1957 yılında Türk-İş’e üye olan İGS, daha sonra illerdeki diğer gazeteciler sendikaları ile birleşip Türkiye Gazeteciler Sendikaları Federasyonu’nu oluşturmuştur. 1960 ihtilalinden sonra sendikal yaşamı düzenleyen 274 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 15 Temmuz 1963’de yürürlüğe girmesiyle, İGS 30 Eylül 1963 tarihindeki genel kurulunda Türkiye Gazeteciler Sendikası (TGS) adını aldı ve diğer illerdeki sendikalar da şube olarak bu sendikaya katıldı. 1964 yılında ise Ankara’da Türkiye Fikir İşçileri Sendikası (Fikir-İş) adıyla bir başka sendika kuruldu. Sendika sadece Anadolu Ajansı (A.A) merkez ve taşra teşkilatında örgütlenmiştir. Fikir-İş faaliyetlerini 1969 yılına kadar sürdürdü ve 1969 yılında TGS’ye katılma kararı aldı. Bu süre zarfında Fikir-İş A.A işyeri ile 1964 ve 1967 yıllarında olmak üzere 2 toplu iş sözleşmesi (TİS) imzalamıştır. Fikir-İş’in A.A’da TİS imzalama yetkisi bulunduğu bu dönemde TGS’nin aynı işyerinde çoğunluk olmamasına rağmen örgütlü bulunması sorunlar çıkarmıştır. Mesela, A.A’daki TGS üyesi gazeteciler Fikir-İş’in imzaladığı TİS’den yararlanmak için TGS dışında bir de Fikir-İş’e aidat ödemek durumunda kalmışlardır. (Altun, 1995:61) Gazetecilik iş kolunda örgütlenme 12 Mart 1971 askeri muhtırası döneminde yeni sendikalar kanununda getirilen işyeri birleştirmeleri nedeniyle sıkıntılar yaşamış ve TGS’nin üye çoğunluğunu kaybetme tehdidi ile karşılaşmıştır, daha sonra TGS’nin teknisyenler sendikası ile birleşmesi sonucu bu sorun 22 Aralık 1971’de giderilmiştir. 12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra ise 2821 sayılı Sendikalar Yasası ve 2822 sayılı Grev ve Lokavt yasası da TGS’yi “tek iş kolu” düzenlemesiyle sınırlandırmış ve üye sayısı azalmıştır. 1990’lı yıllarda medya sektörünün çoğunluğunu elinde bulunduran Doğan ve Bilgin gruplarının işyerlerinde sendikal örgütlenmeye son verilmiş ve TGS’nin üye sayısı giderek azalmıştır. 1990’lı yıllardan itibaren, medya sektöründeki şirketler, gazetecilikte örgütlenmenin gerilemesini başlatmış ve önemli ölçüde de başarılı olmuşlardır. TGS Genel Başkanı Ziya Sonay, gazetecilikte sendikalaşma süreci ve uygulamalara yönelik olarak, 1998 yılında Konrad Adenauer Vakfı ve Türkiye Gazeteciler Cemiyeti tarafından ortaklaşa düzenlenen Meslek İçi Eğitim Seminerinde, başkanı olduğu sendikanın, 1983 yılında yeni çıkan yasa ile üye sayısının bir günde 6 bin üyeli TGS’nin 3 bin üyesini kaybettiğini belirterek bu durumdan şikayet etmiştir⁷:

⁷ <http://www.tgc.org.tr/ybs/09-17.htm>

Öte yandan tarih tekerrür etmiş ve 2011'den itibaren A.A işyerinde iki sendika oluşmuştur. Biri 1963'den beri örgütlü olan TGS, diğeri 2011 yılında kurulan Medya-İş sendikasıdır. "TGS işyeri çoğunluğunu oluşturan üyelerini kaybetmiş ve TİS imzalayamaz hale gelmiştir." Medya-İş, yeni bir sendika olup işkolu ve işyeri çoğunluğunu da sağladığı için A.A işyerinde TİS imzalama yetkisi almıştır. A.A işyerinde, 1964-1969 yılları arasında biri TİS imzalamaya yetkili, iki sendikanın varlığı sırasında gözlenen sorunların benzeri bu dönemde de yaşanmıştır. Medya-İş, Hak-İş'e katılmış ve A.A işyerinde 2 TİS imzalamıştır. A.A İşyerinde TGS ve Medya-İş tarafından imzalan TİS'ler karşılaştırıldığında ise gazeteci üyeye sağlanan temel haklar, ücretler, sosyal haklar bakımından benzerlikler taşımakta, görev yeri, görevlendirme ve benzeri maddelerde değişiklikler gözlemlenmektedir. Medya-İş Sendikası, 25-26 Ağustos 2012 tarihli 1. Olağan Genel Kurulu'nda Hak-İş Konfederasyonu'na katılma kararı almıştır. Medya sektöründe yeni örgütlenen Medya-İş'in bu kararı Hak-İş Konfederasyonu Genel Başkanı Mahmut Arslan tarafından değerlendirilirken, sektördeki sendikasız yapı içler acısı bulunarak eleştirilmiştir (Hak-İş Dergisi, 2012: 4).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin 2016 Ocak Ayı İstatistikleri Hakkındaki Tebliğine göre⁸ Basın, Yayın ve Gazetecilik İşkolu (matbaa ve fikir işçileri olmak üzere) 97 bin 94 çalışan var, bunların ancak yüzde 6,54'ünü oluşturan 6 bin 237'si sendikalıdır. Basın Yayın ve Gazetecilik İşkolu Basın-İş 2107 üye, TGS 1026 üye, Türkiye Basın Sanayii İşçileri Sendikası Basın-İş 483 üye, Medya-İş 1922 üye, Pak Medya İş 377 üye ile temsil edilmektedir. Fikir işçisi gazeteci üyelerin yoğunlaştığı ve işyeri üye çoğunluğunu ellerinde bulundurdukları için Medya-İş Anadolu Ajansı'nda, TGS ise ANKA Haber Ajansı ve Cumhuriyet Gazetesi'nde toplu iş sözleşmesi imzalama yetkisine sahiptir. İşkolu istatistikleri 2015 Ocak ayı istatistikleri ile kıyaslandığında 1,5'lik artışla yüzde 5,1'den yüzde 6,54'e yükselmesiyle geleceğe ilişkin umut vadetmekle birlikte yetersizdir.

⁸ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/01/20160130-8-1.pdf>

Günümüzde gazetecilerin sendikal çatı altında olduğu birkaç işyeri dışında (A.A, ANKA, Cumhuriyet) medyada yaygın örgütlenme bulunmamaktadır. Kendi özel yasaları (2954) ve 657 sayılı Devlet Memurları Yasasına tabi oldukları ve 5953 sayılı yasaya göre istihdam edilmedikleri için TRT bu sıralamaya alınamamaktadır, ancak TRT işyerinde memurlara özgü sendikal örgütlenme mevcuttur. Medya sektörü çalışanlarının büyük bir çoğunluğunun sendikasız olması, gazetecinin hakkını arama sürecinde iş mahkemeleri dışında bir seçenek bırakmamaktadır. Türkiye Gazeteciler Cemiyeti'nin 7 Haziran 2015 seçimlerinden sonra TBMM'de grubu olan siyasi partilere verdiği medya raporuna göre medya sektöründe çalışanların ancak yüzde 5'i sendikalıdır⁹. Gazeteci sendikaları temel olarak 5953 sayılı Kanunu dayanak gösterip medya işverenleri ile toplu iş sözleşmesi imzalamaktadırlar. Bu yöntemle kanunun sağladığı haklar sendikal güvence ile pekiştirilmekte, genişletilmekte ve işyerinin çalışana karşı Basın İş Kanunu kapsamındaki iş disiplini güçlendirilmektedir. Öte yandan Türkiye Gazete Sahipleri Sendikası (TGSS) kurularak medya işverenin de sendikal örgütlenmesine imkan sağlanmıştır¹⁰. TGSS, gazete sahiplerinin müşterek iktisadi, sosyal ve kültürel menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Basın İş Kanunu'na tabii olarak sözleşme imzalayıp çalışan gazetecilerin sendikalı olanları ki bu sayı çok düşüktür, işveren ile toplu iş sözleşmesi imzalamaktadırlar. Bu durumdaki gazeteciler hem Basın İş Kanunu'nun getirdiği haklardan hem de sendikanın geliştirdiği yeni imkanlardan yararlanmaktadırlar. Türk-İş'e bağlı Türkiye Gazeteciler Sendikası'nın (TGS) Anadolu Ajansı TAŞ (A.A) işyerinde, son kez imzaladığı, 60 maddelik 24. Dönem TİS (2010-2012) ile Hak-İş'e bağlı Medya-İş Sendikası'nın yine A.A işyerinde, 58 maddelik 2 Dönem TİS'i (2012-2014, 2014-2016) bulunmaktadır. Bu TİS'lerde işveren ile sendikalar Basın İş Kanunu kapsamındaki maddelerin daha da ileri taşınmasına imkan verecek şekilde anlaşma imzalamıştır¹¹. Meslek sendikası fikir işçileri gazetecilerin (ve gazetecilik işine yardımcı işleri yürütenlerin) sınıfsal bir dayanışma içerisinde, örgütlü bir güç olarak ekonomik ve sosyal hakları için mücadele ve müzakerelerde bulunmak, bu hakların uygulanmasını toplu sözleşme düzeni ile güvenceye almak üzere yaygın bir emek örgütlenmesi olarak kurulmuş; mesleğin yükseltilmesi, meslek ilke, pratik ve değerlerinin, editoryal özgürlüğün geliştirilmesi

⁹ <http://tgc.org.tr/images/duyurular/tgcsorunlar%C4%B1vecozumonerileriraporu25.06.2015.pdf>

¹⁰ <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cgm/sendikalar/tuzuk/151>

¹¹ TGS ve Medya-İş TİS Metinleri TGS ve Medya-İş'in bastırıldığı kitapçıktan aktarılmıştır, Ayrıca bknz. <http://www.tgs.org.tr/anadolu-ajansi-24-donem-tis-2010-2012/>

editorial özgürlüğün geliştirilmesi için mücadele verme sorumluluğunu üstlenmiş kabul edilen bir yapılanmadır. Bunların hayata geçirilmesinde kendinden ve sektörün yapılanmasından kaynaklanan sorunlarla karşılaşan Türkiye Gazeteciler Sendikası 2000'lerin hemen başında, basından medya endüstrisine geçişte, çok hedefli büyük sermaye tarafından arkada bırakılan hemen neredeyse ömrünü tamamlamış bir ölü/sembolik kurum haline getirilmiştir. Nisbeten etkili olduğu dönemlerde ise, sözleşme düzeni ile geliştirilen 212 sayılı Kanundan kaynaklanan kazanılmış haklarla gazeteciler yadsınamayacak ücret, sosyal haklar ve iş güvencesi kazanımlarına ulaşmışlardır. (Seçkin, 2010: 94). Haber üretiminde beden ve zihin emeğiyle yer tutan iş gücünü temsil etmede sektörün bir bölümünde nispeten etkin olabilmiş meslek sendikası, kendi özel sorunlarıyla birlikte bu koşullarda toplu sözleşme düzenini sürdürme ve mesleğe ilişkin söz söyleme gücünü hızla yitirmiştir.

Sendikaların sağladığı kazanımlar ilk defa 1995 yılında hükümet tarafından yaygınlaştırılmak istenmiştir. Bunun için Teşmil Kararnamesi çıkarılmıştır. Teşmil sözcüğü, kapsamına alma, içine alma, dahil etme, yayma, genişleme anlamına gelmektedir. Sendikal anlamda teşmil; yetkili bir sendika tarafından imzalanmış olan bir toplu iş sözleşmesinin, o işkolunda toplu sözleşme bulunmayan işyerlerinde de uygulanabilir hale getirilmesidir¹². 21 Aralık 1995 tarihinde hükümet tarafından çıkarılan Teşmil Kararnamesi (Kanun Hükmünde Kararname - KHK) ile Türkiye Gazeteciler Sendikası (TGS) ve Anadolu Ajansı arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi (TİS) basın iş kolundaki 16 gazete şirketi için uygulanmaya alınmıştır. Böylece 5953 sayılı yasanın gerekleri bir TİS çerçevesinde sektöre uyarlanmış ve adından da anlaşılacağı gibi “teşmil” edilmiştir. Ancak TİS’e bağlı uygulama süresi 1 yıl olduğu için, referans alınan TİS süresi dolduğu ve kararnamenin yayın tarihi yılın sonuna geldiği için uygulanamamış ve izleyen yıllarda da süresi uzatılmamıştır, böylece söz konusu kanun hiçbir gazeteciye uygulanamamıştır. Teşmile ilişkin KHK hakkında, dönemin TGS Genel Başkanı Ziya Sonay, teşmil işleminin kendi çalışmalarının bir sonucu olduğunu söylemektedir¹³. 2005 yılında 53. kuruluş yıldönümünü kutlayan Türkiye Gazeteciler Sendikası (TGS) Yönetim Kurulu, hükümetten, Anadolu Ajansı’nda imzalanan toplu iş sözleşmesinin diğer medya çalışanlarına da uygulanmasını içeren “teşmil” başvurusunu gündeme almasını ve uygulamaya geçirmesini istemiştir¹⁴,

¹² <http://www.sendika.org/2005/04/tgs-gazetecilik-iskolunda-tesmil-uygulanmasini-istedi/>

¹³ <http://www.tgc.org.tr/ybs/09-17.htm>

¹⁴ <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=333705>

ancak 1995 yılındaki KHK dışında, günümüze kadar teşmile ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Öte yandan medya işkoluna yönelik sendikaların üye sayısı ve yetkili oldukları işyeri sayılarında da bir gelişme olmamıştır. Medya sektöründe kurulan Medya-İş Sendikası dışında bir farklılaşma gözlenmemiştir.

5953 sayılı Kanun'un bütün hükümleriyle uygulanabilir olması ancak gazetecilerin ortak çabası ile çözülebilir. Bu ise güçlü bir örgütlenme gerektirir. Oysa Türkiye'de basındaki mesleki örgütlenme düzeyi arzulanan ölçüde değildir. Türkiye'deki gazeteciler güç birliği etmek yerine çok sayıda dernek ve cemiyet altında bölük pörçük bir görünüm sergilemektedirler. Basında çalışanların hakkını koruyan TGS güç kaybetmiştir (Altun, 1995: 27). Yeni kurulan Medya-İş Sendikasının ise çoğunluk sağladığı ve toplu iş sözleşmesi imzalama yetkisi aldığı işyeri Anadolu Ajansı'dır.

IV- BASIN İŞ KANUNU'NUN GÜNCELLENMESİNE YÖNELİK ÇALIŞTAYLAR

Medya işvereni, hükümet ve bürokrasi Basın İş Kanunu'nda yeni düzenleme talebinde bulunmaktadır. Meslek mensuplarının çoğunluğu "lütfen" çalıştırdıklarının bilgisiyile mesleği icra etmeye çalışmaktadırlar. İşverenler ve üst düzey haber yöneticileri sendikasız iş yerlerinde çalışanların haklarını koruyan, hâlâ temel bir metin konumunda olan 212 sayılı Basın İş Kanunu (5953) uygulandığı takdirde işletmeleri çökerteceği tezini savunarak değiştirilmesini savunmaktadırlar. Buna karşılık Türkiye Gazeteciler Sendikası kanunun değiştirilmesine karşı çıkmakta ve salt eksiklerinin giderilmesinin yerinde olacağını savunmaktadır. (Seçkin, 2010: 96) Bu alanda, 22-29 Ocak 1962 tarihinde toplanan 3. Çalışma Meclisi'nde ilk olarak basın konuları başlığı altında 5953 sayılı Basın İş Kanunu'nun uygulamaları ele alınmış ve tartışılmıştır, ancak bir değişiklik tavsiyesinde bulunulmamıştır¹⁵. Geçen sürede konu aralıklarla gündeme gelmiş, herhangi bir tespit ve çalışmaya gidilmemiştir. Medya ile ilgili Başbakan Yardımcılığı'nın himayesinde, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün girişimleri ile 2014'te Basın İş Kanunu'nun ele alındığı ve tüm tarafların katılımıyla iki ayrı çalıştay düzenlenmiştir.

¹⁵ Bknz. 3. Çalışma Meclisinde Basın Konuları, 1962

25 Eylül 2014 tarihinde Ankara’da düzenlenen çalıştayda, yürütme tarafı olarak Hükümet adına medyadan sorumlu Başbakan Yardımcısı Yalçın Akdoğan, Basın İş Kanunu’nun güncellenmesi hususuna işaret etmiştir¹⁶. Akdoğan, medya sektörünün hızlı bir değişim içinde olduğunu, yeni medya ortamında (dijital medya) iletişim, yayıncılık ve bilişim hizmetlerini sağlayan sektörlerin sınırlarının iç içe geçtiğini, medyadaki unvanların değiştiğini, işkollarının çeşitlendiğini, amaçlarının bu değişimi kavrayıp en yararlı şekilde gazetecilik mesleğine aktarmak istediklerini belirtmiştir. Ankara’da 2014 yılında yapılan çalıştayda konular 13 ayrı başlık altında ele alınmıştır: Gazeteciliğin tanımı, mali ve özlük haklar, medya veritabanı, İnternet gazeteciliği ve yeni medya (dijital medya, sosyal medya), Basın İş sözleşmesi, kıdem tazminatı, İş Kanunu ve Basın İş Kanununun karşılaştırılması, bildirimlerin tek bir kurumda toplanması, abonelik sistemi, gazetecilerin basın sektörü dışında başka işlerde çalışması, basın kartları, iş güvenliği, sendikalaşmanın önündeki engeller ve çözüm yolları. Çalıştayların tamamlanmasından sonra bir taslak hazırlanacağı belirtilmiştir. Taraflardan Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürü Murat Karakaya, 6 Kasım 2014 tarihinde Erzurum’da düzenlenen 2. Basın İş Çalıştayında, 5953 sayılı Basın İş Kanunu’nun basın sektörünün hızlı değişimine ve dönüşümüne cevap veremez hale geldiğini belirterek, gazetecilerin kıdem, ücret, faiz, askerlik, annelik, sözleşme şartları, iş güvencesi, iş sağlığı gibi alanlarda güçlü haklarla donatılacağını ve gazetecilerin bu hakları elde edebileceği mekanizmaların güçlendirileceğini ifade etmiştir¹⁷. Üçüncü çalıştayın İstanbul’da yapılacağı duyurulmuş ancak makalenin yazım aşamasında bu çalıştay henüz gerçekleştirilmemiştir. Türkiye Gazeteciler Sendikası (TGS) ve Türkiye Gazeteciler Cemiyeti (TGC) tarafından yapılan değerlendirme toplantısında, Basın İş Kanunu’nun aslında gazeteciyi değil halkın haber alma ve gerçekleri öğrenme hakkını koruduğunu, 5953 sayılı Basın İş Kanunu’nun aynen muhafaza edilmesi gerektiğini belirtmişlerdir¹⁸.

Bütün bu değerlendirmeler ve tartışmalar ışığında bakıldığında Basın İş Kanunu’nda yeni bir düzenlemeye, en azından bir güncellemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

¹⁶ A.A Haber Bülteni, 25.10.2014

¹⁷ http://www.radikal.com.tr/erzurum_haber/basin_is_kanunu_2_calistayi-1225462

¹⁸ <http://www.tgs.org.tr/basin-is-kanunu-ayri-bir-yasa-olarak-kalmali/>

Basın İş Kanunu'nda öncelikle gazeteci tanımı yeniden yapılmalıdır. 5953 sayılı Kanun'un 1. maddesinde yer alan gazeteci tanımı kapsamı dışında, 3984 sayılı Kanun'un 38. maddesine göre, radyo ve televizyonların haber birimlerinde çalışanlar 5953 sayılı Kanun'un gazeteci tanımı kapsamına alınmakta; ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre görev yapmaktadırlar. Bu nedenle Basın İş Kanunu'nun 1. maddesinin özel ve kamuya ait radyo ve televizyon haber birimlerinde çalışanları da kapsayacak biçimde genişletilmesi gerekmektedir. Ayrıca yasa kapsamına girmeyen "serbest gazeteciler" için yasal düzenlemeler yapılmalı, internet gazetecilerinin hak ve sorumluluk düzenlemeleri geliştirilmelidir (Uçak, 2011: 397). Dijital medya, yeni medya veya internet medyası olarak adlandırılan bu mecralarda çalışan gazeteciler Basın İş Kanunu haklarından yararlanmak ve basın kartı almak istemektedirler. Geleneksel medya gruplarının yukarıda sıralanan mecralarında çalışan bazı gazeteciler, işverenin tasarrufunda olmak üzere medya grubunun gazete, dergi, radyo veya televizyonunda sözleşmeli gösterilerek Basın İş Kanunu'ndan yararlandırılmakta ve ancak bu bağlamda basın kartı sahibi olabilmektedirler. Yeni medya ve dijital medyanın kadroları çoğunlukla Basın İş Kanunundan yararlanamamaktadır. Geçtiğimiz yıllarda bu alanda talepler oluşmuş, müzakereler yapılmış ancak dijital medyanın habercilerine bu hak sağlanamamıştır. Yeni medya, dijital medya habercileri Basın İş Kanunu kapsamına alınmaları yönünde girişimlerde bulunmaktadırlar, yapılan son çalıştaylara katılmışlardır. İnternet Medyası Derneği (İMD) Başkanı Hadi Özışık, 2005 yılından beri bu konuda yoğun bir çaba içinde olduklarını, diğer medya mensupları gibi gazetecilik yapmak istediklerini ve Basın İş Kanunu'ndaki gazeteci tarifine kendilerinin de dahil edilmesini istemektedir¹⁹. Aynı şekilde İnternet Yayıncıları Derneği de (İYAD) hazırladıkları kanun taslağını ilgili bakanlıklara gönderip 5953 sayılı Kanun'un 1. maddesinin 1. fıkrasına internet haber sitelerinin eklenmesini talep etmişlerdir (İYAD, 2015).

SONUÇ

Haber, enformasyon ve düşünceleri iletme hakkı ile haber, enformasyon ve düşünceleri alma hakkı olarak belirtilen bu iki temel hak, iletişim araçlarında çalışanların, hiç kimsenin müdahalesi olmadan ve tam bir güven içinde haber, enformasyon ve düşünce toplama ve iletmedeki rollerin nesnel bir şekilde uygulama hakkına geniş ölçüde bağlıdır.

19 <http://www.gazeteciler.com/hadi-ozisik/numan-kurtulmusun-talimatina-uymayan-genel-mudur-1634y.html>

Bu koruma ise fiziksel nitelikte bir korumanın ötesinde, aynı zamanda haberi, enformasyonu, düşünceleri toplayanların ve kamuya yayanların bağımsızlıklarının ve mesleki dürüstlüklerinin korunmasıdır. Koruma, yalnız gazetecileri değil, gelişmiş çok sayıda ve çeşitli mesleki alanlardan olup kitle iletişim araçlarında görev yapan bütün kişileri de kapsamına almalıdır (MacBride, 1993: 261-262) Gazeteci kamu adına denetim görevi yaparken çeşitli zorluklarla karşılaşan ve bu zorlukları aşabilmesi, telafi edebilmesi için özel ayrıcalığa sahip olan bir meslek grubudur. Bu nedendir ki yarım asırdan fazla yürürlükte olan Basın İş Kanunu ile gazetecilerin iş hayatı, iş ilişkileri düzenlenmektedir. Ancak kanunun medya sektöründe çalışanlara uygulanmasında bazı sorunlar gözlenmektedir. Gazeteci zorlukla bulunduğu işe girerken Basın İş Kanunu'na göre iş sözleşmesi imzalamayı umut etmekte fakat çoğunlukla 4857 sayılı İş Kanunu'na göre akit yapmak zorunda kalmaktadır veya akitsiz çalışmaktadır. Medya sektöründeki işsizlik, istihdam alanının kısıtlılığı, iş güvencesinden yoksunluk ve iletişim fakültelerinden her yıl binlerce mezunun sektöre yönelmesi işletmelerin elini güçlendirmekte ve medya işverenleri iş şartlarını belirlemede etkin hale gelmektedirler. Basın İş Kanunu, yeni gelişen gazetecilik branşlarını içermemekte veya gazetecilik tanımı yetersiz kalmaktadır. Ayrıca Basın İş Kanunu'na göre sözleşme imzalamayan gazeteciler basın kartı alamamakta ve kendisini kimlik olarak ifade etme imkanından mahrum kalmaktadır. Geçmişte medya sektöründeki sendikalaşma Basın İş Kanunu'nun uygulanmasını aktive etmekte ve önemli bir disiplin getirmekteydi, ancak 1990'lı yıllardan itibaren çoğu işyerinde sendikal örgütlenme devre dışı bırakılmış, buna paralel olarak da Basın İş Kanunu uygulaması azalmıştır. Seçkin (2010: 104), sorunların çözümü için tabip odası gibi meslek ilkeleri temelinde kurulacak bir mesleki kuruluşa üye olma zorunluluğu ile karşılaşılacak sorunların aşılmasının kolaylaşacağını önermektedir. Çözüm için yeni bir hareket noktası olabilecek bu yaklaşım değerlendirilirken odaların tabi olduğu Kanuni düzenlemeler titizlikle dikkatle alınmalı, olası yeni sınırlandırma ihtimallerinden kaçınılmalıdır. Karahisar ise (2008: 80-81), Basın İş Kanunu uygulamaları konusunda devletin caydırıcı yaptırımlar ortaya koymasını önermiştir.

