

SGD

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security

makaleler articles

- ▶ **Ekonomik ve Sosyal Göstergelerin Kadınların Yaşam Beklentisi Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi**
*Türker TOPALHAN
Mehtap ÖZTÜRK
Sezin ÜNAL MIÇOOĞULLARI
Fatma YEŞİLKAYA*
- ▶ **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçerisinde Yaşlılara Yönelik Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler**
İştar CENGİZ
- ▶ **Türkiye'de Kadınların İşgücü Piyasasına Yönelik Tercihleri: Kayıt Dışı Sektör Özelinde Bir Analiz**
*Selcen ÖZTÜRK
Dilek BAŞAR*
- ▶ **Türkiye İşgücü Piyasasında Suriyeli Sığınmacıların Yeri ve Etkileri**
Ahmet Tayfur AKCAN
- ▶ **Kayıt Dışı İstihdam ve Genç İşsizlik Ekonomik Büyüme ile İlişkili Olabilir mi? Türkiye için Ekonometrik Bir Analiz**
Mehmet BÖLÜKBAŞ
- ▶ **Orta Doğu ve Kuzey Afrika Ülkelerinde Ekonomik Büyümenin ve Gelir Eşitsizliğinin Yoksulluğa Olan Etkisi**
*Simla GÜZEL
Işın ÇETİN*
- ▶ **Refah Devletinin Dönüşüm Süreci ve "Düzgün İş" Kapsamında Sosyal Güvenlik Anlayışı**
Volkan IŞIK
- ▶ **Türkiye'de Engellilere Yönelik İstihdam Politikaları: Sorunlar ve Öneriler**
Mustafa ŞEN
- ▶ **İş Kazalarını Konu Alan İş Güvenliği Reklamlarında Duygusal Çekiciliklerin Kullanımı: Avustralya ve Singapur İş Güvenliği Reklamları Üzerine İnceleme**
*Murat ARPA
Caner ÇAKI*
- ▶ **Hastane Tekrar Yatışlarının Önemi, Türleri ve Risk Faktörleri**
*Emine ÇETİN ASLAN
İsmail AĞIRBAŞ*
- ▶ **Çocuk İşçiliğinin Denetimi**
Özkan BİLGİLİ
- ▶ **İş Güvencesizliği Algısı ve İş Arama Davranışı İlişkisi: İstanbul ve Kocaeli Örneği**
*Sevda KÖSE
Beril BAYKAL*
- ▶ **Toplu İş Sözleşmelerine Etki Eden Faktörler: 1969-2014 Arası Sektörel Bir Analiz**
Muhammet Enes KAYAGİL
- ▶ **Emniyet ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personeline Yapılan Bir Ödeme: Kadrosuzluk Tazminatı**
Damla GÜLER

SGD

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security

Cilt: 8 - Sayı: 2 - Yıl: 2018
Volume: 8 - Issue: 2 - Year: 2018

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

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

Cevdet CEYLAN

Eyüp Sabri DEMİRCİ

Nazmi DOĞAN

Erdal YILMAZ

Okan AYAZ

Editörler / Editors

Doç. Dr. Erdem CAM

Selda DEMİR

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

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

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

Basım Tarihi / Press Date: 10.12.2018

Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD),

TUBİTAK ULAKBİM - TR

EBSCO HOST - US

ECONBIZ - GE

INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL

SCIENTIFIC INDEXING SERVICES - US

JOURNAL FACTOR

ASOS INDEX - TR

SOBIAD - TR

DERGİPARK - TR

tarafından indekslenmektedir.



©Tüm hakları saklıdır. Sosyal Güvenlik Dergisi'nde yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı telif hakları saklı kalmak üzere eğitim, araştırma ve bilimsel amaçlarla çoğaltılabilir.

Tasarım / Design: Media Dynamics - 0312 287 40 46 - Ankara

Basım Yeri / Printed in: Matsa Basımevi - 0312 395 20 54 - Ankara

İletişim Bilgileri / Contact Information

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

Ziyabey Caddesi No: 6 Balgat / Ankara / TÜRKİYE

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

Erişim/Webpage: <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/sgd/tr> - e-posta / e-mail: sgd@sgk.gov.tr

ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Professor Yener ALTUNBAŞ
Bangor University - UK

Professor Özay 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
TÜBA

Prof. Dr. İsmail AĞIRBAŞ
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Levent AKIN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Yusuf ALPER
Bursa Uludağ Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ
Çağ Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Kadir ARICI
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Onur Ender ASLAN
Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Zakir AVŞAR
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İletişim Fakültesi

Prof. Dr. Ufuk AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Serpil AYTAÇ
Bursa Uludağ Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Mehmet BARCA
Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
SBF

Prof. Dr. Süleyman BAŞTERZİ
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Nurşen CANIKLIOĞLU
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Fevzi DEMİR
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Prof. Dr. Ömer EMEKÇİ
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Prof. Dr. Şükran ERTÜRK
Dokuz Eylül Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Prof. Dr. Ali GÜZEL
Kadir Has Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Alpay HEKİMLER
Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Aşkın KESER
Bursa Uludağ Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Cem KILIÇ
TOBB ETÜ
İİBF

Prof. Dr. Ali Rıza OKUR
İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Serdar SAYAN
TOBB ETÜ
İİBF

Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Sarper SÜZEK
Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Müjdat ŞAKAR
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Savaş TAŞKENT
İstanbul Teknik Üniversitesi
İşletme Fakültesi

Prof. Dr. Ferda YERDELEN TATOĞLU
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Sabri TEKİR
İzmir Demokrasi Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Türker TOPALHAN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Aziz Can TUNCAY
Bağçeşehir Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Doç. Dr. Gaye BAYCIK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Hediye ERGİN
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Doç. Dr. Emel İSLAMOĞLU
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Doç. Dr. Saim OCAK
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Ercüment ÖZKARACA
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Mehmet TOP
Hacettepe Üniversitesi
İİBF

Doç. Dr. Gülbiye YENİMAHALLELİ
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Doç. Dr. Sinem YILDIRIMALP
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

15. SAYIDA HAKEMLİK YAPAN AKADEMİSYENLERİN LİSTESİ

REFeree LIST FOR THIS ISSUE

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

Prof. Dr. Murat ATAN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Nur Asena CANER
TOBB ETÜ
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Nurşen CANIKLIOĞLU
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Özlem ÇAKIR
Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

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

Prof. Dr. Atilla GÖKÇE
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Müge ERSOY KART
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Deniz KAĞNICIOĞLU
Anadolu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. İlknur KILKIŞ
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Şahin KAVUNCUBAŞI
Başkent Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Ferda Yerdelen TATOĞLU
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Türker TOPALHAN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Erdem CAM
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Doç. Dr. Emel İSLAMOĞLU
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Doç. Dr. Mehmet TOP
Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Ercüment ÖZKARACA
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Abdullah Talha YALTA
TOBB ETÜ
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Özlem YORULMAZ
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Neslihan ARSLAN
Bandırma Onyediy Eylül Ü.
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi İrep BAYAT
Mersin Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Erhan ÇANKAL
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
İşletme Fakültesi

Dr. Murat ÖZVERİ
Avukat

15. SAYI DEĞERLENDİRME İSTATİSTİKLERİ

EVALUATION STATISTICS FOR THIS ISSUE

Toplam gelen makale başvurusu	Number of received manuscript	35
Yayına kabul edilen makale sayısı	Number of accepted manuscript	12
Hakem süreci devam eden makale sayısı	Under consideration	11
Red edilen makale sayısı	Rejected after evaluation	5
Ön inceleme aşamasında red edilen makale sayısı	Rejected before evaluation	7
Makale kabul oranı	Accepted manuscript rate	%34

GENEL YAYIN İLKELERİ

- 1- Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD), yılda iki kez yayınlanan uluslararası, hakemli, bilimsel bir dergidir.
- 2- Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayınlanmamış ya da yayınlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- 3- Dergide yayınlanmasına karar verilen yazıların, elektronik ortamda tam metin olarak yayınlanmak da dahil olmak üzere, yayın hakları SGK'ya aittir.
- 4- Yayınlanmak üzere dergiye gönderilen yazılar önce Yayın Kurulunca dergi ilkelerine uygunluk açısından incelenir. Uygunluğu tespit edilen yazılar değerlendirmeleri için yazının ilgili olduğu alanda iki hakeme gönderilir. Hakem raporuna göre; yazarına düzeltme gönderilir, yayınlanır ya da reddedilir.
- 5- Yayınlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayınlanan makaleler atıf 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

Ekonomik ve Sosyal Göstergelerin Kadınların Yaşam Beklentisi Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi Türker TOPALHAN Mehtap ÖZTÜRK Sezin ÜNAL MİÇOOĞULLARI Fatma YEŞİLKAYA	9
Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçerisinde Yaşlılara Yönelik Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler İştar CENGİZ	23
Türkiye’de Kadınların İşgücü Piyasasına Yönelik Tercihleri: Kayıt Dışı Sektör Özelinde Bir Analiz Selcen ÖZTÜRK Dilek BAŞAR	41
Türkiye İşgücü Piyasasında Suriyeli Sığınmacıların Yeri ve Etkileri Ahmet Tayfur AKCAN	59
Kayıt Dışı İstihdam ve Genç İşsizlik Ekonomik Büyüme ile İlişkili Olabilir mi? Türkiye için Ekonometrik Bir Analiz Mehmet BÖLÜKBAŞ.....	75
Orta Doğu ve Kuzey Afrika Ülkelerinde Ekonomik Büyümenin ve Gelir Eşitsizliğinin Yoksulluğa Olan Etkisi Simla GÜZEL Işın ÇETİN	91
Refah Devletinin Dönüşüm Süreci ve “Düzgün İş” Kapsamında Sosyal Güvenlik Anlayışı Volkan IŞIK	109
Türkiye’de Engellilere Yönelik İstihdam Politikaları: Sorunlar ve Öneriler Mustafa ŞEN	129
İş Kazalarını Konu Alan İş Güvenliği Reklamlarında Duygusal Çekiciliklerin Kullanımı: Avustralya ve Singapur İş Güvenliği Reklamları Üzerine İnceleme Murat ARPA Caner ÇAKI	153
Hastane Tekrar Yatışlarının Önemi, Türleri ve Risk Faktörleri Emine ÇETİN ASLAN İsmail AĞIRBAŞ.....	173
Çocuk İşçiliğinin Denetimi Özkan BİLGİLİ	195
İş Güvencesizliği Algısı ve İş Arama Davranışı İlişkisi: İstanbul ve Kocaeli Örneği Sevda KÖSE Beril BAYKAL.....	215
Toplu İş Sözleşmelerine Etki Eden Faktörler: 1969-2014 Arası Sektörel Bir Analiz Muhammet Enes KAYAGİL	229
Emniyet ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personeline Yapılan Bir Ödeme: Kadrosuzluk Tazminatı Damla GÜLER.....	251

CONTENTS

The Examination of the Effects of the Economic and Social Indicators on Women's Life Expectation Türker TOPALHAN Mehtap ÖZTÜRK Sezin ÜNAL MIÇOOĞULLARI Fatma YEŞİLKAYA	9
Social Assistance and Torks for Elderly People in the Turkish Social Security System İştar CENGİZ	23
Women's Preferences in Labour Market in Turkey: An Analysis with a Focus on Informal Sector Selcen ÖZTÜRK Dilek BAŞAR	41
Role and Impact of Syrian Refugees in Labour Market of Turkey Ahmet Tayfur AKCAN	59
May Unregistered Employment and Youth Unemployment be Correlated with Economic Growth? An Empirical Analysis for Turkey Mehmet BÖLÜKBAŞ.....	75
The Affects of Economic Growth and Income Inequality on Poverty in Middle East and North African Countries Simla GÜZEL Işın ÇETİN	91
Conception of Social Security within the Scope of Welfare State in Transition and the "Decent Work" Volkan IŞIK	109
Employment Policies for Disabled People in Turkey: Problems and Suggestions Mustafa ŞEN	129
The Use of Emotional Appeals in Occupational Safety Advertising Regarding Work Accident: An Examination on Canada and Singapore Occupational Safety Advertising Murat ARPA Caner ÇAKI	153
The Importance, Types and Risk Factors of Hospital Readmission Emine ÇETİN ASLAN İsmail AĞIRBAŞ.....	173
Child Labour Inspection Özkan BİLGİLİ	195
The Relationship of Perceived Job Insecurity with Job Search Behavior: Example of Istanbul and Kocaeli Sevda KÖSE Beril BAYKAL.....	215
Factors Affecting Collective Labour Agreements: A Sectoral Analysis Between 1969-2014 Muhammet Enes KAYAGİL	229
A Payment of Security and Turkish Armed Forces Staff: Out of Permanent Staff Compensation Damla GÜLER.....	251

Ekonomik ve Sosyal Göstergelerin Kadınların Yaşam Beklentisi Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi

Geliş Tarihi/Received: 06.06.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 07.08.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

The Examination of the Effects of the Economic and Social Indicators on Women's Life Expectation

Türker TOPALHAN*
Mehtap ÖZTÜRK**
Sezin ÜNAL MIÇOOĞULLARI***
Fatma YEŞİLKAYA****

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 9-21
Pages: 9-21
DOI: 10.32331/sgd.492868

ÖZ

Bu çalışmanın temel amacı; yaşam beklentisinin belirleyicilerinden eğitim, istihdam, ortalama gelir ve sağlık imkânlarına erişimin kadınların yaşam beklentisi üzerindeki etkisinin panel veri analizi ile belirlenmesidir. Yaşam beklentisi literatürde özellikle kalkınma kapsamında oldukça çalışılan bir konudur. Bu kadar önemli olan bu konunun toplumsal cinsiyet çalışmalarının hız kazanmasıyla kadınlar özelinde de incelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu çalışma kapsamında, literatürde yaşam beklentisinin belirleyicileri arasında sayılan eğitim, istihdam, ortalama gelir ve sağlık imkânlarına erişim değişkenlerine sahip, refah rejimleri sınıflandırması esas alınarak rasgele seçilen 7 ülke incelenmiştir. Ortak veri setine sahip olarak rastgele seçilmiş bu 7 ülkede 2009-2016 yılları arasında, seçilen değişkenlerin, kadınların yaşam beklentisi üzerinde, bir etkiye sahip olup olmadıkları incelenmiştir. Analiz sonuçları literatürle benzerlik taşımakta, elde edilen bulgulara göre yaşam beklentisi üzerinde istihdam ve ortalama gelir değişkeleri pozitif yönlü, sağlık imkânlarına erişim noktasında yaşanan sorunlar ise negatif yönlü bir etkiye sahiptir.

Anahtar Sözcükler: Panel veri analizi, yaşam beklentisi, yaşam beklentisinin belirleyicileri

ABSTRACT

The main purpose of this study is to determine the effects of life expectancy of women on access to education, employment, average income and health by panel data analysis. The life expectancy is a subject that is particularly studied in the literature especially in development content. It is thought to be that this issue needs to be examined in specifically on women as gender studies accelerate these days. Within the scope of this study, randomly selected 7 countries with the variables of education, employment, average income, and access to health facilities, which are among the determinants of life expectancy in the literature, have been examined based on the classification of welfare regimes. In these seven randomly chosen countries with shared data sets, it was examined whether the selected variables had an effect on the life expectancy of women between 2009-2016. According to the findings, results of the analysis were similar to the literature, the employment and average income variables on the life expectation are positive, while the problems experienced in accessing the health opportunities have a negative effect.

Keywords: Panel data analysis, life expectancy, determinants of life expectancy

Önerilen atf şekli: Topalhan, T., Öztürk, M., Miçooğulları, S. Ü., Yeşilkaya, F. (2018). Ekonomik ve Sosyal Göstergelerin Kadınların Yaşam Beklentisi Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2), 9-21

* Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, topalhanurker@gmail.com

** Arş. Gör. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü, mehtapfindik@selcuk.edu.tr

*** Arş. Gör., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, sezin.mico@gazi.edu.tr

**** Arş. Gör., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, fatmayesilkaya58@gmail.com

GİRİŞ

Ortalama yaşam süresi, günümüzde ülkelerin ekonomik, sosyal ve çevresel gelişmişliğinin bir göstergesidir. Ekonomik gelişme sosyal şartlarda gelişme sağlayarak yaşam süresinin artmasına sebep olmaktadır (Şahin, 2018). Yaşam beklentisinde meydana gelen artış ülke ekonomilerini de olumlu etkileyen bir durum olduğu için pek çok değişken yaşam beklentisi üzerinde etkiye sahiptir. Gıda ürünleri, temiz su, barınma farklılıkları ve medikal sektörlerde yaşanan hızlı gelişmelerle beraber ortaya çıkan maliyet artışları gibi nedenler, bireylerin sağlıklı yaşam süresini önemli ölçüde etkilemektedir. Özellikle son yıllarda medikal alanda meydana gelen maliyet artışları yaşam sürelerini etkileyen faktörlerin çeşitlenmesine yol açmaktadır. Bu noktada istihdam, eğitim ve ortalama gelir değişkenleri çalışma kapsamına dâhil edilmiştir. Yaşam beklentisi bir ülkenin en önemli sosyal ve ekonomik göstergelerinden biri kabul edilmektedir.

Bu çalışma ile kadınların yaşam beklentisinin belirleyicilerinin, kadınların yaşam beklentisinde ne derece etkili olduğu panel veri analizi aracılığıyla belirlenmeye çalışılmaktadır. Panel veri analizi kapsamında kullanılmak üzere yaşam beklentisinin belirleyicileri içerisinde eğitim, istihdam, ortalama gelir ve sağlık imkânlarına erişim değişkenleri seçilmiştir. Bunun yanında panel veri analizine konu olan ülkeler, refah rejimleri içerisinde ortak veri setine sahip olan ülkeler arasından rastgele Türkiye, Almanya, Birleşik Krallık, Danimarka, İsveç, İtalya ve Portekiz olacak şekilde 7 ülke seçilmiş, zaman aralığı 2009-2016 yılları olarak belirlenmiştir. Son sekiz yıla ait bağımlı değişken olan yaşam beklentisi ve belirleyici değişkenler olan eğitim, istihdam, ortalama gelir ve sağlık imkânlarına erişim verileri panel veri analizi yapılarak incelenmiştir. Değişkenlerle ilgili veriler EUROSTAT üzerinden elde edilmiştir. Değişkenlerin seçiminde tüm seçilen ülkeler için verilerin eksiksiz olmasına ve aynı yıla ait veriler olmasına dikkat edilmiştir. Bu nedenle, veri boşluğu ve bilgi eksikliği olan değişkenlerin araştırma kapsamından çıkartılması gerekmiştir. Çalışma kapsamında ilk olarak literatürde yaşam beklentisi konusunda yapılan çalışmalar incelenmiş, sonrasında analiz kısmına geçilmiştir.