Ancak Basın İş Kanunu'na göre sözleşme imzalamayan işveren için halihazırda güncellenen yaptırımlar mevcuttur, buna rağmen uygulamada aksamalar görülüyorsa yaptırımlara yönelik farklı tartışmaları gündeme getirmek gerekebilir. Gazeteci, Basın İş Kanunu'na göre düzenlenen hakkını almada bir sorunla karşılaştığında genellikle iş mahkemelerine

başvurmakta, sürecin devamında Yargıtay ve son olarak da Anayasa Mahkemesi kararlarını beklemek zorunda kalmaktadır. Bu konudaki davaların nihayete ermesi yıllar almakta, bu da iş ilişkilerinde tek başına kaldığında en zayıf halka olan gazeteci için sorunlar yumağını büyütmektedir. Basın İş Kanunu uygulamalarına dönük olarak uyuşmazlıklar için bir hakem kurulu veya arabulucu sistem oluşturulması, iş mahkemelerindeki yüzlerce dava yükünün önemli oranda azalmasına ve tarafların hakkının kısa sürede tespitine fırsat verebilir. Yeni medya ve dijital medya habercilerinin Basın İş Kanunu kapsamına alınması da önem arz etmektedir. Basın İş Kanunu, işveren, siyasi karar mekanizmaları ve bürokrasi tarafından yeniden ele alınmak istenmektedir. Nitekim 2014 yılı içinde bu konuda iki ayrı çalıştay düzenlenmiştir. Ancak, Türkiye Gazeteciler Cemiyeti ve Türkiye Gazeteciler Sendikası yasanın korunmasını, gerekirse ilaveler yapılmasını istemektedirler. Basın İş Kanunu'nda tarafların rızası oluşturularak değişiklik yapılması, uzlaşa şemsiyesi ile yeni bir iklim tesis edilmesi, çalışma ilişkilerinde gazeteciler için koruyucu unsurların geliştirilmesi iş barışına katkı sağlayacaktır. Basın İş Kanunu'nun güncellenip, uygulanabilirliğinin yaygınlaştırılması ve basın kartı ile ilişkisinin basitleştirilip esnetilmesi yeni medya çalışanlarının bu kapsama alınması, dijital dünyadaki gelişmelere uyum fırsatı verecektir. Özellikle yeni medya, dijital medya, sosyal medya habercileri Kanun tanımını ve kapsamı dışında olup kimliklerini dahi kanıtlayamamaktadırlar, yeni oluşan bu sektörün göz ardı edilmesi hak kayıplarına neden olmaktadır. Öncelikle yeni medya kavramı Kanunda tanımlanmalı ve yeni medya habercilerine aynı hak sağlanmalıdır. Özetle; Basın İş Kanunu tarafların rızası ile yenilikleri ihtiva edecek şekilde ele alınıp düzenlenmeli, medya işvereni ve gazeteci arasındaki çalışma ilişkisi Basın İş Kanunu'na uygun biçimde imzalanacak sözleşme ile tesis edilmeli, Kanunun uygulanmasında etkin olabilmeleri için gazeteciler örgütlenip sendikal güçlerini artırmalı, basın kartı ve Basın İş Kanunu ilişkisi esnetilmeli, bütün önerilerin hayata geçebilmesi için sağlıklı rıza ortamının teminine yönelik nihai bir çalıştay yapılmalıdır.

Kaynakça

- A.A. (2009), Anadolu Ajansı Çalışma Raporu, Ankara.
- Altun, A. (1995), “Türkiye’de Gazetecilik ve Gazeteler”, Ankara, ÇGD.
- Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü (2013), Basın Kartı İstatistikleri, Ankara, BYEGM.
- Bilgili, C. (2005), ‘Medya Çalışma İlişkilerinde Teşmil ile Toplu İş Sözleşmesi Arayışları’, (Der: Nesrin Tan Akbulut), Medya Eleştirileri, s.57-79, İstanbul, Beta-Bohero, G. (1984), Gazetecilik Mesleği, (Çev: Nurhan Süral), Ankara, ILO.
- Burton, G. (1995), *Görünenden Fazlası Medya Analizlerine Giriş*, (Çev: Nefin Dinç), İstanbul, Alan.
- Olcayto, T. (2015), Her Şey Programı, TGC Başkanı Turgay Olcayto Röportajı, (25.06.2015, 19:30), İstanbul, CNN Türk.
- Çalışma Meclisinde Basın Konuları (1963), İstanbul Gazeteciler Sendikası, İstanbul, İGS.
- Çelik, N. (2005), *İş Hukuk Dersleri*, 18. Baskı, İstanbul, (Beta Yayınları).
- Gaillard, P. (1991), *Gazetecilik*, (Çev: Mehmet S. Şakiroğlu), İstanbul, (İletişim Yayınları).
- Göktaş, S., Ş. Çil (2003), *Açıklamalı-İçtihatlı Basın İş Kanunu Mevzuatı*, Ankara, (Turhan Kitapevi).
- Hak-İş (2012, 01 Ekim), *Hak-İş Dergisi*, 4-5, Ankara.
- İYAD (2015), İnternet Yayıncıları Derneği, Kanun Teklifi Metni (elektronik posta), İstanbul.
- Karahisar, T., “Basın İş Kanunu’na Göre Gazetecilerin Yasal Hakları”, *Marmara Üniversitesi İletişim Dergisi*, 13/2008, 67-82.
- Karahisar, T., “Türkiye’de Gazetecilerin Sendikalaşma Sorunları”, *İstanbul Üniversitesi İletişim Dergisi*, 33/2008, 83-102.
- MacBride, S. (1993), *Bir Çok Ses Tek Bir Dünya*, (Çev: Ertuğrul Özkök), Unesco Türkiye Milli Komisyonu, (İmge Kitabevi), Ankara.
- Medya-İş (2014), *2. Dönem Toplu İş Sözleşmesi Kitapçığı*, (01.10.2014-30.09.2016), Ankara.
- Özgen, M. (2004), *Türkiye’de Basının Gelişimi ve Sorunları*, 2. Baskı, İ.Ü. İletişim Fakültesi Yayını, İstanbul.
- Resmi Gazete, 10.01.1961, Sayı: 10703, s: 595-599.
- Resmi Gazete, 21.12.1995, Sayı: 22500, s: 1-10.
- Seçkin, G., “2000 Yılında Türkiye’de Gazetecilerin Ekonomik ve Sosyal Statüleri”, İstanbul, *Global Media Journal*, Güz 2010, 48-107.
- Şuğle, M. A. (2001), “İş Hukuku Açısından Gazeteci”, Ankara, ÇGD.
- Şuğle, M. A. (2002), “Basın İş Kanununa Göre Gazeteci”, İstanbul.

- [http://www.istanbulbarosu.org.tr/komisyonlar/230202_chk_tebliğ.htm], (03.04.2015).
- Süzek, S. (2005), *İş Hukuku*, Beta, İstanbul.
- TDK Sözlüğü (1998), 9. Baskı, Ankara, TDK.
- Tokgöz, O. (1981), *Temel Gazetecilik*, Ankara, AÜSBF Yayını.
- Topuz, H. (1960), “Basında İstihdam Meselesi”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı 9-10-11, 110-115, İstanbul.
- Topuz, H. (1996), *100 Soruda Türk Basım*, (Gerçek Yayınevi), İstanbul.
- Türkiye Gazeteciler Sendikası (2010), *24. Dönem Toplu İş Sözleşmesi Kitapçığı*, (01.10.2010-30.09.2012), İstanbul, TGS.
- Uçak, O. (2011), “Medyada Fikir İşçilerine Tanınan Haklar Süreci ve Karşılaştırmalı Uygulama Örnekleri”, ss. 382-400, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu Bildiri*, 2011, İstanbul.
- Uçum, M., H. Karataş, “İşçilik Hakları Bakımından İş Kanunu-Basın İş Kanunu Karşılaştırması”, 2005, [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_895.htm], (11.05.2015).
- İnternet ve Haber Bülteni Anadolu Ajansı (A.A), Haber Bülteni, 25.10.2014.
- Anadolu Ajansı (A.A), Genel Kurul İçin Çalışma Raporu (Özel), 2009.
- [<http://www.tgc.org.tr/ybs/09-17.htm>], (05.05.2015).
- [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5953.doc], (04.05.2015).
- [<http://www.sendika.org/2005/04/tgs-gazetecilik-iskolunda-tesmil-uygulanmasini-istedi/>], (07.05.2015).
- [<http://www.tgs.org.tr/basin-is-kanunu-ayri-bir-yasa-olarak-kalmali/>], (26.10.2014).
- [<http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=3337052>], (06.04.2015).
- [<http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cgm/sendikalar/tuzuk/151>], (02.03.2015).
- [http://www.radikal.com.tr/erzurum_haber/basin_is_kanunu_2_calistayi-1225462], (04.05.2015).
- [yargitay.gov.tr], (15.12.2015).
- [<http://www.gazeteciler.com/hadi-ozisik/numan-kurtulmusun-talimatina-uymayan-genel-mudur-1634y.html>], (13.05.2016).
- [<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/01/20160130-8-1.pdf>], (18.05.2016).

40 Yaş ve Üstü İşsizlerin İstihdam ve Sosyal Güvenlik Algısı ve Beklentilerine İlişkin Bir Alan Araştırması¹

A Field Survey on Employment and Social Security Perception and Expectations of Unemployed 40 Aged and Over

Eren ÖĞÜTOĞULLARI*

Cem KILIÇ**

ÖZ

4447 ve 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Reform Kanunlarıyla yapılan düzenlemeler sonucu emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Bu durum ileri yaşlardaki işgücünün en azından emekli olana kadar istihdam edilmelerinin ve işsizliğin olumsuz sonuçlarından korunmalarının önemini artırmıştır. Türkiye İşgücü Piyasası Hane Halkı Anket sonuçlarına göre ileri yaşlarda işgücüne katılım ve istihdam oranları göreceli olarak düşüktür. Diğer yandan 40 yaş ve üzeri işgücünün istihdam edilebilirliğinin zor olduğu bilinmektedir. Bu noktadan hareketle literatürde nicel araştırma tekniklerinden biri olan alan araştırması ile 40 yaş ve üzerindeki işsizlerin istihdam ve sosyal güvenlik durumları ve bunlara ilişkin beklenti ve algıları araştırılmıştır. Türkiye İş Kurumuna kayıtlı 40 yaş ve üzerindeki işsizlere elektronik ortamda gönderilen soru formuna gelen cevaplardan 599 tanesi kullanılarak yapılan araştırma sonuçlarına göre; 40 yaş ve üzerindeki işsizler için işe alınmaları, istihdamda tutulmaları ve işten çıkarılmalarında en önemli neden yaş faktörüdür. Daha yüksek bir ücret beklentisi işten çıkarılmalarına, kendi istekleriyle işten ayrılmalarına ve iş bulamamalarına neden olmaktadır. Bu yaş grubu için daha düşük bir ücrete razı olmaları durumunda iş bulma olasılıkları yükselmektedir. Bu çalışma sonuçları aynı zamanda sosyal güvenliğin özellikle emekli aylığının bireyler için ne kadar büyük bir öneme sahip olduğunu da göstermiştir.

Anahtar Sözcükler: İşsizlik, ileri yaş işsizliği, yaşlı çalışanlar, sosyal güvenlik

ABSTRACT

As a result of social security reforms which are regulated by laws number 4447 and 5510, retirement age has been raised. This situation has increased the importance of protection from adverse consequences on employment of older people. According to the results of Turkey Labor Force Household Survey, participation into labor force and employment rates of old age people are relatively low. On the other hand, it is known that employment of the group aged 40 and over is highly problematic. Turkish Statistical Institute data shows that the participation into labor force and employment for the age group of 40 and over is lower. By using field research which is one of the quantitative research techniques in literature, the employment and social security situation for the unemployed aged 40 and over and the related expectation and perceptions have been researched. As the methodology of this research, question forms sent to unemployed aged 40 and over registered to Turkish Labor Institution and 599 of responses were used for the research. Survey results showed that for the unemployed from the age of 40, "age factor" is the most important issue in being employed, being kept in employment and in their dismissal. Research results shows that while expectation for a better wage causes their dismissal or their voluntary redundancy, the proposed wage which is insufficient for their living causes inability to find job and their settlement for a low wage is the most important reason increasing the possibility of finding a job. At the same time, the results of this study showed how important is social security system especially pension salary for the person.

Keyword: Unemployment, old-age unemployment, older worker, social security

* Dr., Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Bakanlık Müşaviri,
eogutogullari@yahoo.com

** Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü,
cemkili@gazi.edu.tr

¹ Bu çalışma Prof. Dr. Cem Kılıç'ın danışmanlığında Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı'nda yürütülen Eren Öğütogulları'nın "Sosyal Güvenlik Reformuyla Getirilen Emeklilik Düzenlemeleri ile Uzayan Çalışma Hayatında Yeni Bir Problem Alanı: 40 Yaş ve Üstü İşsizler" isimli doktora tez çalışmasından (2014) yararlanılarak hazırlanmıştır.

GİRİŞ

2000’li yılların başından itibaren sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturabilmek amacıyla 4447 ve 5510 sayılı Yasalarla bu alanda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler esas itibariyle emekliliğe hak kazanma yaşı, aylık bağlama oranları ve prim ödeme gün sayısı gibi parametrelerde değişiklikler içermiştir. Sosyal güvenlik reformu yasalarıyla yapılan bu düzenlemelerinin ve özellikle asgari emekli olabilme yaşının bireylerin işgücü piyasasında kalma ve çıkma kararlarında etkisi büyüktür (OECD, 2004 :1,2; UK Department for Work and Pension, 2003: 1-5, 2005: 41,45; Berry, 2010 :14). Bu etkiyi önemli hale getiren unsur asgari emekli olabilme yaşına ulaşan bireylerin sigortalılık süresi ve prim ödeme süresi koşullarını da taşıdıkları takdirde yaşlılık aylığına hak kazanmalarındır. Sigortalıya çalışmadan yaşamını sürdürme ve dinlenme olanağı sağlayan yaşlılık aylığından yararlanmak için gerekli olan asgari emeklilik yaşı 4447 ve 5510 sayılı sosyal güvenlik reformu yasalarıyla kademeli olarak ilk önce kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşına, daha sonra her ikisi içinde 65 yaşına yükseltilmiştir.

Emeklilik yaşının yükseltilmesine bağlı olarak 40-65 yaş arasındaki nüfusun toplam işgücü içerisindeki oranı yükselecektir. Emeklilik yaşı arttırılırken ortaya çıkan temel sorun daha ileri yaşlarda emekli olma hakkını kazanabilecek bu işgücünün en azından emekli olabilecekleri yaşa kadar istihdam edilebilmesidir. Türkiye’de emeklilik yaşının, işgücüne katılım ve istihdam oranlarının göreceli olarak düşük olduğu yaşlara yükseltilmesi ciddi bir sorun olarak görülmektedir (Topalhan ve Öğütoğulları, 2015: 67). Yapılan araştırmalar 40 yaşından itibaren yaş ilerledikçe işten çıkarılma ve yeniden iş bulamama riskinin yükseldiğini, yeniden iş bulabilenlerin daha az ücretli iş bulabildiklerini, geçici işlerde çalışmak zorunda kaldıklarını ve uzun süreli işsizlik probleminin genç işçilere göre daha büyük problem olduğunu göstermektedir (OECD, 2011: 75; Baybora, 2007: 36; Lee ve Kim, 2003: 49-54, Bernard, 2012: 4).

2000 ve 2013 yıllarına ait TÜİK Hane Halkı İşgücü Anket sonuçları; kademeli emeklilik yaşının uygulamaya girdiği 2000 yılından itibaren işgücüne katılım ve istihdamın 40 yaşından itibaren arttığını ancak işsizlik oranlarının da ortalama işsizlik oranından daha fazla yükseldiğini göstermektedir (Topalhan ve Öğütoğulları, 2015: 67).

Bu veriler sosyal güvenlik reformlarıyla yapılan düzenlemeler sonucu emekli olmaları ertelenen 40 yaş ve üzeri işgücünün istihdamında önemli güçlükler bulunduğunu göstermektedir.

İşsizlik bireyleri ekonomik, sosyal ve psikolojik açılardan olumsuz etkilemektedir. Öte yandan yaş açısından bakıldığında işsizlik farklı sorunlar yaratmaktadır. Genç yaş gruplarındaki işsizlerin aile destekleri ile yaşamlarını sürdürebilme ihtimalleri varken ailelerinin geçiminden başlıca sorumlu olması kuvvetle muhtemel olan 40 yaş ve üzeri bireyler için işsizlik çok daha derin toplumsal sorunlara yol açabilmektedir (Çağlar, Acar vd., 2007: 4). İleri yaşlardaki işsizlerle birlikte aileleri de yalnızca finansal zorluklar ve sosyal dışlanma ile değil aynı zamanda depresyon başta olmak üzere ciddi psikolojik ve fiziksel sorunlarla karşı karşıya kalabilmektedir (Briar, Fiedler vd., 2014: 912; Mission Australia, 2004: 1). Dolayısıyla bu yaş grubunun işsizlik oranının yüksek olması veya yükselme eğiliminde olması dikkate alınması gereken bir durumdur.

Bu araştırma ile emeklilik yaşı ile işgücüne katılma arasındaki pozitif ilişki çerçevesinde, istihdamda zorluk yaşayacağı düşünülen 40 yaşın üzerindeki işsizlerin, istihdam ve sosyal güvenliğe ilişkin beklenti ve algılarının ölçülmesi ve bu konuda gelecekte yapılabilecek politikalar için yol gösterici olması hedeflenmiştir.

I- ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

A- Araştırmanın Kapsam ve Sınırlılıkları

Bu araştırmanın kapsamı, araştırmanın gerçekleştirildiği zaman dilimi içerisinde İŞKUR'a kayıtlı 40 yaş ve üzerindeki işsizler ile sınırlandırılmıştır. Bu alt yaş sınırının tercih edilmesinin nedeni gerek TÜİK tarafından yapılan işgücü anketlerinde gerekse bu konuda yapılan diğer ampirik çalışmalarda yaş gruplandırılmasının 5'li yaş aralıklarıyla belirlenmesi nedeniyle 40-44 yaş grubunun sosyal güvenlik reformundan önce emeklilik hakkını elde eden ancak reform kapsamında yapılan düzenlemelerle bu hakları ertelen bireylerin oluşturduğu en alt yaş grubu olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu araştırmadaki ikinci sınırlılık sadece elektronik posta adresi olan işsizlerin araştırmaya dahil edilmesidir. Bu durum örneklem grubunun bilgi teknolojilerine erişen ve kullananlardan oluşması anlamına gelmektedir. Bilgi teknolojilerinin de yaş olarak daha genç, eğitim düzeyi daha yüksek kişilerde ve sosyo-kültürel bakımdan daha gelişmiş illerde yaygın kullanımı dikkate alındığında örneklem grubunun 40 yaşına daha yakın, yüksek eğitilmiş ve gelişmişlik düzeyi daha yüksek illerden oluşması araştırmanın diğer sınırlılığıdır.

B- Araştırmanın Evreni ve Örnekleme

Bu araştırmanın evreni 2013 Kasım ayı sonu itibariyle İŞKUR'a kayıtlı işsizlerdir. Araştırmanın, genel evrenin tamamını kapsamaması pratikte mümkün olmadığından yapılan bu çalışmada genel evrenden seçilen ve genel evreni temsil yeterliliği olan çalışma evreni tercih edilerek araştırma yapılmıştır (Büyüköztürk, Kılıç vd., 2011:78). Evren içerisinden tesadüfi örnekleme yöntemiyle seçilen çalışma grubu yapılan hesaplamalar sonucunda en az 385 kişi olarak hesaplanmıştır. Elektronik ortamda uygulanacak şekilde geliştirilen soru formunun gönderildiği işsizlerden gelen cevaplardan mükerrer, eksik veya hatalı olanlar ayıklandıktan sonra 49 ilde ikamet eden 599 kişiden gelen cevap formları kullanılarak verilerin analizi gerçekleştirilmiştir.

C- Araştırma Verilerinin Toplanması ve Araştırmada Kullanılan Veri Toplama (Ölçme) Araçları/Geliştirilmesi

Araştırmanın amacını gerçekleştirmek için gereksinim duyulan verilerin elde edilmesinde hazırlanan anket kullanılmıştır. Sosyal güvenlik ile ilişkilendirilerek 40 yaş ve üzeri işsizlerin istihdam zorluklarını ölçen Türkiye'ye özgü özellikler içeren hazırlanmış tek bir anketten yararlanmak mümkün olmadığından ilk kez oluşturulan yeni bir soru formu geliştirilmiştir. Bu soru formu hazırlanırken birden çok yerli ve yabancı anketten yararlanılmış, araştırmanın amacı doğrultusunda ve veri toplama aracının güvenilirliğini sağlamak amacıyla sorular alanında uzman akademisyenlerin görüş, eleştiri ve önerileri doğrultusunda gözden geçirilerek oluşturulmuştur. Anket soruları önce belirli bir gruba uygulanmış, grup tarafından anlaşılmayan sorular yeniden düzenlenmiştir. Bu sayede anket sorularının geçerliliği uygulama öncesinde test edilmiştir.

Araştırmada tercih edilen veri toplama aracı kapalı uçlu ve kısmen açık sorularla tam yapılandırılmış soru formu/ankettir (Neuman, 2007: 412). Anket elektronik posta yoluyla doğrudan bireye uygulanmıştır. Uyguladığımız ankette sorular; yanıtlayanların sabit bir cevaplar kümesi içinden seçim yapmak zorunda olduğu kapalı uçlu sorular ve yanıtlayanlara aralarından seçim yapmaları için bir dizi yanıtın verildiği ama buna ek olarak farklı bir yanıtı belirtebilecekleri bir “diğer” kategorisinin sunulduğu kısmen açık sorulardan oluşmaktadır (Neuman, 2007: 418).

D- Kullanılan İstatiksel Teknik

Araştırmada kullanılan teknik, literatürde nicel araştırma tekniklerinden olan alan araştırmasıdır. Bu yöntemle bireylerin davranış, tutum, görüş ve beklentileri hakkında bilgi almak ve değerlendirmek mümkündür (Neuman, 2007: 396).

Araştırma sonucunda elde edilen verilerin istatistiksel analizi için SPSS 20.0 (Statistical Packages for Social Sciences) paket programı kullanılmıştır. Araştırmada iki sınıflamalı değişken arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığını test etmek için “ki-kare testi” kullanılmıştır. İki değişken arasında ilişkinin olması, bir değişkenin düzeylerindeki cevapların, diğer değişkenin düzeylerinde farklılaştığını göstermektedir (Büyüköztürk, 2010: 148). Veri toplama tekniği olarak anketin kullanıldığı çalışmaların pek çoğunda ankette yer alan soruların her birinin ayrı bir durumu betimlemeye çalıştığı ve genellikle de sorulara verilecek cevapların sınıflama ölçeğinde oldukları görülmektedir. Bu durumda çeşitli sorulara verilen cevaplar arasında ya da herhangi bir soruya ait cevaplarla (davranış, görüş vb.) soruyu cevaplayanların kişisel özellikleri (demografik özellikleri) arasında bir ilişki olup olmadığı test edilmek istendiğinde ki-kare testi kullanılabilir (Büyüköztürk, 2010: 149). Yapılan ki-kare testi sonucunda, anlamlılık düzeyi (p), Çizelge değeri (α): 0,05’den küçük ise değişkenler arasında yüzde 5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel bir ilişkinin olduğu kabul edilmiştir.

Anket uygulaması neticesinde, sorular için elde edilen sonuçlar, frekans (sıklık) değerleri ve yüzde payları itibarıyla “Araştırmanın Bulguları ve Değerlendirme” bölümünde tablo ve grafikler halinde sunulmakta ve analiz edilmektedir.

II- ARAŞTIRMANIN BULGULARI VE DEĞERLENDİRME

A- Araştırma Kapsamındaki İşsizlerin Demografik Özelliklerine İlişkin Bulgular

Araştırma kapsamındaki işsizlerin yaş gruplarına göre dağılımı Tablo 1’de gösterilmektedir. Toplam işsizler içinde en yüksek oranı yüzde 48,9 ile 40-44 yaş grubu oluşturmaktadır. Yüzde 34,9’u ise 45-49 yaş grubunda yer almaktadır. İşsizlerin yüzde 11,4’ü 50-54 yaş grubunda, yüzde 4,8’i ise 55 yaş ve üstünde yer almaktadır.

Tablo 1. Anketin Uygulandığı İşsizlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Yaş Grupları	Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
40-44	293	48,9	48,9
45-49	209	34,9	83,8
50-54	68	11,4	95,2
55+	29	4,8	100,0
Toplam	599	100	

Araştırma kapsamındaki işsizlerin cinsiyete göre dağılımı Tablo 2’de gösterilmektedir. Bu verilere göre işsizlerin yüzde 78,6’sı erkek, yüzde 21,4’ü ise kadınlardan oluşmaktadır.

Tablo 2. Anketin Uygulandığı İşsizlerin Cinsiyetlerine Göre Dağılımı

	Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Erkek	471	78,6	78,6
Kadın	128	21,4	100,0
Toplam	599	100	

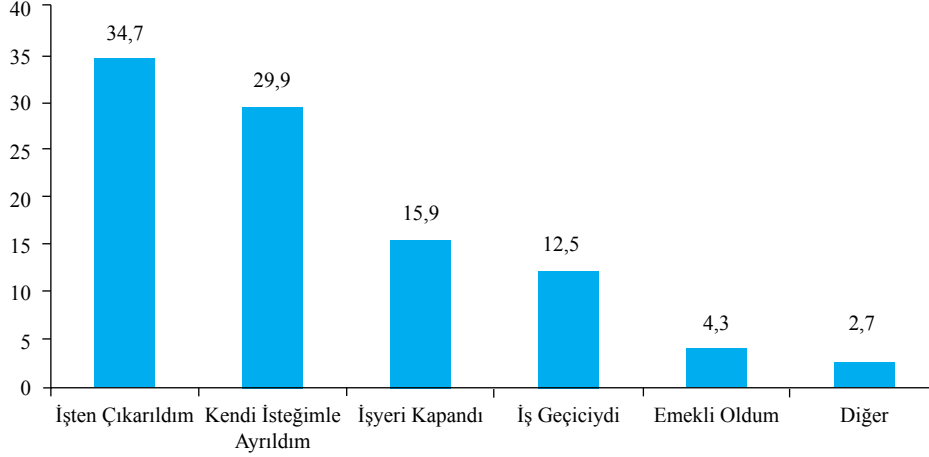
İşsizlerin eğitim durumuna göre dağılımı Tablo 3’de gösterilmiştir. Araştırmaya katılanların içinde yüzde 48,9 ile yükseköğretim mezunları en yüksek payı oluşturmaktadır. Meslek yüksekokulu, lisans, yüksek lisans ve doktora mezunlarından oluşan yükseköğretim mezunlarını yüzde 36,9 ile lise ve dengi meslek mezunları, yüzde 14,2 ile lise altı eğitimliler takip etmektedir (Tablo 3).

Tablo 3. İşsizlerin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı

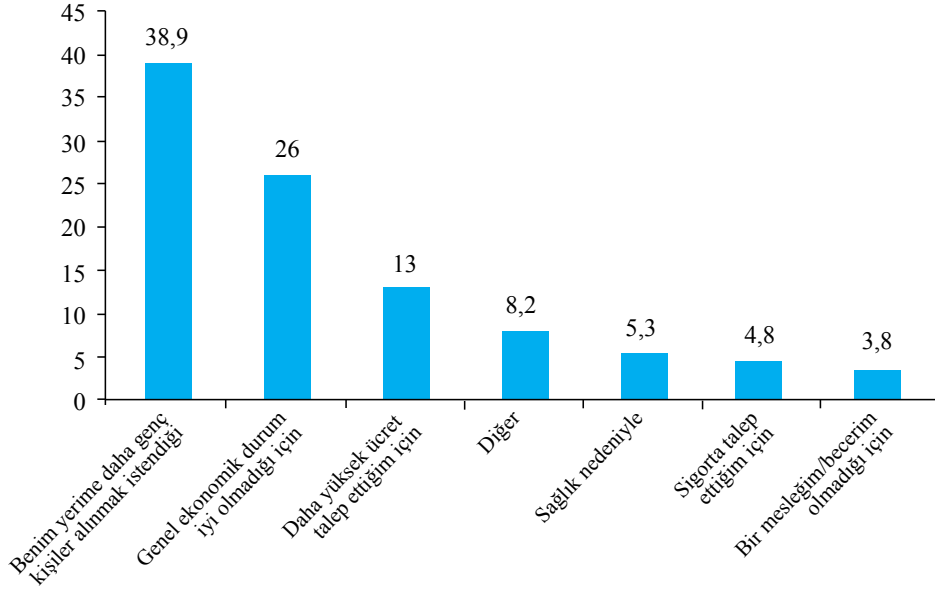
Eğitim Durumu	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Lisans	34,1	34,1
Lise	23,4	57,4
Lise Altı Eğitimliler	14,2	71,6
Mesleki veya Teknik Lise	13,5	85,1
Meslek Yüksekokulu	11,0	96,1
Yüksek Lisans	3,2	99,3
Doktora	0,7	100,0
Toplam	100,0	

B- İstihdama İlişkin Bulgular ve Değerlendirme

İşsizlerin en son çalıştığı işten ayrılma nedenleri Grafik 1’de gösterilmiştir. Araştırmaya katılan işsizlerin içinde en yüksek oranı yüzde 34,7 ile işten çıkarılanlar oluşturmaktadır. İşten çıkarılanlardan sonraki en yüksek grup yüzde 29,9 ile kendi isteği ile ayrılanlardır. İşyeri kapandığı için işsiz kalanların oranı yüzde 15,9’dur (Grafik 1). 40 yaş ve üzerindeki işsizlerin işsiz kalmalarındaki önemli nedenlerden birisi de geçici bir işte çalışmalarıdır. İşin geçici olması nedeniyle işsiz kalanların oranı ise yüzde 12,5’dir (Grafik 1). Ancak kendi isteği ile işten ayrılanların işten ayrılma nedenleri arasında işin geçici bir iş olma nedeni de dikkate alındığında bu oranın daha yüksek olduğunu belirtebiliriz. Yapılan başka araştırmalarda da ileri yaşlarda bulunan işlerin çoğunlukla geçici işler olduğu bulgusuna ulaşılmıştır (Lee ve Kim, 2003: 49-54).

Grafik 1. İşsizlerin En Son Çalıştığı İşten Ayrılma Nedenleri (%)

İşten çıkarılanların işten çıkarılma nedenleri Grafik 2’de yer almaktadır. 40 yaş ve üzeri işsizlerin işten çıkarılmalarına neden olan en önemli faktörlerin başında yüzde 38,9 oranıyla daha genç bireylerin işe alınmak istenmesi gelmektedir. Bu nedeni ikinci sırada yüzde 26,6 ile genel ekonomik durum iyi olmadığı için işsiz kalma nedeni takip etmektedir (Grafik 2). Bu araştırma sonuçlarına göre daha yüksek bir ücret beklentisi işten çıkarılmalarına neden olmaktadır. Bu nedenleri sağlık nedeni (yüzde 5,3) ve sigorta talep edildiği için (yüzde 4,8) işten çıkarılma nedenleri takip etmektedir. İşten çıkarılma nedenleri içinde bir mesleği/becerisi olmadığı için işten çıkarılma yüzde 3,8’dir. Diğer nedenler ise yüzde 8,2’dir (Grafik 2). Diğer nedenler içinde ekonomik kriz, iflas, işverenin tutumu, şirketin küçülmesi, keyfilik, toplu işten çıkarılma ve sendikalı olma gibi nedenler dikkat çekmektedir.

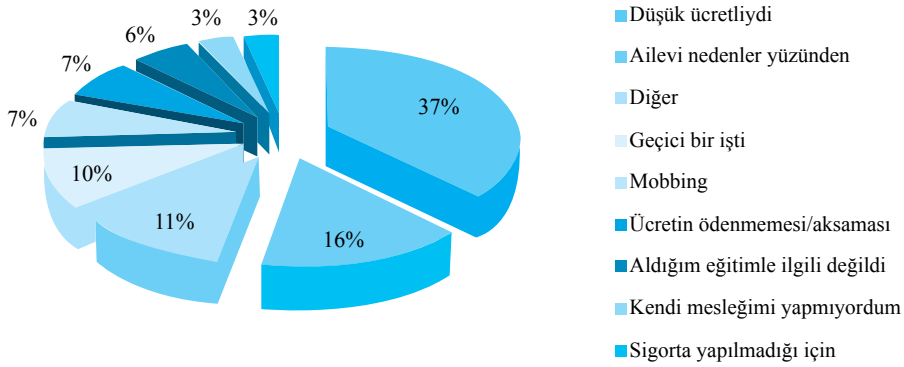
Grafik 2. İşsizlerin İşten Çıkarılma Nedenleri (%)

Bu sonuçlar 40 yaş ve üzeri işsizlerin işsiz kalma nedenleri arasında genel ekonomik durumun etkisinin önemi olmakla birlikte esas sorunun işgücünün arzından kaynaklandığını, özellikle yaşa bağlı nedenin çok önemli olduğunu belirtmek mümkündür. Bu bulgular literatürde yer alan işverenlerin iş sözleşmesinin sona erdirilmesinde nispeten daha yaşlı olanlara öncelik verdiği görüşünü desteklemektedir (Arıcı, 2005: 931-952).

İşinden kendi isteği ile ayrılanların işten ayrılma nedenleri Grafik 3'de gösterilmiştir. İşinden kendi isteği ile ayrılanların işten ayrılma nedenleri arasında en büyük neden yüzde 37 ile düşük ücrettir (Grafik 3). İşten çıkarılma nedenleri arasında üçüncü sırada yer alan ücret düzeyi kendi isteği ile işten ayrılmada en önemli neden olarak gözükmektedir. Düşük ücret işgücü verimliliğini ve motivasyonlarını olumsuz etkilemektedir. Yapılan başka araştırmalarda da ileri yaşlarda yeniden iş bulabilenlerin daha düşük ücretle çalışmak zorunda kaldıkları belirlenmiştir (Baybora, 2007: 36; Lee ve Kim, 2003: 49-54).

Düşük ücreti ailevi nedenler, geçici bir iş olması, mobbing, ücretin ödenmemesi/aksaması, işin alınan eğitimle ilgili olmaması takip etmektedir. Sigorta yapılmadığı için işten ayrılma oranı yüzde 3,4'dür (Grafik 3). Diğer nedenler içinde işverenin tutumu, çalışma koşulları, ulaşım gibi nedenler dikkat çekmektedir.

Grafik 3. İşsizlerin Kendi İsteğiyle İşten Ayrılma Nedenleri (%)



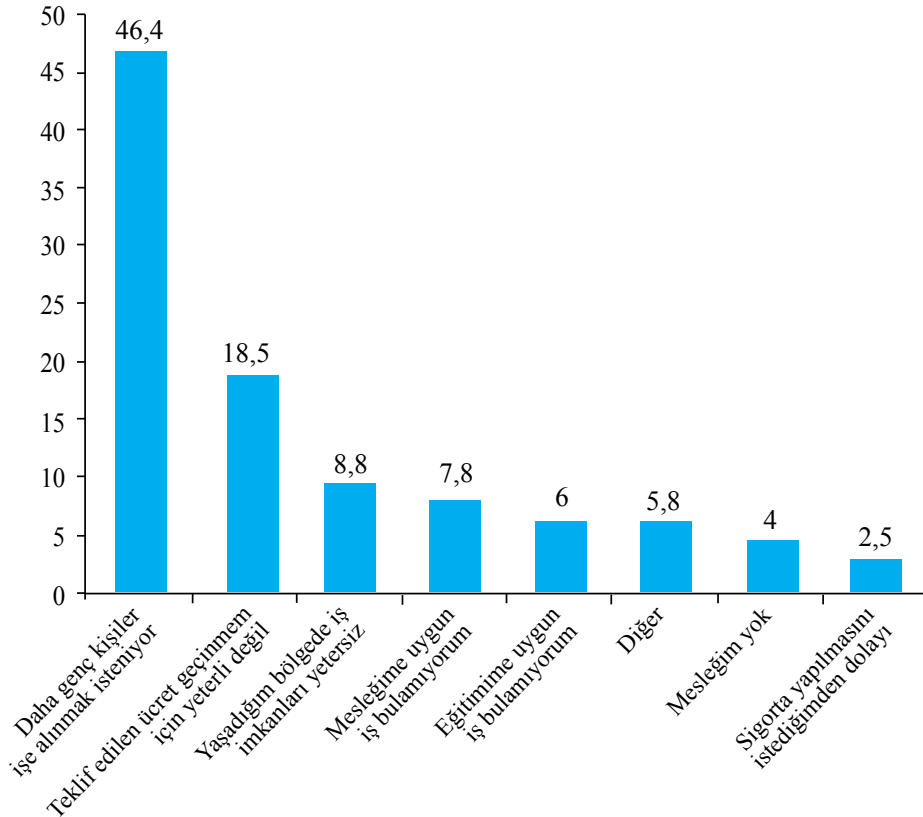
İşsizlerin iş bulamama nedenlerine göre dağılımı Grafik 4'de gösterilmektedir. İşten çıkarılmalarında olduğu gibi iş bulamamalarına neden olan en önemli faktörlerin başında işe daha genç bireylerin alınmak istenmesi gelmektedir. Emeklilik yaşı yükseltilen bu grup için, ileri yaşta olmaları istihdam edilmelerinin önündeki en büyük engel olarak görülmektedir. Bu bulgu literatürde belirtilen işverenlerin aradığı niteliklere sahip işgücü içerisinde her zaman daha genç olanı tercih etmektedir görüşünü desteklemektedir (Arıcı, 2005: 931-952).

İşsizlere göre iş bulamamalarındaki ikinci en önemli neden yüzde 18,5 oranı ile teklif edilen ücretin geçinmeleri için yeterli olmamasından kaynaklanmaktadır (Grafik 4). Bu bulgu işten ayrılma nedenlerinde önemli yer tutan düşük ücret düzeyi ve bu konuda yapılan başka araştırmalar ile paralellik göstermektedir (Baybora, 2007: 36; Lee ve Kim, 2003: 49-54; İŞKUR, 2005: 34).

Bu araştırmanın sonuçlarından, işgücü piyasasının yapısal bir sorunu olan meslek ve eğitim konusunun da 40 yaş üzeri işsizlerin iş bulamamalarında önemli bir sorun olma özelliğini koruduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle iş bulamayanların oranı yüzde 13,8'dir (Grafik 4). Bu sorunun sadece ileri yaş grupları için değil genel bir sorun olduğunu TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi verilerinden de söylemek mümkündür.

İş bulamama nedeni olarak “yaşanılan bölgede iş imkanlarının yetersiz” olduğunu düşünenlerin oranı yüzde 8,8'dir (Grafik 4). Yaşadığı bölgede iş imkanları yetersiz olduğu için iş bulamadığını belirtenler en çok sırasıyla Diyarbakır, Trabzon, Tokat, Balıkesir, İzmir, Antalya, Van ve Erzurum illerinden araştırmaya katılan işsizlerdir. Türkiye’de bölgeler arası gelir farkları birçok OECD ülkesine göre yüksek düzeydedir. Bu durum bölgesel eşitsizliklere yönelik politikaların önemini koruduğu göstermektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 2).

Grafik 4. İşsizlerin İş Bulamama Nedenlerine Göre Dağılımı (%)



Cinsiyete göre iş bulamama nedenleri Tablo 4’de verilmiştir. Yaşından dolayı iş bulamama nedeni kadınlarda erkeklere göre daha yüksektir. Kadınların yüzde 58,6’sı daha genç kişilerin işe alınmak istenmesinden dolayı iş bulamadığını ifade ederken bu oran erkeklerde yüzde 43,1’dir (Tablo 4). İş bulamama nedenleri arasında eğitime/mesleğine uygun iş bulamama ve düşük ücret erkeklerde kadınlara göre daha yüksek bir oranda ifade edilmektedir. Meslek ve eğitim nedeni ile iş bulamadığını düşünen erkeklerin oranı yüzde 19,1 iken, kadınlarda bu oran yüzde 13,3’tür. Yine teklif edilen ücretin düşük olması nedeniyle iş bulamadığını düşünen erkeklerin oranı yüzde 20,2 iken, kadınlarda bu oran yüzde 12,5’tür (Tablo 4). Yaşadığı bölgede iş imkanlarının yetersiz olması yüzünden iş bulamadığını düşünenler her iki cinsiyet grubu içinde yakın değerdedir. Cinsiyete göre iş bulamama nedenlerine verilen cevaplar birbirinden anlamlı şekilde farklılık göstermektedir. Yapılan ki-kare testi analizleri de cinsiyete göre kişilerin iş bulamama nedenleri arasındaki farklılığın anlamlı olduğunu göstermektedir ($P=0.032 < \alpha=0.05$; değişkenler arasında yüzde 5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel bir ilişki vardır).

Tablo 4. Cinsiyete Göre İş Bulamama Nedeni

Cinsiyet	İş Bulamama Nedeni					Total
	Eğitime/ mesleğine uygun iş bulamıyorum, mesleğim yok	Daha genç kişiler işe alınmak istiyor	Teklif edilen ücret geçinmem için yeterli değil	Yaşadığım bölgede iş imkanları yetersiz	Diğer	
Kadın	13,3%	58,6%	12,5%	7,8%	7,8%	100,0%
Erkek	19,1%	43,1%	20,2%	9,1%	8,5%	100,0%
Toplam	17,9%	46,4%	18,5%	8,8%	8,3%	100,0%

P=0.032 < $\alpha=0.05$

İşsizlerin öğrenim durumlarına göre iş bulamama nedenlerine verdikleri cevapların sonuçları Tablo 5’de gösterilmiştir. Türkiye’de eğitim ve istihdam arasındaki ilişki değerlendirildiğinde nitelikli ve kolay iş bulabilmek amacıyla tercih edilen yükseköğretim ve işgücü talebi arasında ciddi bir uyumsuzluk olduğu göze çarpmaktadır. Eğitim seviyesinin yüksekliği ile istihdam edilebilirlik arasında ters bir ilişki bulunmaktadır (Buluttekin, 2008:42). Bu araştırma sonuçlarına göre eğitime/mesleğine

uygun iş bulmadığını düşünenlerin içinde en yüksek oran yükseköğretim mezunlarına aittir (Tablo 5). Benzer bir şekilde teklif edilen ücretin geçinmeleri için yeterli olmadığını düşünenler içinde en yüksek oran yükseköğretim mezunları arasındadır. Bu durum işgücü arzının nitelik düzeyinin işgücü talebine uygun olmadığını ve yetersiz olduğunu göstermesi bakımından da önemlidir.

Tablo 5. Eğitim Durumuna Göre İş Bulamama Nedeni

Eğitim Durumu	İş Bulamama Nedeni					Total
	Eğitime/ mesleğime uygun iş bulamıyorum, mesleğim yok,	Daha genç kişiler işe alınmak istiyor	Teklif edilen ücret geçinmem için yeterli değil	Yaşadığım bölgede iş imkanları yetersiz	Diğer	
Yükseköğretim	53,3%	50,4%	44,1%	45,3%	46,0%	48,9%
Lise ve Dengi Meslek	31,8%	38,8%	37,8%	41,5%	30,0%	36,9%
Lise Altı Eğitimliler	15,0%	10,8%	18,0%	13,2%	24,0%	14,2%
Toplam	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

İşsizlerin iş bulma seçenekleri Grafik 5’de gösterilmiştir. İşsizlere göre iş bulmalarını artıracak olan faktörlerin başında yüzde 36,2 oranla önceki işlerine kıyasla “daha düşük bir ücrete razı olmaları” gelmektedir (Grafik 5). İleri yaşlardaki bireyler önceki işlerinden daha düşük ücretli bir işte çalışma durumuyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Kanada’da 2006-2010 yılları arasında yapılan istihdam anketleri sonucuna göre önceki işlerinden daha düşük bir ücretle çalışma teklifini kabul edebilirim şeklinde cevap verenlerin oranı 55-64 yaş arasındaki işsizlerde yüzde 81 iken, bu oran 20-34 yaş arasındaki işsizlerde yüzde 69’dur (Bernard, 2012: 3).

İş bulmalarını arttıracak seçeneklerin ikinci sırasında “ilave bir beceri kazanma ve yeni bir meslek edinme” gelmektedir. Bu seçeneği

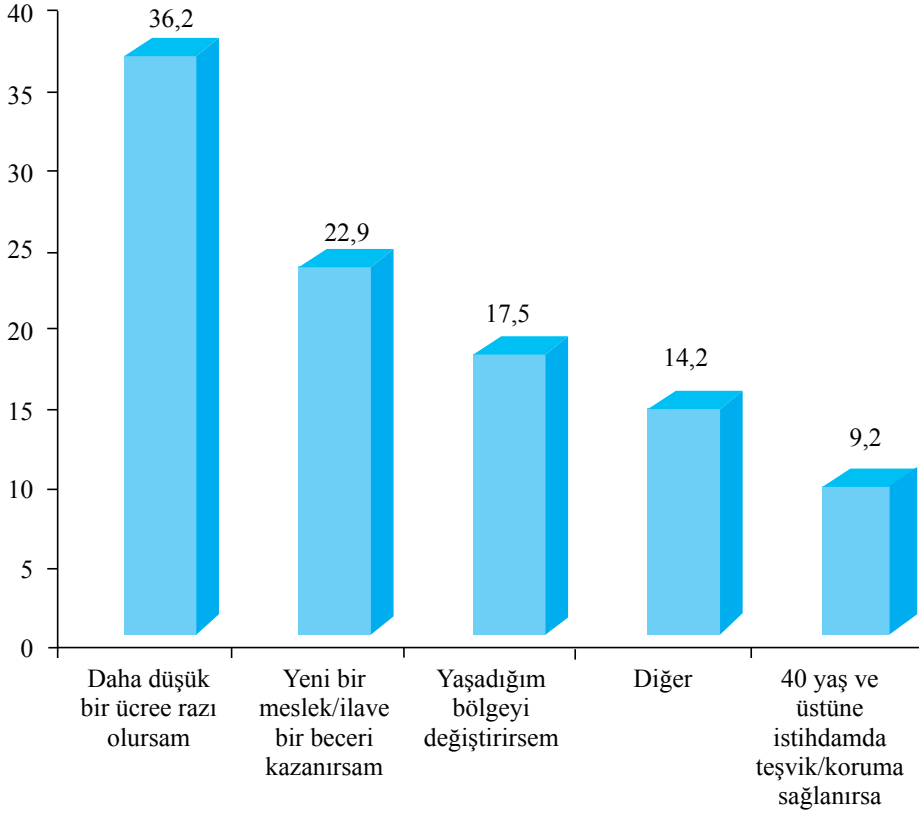
belirtenlerin oranı yüzde 22,9'dur (Grafik 5). Bu sonuç aynı zamanda yaşın ilerlemesine rağmen işsizlerin beceri ve yeni meslek edinme düşüncesine açık olduklarını, eğitim alma konusunda istekli olduklarını göstermektedir.