I- LİTERATÜR İNCELEMESİ

Yaşam beklentisi ve değişkenleriyle ilgili literatürde birçok farklı çalışma yapılmıştır. Doğumda yaşam beklentisi, bireyin hayatta kaldığı ortalama süre olarak ifade edilmektedir (Bilas, Franc ve Bosnjak, 2014: 1). Yaşam beklentisi, bir ülkenin en önemli gelişmişlik göstergelerinden biri olarak sayılabilir. Çünkü ekonomik gelişme sosyal şartların gelişmesini sağlayarak yaşam süresini artırmaktadır (Balan ve Jaba, 2011: 26). Son yıllarda sağlık alanında yaşanan gelişmeler ile tüm dünyada doğumda yaşam beklentisi artmıştır. Yaşam beklentisinin uzaması ülke ekonomilerini de olumlu etkileyen bir durum olduğundan birçok farklı değişken yaşam beklentisi üzerinde etkiye sahiptir. Literatürde doğumda yaşam beklentisini belirleyen faktörlerle ilgili yapılan çalışmalardan bazılarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür: Erdoğan ve Bozkurt (2008), yaşam beklentisi ile iktisadi büyüme ilişkisini analiz etmişlerdir. 1980-2005 yılları arasındaki data setleri kullanılarak ARDL sınır testi modeli ile yapılan analiz sonucunda; Türkiye de yaşam beklentisi ile iktisadi büyüme arasında pozitif bir ilişki olduğu görülmüştür. Yumuşak ve Yıldırım (2009)'da yaptıkları çalışmada 1980-2005 dönemleri arasında zaman serisi

analizi ile doğumda yaşam beklentisi ve GSMH ile Türkiye’de sağlık harcamaları arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Sonuçta, sağlık harcamalarından GSMH’ye doğru ve doğumda yaşam beklentisinden GSMH’ye doğru nedenselliğin olduğu görülmüştür. D. Teker, S. Teker ve Sönmez (2012) ise Türkiye’de yaşayan kadın ve erkeklerin yaşam süreleri ile sosyo-ekonomik değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemiştir. 1975–2009 yılları arasında, sağlık harcamalarının milli gelire oranı, yaşlı nüfusun çalışabilir nüfusa oranı, her bin kişiye düşen yatak sayısı, her bin hastaya düşen doktor sayısı gibi demografik ve ekonomik faktörlerin, kadın ve erkeklerin yaşam sürelerini etkileme gücü analiz edilmiştir. Sonuç olarak incelenen her bir faktörün kadın ve erkeklerin yaşam süreleri üzerinde anlamlı düzeyde bir etkisi olduğu tespit edilmiştir.

Ecevit (2013), 1995-2011 dönemlerinde panel veri analizi ile Türk Cumhuriyetlerinde yaşam beklentisinin belirleyici faktörlerini araştırmıştır. Sonuç olarak; yaşam beklentisi ile kentsel nüfus, kişi başına gelir, hane halkı tüketim harcamaları arasında pozitif ve anlamlı ilişki olduğu görülürken, buna karşılık nüfus yoğunluğu, ithalat ve ölüm oranları ve yaşam beklentisi arasında negatif bir ilişkinin olduğu görülmüştür. Jaba, Balan ve Robu ve (2014), Romanya’da yaptıkları çalışmada, 1970-2008 dönemleri arasında, yaşam beklentisi ile ücretler, hastanedeki yatak ve doktor sayısı, kütüphanelere abone olan okuyucu sayısı arasında pozitif bir ilişki bulmuşlardır. Buna karşılık yaptıkları çalışmada, yaşam beklentisi ile okuryazar olmayan nüfus ve nüfus artışı arasında negatif yönde ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Bilas vd., (2014). Avrupa Birliği ülkelerinde doğumda yaşam beklentisini belirleyen faktörleri incelemişler ve 2001-2011 dönemleri itibariyle analiz etmişlerdir. GSYH artışının doğumda yaşam beklentisini etkilediği ve eğitim düzeyinin ise yaşam beklentisinin %82.6 oranında etkilediği görülmüştür. Jaba vd. (2014). 175 ülkede yaptıkları araştırmada 1995-2010 dönemleri arasında sağlık harcamaları ile yaşam beklentisi arasındaki ilişkiyi analiz etmişlerdir. Araştırmada yöntem olarak panel veri analizi yöntemi kullanılmıştır. Yaşam beklentisi ile sağlık harcamaları arasında önemli bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Monsef ve Mehrjardi (2015), 2002-2010 yılları arasında 136 ülkede panel veri analizi yönetimi ile yaşam beklentisini belirleyen faktörleri analiz etmişlerdir. Yaşam beklentisini işsizlik ve enflasyonun negatif olarak etkilediği görülmüştür. Şahbudak ve Şahin (2015)’in 1995-2013 yılları arasında BRIC ülkeleri üzerinde yaptıkları araştırmada panel veri analizi yöntemi kullanılarak sağlık göstergeleri ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki analiz edilmiştir. Sonuç olarak sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı, doğumda yaşam beklentisi ve ekonomik büyüme arasında pozitif bir ilişki olduğu ve ekonomik büyüme ve çocuk ölüm oranları arasında ise negatif yönde bir ilişki olduğu görülmüştür. Hassan, Minato, Ishida ve Nor (2016), 2006-2010 yılları arasında 108 seçilmiş ülkede, yaşam beklentisi ve sağlık harcamaları, gayri safi yurt içi hasıla, eğitim endeksi, sağlık tesislerinde iyileştirme ve su kaynaklarında iyileştirme arasındaki ilişki panel veri analizi yöntemi ile incelenmiştir. Araştırmanın sonucunda, yaşam beklentisi ve seçilen tüm değişkenler arasında pozitif yönde bir ilişki olduğu görülmüştür. Bayın (2016)’da OECD’ye üye olan 34 ülke içinde yaptığı araştırmada 2013 yılı doğuştan ve 65 yaşta beklenen yaşam süreleri ile yaşam sürelerine etki ettiği düşünülen değişkenleri kullanmıştır. Araştırma sonucunda, hem kadınlarda hem de erkeklerde doğuştan beklenen yaşam süresine en çok etki eden değişkenin bebek ölüm hızı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kişi başı sağlık harcamaları ve sağlık hizmeti kullanım düzeylerinin ise 65 yaşta beklenen yaşam süresine en fazla

etki eden değişkenler olduğu görülmüştür. Şahin (2018)'in APEC ülkelerinde doğumda yaşam beklentisini belirleyen faktörleri analiz ettiği çalışmada 2000-2013 dönemleri esas alınarak panel veri analizi yöntemi kullanılmıştır. Çalışmada sonuç olarak kişi başına düşen gelir artışı, gıda üretim endeksi, nüfus artışı ve toplam sağlık harcamaları ile yaşam beklentisi arasında pozitif bir ilişki olduğu görülmüştür. Buna karşılık, enflasyon oranı ve işsizlik oranı ile doğumda yaşam beklentisi arasında negatif bir ilişki olduğu görülmüştür.

II- METODOLOJİ

Çalışmanın bu bölümünde, kadınların yaşam beklentisi ile eğitim, istihdam, ortalama gelir ve sağlık imkânlarına erişim faktörleri arasındaki ilişkiyi ortaya çıkarmak amacıyla gerçekleştirilen analizler ve elde edilen bulgulara yer verilmektedir.

A- Veri Seti ve Tanımlayıcı İstatistikler

Refah rejimleri kapsamında rastgele seçilmiş ülkelerde kadınların yaşam beklentisine etki eden faktörleri belirlemeyi amaçlayan çalışmada, 2009-2016 döneminde 7 ülke verileri analiz kapsamında incelenmiştir. Ülkelere ilişkin veriler Eurostat veri tabanından elde edilmiştir. Araştırma kapsamında incelenen ülkeler, Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1. Araştırma Kapsamında İncelenen Ülkeler

1- Türkiye	5- İsveç
2- Almanya	6- İtalya
3- Birleşik Krallık	7- Portekiz
4- Danimarka	

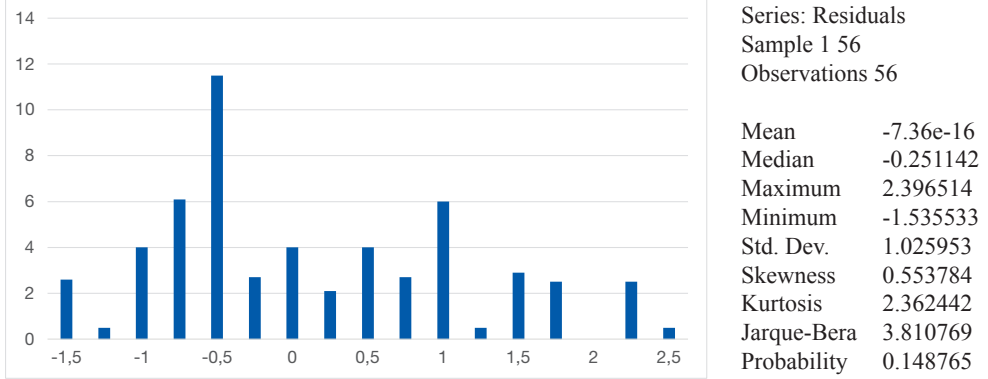
Çalışmada, kadınların yaşam beklentisine etki ettiği düşünülen bağımsız değişkenler eğitim, istihdam, ortalama gelir ve sağlık imkânlarına erişim faktörleri olarak belirlenmiştir. Çalışmada kullanılan değişkenlerin belirlenmesinde, Dilek ŞAHİN (2018), Dilek TEKER, Suat TEKER ve Mine SÖNMEZ (2012), Murat ÇİFTÇİ (2008), Gamze BAYIN (2016) ve Seyfettin ERDOĞAN ve Hilal BOZKURT (2008) tarafından yapılan çalışmalardan faydalanılmıştır. Çalışmada kullanılan değişkenler ve hesaplanma şekilleri Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2. Değişkenler ve Hesaplama Şekilleri

Bağımlı Değişken (Yaşam Beklentisi)	YB	15-64 yaş arası kadınların yaşam beklentisi
	EGİ İST	Lise, yüksekokul ve yüksek öğretim istihdamdaki kadınların çalışabilir çağdaki kadın nüfusuna oranı (15-64 yaş) Euro bazlı ortalama gelir
Açıklayıcı Değişken	OGEL	16 yaş ve üstü kadınların tedavi imkânlarına çok pahalı ya da ulaşımı uzak olduğu için erişememe oranı
	SAG	

Çalışmada kullanılan değişkenler ve belirleme şekilleri açıklandıktan sonra, bağımlı ve açıklayıcı değişkenlere ait normal dağılım test sonuçları ve tanımlayıcı istatistik değeri hesaplanmıştır. Bu değerler, Şekil 1’de ve Tablo 3’te gösterilmektedir.

Şekil 1. Normal Dağılım Test Sonuçları



Normal dağılım test olasılık değerleri incelendiğinde, J-B değerinin kritik değer olan 0.05’ten büyük olduğu belirlenmiş ve serilerin normal dağılıma uyduklarını ifade eden sıfır hipotezi reddedilememiştir. Dolayısıyla, paneli oluşturan serilerin bir bütün olarak normal dağılım varsayımını sağladıkları tespit edilmiştir. Panel veri analizi kapsamında çoklu doğrusal bağlantı varsayımının test edilebilmesi için hangi korelasyon analizinin uygulanacağı, değişken bazında normal dağılım varsayımına göre belirlenmektedir. Tanımlayıcı istatistik sonuçları aşağıdaki Tablo 3’de gösterilmektedir.

Tablo 3. Tanımlayıcı İstatistik Sonuçları

	YB	EGI	İST	OGEL	SAG
Mean	44.65000	61.73393	58.98214	17410.43	4.151786
Median	44.60000	71.55000	65.05000	19313.50	2.150000
Maximum	46.90000	80.90000	74.80000	30002.00	17.90000
Minimum	41.80000	24.10000	24.20000	2955.000	0.300000
Std. Dev.	1.138899	19.12175	15.00703	8341.560	4.109987
Skewness	-0.296422	-0.785051	-1.098564	-0.332738	1.653239
Kurtosis	2.882491	2.152385	2.873746	2.005349	5.030081
Jarque-Bera	0.852302	7.428562	11.30107	3.341774	35.12605
Probability	0.653018	0.024373	0.003516	0.188080	0.000000
Observations	56	56	56	56	56

Tanımlayıcı istatistikler normal dağılım varsayımı açısından değerlendirildiğinde EGI, İST ve SAG değişkenlerine ilişkin serilerin normal dağılım varsayımına uymadıkları tespit edilmiştir. Dolayısıyla çoklu doğrusal bağlantı test edilirken, en az bir değişkenin

normal dağılıma sahip olmadığı durumda kullanılabilen Spearman korelasyon analizi gerçekleştirilmiştir.

Tablo 4. Spearman Korelasyon Test Sonuçları

Correlation t-Statistic Probability	YB	EGİ	IST	OGEL	SAG
YB	1.000000 ----- -----				
EGİ	0.168380 1.255261 0.2148	1.000000 -----			
IST	0.013960 0.102594 0.9187	0.766877 8.780667 0.0000	1.000000 ----- -----		
OGEL	-0.023881 -0.175537 0.8613	0.751820 8.378818 0.0000	0.917322 16.93072 0.0000	1.000000 ----- -----	
SAG	0.094032 0.694067 0.4906	-0.690567 -7.016219 0.0000	-0.793787 -9.590855 0.0000	-0.794075 -9.600267 0.0000	1.000000 ----- -----

Açıklayıcı değişkenler arasındaki korelasyon katsayısının 0.90'ın üzerinde olması çoklu doğrusal bağlantı sorununa işaret etmektedir (Tabachnick ve Fidell, 2001). Test sonuçlarına göre açıklayıcı değişkenler arasında çoklu doğrusal bağlantı problemine yol açabilecek düzeyde korelasyon ilişkisine rastlanılmamıştır.

B- Yatay Kesit Bağımlılığının Araştırılması

Seriler arasında yatay kesit bağımlılığı söz konusu ise bu durum dikkate alınarak analiz yapılması elde edilecek bulguların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilemektedir (Breusch-Pagan, 1980; Pesaran, 2004). Bu bağlamda serilerde yatay kesit bağımlılığının olup olmadığının test edilmesi gerekmektedir. Seriler arasında yatay kesit bağımlılığının varlığı, Breusch-Pagan (1980) LM testi, Pesaran (2004) CD ve CDlm testleri ile araştırılmıştır. Breusch-Pagan (1980) LM testi, zaman boyutu yatay kesit boyutundan çok büyük olduğunda ($T > N$), Pesaran (2004) CDlm testi, zaman boyutunun yatay kesit boyutundan büyük olduğu ($T > N$) ancak iki boyut arasındaki farkın fazla olmadığı durumlarda kullanılmaktadır. Pesaran (2004) CD testi ise yatay kesit boyutunun zaman boyutundan büyük olduğu durumlarda ($N > T$) kullanılmaktadır. Çalışmada kullanılan bağımsız değişkenlerin geçerli değişkenler olduğu belirlendikten sonra yatay kesitler arasında bağımlılık olup olmadığı araştırılmıştır. Yatay kesit bağımlılığı test sonuçları Tablo 5'de sunulmaktadır.

Tablo 5. Değişken Bazında Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları

Değişken	CDIm (Pesaran 2004)		Gecikme sayısı (π), çalışmanın zaman boyutu dikkate alınarak 2 olarak belirlenmiştir. H0: Yatay kesit bağımlılığı yoktur.
	İstat.	Olasılık D.	
YB	-0.208	0.418	
EGİ	0.537	0.296	
İST	0.881	0.189	
OGEL	0.824	0.205	
SAG	-0.145	0.442	

Yatay kesit bağımlılığı test sonuçları incelendiğinde, CDIm test olasılık değerlerinin tüm değişkenler için kritik değerin üzerinde olduğu belirlenmiştir. Dolayısıyla paneli oluşturan seriler arasında yatay kesit bağımlılığının olmadığı tespit edilmiştir.

C- Homojenlik Analizi

Panel veri analizine geçmeden önce sınanması gereken bir diğer varsayım ise homojenlik varsayımdır. Katsayılar heterojen iken homojen oldukları varsayılarak en küçük kareler yöntemi ile tahminleme yapılması, elde edilecek katsayılara ilişkin değerlerin sapmalı olmasına neden olabilmektedir (Baltagi, 2005). Pesaran ve Yamagata (2008) delta testleri ile değişkenlerin, sabit terimin (α) ve eğim katsayılarının her bir ülke için homojen mi yoksa heterojen mi olduğu tespit edilebilmektedir. Tablo 6'da panel ve değişken bazında gerçekleştirilen homojenite analiz sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 6. Pesaran and Yamagata (2008) Homojenite Test Sonuçları

Değişken	Delta_tilde	Olasılık Değeri	Düzeltilmiş Delta_tilde	Olasılık Değeri
A (Sabit Terim)	0.300	0.382	0.519	0.302
β EGİ	1629	0.052	2061	0.020
β İST	1471	0.071	1860	0.031
β OGEL	0.346	0.365	0.489	0.312
β SAG	-0.167	0.566	-0.272	0.607
YB	-0.929	0.824	-1175	0.880
EGİ	0.788	0.215	0.996	0.160
İST	2319	0.010	2933	0.002
OGEL	0.227	0.410	0.288	0.387
SAG	-1122	0.869	-1420	0.922

Sabit terim ve her bir değişkenin eğim katsayılarının homojenliğine ilişkin yapılan delta testi sonucuna göre, sabit terimin, OGEL ve SAG değişkenlerinin homojen; EGİ ve İST değişkenlerinin ise heterojen oldukları belirlenmiştir. Değişken bazında homojenite test sonuçları değerlendirildiğinde ise EGİ, OGEL ve SAG değişkenlerinin homojen olduğu tespit edilirken İST değişkeninin ise heterojen olduğu tespit edilmiştir. Yatay

kesit bağımlılığı ve homojenite test sonuçları doğrultusunda, yatay kesit bağımlılığı içermeyen homojen yapıdaki değişkenlerin durağanlıkları Levin, Lin ve Chu (2002) testi ile sınanırken yatay kesit bağımlılığı içermeyen ve heterojen olan değişken için ise Choi (2001) Fisher PP testi ile durağanlıkları sınanmıştır. Birim kök test sonuçları, Tablo 7’de ve Tablo 8’de gösterilmektedir.

Tablo 7. LLC Panel Birim Kök Test Sonuçları

	Değişken	İsta.	p-değer	Sabit ve Trend	Değişken	İsta.	p-değer	Birinci Fark	İsta.	p-değer
	YB	-4.203	0.000***		YB	-5.575	0.000***		-3.682	0.000
Sabit	EGİ	-5.370	0.000***	EGİ	-0.480	0.3155**				
	OGEL	-8.837	0.000***	OGEL	-2.497	0.006***				
	SAG	-9.140	0.000***	SAG	-2.536	0.005***				

Not 1: LLC testinde uzun dönem tutarlı hata varyansı hesaplanırken “Kernel” tahmincisi olarak Barlett yöntemi kullanılmış ve bant genişliği “bandwith” Newey-West yöntemine göre seçilmiştir. LLC tesinde, maksimum gecikme uzunluğu 2 olarak alınmış ve optimal gecikme uzunluğu Schwarz bilgi kriterine göre belirlenmiştir.

Not 2: ***,** ve * sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyini göstermektedir.

***, ** ve * sıfır hipotezinin sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyinde reddedildiğini göstermektedir.

LLC test sonuçlarına göre, YB, OGEL ve SAG değişkenlerine ilişkin serilerin düzeyde durağan oldukları belirlenirken, EGI değişkenine ait serilerin ise birinci düzeyde durağan olduğu belirlenmiştir.

Tablo 8. Choi (2001) Fisher PP Test Sonuçları

İST		Sabit			
FISHER PP	İsta.	p-değer	Birinci Fark	İsta.	p-değer
PP - Fisher Chi-Square	22.9265	0.0615		38.076	0.000
PP - Choi Z-stat	1.06754	0.8571		-2.177	0.014
Sabit ve Trend					
FISHER PP	İsta.	p-değer	Birinci Fark	İsta.	p-değer
PP - Fisher Chi-Square	38.448	0.000		27.328	0.017
PP - Choi Z-stat	-0.435	0.331		-0.587	0.278

Fisher PP test sonuçları incelendiğinde İST değişkenine ilişkin serilerin birinci dereceden farkları alınarak durağanlıkları sağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, İST değişkenine ait seri I(1) olduğu belirlenmiştir.

D- Panel Veri Modellerinin Tahmini

Çalışmanın veri seti, refah rejimlerine göre ortak veri setine sahip ülkeler olarak rastgele seçilmiş bir gruptan ve belirli bir dönem esas alınarak oluşturulmuştur. Bu bağlamda kadınların yaşam beklentisine etki eden faktörlerin tespit edilebilmesi için hangi modelin kullanılacağına dair gerçekleştirilen testlere ilişkin sonuçlar, Tablo 9’da sunulmaktadır.