Türkiye'de bölgesel işgücü durumunda önemli farklılaşmaların olduğu bilinmektedir (TÜSİAD, 2008: 37). Bu araştırmada da iş bulmada bölgesel farklılıkların yansımaları görülmektedir. Araştırma, bölgesel gelişmişlik farklarının iş bulma seçeneklerinde önemli etken olduğunu ortaya koymaktadır. Yaşanılan bölgenin değiştirilmesi halinde iş bulma olanağının artabileceğini düşünenlerin oranı yüzde 17,5'dir (Grafik 5). Bu yönde fikir bildirenler oran sırasına göre Ankara, Tokat, İzmir, Diyarbakır, Trabzon, Balıkesir, Kocaeli, Antalya ve Malatya illerinde yaşayan işsizlerdir.

Söz konusu araştırmada dikkati çeken diğer bir sonuç da özellikle 40 ve üzeri yaş grubunun istihdamında teşvik/koruma sağlanmasının iş bulma olasılığını arttıracakı düşüncesidir. Bu yönde fikir bildirenlerin oranı yüzde 9,2'dir (Grafik 5). Son yıllarda yapılan prim ve vergi indirimleriyle daha ziyade gençler ve kadınların istihdamı teşvik edilmektedir. Ancak söz konusu teşviklerin sübvansiyon kapsamında olmayan grupların aleyhine sonuçlar ortaya çıkardığı dikkate alındığında özellikle 40 yaşın üstündeki erkek bireylerin bu uygulamalardan olumsuz etkilendiğini söylemek mümkündür.

Diğer seçeneği içinde ise ekonominin iyileşmesi, yatırımların artması, referans/torpil bulmak gibi olasılıkların gerçekleşmesi halinde iş bulunacağı düşünülmektedir (Grafik 5).

Daha genç yaş gruplarına yönelik Konya-Karaman genelinde yapılan bir araştırmada iş bulma seçeneklerinde yaşanılan bölgenin değiştirilmesi, yeni bir meslek edinilmesi, ilave bir beceri kazanılması ve daha düşük ücrete razı olunması bulgularına ulaşıldığı gözönüne alındığında 40 ve üstü yaş grubunun iş bulma seçeneklerinin daha genç yaş gruplarının iş bulma seçenekleriyle benzeştiğini söylemek mümkündür (İŞKUR, 2005: 37).

Grafik 5. İşsizlere Göre İş Bulma Seçenekleri (%)

İş bulma seçeneklerinin cinsiyete göre farklılık gösterip göstermediğine yönelik sonuçlar Tablo 6’da gösterilmiştir. İş bulma konusunda hem erkeklerde hem de kadınlarda “daha düşük bir ücrete razı olma” seçeneği başta gelmektedir (Tablo 6). İş bulma seçenekleri içinde “yeni bir meslek/ilave bir beceri kazanılması” ve “yaşadığı bölgenin değiştirilmesi” seçeneği kadınlarda ve erkeklerde hemen hemen aynı düzeydedir. Cinsiyete göre en önemli farklılaşma “40 yaş ve üzeri işgücüne istihdamda teşvik/koruma sağlanma” seçeneğinde olmaktadır. Bu fikir özellikle kadınlar tarafından erkeklere göre çok daha ağırlıklı olarak dile getirilmektedir. Kadınların yüzde 17,2’si istihdamda teşvik/koruma sağlanması tarafında görüş bildirirken, erkeklerin ise yüzde 7’si bu yönde görüş bildirmiştir (Tablo 6). Yapılan ki-kare testi cinsiyete göre kişilerin iş bulma seçenekleri arasındaki ilişkinin anlamlı olduğunu göstermektedir ($P=0.010 < \alpha=0.05$; değişkenler arasında yüzde 5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel bir ilişki vardır).

Tablo 6. Cinsiyete Göre İş Bulma Seçenekleri

Cinsiyet	İş Bulamama Nedeni					Total
	Yeni bir meslek/ ilave bir beceri kazanırsam	Yaşadığım bölgeyi değiştirirsem	Daha düşük bir ücrete razı olursam	40 yaş ve üstüne istihdamda teşvik/ koruma sağlanırsa	Diğer	
Kadın	21,1%	16,4%	30,5%	17,2%	14,8%	100,0%
Erkek	23,4%	17,8%	37,8%	7,0%	14,0%	100,0%
Toplam	22,9%	17,5%	36,2%	9,2%	14,2%	100,0%
P=0.010 < α=0.05						

İş bulma seçeneklerinin eğitim durumuna göre farklılık gösterip göstermediğine ilişkin sonuçlar Tablo 7’de gösterilmiştir. İş bulma seçenekleri içinde yeni bir meslek/ilave bir beceri kazanma gerektiğini belirtenler arasında en yüksek oranda yükseköğretim mezunları, en düşük oranda ise lise altı eğitimliler yer almaktadır (Tablo 7). Eğitim düzeyi yükseldikçe yeni bir meslek/ilave bir beceri kazanma eğilimi daha ağır basmaktadır.

İş bulmada önemli bir seçenek olarak görülen önceki işe göre “daha düşük bir ücrete razı olma” seçeneğini belirtenler yükseköğretim mezunları ve lise ve dengi meslek mezunları en yüksek oranda iken, bu yönde fikir bildirenler içinde lise altı eğitimlilerin oranı oldukça düşüktür (Tablo 7). Eğitim düzeyi yükseldikçe daha yüksek ücret beklentisi ortaya çıkmaktadır.

40 yaş ve üstüne istihdamda teşvik/koruma sağlanması durumunda iş bulabileceklerini düşünenler içinde en yüksek oranda yükseköğretim mezunları yer almaktadır (Tablo 7).

Tablo 7. Eğitim Durumuna Göre İş Bulma Seçenekleri

Eğitim Durumu	İş Bulamama Nedeni					Total
	Yeni bir meslek/ ilave bir beceri kazanırsam	Yaşadığım bölgeyi değiştirirsem	Daha düşük bir ücrete razı olursam	40 yaş ve üstüne istihdamda teşvik/ koruma sağlanırsa	Diğer	
Yükseköğretim	49,6%	49,5%	44,7%	61,8%	49,4%	48,9%
Lise ve Dengi Meslek	35,0%	33,3%	41,9%	30,9%	35,3%	36,9%
Lise Altı Eğitimliler/ Okuryazar değil	15,3%	17,1%	13,4%	7,3%	15,3%	14,2%
Toplam	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

İşsizlerin iş bulma umutlarını araştırmak amacıyla hazırlanan “önümüzdeki 1 yıl içinde iş bulabileceğinizi umuyor musunuz?” sorusuna verdikleri cevaplar Tablo 8’de gösterilmiştir. “Önümüzdeki 1 yıl içinde iş bulabileceğinizi umuyor musunuz?” şeklindeki soruya işsizlerin yüzde 28,5’i evet, yüzde 31,6’sı hayır ve yüzde 39,9’u ise fikrim yok şeklinde cevap vermiştir (Tablo 8). İş bulma umudu olmayanlarla fikri olmayanların toplam oranının yüzde 71,5’e ulaşması işsiz kesimin gelecek 1 yılda iş bulabilme umudunun oldukça kötümser olduğunu göstermektedir. Kanada’da işsizlerin gelecek 3 ay içinde iş bulabilme ümidi taşıyıp taşımadığını araştıran bir çalışmada 55-64 yaş arası işsizlerin yüzde 58’i gelecek 3 ay içinde iş bulabilme ümidi taşımadıklarını belirtirken, 20-34 yaş grubunda bu oran yüzde 30’lara kadar düşmüştür. 55-64 yaş arasındaki işsizlerin kötümser olmalarının nedeni daha sağlıklı ve genç olanların iş bulma konusunda kendilerinden daha avantajlı olmalarından kaynaklanmaktadır (Bernard, 2012: 3).

Tablo 8. İşsizlerin “Önümüzdeki 1 Yıl İçinde İş Bulabileceğinizi Umuyor musunuz?” Sorusuna Verdikleri Cevaplar

Cevaplar	Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Fikrim yok	239	39,9	39,9
Hayır	189	31,6	71,5
Evet	171	28,5	100,0
Toplam	599	100,0	

Araştırma sonuçları gelecek 1 yılda iş bulma ümidi ile meslek sahibi olma arasında anlamlı ve doğru bir ilişkinin olduğunu ortaya koymaktadır (Tablo 9). Bir meslek sahibi olanların yüzde 31,9’u gelecek 1 yıl içinde iş bulabileceklerini, yüzde 30’u ise iş bulamayacaklarını ifade etmiştir. Buna karşılık herhangi bir mesleği olmayanlarda iş bulabilme ümidi ise yüzde 13,5’dir (Tablo 9). İş bulabilme ümidi bir meslek sahibi olanlarda daha yüksektir. Bu durum aktif işgücü politikaları kapsamında uygulanacak beceri ve meslek edindirmeye/geliştirmeye yönelik kursların önemini göstermektedir İş bulabilme ümidi konusunda fikri olmayanların oranının da yüksek olması işsizlerin geleceği daha net görememelerinden kaynaklanmaktadır. Yapılan ki-kare testi meslek sahibi olup olmama durumuna göre iş bulma ümidi arasında anlamlı bir ilişkinin olduğu göstermektedir ($P=0.001 < \alpha=0.05$; değişkenler arasında yüzde 5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel bir ilişki vardır).

Tablo 9. Meslek Durumuna Göre “Önümüzdeki 1 Yıl İçinde İş Bulabileceğinizi Umuyor musunuz?” Sorusuna Verilen Cevaplar

		Önümüzdeki 1 yıl içinde iş bulabileceğinizi umuyor musunuz?			Toplam
		Evet	Hayır	Fikrim yok	
Herhangi bir mesleğiniz var mı?	Hayır	13,5%	39,6%	46,8%	100,0%
	Evet	31,9%	30,0%	38,2%	100,0%
Toplam		28,4%	31,8%	39,8%	100,0%
P=0,001 $\alpha=0.05$					

Bu çalışmada araştırılan bir başka husus ise işten ayrılma nedenleri ile iş bulabilme umudu arasındaki ilişkidir. “Önümüzdeki 1 yıl içinde iş bulabileceğinizi umuyor musunuz?” sorusuna verilen cevapların işten ayrılma nedenine göre farklılık gösterip göstermediğine ilişkin sonuçlar Tablo 10’da verilmiştir. İşten ayrılma nedenine göre önümüzdeki 1 yıl içinde iş bulabilme ümidi en yüksek oranda kendi isteğiyle işten ayrılan işsizlerdedir. İş bulma ümidi en düşük grup ise işten çıkarılanlardır (Tablo 10). Yapılan ki-kare testinde ulaşılan analiz sonuçlarına göre işten ayrılma nedenleri ile iş bulma ümidi arasında anlamlı bir ilişki vardır ($P=0.001 < \alpha=0.05$; değişkenler arasında yüzde 5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel bir ilişki vardır).

Tablo 10. İşten Ayrılma Nedenine Göre “Önümüzdeki 1 Yıl İçinde İş Bulabileceğinizi Umuyor Musunuz?” Sorusuna Verilen Cevaplar

Önümüzdeki 1 Yıl İçinde İş Bulabileceğinizi Düşünüyor Musunuz?	En son çalıştığınız işten ayrılma nedeniniz nedir?						Total
	İşten Çıkarıldım	Kendi İsteğimle Ayrıldım	İşyeri Kapandı	İş Geçiciydi	Emekli Oldum	Diğer	
Fikrim yok	31,0%	28,9%	16,3%	13,8%	7,1%	2,9%	100,0%
Hayır	45,0%	27,5%	11,6%	9,5%	3,2%	3,2%	100,0%
Evet	28,7%	33,9%	19,9%	14,0%	1,8%	1,8%	100,0%
Toplam	34,7%	29,9%	15,9%	12,5%	4,3%	2,7%	100,0%
P=0,008 $\alpha=0.05$							

C- Sosyal Güvenliğe İlişkin Bulgular ve Değerlendirme

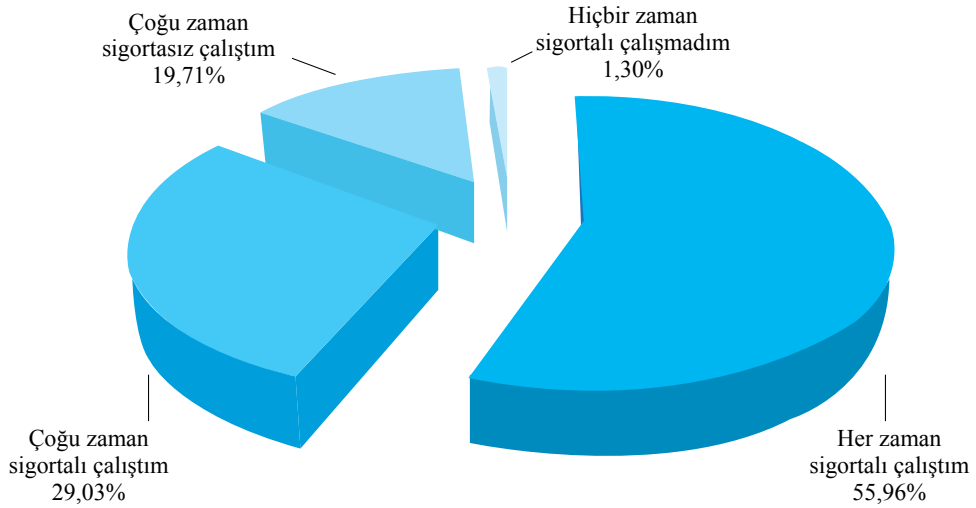
Çalışanların emeklilik kararında 3 temel parametre etkilidir. Bunlar emekli aylığını hak etme yaşı, aylıkların düzeyi ve beklenen kazançtır (OECD, 2004; Duval, 2003). Bu faktörler içinde en belirleyici olan emekliliği hak etme yaşıdır. Yapılan araştırmalar çalışanların çoğunun asgari emeklilik yaşına ulaşıldığında emekli olmayı tercih ederek işgücü piyasasından ayrıldığını göstermektedir (Dominitz, Hung vd., 2007: 1-5; Liebman ve Luttmner, 2008: 4,5,37; UK Department for Work and Pension, 2003: 2,3). Ancak emeklilik yaşına gelen çalışanlar eğer yeterince tatmin edici bir emekli aylığı alacak olmadıkları takdirde istihdamda kalmayı tercih etmektedirler.

İstihdam çalışırken günlük yaşam için bir gelir elde etmenin yanı sıra sosyal güvenlik primi ödemek içinde gerekli bir gelir kaynağıdır. Özellikle ilerleyen yaşlarla birlikte bir sosyal güvenceye kavuşmak bireyler için büyük bir öneme sahiptir.

40 yaş ve üstü işsizlerin emekliliği hak etme durumları, emekli aylıklarının düzeyi ve emeklilik sonrası çalışma eğilimleri gelecekte işgücü piyasasına girme ve çıkma kararlarını etkileyecektir.

Araştırma kapsamındaki işsizlerin sigortalı çalışma durumları Grafik 6'da gösterilmiştir. Her zaman sigortalı çalışanların oranı yüzde 55,9, çoğu zaman sigortalı çalışanların oranı yüzde 29,0, çoğu zaman sigortasız çalışanların oranı yüzde 13,7, hiçbir zaman sigortalı olmayanların oranı ise yüzde 1,3'dür (Grafik 6). Emekli olmayı hak etmede yaş şartının yanında belirli bir sigortalılık süresi ve prim ödeme süresi şartı arandığından sigortasız çalışma veya kayıt dışı çalışma geç emekli olma, emekli olamama ve daha düşük emekli aylığı bağlanması gibi sonuçları da beraberinde getirmektedir. Bu veriler kayıt dışı istihdamın ileri yaşlarda da ciddi bir sorun olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

Grafik 6. Araştırma Kapsamındaki İşsizlerin Sigortalı Çalışma Durumları



Araştırma kapsamındaki işsizlerin emeklilik durumları Tablo 11’de gösterilmiştir. Bu işsizlerin yüzde 41,6’sı “emekli olmadığını ancak gelecekte emekli olmayı düşündüğünü”, yüzde 34,7’si sigortalılık süresi ve prim ödeme süresini doldurup emeklilik yaşını beklediğini”, yüzde 13,5’i ise sigortalılık süresini/prim ödeme süresini dolduramayacağı için gelecekte emekli olamayacağını düşündüğünü, yüzde 10,2’si ise hali hazırda emekli olduğunu belirtmiştir (Tablo 11). 4447 sayılı Kanunla kademeli olarak emeklilik yaşının yükseltilmesi araştırmaya katılan 40 yaş ve üzeri işsizlerin yaklaşık üçte birinin daha geç emekli olmasına ve işgücü piyasasında işsiz olarak yer almasına neden olmuştur denilebilir. Sigortalılık süresini/prim ödeme süresini dolduramayacağı için gelecekte emekli olamayacağını düşünenlerin oranının göreceli olarak yüksek olmasının kayıt dışı istihdamın yüksek olmasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Bu grubun diğerlerinden farklı olarak emeklilik yaşına gelince işgücü piyasasından ayrılması zordur. Dolayısıyla bu gruba daha uzun süre istihdam sağlama zorunluluğu vardır. Bu grubun ayrıca işgücü piyasasından çıktıktan sonra da sosyal yardımlara ihtiyaç duymaları yüksek ihtimal dahilindedir.

Türkiye’de 2016 yılında efektif emeklilik yaşının kadınlarda 46-47, erkeklerde ise 49-50 yaşları gibi göreceli olarak erken olması ve emekli aylığının yaşam standartlarını karşılamada tek başına yeterli görülmemesi emekli olanların bir kısmının yeniden işgücü piyasasında yer almasına neden olmaktadır.

Tablo 11. Araştırma Kapsamındaki İşsizlerin Emeklilik Durumları

	Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Emekli değilim ancak gelecekte emekli olacağımı düşünüyorum	249	41,6	41,6
Emeklilik şartlarımı doldurdum yaşımı bekliyorum	208	34,7	76,3
Sigortalılık süremi/prim ödeme süremi dolduramayacağımdan dolayı gelecekte emekli olabileceğimi düşünmüyorum	81	13,5	89,8
Emekliyim	61	10,2	100,0
Toplam	599	100,0	

İşsizlerin “emeklilikte en önemli gelir kaynağınız hangisidir/hangisi olacak?” sorusuna verdikleri cevaplar Tablo 12’de gösterilmiştir. Araştırmaya katılan işsizlere göre emeklilikte en önemli gelir kaynağı olarak emekli maaşı (yüzde 93,6) görülmektedir. Emeklilikte gelir kaynakları içinde yatırım ve tasarruflar, ev kirası, bireysel emeklilik geliri, hayat sigortaları ve faiz gelirlerinin oranı oldukça düşüktür (Tablo 12). Bu durum çalışanların tasarruf ve yatırım düzeylerinin düşük olduğunun bir göstergesidir. Çalışırken tasarruf düzeyinin düşük olması bireylerin emekli olma kararını ertelemelerine ve daha geç yaşlarda işgücü piyasasından ayrılmalarına neden olacağı gibi emeklilik sonrasında da işgücü piyasalarında kalmalarına neden olacaktır. ABD’de düzenli aralıklarla yapılan bir araştırma sonucuna göre emekliler için en önemli gelir kaynağı emekli aylığı (yüzde 29) olarak görülmesine rağmen yatırım ve tasarruflarda (yüzde 20) gelir kaynakları arasında önemli yer tutmaktadır (AARP, 2010:25). Türkiye’de emekliler arasında yapılan bir araştırmada da aylık gelirin en önemli kısmını emekli aylıklarının oluşturduğu tespit edilmiştir (Yapı Kredi Emeklilik, 2011:71).

Tablo 12. İşsizlerin “Emeklilikte En Önemli Gelir Kaynağınız Hangisidir/Hangisi Olacak?” Sorusuna Verdikleri Cevaplar

Cevaplar	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Emekli Maaşı	93,6	93,6
Diğer	2,9	96,5
Yatırım ve Tasarruflar	1,2	97,7
Ev Kirası	1,2	98,8
Bireysel Emeklilik Geliri	0,8	99,6
Hayat Sigortaları	0,2	99,8
Faiz Geliri	0,2	100,0
Toplam	100,0	

Araştırma bulguları emekli olduktan sonra çalışmayı düşünenlerin oranının çalışmayı düşünmeyenlerin oranından oldukça yüksek olduğunu göstermektedir (Tablo 13). İşsizlerin üçte ikisi emekli olduktan sonra da

çalışmayı düşünmektedir. Bu eğilimde emeklilik yaşının kademeli geçiş nedeniyle halen göreceli olarak düşük olmasının ve emekli aylığı düzeyi ile tasarruf düzeyinin yetersiz olmasının etkisi olduğu düşünülmektedir. Emekli olduktan sonra da çalışmada emekli aylığının düzeyinin yanı sıra tasarruf düzeyi ve alternatif gelir kaynaklarının etkisi bilinmektedir (OECD, 2004: 1,2; Başterzi, 2006: 32). Bu veriler aynı zamanda efektif asgari yasal emeklilik yaşının erken bir yaş olarak görüldüğü şeklinde de yorumlanabilir. Bu sonuçlar aynı zamanda sadece emekliliğe kadar değil emeklilikten sonra da bu yaş gruplarına istihdam sağlanması gerektiğini göstermektedir. Burada üzerinde durulması gereken önemli bir hususta işgücü piyasasının ileri yaşlardaki bireyler için uygun olmasının bu işgücünün işgücü piyasasına katılmalarını ve burada tutulmalarını olumlu etkileyecek olmasıdır. Emeklilik yaşı gelmiş, güç ve kötü çalışma koşullarına sahip çalışanların işgücü piyasasından daha erken ayrıldıkları bilinmektedir (Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı, 2006).

Emeklilik sonrasında da çalışmaya devam etme eğilimi erkeklerde kadınlara göre daha yüksektir. Erkeklerin yüzde 71,7'si emekli olduktan sonra çalışmayı düşünürken, kadınlarda bu oran yüzde 54,8'dir (Tablo 13). Yapılan başka bir araştırmada da benzer şekilde kadınların emekli olduktan sonra çalışma hayatını bırakma eğiliminin erkeklere göre daha fazla olduğu bulgusuna ulaşılmış, aynı çalışmada emeklilik sonrasında ortalama çalışma süresi 6 yıl olarak bulunmuştur (Yapı Kredi Emeklilik, 2011: 34). Ülkemizde geleneksel aile ilişkileri nedeniyle evin geçiminden erkeklerin sorumlu olması ve işgücü piyasasında kadınların daha düşük katılımı dikkate alındığında emeklilikten sonra erkeklerde çalışmanın daha ağır basması normal görülmektedir. Cinsiyete göre kişilerin emekli olduktan sonra çalışma istekleri arasındaki bu farkın anlamlı olduğu bulunmuştur ($P=0.002 < \alpha=0.05$; değişkenler arasında yüzde 5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel bir ilişki vardır).

Tablo 13. Cinsiyete Göre “Emekli Olduktan Sonra Çalışmayı Düşünüyor Musunuz?” Sorusuna verilen Cevaplar

Cinsiyet	Emekli Olduktan Sonra Çalışmayı Düşünüyor Musunuz?			Total
	Evet	Hayır	Kararsızım	
Kadın	54,8%	44,2%	1,0%	100,0%
Erkek	71,7%	26,3%	1,9%	100,0%
Toplam	68,3%	29,9%	1,7%	100,0%
P=0.002 < α=0.05				

Araştırma sonuçları emeklilik yaşının kaç olması gerektiği konusundaki genel eğilimi de ortaya koymaktadır (Tablo 14). Bu sonuçlara göre emeklilik yaşının kaç olması gerektiği konusunda kadınlarda 45-49 yaş aralığı ağırlık kazanırken, erkeklerde ise 45-49 ve 50-54 yaş aralıkları hemen hemen aynı ağırlıkta yer almaktadır. Emeklilik yaşının 60-65 yaş olması yönünde fikir bildiren erkeklerin ve kadınların oranı oldukça düşüktür (Tablo 14). Emeklilik yaşının kaç olması gerektiğine kadınların yüzde 53,1’i 45-49 yaş aralığını, yüzde 22,7’si 50-54 yaş aralığını, yüzde 17,2’si 45 yaş altını, yüzde 4,7’si 55-59 yaşını ve yüzde 1,6 gibi küçük bir oranı ise gelecek yıllarda uygulanacak olan emeklilik yaşı olan 60-65 yaş aralığını belirtmiştir (Tablo 14). Kadınlara kıyasla emeklilik yaşının daha yüksek olması gerektiği eğiliminin ağır bastığı erkeklerin yüzde 38’i 45-49 yaş aralığını, yüzde 35,2’si 50-54 yaş aralığını, yüzde 14,9’u 55-59 yaş aralığını, yüzde 5,7’si 45 yaş altını ve 2008 yılından sonra sigortalı erkeklerde uygulanacak olan 60-65 yaş aralığını ise yüzde 4’ü belirtmiştir (Tablo 14). Yasal olarak belirlenen emekli yaşının kültürel olarak çalışmayı bırakma beklentisi içine soktuğu göz önüne alındığında 40 yaş ve üstü işsizler için 50’li yaşlar çalışmayı bırakmayı düşündükleri yaşlar olarak ifade edilebilir.

Türkiye’de yapılan bir araştırmada yasal emeklilik yaşının kaç olması gerektiğine ilişkin bir soruya verilen cevaplar arasında 55 yaş ve altı seçeneği yüzde 49’luk bir oranla ilk sırada tercih edilmiştir. Bu oran erkeklerde yüzde 44, kadınlarda yüzde 62’dir (İTO, 2006: 241).

Tablo 14. Cinsiyete Göre “Sizce Emeklilik Yaşı Sizinle Aynı Cinsiyette Olanlar İçin Kaç Yaş Olmalıdır?” Sorusuna Verilen Cevaplar

Cinsiyet	Sizce emeklilik yaşı sizinle aynı cinsiyette olanlar için kaç yaş olmalıdır?						Toplam
	60-65	55-59	50-54	45-49	45 yaş altı	Fikrim yok	
Kadın	1,6%	4,7%	22,7%	53,1%	17,2%	0,8%	100,0%
Erkek	4,0%	14,9%	35,2%	38,0%	5,7%	2,1%	100,0%
Toplam	3,5%	12,7%	32,6%	41,2%	8,2%	1,8%	100,0%

SONUÇ

Sosyal güvenlik reformu kapsamında emeklilik yaşının kademeli olarak 65 yaşına yükseltilmesi 40-65 yaş arasındaki işgücünün istihdam edilmesinin önemini arttırmıştır. 40 yaş ve üzeri işsizlerin istihdam ve sosyal güvenlik durumları ve bunlara ilişkin beklenti ve algılarını ölçen alan araştırması ile elde edilen bulgular bu işgücünün istihdamında diğer yaş gruplarına göre farklı boyut ve çeşitlilikte güçlükler olduğunu göstermektedir.

40 yaşından itibaren “yaş faktörünün” bireylerin işe alınmaları, işte tutulmaları ve işten çıkarılmalarında en önemli nedenlerin başında gelmesi öncelikle yaş ayrımcılığı ve yaşa bağlı olumsuz önyargılarla mücadele edilmesini gerektirmektedir. Bu konuda eğitim politikalarının, çalışma hayatını düzenleyen kuralların gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır. Bu işgücünün mesleki yeterliliklerinin geliştirilmesi ve yeni beceriler kazandırılmasına imkan tanınması uzayan çalışma hayatında daha aktif olmalarına yardımcı olacaktır. Bu noktada aktif işgücü programlarının etkinliğinin artırılması, yaşam boyu eğitim programlarının geliştirilmesi ve bu programlara erişimin kolaylaştırılması ileri yaşlarda da bireylerin iş fırsatlarını arttıracaktır. Yarı zamanlı işler ve esnek çalışma saatleri ileri yaşlardaki işgücünün gerek aktif çalışma hayatından kademeli olarak çekilmelerinde gerekse emekli olduktan sonra da çalışma yaşamında yer almalarında yararlı olacaktır. İleri yaşlardaki işgücüne yönelik istihdam teşvikleri de bu yaş grubunun istihdam edilebilirliğini arttıracaktır.

40 yaş ve üzeri işsizlerin karşı karşıya kaldıkları problemlerin başında artan işsizlik riski ve uzun süreli işsizlik gelmektedir. Bu yaş grubu bireylerin genellikle bakım yükümlülüklerinin olması işsiz oldukları dönemdeki gelir kayıplarına karşı korunmalarını gerektirmektedir. İleri yaşlardaki işgücüne yönelik olarak işsizlik sigortasından yararlanma koşullarında ve sağlanan haklarda kolaylaştırmalar yapılması, işsizlik yardımı gibi yeni programların uygulanması, kısmi emeklilik uygulamalarının gözden geçirilmesi gerekli görülmektedir.

Kaynakça

- AARP (American Association of Retired Persons) (2010), Social Security 75th Anniversary Survey Report: Public Opinion Trends, [http://www.aarp.org/work/social-security/info-08-2010/social_security_75th.html], (03.03.2013).
- Arıcı, Kadir (2005), *Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Yeni Bir Sorun: Yaşlı İşçiler*, A. Can Tuncay'a Armağan, (İstanbul: Legal Yayıncılık (931-952).
- Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (2006), "Dördüncü Avrupa Çalışma Koşulları Anketi", [http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/78/tr/1/ef0678tr.pdf], (11.9.2012).
- Başterzi, Fatma (2006), *Yaşlılık Sigortası*, (Ankara: TİSK Yayını, Yayın No:275).
- Baybora, Dilek (2007), *Çalışma Yaşamında Yaş Ayrımcılığı*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No:1788).
- Bernard, Andre (2012), "The Job Search of The Older Unemployment", [http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2012003/article/11698-eng.pdf], (05.10.2013).
- Berry, Craig (2010), "Future of Retirement", [http://www.ilcuk.org.uk/files/pdf_pdf_134.pdf], (26.7.2012).
- Briar, K.Hooper; Fiedler, Decky, Carol Sheean ve Patricia Kamps (2014), "The Impact of Unemployment on Young, Middle Aged and Aged Workers", [http://scholarworks.wmich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1489&context=jssw], (22.06.2016).
- Buluttekin, M. Burak (2008), "Türkiye'de Genç İşsizliği Sorununun Ekonomik Etkileri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Çerçevesinde Çözüm Stratejilerinin Belirlenmesi", 2. Çalışma Yaşamı Kongresi, (Ankara: İş Müfettişleri Derneği, 33-70).
- Büyüköztürk, Şener (2010), *Sosyal Bilimler İçin Veri Analizi El Kitabı*, (Ankara: Pegem Akademi).
- Büyüköztürk, Şener; Çakmak, E. Kılıç, Ö. Erkan Akgün, Şirin Karadeniz ve Funda Demirel (2011), *Bilimsel Araştırma Yöntemler*, (Ankara: Pegem Akademi).
- Çağlar, Esen; Acar, Ozan ve Haki Pamuk (2007), "Türkiye'de İşsizler Artık Daha Yaşlı", [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271250070r3784.Turkiye___de_Issizler_Artik_Daha_Yasli.pdf], (22.06.2016).
- Dominitz, Jeff; Hung, Angela ve Arthur Soest (2007), "Future Beneficiary Expectations of the Returns to Delayed Social Security Benefit Claiming and Choise Behavior", [http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/57577/wp164.pdf?sequence=1], (15.04.2013).
- Duval, Romain (2003), "The Retirement Effects of Old Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries", [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-retirement-effects-of-old-age-pension-and-early-retirement-schemes-in-oecd-countries_308728704511], (04.10.2012).
- İŞKUR (Türkiye İş Kurumu) (2005), "Bölgesel Düzeyde İnsan Kaynaklarının Gelişimi Proje Raporu", Konya-Karaman, Ankara.

- İTO (İstanbul Ticaret Odası) (2006), *Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik Sistemi*, (İstanbul: İTO Yayını, Yayın No: 2006-21).
- Lee, Kwan S. ve Kim, Jae H. (2003). "Employment of the Elderly in Korea", *Aging and Work*, (Ed: M.Kumashiro), New York: Taylor & Francis Group, 49-54.
- Liebman, Jeffrey ve Erzo Luttmer (2008), "The Perception of Social Security Incentives for Labor Supply and Retirement: The Median Voter Know More Than You Think", [<http://www.nber.org/programs/ag/rrc/08-01%20Liebman,%20Luttmer%20FINAL.pdf>], (14.3.2013).
- Mission Australia (2004), "Unemployment Among Older Workers", [www.sapo.org.au/binary/binary183/Unemployment.pdf], (22.06.2016).
- Neuman, W. Lawrance (2007), *Toplumsal Araştırma Yöntemleri*, (Çev. Sedef Özge), (İstanbul: Yayın Odası)
- OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2004), "The Labour Force Participation of Older Workers", [<http://www.oecd.org/social/labour/3174387.pdf>], (04.09.2012).
- OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011), "Pension at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries", [<http://www.oecd.org/els/public-pensions/pensionsataglance2011retirement-incomesystemsinoecdandg20countries.htm>], (03.03.2013).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013), *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi, 2014-2023*, Ankara.
- Topalhan, Türker ve Eren Öğütoğulları (2015), "İleri Yaştaki İşsizler İçin İşgücü Politikaları Uygulamaları", *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, 2, 65-82.
- TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği) (2008), "Türkiye'de Hane Halkı: İşgücü, Gelir, Harcama ve Yoksulluk Açısından Analizi", (İstanbul: TÜSİAD Yayını), Yayın No: 455.
- UK Department For Work And Pension (2003), "Factors Affecting the Labour Market Participation of Older", [<http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2003-2004/rrep200.pdf>], (05.06.2012).
- UK Department for Work and Pension (2005), "Factors Affecting the Labour Market Participation of Older: Qualitative Research", [http://www.dwp.gov.uk/asd/.../rr.../rra_281.asp], (05.06.2012).
- Yapı Kredi Emeklilik (2011), "Yaşlılık Geçim Endeksi Araştırması 2011", [http://yaslilikrehberi.org/media/9083/yaslilik_gecim_endeksi_2011.pdf], (11.09.2012).
- The World Bank (2009), "Personal Opinions about the Social Security System and Informal Employment: Evidence from Bulgaria", [<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0915.pdf>], (24.08.2012).

Hastanelerde Tedavi İşlem Maliyet Analizi: Lomber Diskektominin İşlem Maliyetleri, Fatura Bedelleri ve Teşhis İlişkili Gruplara Dayalı Maliyet Analizi Uygulaması

Cost Analysis of Treatment Transaction in Hospitals: Cost Analysis for Lomber Discectomy Based on Transaction Costs, Billing Charges & Diagnostic Related Groups

Hüseyin ASLAN*

Mehmet TOP**

ÖZ

Bu çalışmanın amacı Ankara Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesinde 2013 yılı içerisinde gerçekleştirilen lomber diskektomi işlem maliyetlerini tedavi protokollerine göre belirlemek, bu işlem için ilgili hastane tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenmesi için gönderilen ortalama fatura fiyatlarını hesaplamak ve lomber diskektomi işlemi yapılan yatan hastaların TİG (Teşhis İlişkili Gruplar) sistemindeki ortalama bağlı fiyatlarına göre TİG fatura değerlerini hesaplamaktır. Bu hesaplamalara göre gerçek işlem maliyeti, TİG işlem fiyatı, ortalama hizmet aktivite tutarı ve ortalama fatura tutarı arasında kıyaslanmanın yapılması amaçlanmaktadır. Araştırma tam ve fiili maliyetlendirme esas alınarak tedavi protokollerine göre yapılmıştır. Araştırmada T.C. Sağlık Bakanlığı Ankara Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesinin 2013 yılına ait verileri esas alınmıştır. Araştırmada kullanılan faturalarda paket fiyat yerine, fiili gerçekleşen fatura tutarları kullanılmıştır. TİG'e ilişkin veriler, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü TİG Daire Başkanlığı'ndan elde edilmiştir. Araştırma sonucunda; tedavi protokollerine ait gerçek işlem maliyetleri - TİG işlem tutarları - fatura tutarları arasında farklılıkların olduğu saptanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Maliyet, maliyet analizi, TİG, fatura, gerçek işlem maliyeti, tedavi protokolleri, lomber diskektomi

ABSTRACT

The purpose of this study is to determine the costs of the lomber discectomy operations performed in Ankara Numune Training and Research Hospital in 2013 in accordance with the treatment protocols; to calculate the average billing rates that have been sent for payment of this operation (lomber discectomy) to the Social Security Organization by the related hospital and to calculate (Diagnosis Related Groups) DRG invoice in accordance with the value which is based on the average relative rates made by the patients of the DRG system. Through these calculations, it is aimed to make a comparison among the actual transaction costs, DRG transaction price, the average service activity amount and the average bill amount. This study was carried out on a full and actual costing based on treatment protocols. In this study, data set for 2013 was obtained from related hospital. The actual bill amount instead of the package prices in bills was used in this study. Data regarding the DRG was obtained DRG Department in Ministry of Health. As a result of the research, that there were differences between the actual transaction costs of the treatment protocols - DRG transaction amounts- and the amount in the billing invoice according to treatment processes.

Keywords: Cost, cost analysis, DRG, billing, real transaction cost, treatment protocols, lomber discectomy

* Uzman, Hacettepe Üniversitesi Sağlık Kurumları Yönetimi Doktora Programı Öğrencisi, haslanha@gmail.com

** Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi İİBF Sağlık İdaresi Bölümü, mtop@hacettepe.edu.tr

GİRİŞ

Toplam sağlık harcamaları içinde hastanelerin toplam maliyetleri önemli yer tutmaktadır. Son yıllarda Türkiye’de sağlık kurumlarında muhasebe, finansman yönetimi, maliyet analizleri ve hastalık maliyetlendirme uygulamalarında önemli artış yaşanmıştır. Sağlık kurumlarındaki toplam maliyet artışları, maliyetleri analiz etme, maliyetleri kontrol altına alma baskısı gibi nedenlerden dolayı sağlık kurumlarında maliyet yönetimi ve maliyet muhasebesi konuları önemini sürekli artırmaktadır. Sağlık reformları genellikle maliyetlerin kontrol altına alınması ve sağlık hizmetleri finansmanın sürdürülebilirliği temel ilkeleri dâhilinde yapılmaktadır. Bu anlamda Türkiye’de son dönemde yapılmakta olan Sağlıkta Dönüşüm Programı reform çalışmaları içinde finansman ve maliyet yönetimi ile ilgili çalışmalar da yapılmaktadır. Türkiye’de maliyet yönetimi açısından sağlık kurumlarında maliyet analizlerini gerekli kılan yasal düzenlemelerin olmaması, maliyet muhasebesi için sağlık kurumlarında özgü standartların getirilmemesi önemli bir sorundur. Gelecekte sağlık kurumlarının ayrıntılı maliyet analiz raporları hazırlamaları zorunluluk haline geleceği öngörülmektedir (Top, 2013: iv).

Sağlık hizmetinin sunulabilmesi için ilgili tüm gereklerin tedarik edilmesi ve yönetilmesi gerekmektedir. Sağlık hizmeti üretmek için kullanılan tüm kaynaklara tedavi maliyeti denir. Cepten ödeme yapmak zorunda olmayan, Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamında sağlık hizmeti alan insanlar genellikle tedavi maliyetlerinden haberdar olmazlar. Kimin veya neyin maliyetlerini ölçmemiz gerektiğine bir hasta, bir hastane, bir doktor ya da bir sosyal planlamacı karar verebilir (Dranove, 1996).

Fiyat mekanizmasının hakim olduğu bir piyasada hangi mal veya hizmetin nasıl, ne zaman, nerede ve kim için üretileceğini belirleyen temel faktör, fiyat ya da ödeme sistemleri olmaktadır (Okumuş, 2008). Fiyatların belirlenmesinde kullanılan en yaygın yöntemlerden birisi de maliyete dayalı fiyatlamadır. Türkiye’de sağlık hizmetlerinin fiyatlandırılması Sosyal Güvenlik Kurumunca yapılmaktadır. Sağlık hizmeti üreten kamu hastaneleri kar amacı gütmeyen sosyal faydayı amaçlayan sağlık kurumlarıdır. Sağlık hizmetlerinin fiyatlandırılmasının geri ödeme ayağı olan Sosyal Güvenlik Kurumunca yapılması, kamuya bağlı hastanelerin faaliyetlerinin kar amacı gütmemesi, yani sosyal amaçlı olması, maliyet

hesaplama gereklerinin ortaya çıkmaması ve buna yönelik bir yasal mevzuatın olmaması kamu hastanelerinde maliyet analiz sistemlerinin kurulmama sebeplerindedir. Türkiye’de Genel Sağlık Sigortası kapsamında ödemesi yapılacak sağlık hizmetlerinin fiyatlandırılması, SUT; 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Genel Sağlık Sigortası İşlemleri Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Tebliğin amacı (SUT); sağlık yardımları Sosyal Güvenlik Kurumunca karşılanan ve kapsam maddesinde tanımlanan kişilerin, kurumca finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri, yol, gündelik ve refakatçi giderlerinden yararlanma esas ve usulleri ile bu hizmetlere ilişkin Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunca belirlenen, kurumca ödenecek bedellerin belirlenmesidir (SUT, 2013).

Dünya genelinde birçok ülkede geri ödeme modeli olarak Diagnosis Related Groups (DRG) kullanılmaktadır. DRG 1970’li yıllarda, Amerika Birleşik Devletleri’nde Yale Üniversitesi’nde sağlık hizmetlerinin kalite denetimi amacıyla geliştirilmiş bir araç olup 1980 yılından itibaren geri ödemelerde de kullanılmaya başlanan bir vaka sınıflama sistemidir. DRG’nin kullanım alanları; klinik faaliyetlerin ölçülmesi, hastanelerde klinik ve finansal kararların verilmesi, hastane içi ve hastaneler arası bakım kalitesinin karşılaştırmaları, klinik rehberler, protokoller ve sürekli kalite gelişimi projeleri için destek sağlanması, veri ve tanımlama standartlarının oluşturulması ve DRG’ye dayalı bütçeleme modellerinde maliyetlerin etkili bir şekilde takip edilmesi olarak sıralanabilir. Türkiye’de vaka karması çalışmaları Sağlık Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Bu çalışmalara 2005 yılında Avustralya modeli temel alınarak başlanmıştır. Üniversite, özel sektör ve resmi temsilcilerle ortak çalışmalar sürdürülmüştür. 2009 yılında Bakanlıkta Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı bu konu ile ilgili gerekli çalışmaları yapacak birim şube olarak kurulmuştur. Bakanlık organizasyon yapısındaki değişiklikler nedeni ile 2012 yılında Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü altında Daire Başkanlığı haline getirilmiştir. Türkiye’deki adıyla (Teşhis İlişkili Gruplar) TİG maliyetleri TİG verileri, ek klinik veriler ve mali veriler kullanılarak hesaplanır. Bu hesaplama göre bağıl fiyatı ve tanıların bağıl değer katsayıları hesaplanır. Türkiye’de hala geri ödeme yöntemi olarak SUT kullanılmakta olup DRG’nin geri ödeme yöntemi olarak kullanılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir (<http://www.tig.saglik.gov.tr>, <http://www.eurodrp.eu/>, TİG Uygulama Rehberi, HUAP DRG Raporları, 2006).

Fiyatların belirlenmesinde kullanılan en yaygın yöntem maliyete dayalı fiyatlamadır. DRG fiyatları oluşturulurken de maliyet verileri esas alınarak fiyat belirlenir. Günümüzde sağlık hizmetleri Sağlık Uygulama Tebliği'ne göre Hastane Bilgi Yönetim Sistemleri üzerinden hastaların hizmet ve malzeme giderlerinden oluşan maliyete göre fatura edilmektedir. Uzmanlar tarafından belirlenen sağlık hizmet sunum protokolleri çerçevesinde hesaplanan işlem maliyetleri ile fiili olarak gerçekleşen fatura tutarları arasında karşılaştırma ya da sağlık hizmet sunum protokol maliyetleri ile geri ödemede TİG'in kullanılması durumunda, ilgili sağlık hizmetinin TİG fiyatı arasındaki karşılaştırma, kurumun kar-zarar durumunu gösteren bir finansal gösterge olacaktır. Özetle maliyet göstergeleri çeşitli seçenekler arasında karar verirken yöneticilere ışık tutar (Esatoğlu vd. 2010). Uzman görüşlerine göre belirlenen protokollerle hesaplanan işlem maliyetlerinin, geri ödeme kurumlarınca, geri ödeme yöntemi ne olursa olsun, fiyatın belirlenmesi açısından önemli bir veri kaynağı olacağı düşünülmektedir.

Türkiye'deki hastanelerde maliyet analizine yönelik bazı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalarda özellikle hastanelerin toplam ve departmantal maliyetleri ile yatak başına maliyet, muayene başına maliyet, ameliyat başına maliyet, doğum başına maliyet, yatılan gün başına maliyet, hasta yatağı başına maliyet gibi birim maliyetlerin hesaplanması ön planda tutulmaktadır (Zengin, 2013; Akca, 2007; Durukan vd., 2007). Türkiye'deki sağlık kurumlarında maliyet analizi çalışmalarının çoğunda tek işlem veya tek hastalık / tanı maliyetleri odaklı çalışmalardır (Altıntaş, 2003; Eminsoy, 2008; Ocak, 2001; Ceran ve Özdemir, 2013). Türkiye'deki hastanelerde yapılan maliyet analizi çalışmalarında ise bazen paket fiyatlandırma kapsamındaki tedavilerin maliyetleri üzerinde durulmuştur (Boyacı, 2006). Ancak Türkiye'de yapılan hastane ve hastalık maliyet çalışmalarında tedavi protokolleri çok sayıda tanı kodu için oluşturularak; çok sayıda tanıya veya hastalığın tedavisindeki işlemlerin gerçek işlem maliyetleri, SGK tarafından belirlenen Sağlık Uygulama Tebliğine göre fatura tutarları, hizmet aktivasyon tutarları ve TİG'e göre maliyetlerinin/fiyatlarının incelenmesi yapılmamıştır. Türkiye'de hastane sektöründe yapılan maliyet analizi çalışmalarında bu noktada literatüre katkı yapılması önem arz etmektedir.

I- GEREÇ VE YÖNTEM

A- Araştırmanın Amacı

Sağlık sisteminin en önemli bileşenlerinden birisi sağlık hizmeti sunan sağlık kurumlarıdır. Sağlık teknolojilerindeki değişimlere paralel olarak değişim ve gelişim gösteren sağlık kurumları buna paralel olarak sağlık harcamalarında da payını giderek artırmaktadır. Sağlık harcamalarındaki artan payı sağlık kurumlarında etkin bir finansal yönetimi zorunlu kılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, lomber diskektomi işlemi için bir eğitim araştırma hastanesinde 2013 yılı içerisinde gerçekleşen işlem maliyetlerini ayrıntılı olarak belirlemek, bu işlemin ilgili hastane tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenmesi için gönderilen ortalama fatura fiyatlarını hesaplamak ve lomber diskektomi yapılan yatan hastaların TİG sistemindeki ortalama bağıl fiyatlarına göre TİG fatura değerlerini hesaplamaktır. Bu hesaplamalara göre gerçek işlem maliyeti, TİG işlem fiyatı, ortalama hizmet aktivite tutarı ve ortalama fatura tutarı arasında kıyaslamasının yapılması amaçlanmıştır.