Tablo 9. Tahmin Modeli Belirleme Analiz Sonuçları

Test	İsta.	p-değeri	Hipotez	Karar
F-grup_fixed	232.3974	0.000000	H0:Kesit etkisi varken zaman etkisi yoktur.	RED
F-zaman_fixed	10.73760	0.000002	H0:Zaman etkisi varken kesit etkisi yoktur.	RED
F-iki yönlü_fixed	125.5870	0.000000	H0:Kesit ve zaman etkisi yoktur.	RED
LM-grup_random	118.2331	0.000000	H0:Kesit etkisi varken zaman etkisi yoktur.	RED
LM-zaman_random	1.319701	0.250646	H0:Zaman etkisi varken kesit etkisi yoktur.	REDDEDİLEMEZ
LM- iki yönlü_random	119.5528	0.000000	H0:Kesit ve zaman etkisi yoktur.	RED
Honda-grup_random	10.87350	0.000000	H0:Kesit etkisi varken zaman etkisi yoktur.	RED
Honda-zaman_random	-1.148782	0.874677	H0:Zaman etkisi varken kesit etkisi yoktur.	REDDEDİLEMEZ
Honda-iki yönlü_random	6.876416	3.07E-12	H0:Kesit ve zaman etkisi yoktur.	RED
Hausman	0.891835	0.925729		

Tablo 9’da yer analiz sonuçları incelendiğinde, LM, Honda ve Hausman test olasılık değerlerine göre oluşturulan modelin rassal etkiler modeli kullanılarak tahminlenmesinin daha doğru ve tutarlı sonuçlar vereceği belirlenmiştir. Bu bağlamda modelde sadece grup etkilerinin yer aldığı tek yönlü rassal etkiler modeli ile tahmin gerçekleştirilmiştir. Ayrıca çalışmada oluşturulan veri setindeki ülkelerin tesadüfi olarak belirlenmesi ve analize dâhil edilmesi de bu bulguları destekler niteliktedir. Değişen varyans ve otokorelasyon varsayımları panel veri analizinde hata terimi ile ilgili temel varsayımları oluşturmaktadır. Panelde otokorelasyon ve/veya değişen varyans sorunlarının olması analizde sapmalara ve tutarsızlıklara yol açabilmektedir. Bu doğrultuda rassal etkiler modeli esas alınarak gerçekleştirilen değişen varyans ve otokorelasyon test sonuçları Tablo 10’da gösterilmektedir.

Tablo 10. *Rassal Etkiler Modeli İçin Değişen Varyans ve Otokorelasyon Test Sonuçları*

Değişen Varyans		
Breusch-Pagan-Godfrey LMh_fixed	36.50856	0.000002
H0: Değişen Varyans yoktur H1: Değişen Varyans vardır		
Otokorelasyon		
Baltagi ve Li (1991) LMp-stat	146.3496	0.000000
H0: Otokorelasyon yoktur H1: Otokorelasyon vardır		
Born ve Breitung (2016) LMp*-stat	144.5789	0.000000
H0: Otokorelasyon yoktur H1: Otokorelasyon vardır		

Rassal etkiler modeli esas alınarak hesaplanmış değişen varyans ve otokorelasyon test olasılık değerleri incelendiğinde, ilgili değerlerin kritik değerinin altında olduğu tespit edilmiş ve hem otokorelasyon için hem de değişen varyans için sıfır hipotezleri reddedilmiştir. Dolayısıyla panelde otokorelasyon ve değişen varyans sorunlarının varlığı ortaya çıkarılmıştır. Bağımlı ve bağımsız değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olup olmadığı ve varsa bu ilişkinin yönünü tespit edebilmek için paneldeki değişen varyans ve otokorelasyon sorunlarına çözüm üreten

White Period panel standart hataların düzeltilmesi yoluyla tahminleme gerçekleştirilmiştir. Tahmin sonuçları, Tablo 11’de gösterilmektedir.

Tablo 11. *Model Tahmin Sonuçları*

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
EGI	-0.066075	0.042248	-1.563979	0.1250
İST	0.183664	0.061772	2.973246	0.0048***
OGEL	2.12E-05	1.20E-05	1.762450	0.0849*
SAG	-0.117632	0.031066	-3.786486	0.0005***
C	44.82714	0.432329	103.6875	0.0000***
Weighted Statistics				
R-squared	0.337435**	Mean dependent var	2.927848	
Adjusted R-squared	0.277202**	S.D. dependent var	0.332887	
S.E. of regression	0.283012	Sum squared resid	3.524218	
F-statistic	5.602157	Durbin-Watson stat	1.380661	
Prob(F-statistic)	0.000983***			

***, ** ve * sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyini göstermektedir.

Analiz sonuçları incelendiğinde, modelin bir bütün olarak anlamlılığını ifade eden f istatistik olasılık değerinin %99 güven düzeyinde anlamlı olduğu ve açıklayıcı

değişkenlerin bağımlı değişkendeki değişimin yaklaşık %34'ünü (R2) açıkladığı belirlenmiştir. Modelde, İST ve OGEL ile YB arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif ilişki tespit edilirken, SAG ile YB arasında ise anlamlı ve negatif ilişki tespit edilmiştir. İstihdamdaki bir birim artış, yaşam beklentisinde 0.18 birimlik artışa yol açmaktadır. Ulaşılan bu bulgu, Monsef ve Mehrjardi (2015) çalışmaları sonucu elde edilen bulgularla örtüşmektedir. Sağlık imkânlarına erişimde değişkeninde yaşanan bir birim artış, yaşam beklentisinde 0.11 birimlik azalışa neden olmaktadır. Ulaşılan bu bulgu, Dilek TEKER, Suat TEKER ve Mine SÖNMEZ (2012)'in çalışmasında elde edilen bulgular ile benzerlik göstermektedir. Bahsi geçen çalışmada sağlık imkânlarının gelişimi ile yaşam beklentisi arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu gözlenmektedir. Çalışmamızda sağlık imkânlarına erişim kapsamında sağlık imkânlarına pahalı olması ve uzaklık sorunu nedeniyle ulaşamama ele alındığı için negatif yönlü bir ilişki olması diğer çalışma ile örtüşme göstermektedir. Ortalama gelirden yaşanan bir birimlik artış yaşam beklentisinde küçük oranda olsa dahi bir artışa sebep olmaktadır. Ulaşılan bu bulgu, Dilek ŞAHİN (2018)'in çalışmasında elde edilen bulgularla benzerlik taşımaktadır. Diğer taraftan çalışmada, incelenen dönem itibarıyla eğitim ile kadınların yaşam beklentisi arasında istatistiksel olarak anlamlı herhangi bir ilişki tespit edilememiştir.

SONUÇ

Bu çalışma ile kadınların yaşam beklentisini etkileyen faktörlerin kadınların yaşam beklentisi üzerinde etkili olup olmadığının tespiti amaçlanmıştır. Kadınların yaşam beklentisini etkileyen faktörler arasından çalışmada kullanılmak üzere; eğitim, istihdam, ortalama gelir ve sağlık imkânlarına erişim değişkenleri seçilmiştir. Çalışmaya konu olan ülkeler ise refah rejimleri arasından 2009-2016 yılları için ortak veri setine sahip olan ülkeler şeklinde rastgele seçilmiştir. Çalışma ile bağımlı değişken olan yaşam beklentisi ile bağımsız değişkenler eğitim, istihdam, ortalama gelir ve sağlık imkânlarına erişim arasındaki ilişki panel veri analizi uygulanarak incelenmiştir. Analiz kapsamında ilk olarak, bağımsız değişkenler arasında çoklu doğrusal bağlantı olup olmadığının anlaşılması için Spearman Korelasyon Analizi testi yapılmıştır. Sonrasında paneli oluşturan yatay kesitler (ülkeler) arasındaki bağımlılık, Pesaran (2004) CDIm testleriyle incelenmiştir. Değişkenlerin katsayılarının yatay kesitten yatay kesite değişip değişmediği Pesaran ve Yamagata (2008) Homojenite Testi ile araştırılmıştır. Değişkenlere yönelik durağanlık sınaması Levin, Lin ve Chu (LLC) (2002) ve Choi (2001) Fisher PP testleri ile analiz edilmiştir. Tahmin modelinin seçimi içinse F Testi uygulanmıştır. Değişen varyans ve otokorelasyon sorununun varlığının tespiti için Rassal Etkiler Modeli İçin Değişen Varyans ve Otokorelasyon testi uygulanmış olup sonrasında, paneldeki değişen varyans ve otokorelasyon sorunlarına çözüm üreten White Period panel standart hataların düzeltilmesi yoluyla da tahminleme gerçekleştirilmiştir.

Yapılan analiz sonucunda, modelin %99 anlamlılık düzeyinde ve açıklama gücünün %34 düzeyinde olduğu belirlenmiştir. Analiz sonucunda, yaşam beklentisi ile istihdam arasında istatistiksel olarak anlamlı ve beklenildiği gibi pozitif yönlü ilişkinin varlığı tespit edilmiştir. Sonuçlara göre, istihdamda yaşanan bir birim artış, yaşam beklentisinde 0.18 birimlik bir artışa yol açmaktadır. Sağlık imkânlarına erişim değişkeni ile yaşam beklentisi arasında anlamlı ve negatif yönlü ilişki tespit edilmiştir. Değişkenler belirlenirken sağlık imkânlarına erişim değişkeni ile yaşam beklentisi arasında negatif

yönlü bir ilişki ortaya çıkması beklenmiştir. Çünkü çalışmada sağlık imkânlarına erişim değişkeni kapsamında temelde çok pahalı veya çok uzak olması sebebiyle kadınların sağlık imkânlarından faydalanamama durumu esas alınmıştır. Dolayısıyla analiz sonuçlarına göre, sağlık imkânlarına erişim değişkeninde yaşanan bir birim artış, yaşam beklentisinde 0.11 birimlik azalışa neden olmaktadır. Ortalama gelir ile yaşam beklentisi arasında beklenildiği gibi istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişki olduğu sonucu ortaya çıkmış fakat ortalama gelirden oluşan bir birimlik artış yaşam beklentisinde oldukça küçük bir artışa (binde bir civarında) neden olmaktadır. Öte yandan çalışmada, incelenen dönemde eğitim ile yaşam beklentisi arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir. Bu sonuçlara bakıldığında incelenen ülkelerde incelenen dönemde yaşam beklentisi üzerinde en çok etkili olan değişkenin istihdam olduğu görülmektedir. İktisadi büyümenin göstergelerinden biri olan istihdam artışı ve ortalama gelirden oluşan artış, sağlık harcamalarına yapılacak harcamalarda da artışa yol açacağı için kadınların yaşam beklentisi üzerinde olumlu etkiye sahip olması beklenen bir durumdur.