B- Araştırmanın Kapsamı

Araştırma retrospektif bir çalışma olup araştırma yeri ANEAH ve süre olarak 2013 yılının tamamını kapsamaktadır. Araştırma ilgili hastanenin Beyin Cerrahi servisinde, 2013 yılında Lomber Diskektomi işlemi yapılan, M51.1 Radikülopatili Lomber ve Diğer İntervertebral Disk Bozuklukları tanılı hastalar üzerinde yapılmıştır.

C- Veri Kaynakları

Araştırma kapsamına alınan lomber diskektomi için tedavi protokolleri uzman görüşlerine dayanılarak ilgili branş uzmanları tarafından oluşturulmuştur. Tedavi protokolleri esas alınarak yapılan maliyet analizi için ilgili hastanenin döner sermaye ve genel bütçe finansal, karar destek, taşınır mal, stoklar kayıtlarından yararlanılmıştır.

Bu verilere / kayıtlara ait gerekli izinler ANEAH Bilimsel Araştırma Değerlendirme Komisyonu'ndan alınmıştır.

•T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşhis İlişkili Gruplar Daire Başkanlığı (TİG Bağlı Değeri, TİG Bağlı Fiyatı, DRG, Ana Tanı, Cinsiyet, Yaş, Hasta Numarası, Majör Tanı Sınıfları (MTS) gibi veriler) Kullanılan tanı ve işleme ait TİG verileri (ICD10-AM verileri) için gerekli izinler T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğünden alınmıştır.

•T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği (SUT)

Hizmet aktivite tutarı: Hastanede işlem gören bir hastanın yapılan tüm işlem ve kullanılan tüm malzemelerin fiyatlarına hastane kar payı eklenmiş toplam tutardır. Hizmet aktivite tutarı, SUT faturalama kurallarına göre gerekli düzenleme yapılmamış, hastaya ait harcamaların parasal tutarıdır denilebilir.

Fatura tutarı: Hastaya ait tüm harcamaların, SUT'a göre düzenlenerek, SGK'ya gönderilen ve SGK tarafından hastaneye ödemesi yapılan fiyat miktarıdır. Hastalara ait tanımlayıcı veriler kullanılarak EHBYS ve TİG'den alınan verilerin eşleştirilmesi yoluyla araştırma kapsamında kullanılacak nihai verilere ulaşılmıştır.

D- Araştırma Yöntemi

Araştırmada tedavi protokollerinden yararlanarak lomber diskektomi için gerçek işlem birim maliyeti hesaplaması esas alınmıştır. Daha öncede ifade edildiği gibi maliyet analiz çalışmaları için, işlem ve tedavi süreçlerine ilişkin protokoller ilgili uzman görüşlerine göre hazırlanmıştır. Tedavi ve işlem süreçlerine ait maliyetler aşağıdan yukarı maliyet hesaplama yöntemine dayalı olarak hesaplanmıştır. Araştırmada maliyetlendirme yöntemlerinden; kapsam olarak tam maliyetleme yöntemi, zaman açısından da fiili maliyetlendirme yöntemi kullanılmıştır.

Bu çalışmada TİG ve DRG aynı anlamda kullanılmıştır. TİG'de kullanılan tanı ve işlemlere ait kod ve isimler; T.C. Sağlık Bakanlığı Performans Yönetimi ve Kalite Geliştirme Daire Başkanlığının 04.02.2011 5. ICD 10 AM Avustralya Kodlama Standartlarından (e-Kitap Version 1.1.0) alınmıştır.

Tedavi protokolleri ana tanı ve yapılan işlemlere göre, vakaların maliyetleri etkileyen eşlik eden hastalık ve işlemlerin olmadığı varsayılan, hastalıkların ve işlemlerin komplikasyonlarının olmadığı, olağan tedavi süreçlerine göre belirlenmiştir. Bu şekilde belirlenen tedavi protokollerine göre yapılan maliyet hesabı ile TİG veri giriş programından elde edilen DRG'lerin verdiği BD'lerin kıyaslanabilir olması amaçlanmıştır. Bu DRG'lere ait tüm veriler Microsoft Office Excel 2010 kullanılarak 2013 yılı hastane toplam verilerinden süzülerek elde edilmiştir. Daha sonra belirlenen bu DRG'ye ait hastalardan, belirlenen tedavi protokolleri dışında tedavi almış olan hastalar çıkartılarak, karşılaştırmada kullanılacak hasta verilerine ulaşılmıştır. Seçilen bu hastaların fatura tutarları ve hizmet aktivite tutarları EHBYS'den (Elektronik Hastane Bilgi Yönetim Sistemi) alınmıştır. İlerleyen bölümlerde maliyet kalemlerine göre hesaplama yöntemleri genel olarak açıklanmaktadır. Araştırma sonucunda elde edilen bulgular bilimsel makaledeki kelime sayısı zorunluluğundan dolayı özet tablolar halinde sunulmak zorunda kalmıştır.

Direkt ilk madde ve malzeme giderlerinden tıbbi sarf grubunda olanlar, belirlenen tedavi ve işlem protokollerine göre kullanılması gereken ilk madde ve malzemelerin 2013 yılı Katma Değer Vergisi (KDV) dahil satın alma fiyatları üzerinden kullanım miktarlarına göre hesaplanmıştır. Kan ve kan ürünleri için 2013 yılı SUT fiyatları kullanılmıştır.

Direkt işçilik giderleri, belirlenen tedavi ve işlem protokollerine göre hizmet yerinde gerçekleşen, her bir meslek ve hizmet grubu çalışanlar için o tedavi ve işlem için ayrılan sürelerin uzman görüşlerine göre belirlenerek, 2013 yılı içerisinde ilgili tedavi ve işlem yerinde tam zamanlı çalışan personele ait brüt maaş ve brüt ek ödeme tutarlarının ortalamasının alınmasıyla elde edilmiştir. Yıllık olarak belirlenen ortalama brüt maaş ve brüt ek ödeme tutarları aylık brüt tutarlar olarak hesaplanmış ve dakika cinsinden hesaplanmış aylık toplam çalışma sürelerine bölünerek, gerçekleşen direkt işçilik giderlerinin meslek gruplarına göre bir dakikalık maliyeti elde edilmiştir. Elde edilen bir dakikalık direkt işçilik giderleri ilgili çalışanın belirlenen tedavi ve işlem için harcadığı toplam süreler ile çarpılarak, tedavi ve işlem için harcanan toplam işçilik giderleri elde edilmiştir. Direkt işçilik giderlerine ait veriler, kadrolu personele için hastane mutemetlik biriminden alınmıştır. Temizlik, güvenlik ve tıbbi sekreteryaya işçilik giderleri, ilgili hizmet alımının toplam tutarı üzerinden çalışan sayısına bölünerek hesaplanmıştır.

Bina amortisman maliyetleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 24 Nisan 2013 tarih, 28627 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak 2013 Yılı Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ’e göre V Sınıfı B Grubu yapılarda yer alan hastaneler için belirlenmiş olan 1.270 TL/m² birim fiyatına göre, toplam kapalı alanın m² fiyatı ile çarpılması ile toplam bina fiyatı elde edilmiştir. Hesaplanan toplam fiyat üzerinden, yine, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından belirlenmiş olan 50 yıllık bina kullanım ömrü esas alınarak, yıllık %2 bina amortisman gideri hesaplanmıştır. Hesaplanan toplam bina amortisman gideri toplam kapalı alan olan 97.132 m²’lik toplam alana ve tedavi ve işlemin gerçekleştiği birimin toplam çalışma sürelerine bölünerek bir dakikalık birim m² bina amortisman gideri hesaplanmıştır. Protokollere göre belirlenen tedavi ve işlem süreleri, hesaplanan birim bir dakikalık m² bina amortisman gideri ile çarpılarak, tedavi ve işleme ait bina amortisman gideri hesaplanmıştır.

Demirbaş ve tıbbi cihaz amortisman giderleri hastane taşınır mal kayıtlarına göre, tedavi ve işlemin gerçekleştiği birime ait demirbaş ve tıbbi cihazların toplam fiyatları üzerinden, 10 yıllık ekonomik ömürlerine göre, yıllık %10 amortisman gideri payı ayrılması ile tedavi ve işlem yeri yıllık toplam amortisman gideri hesaplanmıştır. Tedavi ve işlemin gerçekleştiği yerin dakika cinsinden toplam çalışma süresi hesaplanmıştır. Tedavi ve işlem yeri yıllık toplam demirbaş ve tıbbi cihaz amortisman gideri bu yerin daha önce dakika cinsinden hesaplanan yıllık çalışma süresine bölünerek bu yerin bir dakikalık demirbaş ve tıbbi cihaz amortisman gideri bulunmuştur. Bulunan bir dakikalık bu değer tedavi ve işlem süresi ile çarpılarak, bu süre içindeki toplam demirbaş ve tıbbi cihaz amortisman gideri hesaplanır. Ancak tedavi ve işlem yerinde aynı anda birden çok hastaya hizmet veriliyorsa (ör; yatak sayısı, aynı anda verilen hizmet sayısı gibi), bu değer hizmet verilen hasta sayısına bölünerek hasta başı demirbaş ve tıbbi cihaz amortisman gideri elde edilir.

Temizlik, güvenlik ve tıbbi sekreteryaya hizmet alımlarına ilişkin giderler, ilgili hizmet grubunda çalışan toplam personel giderlerine göre işçilik giderleri arasında gösterilmiştir.

GHÜM’nde elektrik ve yakacak gider maliyetlerin hesaplanması; yıllık toplam giderler hastane toplam m² alanı ve işlem yeri yıllık toplam çalışma süresine bölünerek dk/m² cinsinden, 1 m²’lik alandaki 1 dakikalık gider bulunmuştur. Bu tutar, işlemin gerçekleştiği yerin toplam

m2 alanı ve toplam işlem süresi ile çarpılarak işlem süresi toplam gider hesaplanmıştır. Tedavi ve işlem yerinde aynı anda birden fazla hastaya hizmet verilen yerlerde, işlem süresi toplam tutar işlem gören hasta sayısına bölünerek, hasta başı toplam tutar bulunmuştur.

Destek hizmet gider yerlerin giderinden hastane bakım ve onarım giderleri, makine teçhizat bakım ve onarım giderleri ve çamaşırhane hizmet alım giderleri hesaplanmıştır.

Hastane bakım ve onarım DHGY giderinin hesaplanması; yıllık toplam gider tutarı hastane toplam m2 alanı ve tedavi ve işlem odası yıllık toplam çalışma süresine bölünerek, dk/TL cinsinden, 1 m2'lik alana 1 dakikalık dönüştürülmüş gider tutarı hesaplanmıştır. Bu rakam tedavi ve işlemin gerçekleştiği toplam alan ve tedavi ve işlemin toplam gerçekleşme süresi ile çarpılarak, bu yerin, tedavi ve işlem süresi toplam gideri bulunmuştur. Tedavi ve işlem yerinde aynı anda birden fazla hastaya hizmet verilen yerlerde, işlem süresi toplam tutarı işlem gören hasta sayısına bölünerek, hasta başı toplam tutar bulunmuştur.

Makine teçhizat bakım ve onarım DHGY giderinin hesaplanması; yıllık toplam gider tedavi ve işlemin gerçekleştiği yerde bulunan makine ve teçhizatın 2013 yılına ait değerlendirilmiş toplam tutarının hastane toplam tutarına oranı ile çarpılarak, tedavi ve işlem yeri yıllık toplam gider hesaplanmıştır. Bu tutar, tedavi ve işlem yerinin dakika cinsinden yıllık toplam çalışma süresine bölünerek, dk/TL olarak 1 dakikalık gider bulunmuştur. Dönüştürülmüş 1 dakikalık tutar, tedavi ve işlemin toplam gerçekleşme süresi ile çarpılarak, bu yerin, tedavi ve işlem süresi toplam gideri bulunmuştur. Tedavi ve işlem yerinde aynı anda birden fazla hastaya hizmet verilen yerlerde, işlem süresi toplam tutarı işlem gören hasta sayısına bölünerek, hasta başı toplam tutar bulunmuştur.

II- LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEM MALİYETİ

Beyin Cerrahi servisinde, Lomber Diskektomi işlemi yapılan, M51.1 Radikülopatili Lomber ve Diğer İntervertebral Disk Bozuklukları tanılı hastaların ayaktan ve yatış süreçlerinde ortaya çıkan maliyetlerin hesaplanmasını kapsar. Araştırmanın yöntem bölümünde açıklandığı üzere ayrıntılı maliyet hesaplaması söz konusu olduğundan araştırma bulguları ayrıntılı tablolar eşliğinde belirtilecektir. Araştırma bütünlüğü açısından bütün tabloların makalede sunulması zorunluluk arz etmektedir.

Beyin Cerrahi servisinde, Lomber Diskektomi işlemi yapılan M51.1 Radikülopatili Lomber ve Diğer İntervertebral Disk Bozuklukları tanılı hastalara ait demografik veriler şu şekildedir.

Tablo 1. *Beyin Cerrahi Servisinde Lomber Diskektomi İşlemi Yapılan M51.1 Radikülopatili Lomber ve Diğer İntervertebral Disk Bozuklukları Tanılı Hastalar*

	Erkek	Kadın	Toplam
Cinsiyet	90	66	156
Ortalama Yaş	49	48	48,5
Ortalama Yatış Süresi	6,7	6,9	6,8

III- LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEMİ YATAN HASTA HİZMET SÜREÇ MALİYETLERİ

A- Lomber Diskektomi İşlemi Maliyet Analizi

Tablo 2. *Lomber Diskektomi İşlemi DİMMG*

LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEMİ DİREKT İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ						
Sıra No	Malzeme Adı	Birimi		Miktarı	Birim Fiyatı (TL)	Toplam tutar (TL)
	A	B	C	D	E	F=(D*E)
	%0,9 izotonik sodyum klorür 500 ml lafleks setsiz	Adet	2	2,6490	5,30	6,7
	Aritmal %2 5 ml 5 ampul	Ampul	1	0,6167	0,62	6,7
	Atropin sülfat 0,5 mg 10 ampul galen	Ampul	2	0,2671	0,53	6,7
	Bridion 200 mg/ 2 ml iv 10 flakon	Flakon	1	91,5851	91,59	6,7
	Curon 50 mg/5 ml 5 flakon	Flakon	1	2,8310	2,83	6,7
	Fentanyl citrate antigen 500 mcg/10 ml 10 ampul	Ampul	1	2,0334	2,03	6,7
	Neostigmin 0.5 mg/ml 6 ampul	Ampul	3	0,3520	1,06	6,7
	Ondaren 8 mg/4 ml iv 1 ampul	Ampul	1	12,7700	12,77	6,7

	Perlinganit 10 mg/10 ml 10 ampul	Ampul		1	1,9599	1,96
	Propofol 200 mg/20 ml %1 fresenus 5 ampul	Ampul		1	1,7383	1,74
	Sedoral 1000 mg/2 ml 10 ampul	Ampul		1	0,3423	0,34
	Sevorane likid %100 250 ml	ML		0,6	203,1700	121,90
	Tradolex 100 mg/2 ml 5 ampul	Ampul		2	1,7895	3,58
	Ultuva 2 mg 5 flakon	Flakon		1	20,1197	20,12
	Zolamid 15 mg/3 ml 5 ampul	Ampul		1	2,0196	2,02
	Airway no:4 (sarı)	Adet		2	0,3360	0,67
	Anestezi devresi - ameliyathane	Adet		1	51,5200	51,52
	Bonewax 2,5 gr	Adet		2	4,2560	8,51
	Cerrahi alet-masa örtüsü 150*200 cm (ameliyathane)	Adet		1	2,8782	2,88
	Cilt stapleri	Adet		2	7,4295	14,86
	Endotrakeal tüp spiralli-kaflı no:7	Adet		2	11,4016	22,80
	Hemovac - dren 400 cc	Adet		1	6,5632	6,56
	Hipoallerjik latex içermeyen pudrasız steril eldiven no:7	Adet		10	6,7200	67,20
	İdrar torbası (musluklu-2 lt)	Adet		1	0,3360	0,34
	İnfüzyon pompa seti	Adet		2	9,8784	19,76
	İntravenöz (i.v.) kanül - no:18 (yeşil renk)	Adet		4	0,3024	1,21
	Kendinden yapışkanlı cerrahi drape (opside drape) 30x40 (ameliyathane)	Adet		3	3,4749	10,42
	Koter kalemı	Adet		2	2,2400	4,48
	Koter plağı - disp.	Adet		2	2,7216	5,44
	Kraniotomi ucu (beyin cer)	Adet		1	234,0800	234,08
	Poliglaktin / laet. İğnesiz no:2/0 (12x45cm cıle)	Adet		3	24,6400	73,92
	Sabitleyici - kanatlı kateter sabitleme seti	Ampul		1	7,0200	7,02
	Serbest ipek no:0 (iğnesiz 17x45)	Ampul		2	2,1280	4,26
	Steril cerrahi eldiven no:6.5	Miktar (ml)		15	0,5600	8,40
	Surgicel vb 10x20 cm emilebilen selüloz kanama durdurucu	Ampul		3	42,3360	127,01
	Transpac arterial monitorizasyon kıtı (4)(basinc kabloları uyumlu)	Ampul		1	15,8592	15,86
	Transpac arterial monitorizasyon kıtı (4)(basinc kabloları uyumlu)	Ampul		1	15,8592	15,86
	Üç yollu musluk	Flakon		3	0,2500	0,75
	Oksijen	ML		240	0,0003	0,07
	Oksijen Kanülü	ML		1	0,2540	0,25
	Malzeme Adı	İşlem yeri yıllık toplam tutar (TL)	İşlem yeri toplam	30	30	30
	A	B	C	D=(B/C)	E	F=(D*E)
	Kirtasiye malzemeleri	1165,57206	120000	0,0097 TL	120	1,17
20	Temizlik malzemeleri	2.559,09 TL	120000	0,0213 TL	120	2,56
GENEL TOPLAM						976,24 TL

Tablo 3. Lomber Diskektomi İşlemi DİG

LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEMİ DİREKT İŞÇİLİK GİDERLERİ								
LOMBER DİSKEKTOMİ HAZIRLAMA EKİBİ DİREKT İŞÇİLİK GİDERLERİ								
Personelin Unvanı	Personel Sayısı	Aylık Brüt Maaş Tutarı (TL)	Aylık Brüt Ek ödeme Tutarı (TL)	Aylık Brüt Maaş ve Ek ödeme Toplam Tutarı (TL)	Aylık Çalışma Süresi (dk.)	Dakikalık Ücret (TL/dk)	İşlemin Süresi (dk.)	Toplam Tutar (TL)
		A	B	C=(A+B)	D	E	F	G=(E*F)
Beyin Cerrahi Uzmanı	1	3.174,61 TL	6.906,02	10.080,63	10.560	0,95	15	14,32
Beyin Cerrahi Asistanı	1	2.527,60 TL	2.169,48	4.697,08	10.560	0,44	15	6,67
Anestezi Uzmanı	1	3.469,00 TL	5.769,00	9.238,00	10.560	0,87	30	26,24
Anestezi Asistan	1	2.628,00 TL	2.697,00	5.325,00	10.560	0,50	30	15,13
Anestezi Teknisyeni	1	2.122,00 TL	1.094,00	3.216,00	10.561	0,30	30	9,14
Hemşire	1	2.354,60 TL	1.132,56	3.487,15	10.560	0,33	30	9,91
LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEMİ DİREKT İŞÇİLİK GİDERLERİ								
Beyin Cerrahi Uzmanı	1	3.174,61	6.906,02	10.080,63	10.560	0,95	60	57,28
Beyin Cerrahi Asistanı	1	2.527,60	2.169,48	4.697,08	10.560	0,44	60	26,69
Anestezi Uzmanı	1	3.469,00	5.769,00	9.238,00	10.560	0,87	90	78,73
Anestezi Asistan	1	2.628,00	2.697,00	5.325,00	10.560	0,50	90	45,38
Anestezi Teknisyeni	1	2.122,00	1.094,00	3.216,00	10.561	0,30	90	27,41
Radyoloji Uzmanı	1	3.704,59	8.796,48	12.501,07	10.561	1,18	90	106,53
Hemşire	1	2.364,99	958,01	3.323,00	10.560	0,31	90	28,32
Temizlik Personeli	1	1.629,63		1.629,63	10.560	0,15	90	13,89
Tıbbi Sekreter	1	1.989,07		1.989,07	10.560	0,19	90	16,95
Güvenlik personeli	0,08	1.763,10		135,62	10.560	0,01	90	1,16
GENEL TOPLAM								483,74 TL

Tablo 4. Lomber Diskektomi İşlemi Amortisman Giderleri

LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEM ODASI BİNA AMORTİSMAN GİDERLERİ							
Gider adı	Yıllık Toplam Tutar (TL)	Toplam Kapalı Alan (m2)	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Dönüştürülmüş Gider Tutarı (dk/TL)	İşlem Odası Alanı (m2)	İşlemin Süresi (dk)	Toplam Tutar (TL)
	A	B	C	D=(A/B)/C	E	F	G=(D*E)*F
Bina amortisman gideri	2.467.152,80	97132	120000	0,0002	81	120	2,06
Demirbaş ve Tıbbi Cihaz Amortisman Gideri	Demirbaş ve Tıbbi Cihaz Toplam Değeri (TL)	Ekonomik Ömrü (Yıl)	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Dönüştürülmüş Amortisman Bedeli (TL/dk)		İşlemin Süresi (dk)	
	A	B	C	D=(A/B)/C	E	F	G=(D*F)
	1.336.992,76	10	120000	1,1142		120	133,70
GENEL TOPLAM							135,76 TL

Tablo 5. Lomber Diskektomi İşlemi GÜG

LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEMİ GENEL ÜRETİM GİDERLERİ DAĞITIMI							
Gider Kalemi	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Toplam Kapalı Alan (m2)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	Tutar (dk-m2/TL)	İşlem Odası Alanı (m2)	İşlem Süresi (dk)	Toplam Tutar (TL)
	A	B	C	D=(A/B)/C	E	F	G=(D*E)*F
Elektrik	3.505.001,00 TL	97132	120.000	0,00030 TL	81	120	2,92
Yakacak Giderleri	1.409.651,00 TL	97132	120.000	0,00001 TL	81	120	0,07
Ulaştırma Haberleşme Giderleri	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Giderle İlgili Cihaz Oranları	İşlem Odası Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	İşlem Odası Dönüştürülmüş Gider Tutarı (TL/dk)	İşlem Süresi (dk)	
	A	B	C=(A*B)	D	E=(C/D)	F	G=(E*F)
Telefon Abonelik ve Kullanım Ücretleri	391.557,98	0,001	326,30 TL	120.000	0,003	120	0,33
Bilgiye Abonelik ve İnternet Erişimi Giderleri	826.978,03 TL	0,002	1.425,82 TL	120.000	0,012 TL	120	1,43
	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	İşlem Odası Personel Sayısı Toplam Personele Oranı	İşlem Odası Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	İşlem Odası Dönüştürülmüş Gider Tutarı (TL/dk)	İşlem Süresi (dk)	
	A	B	C=(A*B)	D	E=(C/D)	F	G=(E*F)
Su	2.059.964,93	0,002	3.774,10847	120.000	0,03	120	3,77
	Yemek Birim Fiyatı (TL)	İşlem Odası Toplam Personel Sayısı (adet)	İşlem Odası Günlük Toplam Çalışma Süresi (dk)		İşlem Odası Dönüştürülmüş Gider Tutarı (TL/dk)	İşlem Süresi (dk)	
	A	B	C	D	E=(A*B)/C	F	G=(E*F)
Yemek Giderleri	4,85	9,08	480		0,09	120	11,01
GENEL TOPLAM							19,52 TL

Tablo 6. Lomber Diskektomi İşlemi DHGYG

LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEMİ DESTEK HİZMET GİDER YERLERİ GİDERİ							
Gider Adı	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Toplam Kapalı Alan (m2)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	İşlem Odası Alanı (m2)	Tutar (dk-m2/TL)	İşlem Süresi (dk)	Toplam Tutar (TL)
	A	B	C	D	$E=((A/B)/C)*D$	F	$G=(E*F)$
Hastane Bakım ve Onarımı Giderleri	1.205.315,80 TL	97132	120.000	81	0,01	120	1,01
	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	İşlem Odası Makine Teçhizat Tutarı / Toplam Makine Teçhizat Tutarı (TL)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)		Tutar (dk/TL)	İşlem Süresi (dk)	
	A	B	C	D	$E=(A*B)/C$	F	$G=(E*F)$
Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri	2.946.754,87	0,0156	120.000		0,38 TL	120	45,92
	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Klinik hizmet miktarı / Hastane Toplam Hizmet Miktarı	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)		Tutar (dk/TL)	İşlem Süresi (dk)	
	A	B	C	D	$E=(A*B)/C$	F	$G=(E*F)$
Çamaşırhane Hizmet Alım Giderleri	1.675.303,05	0,00564	120000		0,0787	120	9,45
GENEL TOPLAM							46,93 TL

Tablo 7. Lomber Diskektomi İşlemi Toplam Maliyeti

LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEMİ MALİYET TABLOSU	
GİDER KALEMİ (TL)	
DİREKT İLK MADDE MALZEME	976,24
DİREKT İŞÇİLİK GİDERİ	483,74
GENEL ÜRETİM GİDERİ	19,52
AMORTİSMAN GİDERİ	135,76
DESTEK HİZMET GİDERLERİ	46,93
TOPLAM	1.662,20 TL

B- Lomber Diskektomi İşlemi Yatan Hasta Laboratuvar Hizmetleri

Tablo 8. Lomber Diskektomi İşlemi Yatan Hasta Laboratuvar Hizmetleri DİMMG

LABORATUVAR TETKİKLERİ DİREKT İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ						
Sıra No	Malzeme Adı	Birimi		Miktarı	Birim Fiyatı (TL)	Toplam Tutar (TL)
	A	B	C	D	E	F=(D*E)
1	Glukoz	Adet		4	0,30	1,20
2	Alkalen fosfataz	Adet		4	0,33	1,32
3	Alanin aminotransferaz (ALT)	Adet		4	0,33	1,32
4	Aspartat transaminaz (AST)	Adet		4	0,30	1,20
5	Kalsiyum (Ca)	Adet		4	0,33	1,32
6	Kreatinin	Adet		4	0,33	1,32
7	Magnezyum	Adet		4	0,79	3,16
8	Potasyum	Adet		4	0,33	1,32
9	Sodyum (Na) (Serum ve vücut sıvılarında, herbiri)	Adet		4	0,33	1,32
10	Protein (Serum ve vücut sıvıları, herbiri)	Adet		4	0,33	1,32
11	Kan üre azotu (BUN)	Adet		4	0,33	1,32
12	Protrombin zamanı (Koagülometre)	Adet		4	1,82	7,28
13	APTT	Adet		4	1,64	6,56
14	Tam Kan (Hemogram)	Adet		4	0,91	3,64
15	Klor (Cl)	Adet		4	0,30	1,20
16	Laktik Dehidrogenaz (LDH)	Adet		4	0,30	1,20
17	A2-Nonsteril Eldiven (No:8)	Adet		4	0,45	1,80
18	Vacutainer	Adet		4	0,33	1,32
19	Hemostatik Kol Bandı	Adet		4	0,02	0,08
20	Pipet Ucu	Adet		4	0,01	0,04
	Malzeme Adı	İşlem yeri yıllık toplam tutar (TL)	İşlem yeri toplam çalışma süresi (dk)	İşlem Yeri Tutar (dk/ TL)	İşlem süresi (dk)	
	A	B	C	D=(B/C)	E	F=(D*E)*10
21	Temizlik malzemeleri	4.670,13	120000	0,0389	3,6	1,40
GENEL TOPLAM						9,95 TL

Tablo 9. Lomber Diskektomi İşlemi Yatan Hasta Laboratuvar Hizmetleri DİĞ

LABORATUVAR TETKİKLERİ DİREKT İŞÇİLİK GİDERİ								
Personelin Unvanı	Personel Sayısı	Aylık Brüt Maaş Tutarı (TL)	Aylık Brüt Ek ödeme Tutarı (TL)	Aylık Brüt Maaş ve Ek ödeme Toplam Tutarı (TL)	Aylık Çalışma Süresi (dk.)	Dakikalık Ücret (dk/TL.)	İşlemin Süresi (dk.)	Toplam tutar (TL)
	(A)	(B)	(C)	(B+C)=D	(E)	(D/E)=F	(G)	A*(F*G)=H
Uzman (Biyokimya)	1	2.864,65	4.285,00	7.149,65	10560	0,68	2	1,35
Asistan (Biyokimya)	1	2.470,37	1.564,25	4.034,62	10560	0,38	5	1,91
Hemşire (kan alma)	1	2.477,08	1.018,80	3.495,88	10560	0,33	3	0,99
Laboratuvar Teknisyeni	1	2.593,64	941,37	3.535,01	10560	0,33	5	1,67
Tıbbi Sekreter	1	1.989,07		1.989,07	10560	0,19	2	0,38
Temizlik Personeli	1	1.629,63		1.629,63	10560	0,15	3	0,46
Güvenlik personeli	1	1.763,10		1.763,10	10560	0,17	5	0,83
GENEL TOPLAM								7,61 TL

Tablo 10. Lomber Diskektomi İşlemi Yatan Hasta Laboratuvar Hizmetleri Amortisman Giderleri

LABORATUVAR İŞLEM ODASI AMORTİSMAN GİDERLERİ							
Gider Adı	Yıllık Toplam Tutar (TL)	Toplam Kapalı Alan (m2)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	Tutar (dk-m2/TL)	İşlem odası Alan (m2)	İşlem süresi (dk)	Toplam tutar (TL)
	A	B	C	D=(A/B)/C	E	F	G=(D*E*F)
Bina Amortisman Gideri	2.467.152,80	97132	120000	0,0002	650	3,6	0,50
Demirbaş ve Tıbbi Cihaz Amortisman Gideri	Demirbaş ve Tıbbi Cihaz Toplam Değeri (TL)	Ekonomik Ömrü (Yıl)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	Amortisman Bedeli (dk/TL)		İşlem Süresi	0,83
	A	B	C	D=(A/B)/C	E	F	G=(D*F)
	116.256,88	10	120000	0,097		3,6	0,35
GENEL TOPLAM							0,84 TL

Tablo 11. Lomber Diskektomi İşlemi Yatan Hasta Laboratuvar Hizmetleri GÜĞ

LABORATUVAR İŞLEMLERİ GENEL ÜRETİM GİDERLERİ							
Gider Kalemi	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Toplam Kapalı Alan (m2)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	Tutar (dk-m2/TL)	İşlem Odası Alanı (m2)	İşlem Süresi (dk)	Toplam Tutar (TL)
	A	B	C	$D=(A/B)/C$	E	F	$G=(D*E*F)$
Elektrik Giderleri	3.505.001,00	97132	120.000	0,00030	650	3,6	0,70
Yakacak Giderleri	1.409.651,00 TL	97132	120.000	0,00012	650	3,6	0,28
Ulaştırma Haberleşme Giderleri	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Giderle İlgili Cihaz Oranları	İşlem Odası Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	Dakikalık Tutarı (dk/TL)	İşlem Süresi (dk)	
	A	B	$C=(A*B)$	D	$E=(C/D)$	F	$G=(E*F)$
Telefon Abonelik ve Kullanım Ücretleri	391.557,98	0,005	1.957,79	120.000	0,02	3,6	0,06
Bilgiye Abonelik ve İnternetErişimi Giderleri	826.978,03	0,004	3.564,56	120.000	0,03	3,6	0,11
Su Giderleri	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	İşlem Odası Personel Sayısı Toplam Personele Oranı	İşlem Odası Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	İşlem Odası Dönüştürülmüş Gider Tutarı (dk/TL)	İşlem Süresi (dk)	
	A	B	$C=(A*B)$	D	$E=(C/D)$	F	$G=(E*F)$
	2.059.964,93 TL	0,001	2.909,55	120.000	0,024	3,6	0,09
Yemek Gid-erleri	Yemek Birim Fiyatı (TL)	İşlem Odası Toplam Personel Sayısı (adet)	İşlem Odası Günlük Toplam Çalışma Süresi (dk)		İşlem Odası Dönüştürülmüş Gider Tutarı (TL/ dk)	İşlem Süresi (dk)	
	A	B	C	D	$E=(A*B)/C$	F	$G=(E*F)$
	3,85	7	480		0,056	3,6	0,20
GENEL TOPLAM							1,44 TL

Tablo 12. Lomber Diskektomi İşlemi Yatan Hasta Laboratuvar Hizmetleri DHGYG

DESTEK HİZMET GİDER YERLERİ GİDERİ							
0,0002	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Toplam Kapalı Alanı (m2)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)	İşlem Odası Alanı (m2)	İşlem Odası Donüştürülmüş Gider Tutarı (dk/TL)	İşlem Süresi (dk)	Toplam Tutar (TL)
	A	B	C	D	$E=((A/B)/C)*D$	F	$G=(E*F)$
Hastane Bakım ve Onarımı Giderleri	1.205.315,80	97132	120.000	650	0,067	3,6	24
Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	İşlem Odası Makine Teçhizat Tutarı / Toplam Makine Teçhizat Tutarı (TL)	İşlem Yapılan Yıllık Toplam Süre (dk)		İşlem Odası Donüştürülmüş Gider Tutarı (dk/TL)	İşlem Süresi (dk)	
	A	B	C	D	$E=(A/B)/D$	F	$G=(E*F)$
	2.946.754,87	0,00136	120.000		0,033	3,6	0,12
GENEL TOPLAM							0,36 TL

Tablo 13. Lomber Diskektomi İşlemi Yatan Hasta Laboratuvar Hizmetleri Toplam Maliyeti

LABORATUVAR HİZMETLERİ MALİYET TABLOSU	
GİDER KALEMİ	TUTARI (TL)
DİREKT İLK MADDE MALZEME	9,95
DİREKT İŞÇİLİK GİDERİ	7,61
AMORTİSMAN GİDERİ	0,84
GENEL ÜRETİM GİDERİ	1,44
DESTEK HİZMET GİDERLERİ	0,36
TOPLAM	19,71 TL

C- Beyin Cerrahi Servis Hizmetleri

Tablo 14. Beyin Cerrahi Servisi DİMMG

BEYİN CERRAHİ SERVİSİ İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ						
Sıra No	Malzeme Adı	Birimi		Miktarı	Birim Fiyatı (TL)	Toplam tutar (TL)
	A	B	C	D	E	$F=(D*E)$
1	%0,9 izotonik sodyum klorür 500 ml lafleks setsiz			10	2,649	26,49
2	Aprowell fort 550 mg 20 tablet			2	0,2903	0,5806
3	Degastrol 30 mg 28 kapsül			3	0,711	2,133
4	Lasix 40 mg 12 tablet			1	0,1152	0,1152
5	Parol 500 mg 30 tablet			4	0,0819	0,3276
6	Hasta alt bezi			5	0,672	3,36
7	Isı probu			80	0,11115	8,892
8	İntravenöz (i.v.) kanül - no:18 (yeşil renk)			13	0,3024	3,9312
9	Üç yollu musluk	Flakon		3	0,25	0,75
10	Nonsteil eldiven (No:8)	Adet		10	0,049	0,49
	Malzeme Adı	İşlem yeri yıllık toplam tutar (TL)	İşlem yeri toplam çalışma süresi (dk)	İşlem Yeri Tutar (dk/ TL)	İşlem süresi (dk)	
	A	B	C	$D=(B/C)$	E	$F=(D*E)*10$
11	Kırtasiye malzemeleri	714,97	525600	0,0014	4320	58,76
12	Temizlik malzemeleri	2.559,09	525600	0,0049	4320	210,34
GENEL TOPLAM						270,34 TL

Tablo 15. Beyin Cerrahi Servisi DİG

BEYİN CERRAHİ SERVİSİ DİREKT İŞÇİLİK GİDERLERİ												
Personelin Unvanı	Personel Sayısı	Aylık Brüt Maaş Tutarı (TL)	Aylık Brüt Ek ödeme Tutarı (TL)	Aylık Brüt Maaş ve Ek ödeme Toplam Tutarı (TL)	Aylık Çalışma Süresi (dk.)	Günlük servis için harcama toplam personel çalışma süreleri (dk.)	Personel başı ücret (dk./TL)	Servis Yatak Sayısı	Hasta başı işçilik süreleri (dk.)	1 günlük hasta başı işçilik tutarı (gün/TL)	Yatış gün sayısı	Toplam tutar (TL)
	A	B	C	D=(B+C)	E	F=(A*5*8*60)/7 (ör:uzman)	G=(D/E)	H	I=(F/H)	J=(G*I)	K	L=(J*K)
Beyin Cerrahi Uzmanı	Gündüz 1/ gece 0,5	3.174,61	6.906,02	10.080,63	10560	891,43	0,95	33	27,01	25,79	3	77,36
Beyin Cerrahi Asistanı	Gündüz 1/ gece 1	2.527,60	2.169,48	4.697,08	10560	1440,00	0,44	33	43,64	19,41	3	58,23
Hemşire	Gündüz 4/ gece 2	2.098,32	944,10	3.042,42	10560	3565,71	0,29	33	108,05	31,13	3	93,39
Temizlik Personeli	Gündüz 3/ gece 1	1.629,63		1.629,63	10560	2125,71	0,15	33	64,42	9,94	3	29,82
Tıbbi Sekreter	Gündüz 2	1.989,07		1.989,07	10560	685,72	0,19	33	20,78	3,91	3	11,74
Güvenlik personeli	Gündüz 0,5/ gece 0,5	1.763,10		1.763,10	10560	720,00	0,17	33	21,82	3,64	3	10,93
BEYİN CERRAHİ SERVİS HASTASI ANESTEZİ KONSÜLTASYON İŞÇİLİK GİDERLERİ												
	Personel Sayısı	Aylık Brüt Maaş Tutarı (TL)	Aylık Brüt Ek ödeme Tutarı (TL)	Aylık Brüt Maaş ve Ek ödeme Toplam Tutarı (TL)	Aylık Çalışma Süresi (dk.)	Personel başı ücret (dk./TL)	İşlemin Süresi (dk.)					
	A	B	C	D=(B+C)	E	F	H	I	J	K	L=(I*J)	
Anestezi Uzmanı	1	3.468,96	5.738,74	9.207,70	10.560,00	0,871940943	10				8,72	
GENEL TOPLAM												290,19 TL

Tablo 16. Beyin Cerrahi Servisi Amortisman Giderleri

BEYİN CERRAHİ SERVİSİ AMORTİSMAN GİDERLERİ									
Gider adı	Yıllık Toplam Tutar (TL)	Toplam Kapalı Alan (m ²)	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Dönüştürülmüş Gider Tutarı (dk/TL)	Servis toplam alan (m ²)	Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı (TL)	Servisi Yatak Sayısı	Toplam tutar (TL)
Bina amortisman gideri	A	B	C	D=(A/B)/C	E	F	G=(D*E)*F	H	I=(G/H)
	2.467.152,80	97132	525600	0,00005	1263	4320	263,63	33	7,99
Demirbaş ve Tıbbi Cihaz Amortisman Gideri	Demirbaş ve Tıbbi Cihaz Toplam Değeri (TL)	Ekonomik Ömrü (Yıl)	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Amortisman Bedeli (dk/TL)		Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı (TL)	Servisi Yatak Sayısı	
	A	B	C	D=(A/B)/C	E	F	G=(D*F)	H	I=(G/H)
	123.602,01	10	525600	0,02		4320	101,59	33	3,08
GENEL TOPLAM									11,07 TL

Tablo 17. Beyin Cerrahi Servisi GÜĞ

BEYİN CERRAHİ SERVİSİ GENEL HİZMET ÜRETİM GİDERLERİ									
Gider Kalemi	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Toplam Kapalı Alan (m ²)	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Tutar (dk-m ² /TL)	Servis toplam alan (m ²)	Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı (TL)	Servis yatak sayısı	Toplam Tutarı (TL)
	A	B	C	D=(A/B)/C	E	F	G=(D*E)*F	H	I=(G/H)
Elektrik Giderleri	3.505.001,00	97132	525600	0,00007	1263	4320	374,53	33	11,35
Yakacak Giderleri	1.409.651,00	97132	525600	0,00003	1263	4320	150,63	33	4,56
Ulaştırma Haberleşme Giderleri	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Giderle İlgili Cihaz Oranları	Servis Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Tutar (dk/TL)	Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı (TL)	Servis yatak sayısı	
	A	B	C=(A*B)	D	E=(C/D)	F	G=(E*F)	H	I=(G/H)
Telefon Abonelik ve Kullanım Ücretleri	391.557,98	0,0042	1.631,49 TL	525600	0,0031	4320	13,41 TL	33	1,03

Ücretleri									
Bilgiye Abonelik ve İnternet Erişimi Giderleri	826.978,03 TL	0,0086	7.129,12 TL	525600	0,0136 TL	4320	58,60 TL	33	4,51
Su Giderleri	Personel ve Hasta Sayılarına Göre Dönüştürülmüş Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Günlük Ortalama Klinik Sayılarının Hastane Toplam Sayılarına Oranı	Servis yıllık toplan gider tutarı (TL)	Tutar (dk/TL)	Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı (TL)	Servis yatak sayısı	
	A	B	C	D=(A*C)	E=(D/B)	F	G=(E*F)	H	I=(G/H)
Personel Su gideri	1.482.600,38	525600	0,00071	1047,03	0,0020	4320	8,61	33	0,26
Hasta ve Refakatçi Su Gideri	577.364,55	525600	0,03420	19744,07	0,0376	4320	162,28	33	4,92
Yemek Giderleri	Normal yemek birim fiyatı (TL)	Servis Günlük Toplam Öğün Adedi	Günlük Toplam Normal Yemek Gideri (TL)	Günlük Toplam Çalışma Süresi (dk)	Tutar (dk/TL)	Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı	Servis yatak sayısı	
	A	B	C=(A*B)	D=(24*60)	E=(C/D)	F	G=(E*F)	H	I=(G/H)
Personel yemek gideri	3,85	14,50	55,83	1440	0,039	4320	167,48	33	5,08
Personel kahvaltı gideri	1,85	6	11,10	1440	0,008	4320	33,30	33	1,01
Refakatçi yemek gideri	3,85	66	254,10	1440	0,176	4320	762,30	33	23,10
Refakatçi kahvaltı gideri	1,85 TL	33	61,05 TL	1440	0,042	4320	183,15	33	5,55
	Diyet yemek birim fiyatı (TL)	Servis Günlük Toplam Öğün Adedi	Günlük Toplam Diyet Yemek Gideri (TL)	Günlük Toplam Çalışma Süresi (dk)	Tutar (dk/TL)	Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı (TL)	Servis yatak sayısı	
Hasta yemek gideri	4,15	66	273,90	1440	0,190	4320	821,70	33	24,90
Hasta kahvaltı gideri	1,90	33	62,70	1440	0,044	4320	188,10	33	5,70
GENEL TOPLAM									91,97 TL

Tablo 18. Beyin Cerrahi Servisi DHGYG

BEYİN CERRAHİ SERVİSİ DESTEK HİZMET GİDER YERLERİ GİDERİ									
Gider adı	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Toplam Kapalı Alan (m2)	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Tutar (dk-m2/TL)	Servis toplam alan (m2)	Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı (TL)	Servis yatak sayısı	Toplam Tutarı (TL)
	A	B	C	$D=(A/B)/C$	E	F	$G=(D*E)*F$	H	$I=(G/H)$
Hastane Bakım ve Onarımı Giderleri	1.205.315,80	97132	525600	0,00002	1262,8	4320	128,80	33	3,90
	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	İşlem Odası Makine Teçhizat Tutarı / Toplam Makine Teçhizat Tutarı (TL)	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Tutar (dk/TL)	E	Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı (TL)	Servis yatak sayısı	
	A	B	C	$D=(A*B)/C$	E	F	$G=(D*F)$	H	$I=(G/H)$
Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri	2.946.754,87	0,00144	525600	0,00808		4320	34,89	33	1,06
	Yıllık Toplam Gider Tutarı (TL)	Servis hizmet miktarının hastane toplam hizmet miktarına oranı	Yıllık Toplam Çalışma Süresi (dk)	Tutar (dk/TL)	E	Yatış Süresi (dk)	Yatış süresi servis toplam gider tutarı (TL)	Servis yatak sayısı	
	A	B	C	$D=(A*B)/C$	E	F	$G=(D*F)$	H	$I=(G/H)$
Çamaşırhane Hizmet Alım Giderleri	1.675.303,05	0,0127	525600	0,04053		4320	175,08	33	5,31
GENEL TOPLAM									4,96 TL

Tablo 19. *Beyin Cerrahi Servisi Toplam Maliyeti*

BEYİN CERRAHİ SERVİSİ MALİYET TABLOSU	
GİDER KALEMİ	TUTARI (TL)
DİREKT İLK MADDE MALZEME	270,34
DİREKT İŞÇİLİK GİDERİ	290,19
AMORTİSMAN GİDERİ	11,07
GENEL ÜRETİM GİDERİ	91,97
DESTEK HİZMET GİDERLERİ	4,96
TOPLAM	668,53 TL

Tablo 20. *Lomber Diskektomi Hastası Tedavi Protokolleri Toplam Maliyeti*

BEYİN CERRAHİ LOMBER DİSKEKTOMİ HASTASI TEDAVİ PROTOKOLLERİ TOPLAM MALİYET TABLOSU	
	TUTAR (TL)
BEYİN CERRAHİ LOMBER DİSKEKTOMİ HASTASI AYAKTAN HİZMET MALİYETLERİ	
BEYİN CERRAHİ POLİKLİNİK MUAYENE HİZMET MALİYETİ	33,07
BEYİN CERRAHİ AYAKTAN HASTA LABORATUVAR HİZMET MALİYETİ	52,19
EKG HİZMET MALİYETİ	2,49
P.A. AKCİĞER GREAFİ HİZMET MALİYETİ	11,72
LOMBER VERTEBRA TOMOGRAFİ İŞLEM MALİYETİ	85,35
AYAKTAN HASTA GENEL TOPLAM	184,82 TL
BEYİN CERRAHİ LOMBER DİSKEKTOMİ HASTASI YATAN HASTA HİZMET MALİYETLERİ	
LOMBER DİSKEKTOMİ İŞLEM MALİYETİ	1.662,20
BEYİN CERRAHİ SERVİSİ YATAN HASTA LABORATUVAR HİZMET MALİYETİ	19,71
BEYİN CERRAHİ SERVİSİ HİZMET MALİYETİ	668,53
YATAN HASTA GENEL TOPLAM	2.350,43 TL
GENEL TOPLAM	2.535,25 TL

Tablo 21. Lomber Diskektomi İşlemi Toplam Maliyet Tablosu

AYAKTAN HASTA SÜREÇLERİ TOPLAM MALİYET		
GİDER KALEMİ	TUTAR (TL)	YÜZDE (%)
DİREKT İLK MADDE MALZEME	66,98	36,2
DİREKT İŞÇİLİK GİDERİ	82,37	44,6
AMORTİSMAN GİDERİ	21,01	11,4
GENEL ÜRETİM GİDERİ	7,04	3,8
DESTEK HİZMET GİDERLERİ	7,42	4,0
TOPLAM	184,82 TL	100,0
YATAN HASTA SÜREÇLERİ TOPLAM MALİYET		
GİDER KALEMİ		
DİREKT İLK MADDE MALZEME	1.256,53	53,5
DİREKT İŞÇİLİK GİDERİ	781,54	33,3
AMORTİSMAN GİDERİ	147,17	6,3
GENEL ÜRETİM GİDERİ	112,93	4,8
DESTEK HİZMET GİDERLERİ	52,25	2,2
TOPLAM	2.350,43 TL	100,0
TEDAVİ PROTOKOLÜ TOPLAM MALİYET TABLOSU		
GİDER KALEMİ		
DİREKT İLK MADDE MALZEME	1.323,51 TL	52,2
DİREKT İŞÇİLİK GİDERİ	863,91 TL	34,1
AMORTİSMAN GİDERİ	168,18 TL	6,6
GENEL ÜRETİM GİDERİ	119,97 TL	4,7
DESTEK HİZMET GİDERLERİ	59,67 TL	2,4
GENEL TOPLAM	2.535,25 TL	100,0%

C- Lomber Diskektomi İşlemine İlişkin Bulgular

2013 yılından ANEAH beyin cerrahi servisinde tedavi almış, TİG veri girişi programına veri girişi yapılmış, I10B Sırt ve Boyun İşlemleri, Diğer, Katastrofik/Şiddetli KK Bulunmayan DRG'li, lomber diskektomi işlemi yapılan, M51.1 Radikülopatili Lomber ve Diğer İntervertebral Disk Bozuklukları tanılı hastalara ait veriler üzerinde çalışılmıştır.