Yaşam beklentisi ile ilgili literatürde yapılmış çalışmaların hemen hepsi toplam nüfus üzerinden gerçekleştirilmiştir. Son yıllarda toplumsal cinsiyet çalışmalarının önem kazanması bu konuda literatürde bir eksiklik olduğu izlenimi uyandırmaktadır. Bu bağlamda yapılan çalışmada kullanılan veriler özel olarak kadınlara ilişkin olup, çalışma bulguları da kadınlar kapsamında ele alınmaktadır. Analize tabi olan her bir bağımsız değişken, özellikle kadınların erişim noktasında problemlerle karşı karşıya kaldıkları unsurlar içerisinde seçilmiştir. Gelişmiş ülkeler de dâhil olmak üzere pek çok ülkede kadınların eğitime, istihdama, sağlığa erişimde ikinci planda bulunması, kadınların yaşam beklentisi üzerinde nasıl bir etkisinin olduğu sorusunu akıllara getirmektedir.

Yaşam beklentisi çoğunlukla sağlık araştırmaları kapsamında ele alınan bir olgu olarak öne çıkmasının yanında, bir kalkınma göstergesi olarak düşünüldüğünde sosyo-ekonomik diğer faktörler kapsamında da değerlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle son yıllarda sağlık sektöründe maliyet artışlarıyla beraber yaşanan sağlık imkânlarının erişiminin maddi külfet haline gelmesi bizi insanların gelir durumunu etkileyen faktörler üzerinde durmaya itmiştir. Sağlık imkânlarına erişimin bir külfet haline gelmesi ortalama gelir ve bir anlamda gelir düzeyini belirleyen unsurlar niteliğinde olan eğitim ve istihdam durumu özel olarak değinilmesi gereken bir konudur. Yapılan analiz sonuçlarına bakıldığında; incelemeye dâhil olan ülkelerde belirlenen zaman aralığında seçilen değişkenler içerisinde istihdamın sağlık imkânlarına erişimden daha büyük bir etkiye sahip olması bu seçimin yerinde olduğunu göstermektedir. Özetle kadınların yaşam beklentisinde artış yaşanması için öncelikle imkânlarla erişim noktasında karşılaştıkları engellerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Özellikle çalışma sonucunda en etkili değişken olarak göze çarpan istihdam ve istihdama katılımın bir belirleyicisi olan eğitim imkânlarına erişimde toplumsal cinsiyet eşitliği sağlanmalıdır. Bunun için ülke çapında toplumsal cinsiyet eğitimleri düzenlenmeli, yoksul ailelere yapılan eğitim yardımlarının niteliği geliştirilmeli ve kız çocuklarının okula gitmesini teşvik eden politikaların daha yoğun bir biçimde uygulanması gerekmektedir.

Kaynakça

- Balan, C. ve Jaba, E. (2011). Statistical Analysis of the Determinants of Life Expectancy in Romania. *Romanian Journal of Regional Science*. 5(2). 26-38.
- Baltagi, B. H. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*, the Atrium Southern Gate Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Bayın, G. (2016). Doğuştan ve İleri Yaşta Beklenen Yaşam Sürelerine Etki Eden Faktörlerin Belirlenmesi. *Türkiye Aile Hekimliği Dergisi*. 20(3). 93-103.
- Bilas, V., Franc, S., Bosnjak, M. (2014). Determinant Factors of Life Expectancy at Birth in the European Union Countries. *Coll. Antropol.* 38(1). 1-9.
- Breusch, T., Pagan, A. (1980). The Lagrange Multiplier Test and Its Applications to Model Specification in Econometrics. *Review of Economic Studies*. 47 (1). 239-253.
- Choi, I. (2001). Unit Root Tests For Panel Data. *J. Int. Money And Finance*. 20. 249-272.
- Çiftçi, M. (2008). Kalkınma Göstergesi Olarak Ortalama Yaşam Beklentisine Göre Türkiye'nin AB İçindeki Konumu: Kritikler ve Çok Değişkenli İstatistik Uygulamaları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*. 7. 51-87.
- Ecevit, E. (2013). Türk Cumhuriyetlerinde Yaşam Beklentisinin Belirleyicileri ve Ampirik Bir Analiz. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. 21. 349-363.
- Erdoğan, S., Bozkurt, H. (2008). Türkiye'de Yaşam Beklentisi-Ekonomik Büyüme İlişkisi: ARDL Modeli ile Bir Analiz. *The Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management* 2008. 25-38.
- Hassan, F., Minato, N., Ishida, S., Nor, N. (2016). Social Environment Determinants of Life Expectancy in Developing Countries: A Panel Data Analysis. *Global Journal of Health Science*. 9(5). 105-117.
- Jaba, E., Balan, C., Robu, I. (2014). The Relationship between Life Expectancy at Birth and Health Expenditures Estimated By A Cross-Country and Time-Series Analysis. *Procedia Economics and Finance*. 15. 108-114.
- Levin, A., Lin, C., Chu, C. S. J. (2002). Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite-Sample Properties. *Journal of Econometrics*. 108. 1-24.
- Monsef, A., Mehrjardi, A. (2015). Determinants of Life Expectancy: A Panel Data Approach. *Asian Economic and Financial Review*. 5(11). 1251-1257.
- Pesaran, H. (2004). General Diagnostic Tests For Cross Section Dependence in Panels. *Cambridge Working Papers in Economics Working Paper*. 435.
- Pesaran, M. H. ve Yamagata, T. (2008). Testing Slope Homogeneity in Large Panels. *Journal of Econometrics* 142. 50-93.
- Şahbudak, E., Şahin, D. (2015). Sağlık ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin Analizi: BIRC Ülkeleri Üzerine Bir Panel Regresyon Analizi. *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*. 3(4). 154-160.
- Şahin, D. (2018). Doğumda Yaşam Beklentisinin Belirleyicilerinin Analizi: APEC Ülkeleri Örneği. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*. 11(1). 1-7.
- Tabachnick, B., Fidell, L. (2001). *Using Multivariate Statistics*, Boston: Allyn And Bacon.
- Teker, D., Teker, S., Sönmez, M. (2012). Ekonomik Değişkenlerin Kadın ve Erkeğin Yaşam Süresine Etkisi. *İşletme Araştırmaları Dergisi*. 4(3). 118-126.
- Yumuşak, İ., Yıldırım, D. (2009). Sağlık Harcamaları İktisadi Büyüme İlişkisi Üzerine Ekonometrik Bir İnceleme. *The Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management*. 57-7.

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçerisinde Yaşlılara Yönelik Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler

Geliş Tarihi/Received: 16.03.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 29.08.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

Social Assistance and Torks for Elderly People in the Turkish Social Security System

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 23-40
Pages: 23-40
DOI: 10.32331/sgd.492876

İştar CENGİZ*

ÖZ

Özellikle gelişmiş ülkelerde, tıp ve teknoloji alanındaki ilerlemelerin de etkisiyle, yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranı artmıştır. Sadece sanayileşmiş ülkelerde değil, gelişmekte olan ülkelerde de benzer bir durum yaşanmaya başlanmıştır. Yaşlı ve yaşlılık kavramları tartışmalı bir konudur. Yaşlılık algısı, topluma, zamana, eğitim düzeyine, ekonomik duruma göre değişiklik gösterebileceği gibi, cinsiyete, fizyolojik ve psikolojik duruma göre de değişiklik gösterebilir. Zira bazı toplumlarda yaşlılık olağan bir süreç olarak değerlendirilirken, bazılarında ise bir sorun olarak görülmektedir. Öğretide yaşlanma olgusunun kronolojik, biyolojik, psikolojik ve sosyal yönleri olduğu ve bu bağlamda çok boyutlu bir şekilde meydana geldiği ifade edilmektedir. Kesin bir yaşlılık sınırı belirlemek mümkün değildir. Bireyin biyolojik yaşı, kronolojik yaşından farklılık gösterebildiği gibi, sağlık durumu, cinsiyet, çevre ve çalışma koşulları da biyolojik yaşı olumlu veya olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle yaşlılık için kesin bir başlangıç belirlemek oldukça zordur. Yaşlılık, bireyin bu dönemde çalışma gücünü kısmen veya tamamen kaybedebilmesi nedeniyle, biyolojik bir risk olmanın yanında aynı zamanda bir sosyal risk olarak da kabul edilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Sosyal politika, sosyal yardım, sosyal hizmet, yaşlılık

ABSTRACT

Especially in the developed countries, the influence of the advances in medicine and technology has increased the proportion of the elderly population in the total population. A similar situation has begun to occur not only in industrialized countries, but also in developing countries. Older and older concepts are controversial. The senescence perception may vary according to collecting, time, educational level, economic situation, as well as sex, physiological and psychological status. Because in some societies old age is regarded as an ordinary process and in others it is seen as a problem. It is expressed that chronological, biological, psychological and social aspects of aging in the doctrine are found in this context and they have come into being in a multidimensional manner. It is not possible to determine a precise age limit. Individual's biological age, chronological age can vary, as well as health status, sex, environment and working conditions can affect biological age positively or negatively. For this reason, it is difficult to establish a precise beginning for old age. Old age is considered to be a social risk as well as a biological risk because the individual can lose his / her working power partially or completely in this period.

Keywords: Social policy, social assistance, social work, ageing

Önerilen atıf şekli: Cengiz, İ. (2018). Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçerisinde Yaşlılara Yönelik Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 23-40

* Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, Hukuk Fakültesi,

İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, istarcengiz@hacettepe.edu.tr

GİRİŞ

Sosyal devlet, her geçen gün daha da çoğalan ve karmaşık hale gelen toplumsal sorunların neden olduğu sosyal risklere karşı, devlete vatandaşlık bağıyla bağlı olan bireylerin; refahı, insan onuruna yaraşır asgari yaşam standardı ve sosyal ihtiyaçlarının sağlanması için gerekli önlemleri alarak uygulama yapar. Sosyal devlet uygulamaları ilk olarak Avrupa ülkelerinde uygulanmaya başlamıştır ve asgari yaşam standardı önemli ölçüde temin edilmiştir (Özdemir, 2006: 91). Avrupa'daki sosyal devlet uygulamaları ilk başta sadece yoksullara, kadınlara ve yaşlılara hitap edecek şekilde başlamıştır. Ancak daha sonra ulus devlet anlayışı içinde devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkesi kapsamayı hedef haline getirmiştir. Böylece sosyal devlet toplumun tüm kesimlerini sosyal politika şemsiyesi altına alacak şekilde genişlemiştir (Kesgin, 2006: 66). Sosyal devlet ilkesinin Avrupa ülkelerinin anayasalarına girmesi II. Dünya Savaşı sonrası yıllarda başlamıştır. Türkiye'de ise sosyal devlet kavramı ilk olarak 1961 Anayasasında "*Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan milli, demokratik, laik ve sosyal hukuk devletidir*" şeklinde ifade edilmiştir. 1982 Anayasasının 2. maddesinde de sosyal devlet ilkesi yer almıştır. Anayasanın 10. maddesinde ise; "*Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.*" ifadesi yer almıştır (Ersöz, 2006: 39; Taşçı, 2010: 49; Seyyar, 2006: 37; Şentop, 2006: 44). Ayrıca Anayasanın 60., 61. ve 65. maddelerinde de sosyal devlet olmanın gereği ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir.

Çalışmamızda öncelikle yaşlılık kavramı ele alınacak, sonrasında ise yaşlılara yönelik sosyal yardım ve hizmetlerin neler olduğu ve ülkemizdeki yasal düzenlemeler ve uygulamalar, Almanya ve Fransa örnekleri ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

I- YAŞLILIK KAVRAMI

Özellikle gelişmiş ülkelerde, tıp ve teknoloji alanındaki ilerlemelerin de etkisiyle, yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranı artmıştır. Sadece sanayileşmiş ülkelerde değil gelişmekte olan ülkelerde de benzer bir durum yaşanmaya başlanmıştır (Bilir, 2005: 25). Yaşlı ve yaşlılık kavramları tartışmalı bir konudur. Ancak gelişmiş ülkelerde 65 yaş, yaşlılığın başlangıcı olarak kabul görmektedir. Yaşlılığın başlangıcı olarak 65 yaşın kabul görmesi Almanya'da Bismarck döneminde uygulanan politikalara dayanmaktadır ve diğer ülkeler de bu konuda Almanya'yı takip etmiştir. Bu dönemde birey çalışma hayatından ayrılmakta, sağlık hizmetlerine daha çok ihtiyaç duymakta ve bazı sosyal hizmetlere muhtaç hale gelmektedir. Ancak yine de 65 yaş, bireyin tüm boyutlarıyla yaşlanmış olup olmadığının bir göstergesi değildir (Onur, 2011: 285).

Yaşlılık algısı, topluma, zamana, eğitime düzeyine, ekonomik duruma göre değişiklik gösterebileceği gibi, cinsiyete, fizyolojik ve psikolojik duruma göre de değişiklik gösterebilir. (Kalınkara, 2011: 3). Zira bazı toplumlarda yaşlılık olağan bir süreç olarak değerlendirilirken, bazılarında ise bir sorun olarak görülmektedir (Uyanık, 2017: 69).

Kesin bir yaşlılık sınırı belirlemek mümkün değildir. Dünya Sağlık Örgütü 1970'li yıllarda yayınladığı raporlarda 60 yaşı yaşlılık sınırı olarak kabul ederken son dönemlerde

yayınladığı raporlarda 65 yaşı yaşlılık sınırı olarak kabul etmektedir (Kalıncara, 2011: 3). Dünya Sağlık Örgütü, kronolojik bir ayırım üzerinden hareket ederek yani gün, ay, yıl cinsinden yaşlılığı tanımlamaktadır (Seyyar, 2008: 617). Ancak bireyin biyolojik yaşı, kronolojik yaşından farklılık gösterebildiği gibi, sağlık durumu, cinsiyet, çevre ve çalışma koşulları da biyolojik yaşı olumlu veya olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle yaşlılık için kesin bir başlangıç belirlemek oldukça zordur (Arpacı, 2005: 17; Seyyar, 2008: 617). Dünya Sağlık Örgütü'nün yeni yaş dilimlerine göre; 0-17 yaş arası ergen, 18-65 yaş arası genç, 66-79 yaş arası orta yaş ve 80-99 yaş arası yaşlı olarak tanımlanmaktadır (<http://www.who.int/> (erişim 10.08.2018), Dünya Sağlık Örgütü tarafından benimsenen önceki yaş dilimleri için bkz. Uyanık, 2017: 71).

Yaşlılık, bireyin bu dönemde çalışma gücünü kısmen veya tamamen kaybedebilmesi nedeniyle, biyolojik bir risk olmanın yanında aynı zamanda bir sosyal risk olarak da kabul edilmektedir (Seyyar, 2011: 378). Öğretide yaşlanma olgusunun kronolojik, biyolojik, psikolojik ve sosyal yönleri olduğu ve bu bağlamda çok boyutlu bir şekilde meydana geldiği ifade edilmektedir (Caniklioğlu, 2006: 196; Kalıncara, 2011: 8-9).

Yaşlılık olgusu sosyal politikanın dar ve geniş anlamları bağlamında ele alınabilir. Dar anlamda sosyal politika içinde yaşlılık, çalışma hayatı bağlamında ele alınmakta “sosyal sigorta”nın içinde “emekli sigortası” olarak değerlendirilmektedir. Geniş anlamda sosyal politika içinde yaşlılık ise çalışma hayatı dışında kalan yaşlılara yönelik “sosyal yardımlar” ve “sosyal hizmetler”i kapsamına almaktadır (Koray, 2008: 33; Talas, 1992: 15). Geniş anlamda sosyal politikanın amaçları arasında; toplumun refah seviyesini yükseltmek, muhtaç ve güçsüz kimselerin toplum içinde korunması ve gelir dağılımını adaleti sarsmayacak şekilde gerçekleştirmek bulunmaktadır (Şenkal, 2011: 26; Ersöz, 2011: 50; Tuna & Yalçıntaş, 1999: 27-28; Aysan, 2006: 61; Tokol, 2000: 1-2). Sosyal politika ister dar anlamda ister geniş anlamda ele alınsın yaşlılık ve yaşlı insanların toplumun bir parçası olmaları sosyal politikanın en temel konularından bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira yaşlı bireyler, şayet herhangi bir sosyal güvenlik sisteminin içine de dâhil değillerse, başta sağlık ve ekonomik durumları söz konusu olmak üzere birçok sosyal sorunla karşılaşabilir ve bunlar karşısında aciz kalabilirler (Altan, 2004: 163).

Öğretide yaşlıların en sık karşılaştığı psiko-sosyal, ekonomik ve tıbbi sorunlar şu şekilde sıralanmaktadır (Seyyar, 2006: 193):

- Fiziksel güçten düşme ve emeklilik gibi ihtiyari veya gayri ihtiyari sebeplerden dolayı mesleki ve toplumsal fonksiyonlarından ayrılma,
- Sosyo-ekonomik statü kaybına uğrama,
- Sosyal etkileşimden mahrum olma ve toplumdan kısmen veya tamamen uzaklaşma veya dışlanma,
- Aile fertlerinden kopma, yalnızlığa ve içine kapanmaya itilmenin bir sonucu olarak kendini lüzumsuz ve faydasız hissetme ve psiko-sosyal sorunların ve bunalımların içine sürüklenme,
- Özellikle sakatlanmalarda veya ileri yaşlılıkta başkalarına sürekli olarak bağımlı olma ve değişik derecelerde sürekli olarak bakım ihtiyacı duyma.

II- YAŞLILARA YÖNELİK SOSYAL YARDIM VE HİZMETLER

Değişen aile yapısının beraberinde yeni sosyal riskler (özellikle tek ebeveynli aileler, ortalama ömrün uzaması, yaşlı nüfusun artması gibi sorunlar) getirmesi, sosyal devletin bu sorunlara tatmin edici çözümler sunması gereğini ortaya çıkarmıştır (Özdemir, 2007: 292). Modernleşme geleneksel aile yapısındaki bazı işlevlerin kaybolmasına neden olurken, bazı işlevlerin de değişmesine neden olmuştur. Kültürel değişim sonucunda aile yerine, birey ön planda yer almaya başlamıştır. Bu dönemde geniş ailenin yerini çekirdek aile almıştır. Ancak çekirdek aileler dahi varlıklarını korumakta zorlanmakta ve sosyal görevlerini yerine getirememektedirler. Bunun sonucu olarak da özellikle çocuklar ve yaşlılar ihtiyaç duydukları bakımdan ve gözetimden mahrum kalmaktadırlar. Ailenin etkinliğinin azaldığı bu alanda başka kurumlar yer almaya başlamıştır (Çelik, 2010: 26-27; Duman, 2012: 20-23, 41). Devlet, bu boşluğu yaşlılarla ilgili sosyal politikalar üretmekle doldurmaya çalışmaktadır. 1982 Anayasasının “*Ailenin korunması*” kenar başlıklı 41. maddesine göre; “*Aile, Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır (f.1). Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır; teşkilâtı kurar (f.2).*” O halde ailenin yoksulluğa düşmesinin önlenmesi, sosyal devletin görevleri arasında yer almaktadır (Üçışık, 2013: 75-76).