İlgili branş uzmanının belirlediği lomber diskektomi İşlemi tedavi protokolü şu şekildedir;

Ayaktan hasta işlemleri

- Beyin cerrahi poliklinik muayene hizmeti
- Laboratuvar hizmeti
- P.A. akciğer grafisi çekim hizmeti
- EKG çekim hizmeti
- Lomber vertebra tomografi çekim hizmeti

Yatan hasta işlemleri

- Lomber diskektomi işlemi
- Laboratuvar hizmeti
- Beyin cerrahi servis hizmeti

Lomber diskektomi İşlemi TİG veri programında I10A Sırt ve Boyun İşlemleri, Diğer, Katastrofik/Şiddetli KK Bulunan ve I10B Sırt ve Boyun İşlemleri, Diğer, Katastrofik/Şiddetli KK Bulunmayan DRG'lerini vermektedir. Çalışmada tedavi protokolleri ile uyumlu olması açısından I10B Sırt ve Boyun İşlemleri, Diğer, Katastrofik/Şiddetli KK Bulunmayan DRG'li hasta verileri kullanılmıştır. Bu kriterlere göre 2013 yılında beyin cerrahi servisinde, lomber diskektomi işlemi yapılan, M51.1 Radikülopatili Lomber ve Diğer İntervertebral Disk Bozuklukları tanılı hastalara ait demografik veriler Tablo 1'de verilmiştir. Hizmet alan tüm hastalara ait verilerin TİG veri girişi programına veri girişleri yapılmış ve SGK'ya fatura edilmiştir. Hastalardan 90'ı erkek 66'sı kadındır. Erkeklerin yaş ortalaması 49, kadınların yaş ortalaması 48 ve toplam yaş ortalaması yaklaşık 48,5 olarak gerçekleşmiştir. Ortalama yatış gün sayılarına bakıldığında erkeklerin yatış gün sayılarının (6,7) ile kadınların yatış gün (6,9) sayıları arasında maliyeti etkileyecek yatış gün sayısı farkı görülmemektedir.

Tedavi protokollerinden yararlanarak hesaplanan tanı birim maliyetine göre, lomber diskektomi İşlemi toplam maliyeti 2.535,5 TL olarak hesaplanmıştır. Ayaktan hasta süreçlerine ait toplam maliyet (184,82 TL), tedavi protokolleri toplam maliyetinin yaklaşık %7,2'sini oluşturmaktadır. Toplam maliyetin %92,8'ini yatan hasta tedavi süreçleri oluşturmaktadır. Tedavi protokolüne ait işlemlere ait maliyetlere bakıldığında, en büyük maliyet payını yaklaşık %66 ile lomber diskektomi ameliyat işleminin oluşturduğu, bunu yaklaşık %26 maliyet payı ile beyin cerrahi servisi hizmet giderlerinin oluşturduğu görülmektedir (Tablo 20'ye bakınız).

Tedavi protokollerinden yararlanarak hesaplanan tanı birim maliyetinin gider çeşitlerine göre dağılıma bakıldığında; ayaktan hasta süreçlerine ait maliyetin ana kütesini %44,6 ile DİG, %36,2 ile DİMMG, %11,4 ile amortisman giderleri, %4 ile DHGYG ve %3,8 ile GÜG oluşturmaktadır. Yatan hasta süreçlerine ait maliyetin ana kütesinin; %53,5'ini DİMMG, %33,3'ünü DİG, %6,3'ünü amotrisman giderleri, %4,8'ini GÜG ve %2,2'sini DHGYG oluşturmaktadır. Tedavi protokolleri toplam maliyetine bakıldığında; %52,2'sini DİMMG, %34,1'ini DİG, %6,6'sını amortisman giderleri, %4,7'sini GÜG, ve %2,4'ünü DHGYG oluşturmaktadır. DİMMG'nin yüksek olmasında lomber diskektomi işleminin özellikli bir işlem olması ve işlemde kullanılan ilk madde ve malzeme giderlerinin etkili olduğu söylenebilir. DİG'nin maliyet payında ikinci sırada olması hastanenin eğitim ve araştırma hastanesi olması ve bu nedenle istihdam edilen çalışan sayısının fazlalığı (eğitim araştırma faaliyetlerinden kaynaklı) sayılabilir. Bu oranlara bakıldığında toplam maliyetin ana kütesinin yatan hasta hizmet süreçleri ve DİMMG'nin oluşturduğu görülmektedir (Tablo 21'e bakınız).

Tedavi protokollerinden yararlanarak hesaplanan tanı birim maliyeti ile hizmet aktivite tutarı, fatura tutarı ve TİG'e dayalı ödeme olması durumunda fatura tutarı Tablo 242'de verilmiştir. Tedavi protokolüne göre hesaplanan toplam maliyet 2.535,25 TL'dir. Bu hastalara ait gerçekleşen ortalama hizmet aktivite tutarı 1.930,68 TL olarak gerçekleşmiş, ortalama fatura tutarı ise 2.033,49 TL olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşen ortalama fatura tutarı ile gerçekleşen hizmet aktivite tutarı karşılaştırıldığında, faturalarının hizmet aktivite tutarlarını karşıladığı görülmektedir. Mevcut koşullarda gerçekleşen ortalama fatura tutarı ile tedavi protokollerine göre hesaplanan tedavi maliyeti karşılaştırıldığında, ortalama fatura tutarının tedavi maliyetini karşılama oranı yaklaşık %80'dir. Ortalama

hizmet aktivite tutarı ile tedavi maliyeti karşılaştırıldığında, mevcut faturalama kurallarına göre gerçekleşen ortalama hizmet aktivite tutarının toplam tedavi maliyetini karşılamadığı görülür. Ortalama fatura ve tedavi maliyeti arasındaki fark, fiyatlandırma konusunda daha güncel veriler kullanılmasının gerekli olduğunu göstermektedir. Lomber diskektomi hastalar için (DRG: I10B olan) TİG'e dayalı ödeme gerçekleştirilmiş olsaydı, gerçekleşecek olan fatura tutarı 3.934,67 TL olacaktı. Tedavi maliyeti ile TİG fiyatı karşılaştırıldığında, TİG fiyatının tedavi maliyet tutarına karşılayacağı görülür (Tablo 22'ye bakınız).

Tablo 22. Lomber Diskektomi İşlemi Toplam Maliyet-TİG İşlem Fiyatı-Ortalama Hizmet Aktivite Tutarı - Ortalama Fatura Tutarı

	TİG (DRG)	TİG (DRG) Bağlı Değer	1 Bağlı Değer Birim Fiyatı (TL)	İşlem TİG Fiyatı (TL)	Tedavi Protokollerine Göre Hesaplanan Tam Maliyetleri (TL)	Ort. Hizmet Aktivite Tutarları (TL)	Ort. Fatura
Beyin Cerrahi servisinde Lomber Diskektomi İşlemi Yapılan M51.1 tanılı hastalar	I10B	2,57	1.531,00	3.934,67	2.535,25	1.930,68	2.033,49

SONUÇ

Bu araştırmada protokollere dayalı gerçek tedavi maliyeti, SUT'a dayalı fatura tutarları ve TİG işlem tutarlarını esas alan Türkiye'deki ilk araştırmalardan birisidir. Araştırma yeri Türkiye'de referans bir hastane olan ve en büyük eğitim ve araştırma hastaneleri arasında bulunan Ankara Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesi'dir. Bu açıdan da araştırma sonuçlarının önem arz ettiği düşünülmektedir.

Tedavi protokolüne göre hesaplanan lomber diskektomi toplam maliyeti 2.535,25 TL'dir. Bu hastalara ait gerçekleşen ortalama hizmet aktivite tutarı 1.930,68 TL olarak gerçekleşmiş, ortalama fatura tutarı ise

2.033,49 TL olarak belirlenmiştir. Gerçekleşen ortalama fatura tutarı ile gerçekleşen hizmet aktivite tutarı karşılaştırıldığında, faturaların hizmet aktivite tutarlarını karşıladığı söylenebilir. Ortalama fatura tutarı ile tedavi protokollerine göre hesaplanan tedavi maliyeti karşılaştırıldığında, ortalama fatura tutarının tedavi maliyetini karşılama oranı yaklaşık %80 olarak hesaplanmıştır. Yani SUT'a göre gerçekleşen fatura tutarının tedavi maliyetlerini karşılamadığı görülmektedir. Lomber diskektomi hastalar için (DRG: I10B olan) TİG'e dayalı ödeme gerçekleştirilmiş olsaydı, gerçekleşecek olan fatura tutarı 3.934,67 TL olup, tedavi maliyetini karşılama oranının yaklaşık %150 olacağı görülmektedir. Her iki ödeme modelinde de gerçek maliyetlere göre bir fiyatlandırma yapılma gereksinimi dikkati çekmektedir. Yurt dışında lomber diskektomi maliyetleri üzerine yapılan çalışmalarda işlem maliyetleri bizim bulduğumuz maliyetlerden yüksek bulunmuştur. Bu çalışmada lomber diskektomi işlem maliyetleri hastalığın en alt düzeyindeki ICD 10 teşhis kodundaki hastalar üzerine yapıldığından düşük bulunmuştur. Ancak aynı hastalık grubundan hastalık şiddeti, müsterek hastalık durumu, araştırma yapılan hastanenin üniversite hastanesi olması, hastaların yaşı ve diğer kişisel faktörlerle birlikte işlem maliyetlerinin artabileceği ve değişkenlik gösterebileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Yurt dışında yapılan çalışmalarda lomber diskektomi maliyetlerinin yüksek çıkmasında işçilik giderlerinin, kullanılan ilk madde malzemelerin, ilaçların, maliyetleri hesaplanan hastalıkların ICD 10 kodlarının farklılığı yurt dışında diskektomi maliyetlerinin yüksek olması önemli birer değişken olarak ele alınabilir (Malter vd., 1996; Righesso vd., 2007; Ryang vd., 2008; Akker vd., 2011; Arts vd., 2011; Arts vd., 2011).

Lomber diskektomi işleminde en önemli iki maliyet faktörü olan DİMMG (%52,2) ve DİG'ni (%34,1) arttıran eşlik eden hastalıklar ve bu hastalıklara yönelik tedavi işlemleri işlem maliyetlerinde önemli fark yaratmaktadır. Hastaların yatış gün sayılarını arttıran yaş, eşlik eden hastalık ve cerrahi işlemler hem DİG'ni hem de DİMMG'ni arttırdığı için işlem maliyetlerinde önemli farklar ortaya çıkarır.

Bu araştırma Türkiye'de Sağlık Bakanlığı'na bağlı en büyük eğitim ve araştırma hastanelerinden biri olan ANEAH'da yapılmıştır. Araştırmanın tek bir hastanede yapılmış olması önemli bir sınırlılık olarak düşünülmektedir. Bu araştırma bulgu ve sonuçları Türkiye'deki tüm hastanelere genellenemez. Lomber diskektomi maliyet hesaplamaları farklı

hastanelerde yapıldığında farklı sonuçlar verebilir. Lomber diskektominin uzman görüşler doğrultusunda oluşturulan tedavi protokolleri esas alınarak gerçek işlem maliyetleri hesaplanmaya çalışılmıştır. Gerçek maliyetler ilgili hastanenin hekimlik başta olmak üzere işçilik giderleri, ilk madde ve malzeme giderleri, genel üretim giderleri, amortisman giderleri vb. dikkate alınarak hesaplanmıştır. Bundan dolayı ile farklı hastanelerde lomber diskektomi tedavi işleminde farklı düzeylerde işçilik, ilk madde ve malzeme, genel üretim giderleri, amortisman giderleri vb. gider kalemleri gerçekleşebilir. Ayrıca kamu hastanelerinin ilaç, tıbbi sarf malzemeleri, laboratuvar malzemeleri, radyolojik malzemeler, medikal malzemeler başta olmak üzere ilk madde ve malzeme satın alma fiyatları arasında da önemli farklılıklar olabilir. Yukarıda açıklanmaya çalışılan nedenlerden dolayı burada araştırılan tedavi yöntemi gerçek işlem maliyetleri hastaneler arasında önemli farklılıklar gösterebilir. Türkiye’de çok sayıda hastanede lomber diskektomi işleminin gerçek maliyetleri hesaplanarak ulusal düzeyde işlem maliyetleri hesaplanmaya çalışılabilir. Araştırma kapsamında ANEAH 2013 yılı döner sermaye ve genel bütçe mizanları kullanılmıştır. İşlem maliyetleri hesaplanırken, tüm hastaneye ait 1. ve 2. maliyet dağıtım işlemi yapılmadığı için, maliyet verilerine, genel yönetim giderlerinden kaynaklanan giderler eklenmemiştir. Ayrıca YHGY ve DHGY’ne ait dolaylı işçilik giderleri ve bu gider yerlerine ilişkin diğer giderlerden (elektrik, su, temizlik vb. gibi) tedavi protokolleri maliyetine, maliyet yüklemesi yapılamamıştır. Araştırmada kan ve kan ürünlerinin SUT fiyatları kullanılmıştır.

Araştırma sonucunda geliştirilebilecek öneriler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır.

- Türkiye’de kamu hastane sektöründe finansal sistemlerin, muhasebe ve bütçe sistemlerinin çok başlı olması finansal yönetim, maliyet yönetimi ve yönetim muhasebesi uygulamaları açısından önemli sorunlara neden olmaktadır. Bu araştırma sürecinde Merkezi Yönetim Bütçesi içinde yer alan Genel Bütçe ve hastanenin Döner Sermaye Bütçe Sistemine ilişkin veri ve kayıtlara ulaşılmıştır. İlerleyen süreçte Sağlık Bakanlığı’na bağlı hastaneler, kamu üniversite hastaneleri ve Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı hastanelerde muhasebe, finansman ve bütçe sistemlerinin tek çatı altında toplanması hastalık, teşhis ve tedavi işlem maliyetlerinin belirlenmesi ve analizinde de önemli faydalar sağlayabilir.

- Kamu ve özel hastanelerin organizasyon yapılarında maliyet analizi, TİG maliyet birimleri ve yönetim muhasebesi uygulamalarına yönelik idari departmanlar oluşturulmalıdır. Bu anlamda Sağlık Bakanlığı hastanelerinin bazılarında yaklaşık maliyet departmanlarının TİG için oluşturulduğu görülmektedir. Bu uygulamaların Türkiye'deki tüm hastanelerde oluşturulması maliyet analizleri açısından önem arz etmektedir.
- Bu çalışma Türkiye'de sadece bir eğitim ve araştırma hastanesinde yapılmıştır. Bu konuda benzer araştırmalar yapılması ve süreklilik arz etmesi hastanelerde gerçek maliyetlerin karşılaştırılmasına ve kurumsal kıyaslamaların yapılmasına imkân verecektir. Bundan sonra hastalık maliyet analizi, tedavi protokollerine dayalı işlem maliyetlerini belirlemek için daha çok hastanede çok sayıda tedavi ve branş üzerine odaklanmak gerekecektir.
- Sağlık Uygulama Tebliği'nde paket fiyatlar ve diğer işlem fiyatlarının gerçek maliyetler hesaplanarak oluşturulması ve sürekli güncellenmesi gerekmektedir. Yapılan araştırma sonucunda tedavi protokollerine dayalı gerçek işlem maliyetlerinin genellikle SUT ve TİG fiyatlarından farklı olduğu belirlenmiştir. Teşhis İlişkili Gruplar, Türkiye'de, hastanelere geri ödeme modeli olarak ulusal düzeyde yaygınlaştırılmadan önce sağlık hizmetleri sunumundaki özellikle yataklı tedavi işlerinin gerçek maliyetleri üzerinden fiyatlandırma ve geri ödeme modellerine geçilmelidir. TİG'in ulusal düzeyde işlerlik kazanması için Sağlık Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu ve üniversiteler arasında işbirliği artırılmalıdır.
- Kamu ve özel hastanelerde üst, orta ve alt düzey yöneticiler ile departmantal yöneticiler maliyet yönetimi, maliyet analizi, maliyet bilinci, hastalık maliyetlendirmesi konularında hizmet içi eğitimlere tabii tutulmalıdır.
- Bu çalışmada tam ve fiili maliyetlendirme sistemi kullanılmıştır. Ayrıca hastalık, işlem ve TİG bağıl değerleri hesaplanırken standart maliyetlendirme, direkt maliyetlendirme veya değişken maliyetlendirme sistemleri de kullanılabilir.

- Araştırma yapılan hastanede görüldüğü üzere toplam maliyet payları arasında en büyük payı DİG ve DİMMG almaktadır. Bundan dolayı hastanelerde genel maliyetleri ve hastalık/işlem maliyetlerini kontrol altına almak için personel verimliliğini yükseltme, ilk madde ve malzeme planlaması ve stok kontrolünü etkili yapmak oldukça önemlidir.
- Bu çalışmada sadece bir eğitim ve araştırma hastanesinde bir tedavi işlem maliyetlendirme sürecini esas almamıştır. Özellikle Sağlık Bakanlığı ve üniversiteler başta olmak üzere sağlık alanında faaliyet gösteren kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının sunduğu sağlık hizmetlerinin gerçek işlem maliyetleri araştırılmalıdır.

Kaynakça

- Akca, N. (2007), “Sağlık Hizmetlerinde Fiyatlandırma ve Hastane Hizmetlerinde Maliyete Göre Fiyatlandırma Modeline İlişkin Örnek Bir Uygulama”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sağlık Kurumları Yönetimi Anabilim Dalı.
- Altıntaş, A. T. (2003), “Hastane İşletmelerinde Maliyet Muhasebesi Uygulaması, İ. Ü. Kardiyoloji Enstitüsü’nde Bir Örnek Uygulama”, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı.
- Arts, M. P.; Brand, R, M. E. Akker, B. W. Koes, R. H. Bartels, W. C. Peul, Leiden-The Hague Spine Intervention Prognostic Study Group, (SIPS), (2009), “Tubular Discectomy vs Conventional Microdiscectomy for Sciatica: A Randomized Controlled Trial”, *JAMA*, 302 (2): 149-158.
- Arts, M. P.; Brand, R, M. E. Akker, B. W. Koes, R. H. Bartels, W. F. Tan, W. C. Peul (2011), “Tubular Discectomy Versus Conventional Microdiscectomy for the Treatment of Lumbar Disc Herniation: Two-Year Results Of A Double-Blind Randomised Controlled Trial”, *Neurosurgery*, 69 (1): 135-44.
- Boyacı, A. Y. (2006), “Üniversite Hastanelerinde Uygulananan Sağlık Paket Program Uygulamalarının Maliyet Analizi”, Pamukkale Üniversitesi Eğitim Uygulama ve Araştırma Hastanesinde Bir Uygulama, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hastane ve Sağlık Kuruluşlarında Yönetim Bilim Dalı.
- Ceran, Y., Özdemir (2013), “Sağlık İşletmelerinde Paket İşlem Fiyat Uygulamasının Hedef Maliyetleme Yöntemi ve Stratejik Pazarlama Muhasebesi Açısından Değerlendirilmesi ve Özel X Diyaliz Merkezinde Bir Uygulama”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 26: 450-478.
- Dranove, D. (1996), *Measuring Costs*, (İçinde: A. F. Sloan, F. A. (Edt.), “Valuing Health Care: Casts, Benefits and Effectiveness of Pharmaceuticals and Other Medical Technologies”, New York, USA, *Cambridge University Press*, pp. 61-75.
- Durukan, S.; Akar, Ç., İ. Şahin (2007), “Seçilmiş Hastanelerde Karşılaştırmalı Poliklinik Gider Yeri Birim Maliyetleri”, *Ankara, Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 10 (1): 19-47.
- Eminsoy, M. G. (2008), “Paket Ameliyatlardan Laparoskopik Kolesistektominin Hizmet Maliyetlerinin Belirlenmesi ve BUT-SUT Fiyatlarıyla Karşılaştırılması”, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, Başkent Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Sağlık Kurumları İşletmeciliği Anabilim Dalı.
- Esatoğlu, A. E.; Ağırbaş, İ., P. Payziner, Y. Akbulut, B. Göktaş, Y. Özatkan, E. Uğurluoğlu, T. Yıldırım, M. Törüner, H.Gök, K. Çetin Atasoy, S. Ü Çakır, İ. Ökten (2010), “Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanelerinde Maliyet Analizi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 63(1), 17-27.

- Malter A. D.; Larson E. B., N. Urban, R. A. Deyo, "Cost-Effectiveness of Lumbar Discectomy for the Treatment of Herniated Intervertebral Disc.", *Spine* 1996; 21(9): 1048-1055.
- Ocak, S. (2001), "Kamu Hastaneleri Tomografi Ünitelerinin Maliyet-Hacim-Kar Analizleri ve Bir Örnek Uygulama", (Yüksek Lisans Tezi), Muğla, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı.
- Okumuş, O. (2008), "On Grup Hastalık İçin Maliyet Etkililik Çalışmalarının Sistemik İncelenmesi", (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, Başkent Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Sağlık Kurumları İşletmeciliği Anabilim Dalı.
- Righesso, O.; Falavigna, A., O. Avanzi (2007), "Comparison of Open Discectomy With Microendoscopic Discectomy in Lumbar Disc Herniations: Results of a Randomized Controlled Trial", *Neurosurgery*, 61(3): 545-549.
- Ryang, Y. M.; Oertel, M. F., L. Mayfrank, J. M. Gilsbach, V. Rohde, "Standard Open Microdiscectomy Versus Minimal Access Trocar Microdiscectomy: Results of a Prospective Randomized Study", *Neurosurgery*, 2008; 62(1): 174-182.
- Sağlık Uygulama Tebliği 2013, Resmi Gazete Tarihi: 24.03.2013, Resmi Gazete Sayısı: 28597.
- T.C. Sağlık Bakanlığı Performans Yönetimi ve Kalite Geliştirme Daire Başkanlığı (2011), "Teşhis İlişkili Gruplar: 5. ICD 10 AM Avustralya Kodlama Standartları", Ankara.
- T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşhis İlişkili Gruplar Daire Başkanlığı, [<http://www.tig.saglik.gov.tr/ana-sayfa/1-37984/20141222.html>].
- Top, M. (2013), "Sağlık Kurumlarında Maliyet Yönetimi", Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 2865, Açıköğretim Fakültesi Yayını, No: 1822.
- Zengin, O. (2013), "Ağız ve Diş Sağlığı Merkezlerinde Maliyet Analizi ve Bir Uygulama", (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı Muhasebe Finansman Bilim Dalı.

SGD YAYIN İLKELERİ

1. Sosyal Güvenlik Dergisi altı aylık periyotlarla yılda iki kez yayınlanır.
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 olağanın üzerinde olması yazının geri çevrilmesi için yeterli görülecektir. Yazının adı-soyadı, kısa öz- geçmişi, 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.

SGD YAZIM KURALLARI

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

I. Yollamalar, Dipnot ve Kaynakça

Yazar dipnot yerine metin içinde yollama yapmayı tercih edebilir. Metin içinde yollama yapılması halinde yollamalar parantez içinde gösterilecektir. Metin içinde yapılacak yollamalar araç 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): (Arıcı, 1999: 26).

Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine yollama yapılması durumunda: (Arıcı, 999a: 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) İkiden 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.

İkiden 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/evkadinlarina saglanan farkli sigortalilik sartlari ve emeklilik imkani/] (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.