I. ve II. Dünya Savaşları nüfus yapısı üzerinde çok büyük etkiler yaratmıştır. Çok sayıda genç ve yetişkin hayatını kaybetmiş ve savaş sonrası dönemde de nüfusun kendini yenilemesi için uygun şartlar oluşmamış, gelişmiş ülkelerde doğum oranları düşük kalmıştır. Doğum ve ölüm oranlarının düşük olması nedeniyle nüfus yapılarının olumsuz etkilenmesini engellemek isteyen ülkeler özellikle yaşlılara yönelik sosyal politikalar uygulamaya başlamışlardır. Nüfus yapısı yaşlı olan ülkelerin ekonomik yönden gelişmiş ülkeler oldukları görülmektedir. Çalışma hayatından yüksek oranda kopan yaşlı nüfus beraberinde bağımlı nüfus sorununu getirmektedir (Altan, 2004: 267, 271-272; Murat, 2003: 78).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Türkiye tarafından 1949 yılında kabul edilmiştir. Bildirgeye göre; “*Aile, toplumun, doğal ve temel unsurudur, toplum ve devlet tarafından korunur.*” (m.16/3); “*Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.*” (m.22); “*Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir.*” (m.25/1).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1991 tarihinde kabul edilen yaşlı ilkelere göre; hükümetler aşağıdaki ilkeleri mümkün olduğunca ulusal programlarına dâhil etmeye çalışır;

Bağımsız Yaşam

1. Yaşlı bireyler; aile yardımı, toplumsal destek veya gelir desteğiyle veya kendi çabalarıyla yeterli yiyecek, su, barınak, giyecek ve sağlık hizmetlerine erişebilmelidir.
2. Yaşlı bireyler çalışma fırsatına veya gelir getirici diğer fırsatlara sahip olabilmelidir.
3. Yaşlı bireyler işgücünden ne zaman ve ne kadar sürede çekileceğine dair karar alma süreçlerine katılabilmelidir.
4. Yaşlı bireylerin uygun eğitim ve öğretim programlarına erişimi olmalıdır.
5. Yaşlı bireyler, kişisel tercihlerine ve farklı kapasitelere göre uyarlanabilir ve güvenli ortamlarda yaşayabilmelidir.

Katılım

6. Yaşlı bireyler toplumun bir parçası olarak kalmalı, refah düzeylerini doğrudan etkileyen politikaların hazırlık ve uygulama süreçlerine aktif olarak katılmalı; bilgi ve becerilerini genç kuşaklarla paylaşmalıdır.
7. Yaşlı bireyler kamuya hizmet etmek için gerekli fırsatları takip edebilmeli veya bu fırsatları bizzat oluşturabilmeli, kendi çıkarları ve yeteneklerine uygun konumlarda gönüllü olarak görev alabilmelidir.
8. Yaşlı bireyler, yaşlı odaklı hak arama girişimleri başlatabilmeli veya dernek kurabilmelidir.

Bakım

9. Yaşlı bireyler her toplumun kültürel değerler sistemine uygun biçimde aile içi ve toplumsal bakım ve korumadan yararlanmalıdır.
10. Yaşlı bireyler, en iyi bedensel, zihinsel ve duygusal refah düzeyini korumalarına veya bu düzeye ulaşmalarına katkı sağlayacak veya hastalık başlangıcını önleyen veya geciktiren sağlık hizmetlerine erişebilmelidir.
11. Yaşlı bireyler bağımsızlık, sosyal koruma ve bakım düzeylerini iyileştirebilmek için sosyal ve hukuki hizmetlere erişebilmelidir.
12. Yaşlı bireyler, insani ve güvenli bir ortamda sosyal koruma ve rehabilitasyonun yanı sıra sosyal ve zihinsel uyarımlar sunan kurumsal bakım hizmetlerinden uygun düzeyde yararlanabilmelidir.
13. Yaşlı bireyler herhangi bir barınak, bakım veya tedavi merkezinde kalmaları halinde tüm insan hakları ve temel özgürlüklerden yararlanabilmeli; haysiyet, inanç, gereksinim ve mahremiyetlerine mutlak saygı gösterilmeli ve kendi yaşam kaliteleri ve bakımları üzerinde söz sahibi olabilmelidir.

Kendini Gerçekleştirme

14. Yaşlı bireyler, potansiyellerini tam olarak geliştirebilmek için fırsatları takip edebilmelidir.
15. Yaşlı bireyler toplumun eğitimsel, kültürel, manevi ve eğlence odaklı kaynaklarına erişim imkânına sahip olabilmelidir.

İtibar

16. Yaşlı bireyler bedensel veya zihinsel istismardan uzak, itibar ve güven içinde yaşayabilmelidir.
17. Yaşlı bireyler yaş, cinsiyet, ırk veya etnik köken, engellilik veya diğer durumları gözetilmeksizin adil muamele ve ekonomik katkılarından bağımsız olarak değer görmelidir.

III- YAŞLILARA YÖNELİK SOSYAL YARDIM VE HİZMETLER KONUSUNDA ALMANYA VE FRANSA UYGULAMALARI

Bakıma muhtaç kişiler, Alman Sosyal Yardım Kanunu'na göre hastalık veya sakatlığa bağlı olarak hayatlarını kendi kendilerine idame ettiremeyen insanlar olarak belirtilmiştir. Bakım Sigortası Kanunu 1995 yılında yürürlüğe girmiş ve bakıma muhtaçlık ifadesi bu belgede yer almıştır. Kanunda akli, bedeni, ruhi dengesi yerinde olmayan, bu nedenle hasta veya sakat olmalarına bağlı olarak günlük yaşamlarını sürdürme noktasında yardıma veya desteğe ihtiyacı olan kimseler “*muhtaç*” olarak tanımlanmıştır (Seyyar, 2006: 204; ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. Caniklioğlu/Ünal, 2011: 2267-2297). Almanya’da kurumsal bakım ve aile desteğinin bir arada olduğu “*karma bakım modeli*” benimsenmiştir. Alman sosyal yardım hukukuna göre; sosyal bakım, sosyal yardıma göre daha ön planda yer almaktadır. Sağlanan sosyal hizmetler, muhtaç durumdaki hak sahibinin özel gereksinimleri, istekleri ve becerileri kişisel özelliklerine göre sunulmaktadır. Sosyal yardım ise daha çok “*son çare*” olarak uygulanmaktadır ve sadece başvuru yapmak yeterli olmamaktadır. Yaşlılık ve işgücü kaybı gibi durumlar hariç, sosyal yardım yapılabilmesi için gerekli şartlar sağlanmış olmalıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki sosyal yardımlar öncelikle nakdi yardım şeklinde yapılmaktadır (Karabulut, 2011: 136).

Muhafazakar refah modelini benimseyen Fransa’da ailenin temel sorumluluğu olarak görülen yaşlı bakımı gün geçtikçe artan bir şekilde devlet ile aile arasında paylaşılmaya başlanmıştır. Muhtaç kimselere, sosyo-ekonomik duruma ve çalışma hayatındaki etkinliğe bağlı olarak sosyal güvenlik sisteminin içinde sosyal yardım ve sosyal hizmet sağlanmaktadır. Fransa’da yaşlı bakımı 1997 yılından “*özel bakım yardımı*” adı altında gerçekleştirilmektedir. Ancak özel bakım yardımına hak kazanabilmek için belirli bir gelir seviyesini ve bakım şartlarını karşılamak gerekmektedir. Özel bakım yardımı ilgili idari bölgenin seçilmiş en üst merci tarafından ve belirlenen bir miktarda yardım türüne göre yapılmaktadır. Eğer yaşlıya evde bakım uygulaması yapılacaksa özel bakım yardımı bakıcıların masraflarını da karşılamaktadır. Yaşlının kurumsal bakım altında olması gerekiyorsa bu yardım barınma harcamalarını da karşılamaktadır (Kaufmann, 1999: 10). Fransız sosyal güvenlik sistemi ikili bir yapıya sahiptir. Sürekli işsizler ve çalışabilecek durumdaki yoksullar için oluşturulan sosyal sigortalar ile engelliler, yaşlılar, sakatlar ve engelli çocuğu olan aileler için yapılan sosyal yardımlar bu yapının özünü oluşturmaktadır. 1988 yılının sonlarında uygulanmaya başlanan “*asgari gelir desteği*” yalnız ebeveynler, dullar, engelliler, engelli aileleri ve toplumsal bütünleşme yardımlarından yararlanma koşullarını karşılamayan yoksullar için düşünülmüştür. Engelli, yaşlı, sakatlık ve çocuk yardımı gibi uygulamalara rağmen tüm ülke çapında ve yoksulluk sınırı altında kalan herkesi kapsayan bir sosyal yardım mekanizması henüz mevcut değildir (Erdem, 2006: 7). O halde Fransa’da yaşlılar için bir sosyal yardım mekanizmasının geçerli olduğu ve asgari gelir desteği şeklinde özel bir uygulama ile yaşlıların desteklendiği söylenebilecektir.

IV- YAŞLILARA YÖNELİK SOSYAL YARDIM VE HİZMETLER KONUSUNDA TÜRKİYE UYGULAMASI

A- Türkiye’de Yaşlılara Yönelik Sosyal Yardım ve Hizmetlerin Tarihsel Gelişimi

Osmanlı Devleti döneminde sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları dini emirler ve dini emirlere aykırı olmayan geleneksel yapılar üzerinden işlemekteydi. Bu bağlamda zekât, fitre, adaklar, kurban ve kefaretle, diğer sadaka türleri ile sosyal yardım ve hizmetler de Osmanlı Devleti döneminde sık başvurulan bir yöntemdi (Dilik, 1971: 9).

Bu yöntemler içerisinde ön plana çıkan “vakıflar” idi. Sosyal yardım ve hizmetler açısından “avarız vakıfları” bu dönemde özellikle ön plana çıkmıştır. Avarız vakıfları, mahalle sakinleri tarafından biriktirildikten sonra mahalledeki caminin imamına teslim edilmekle oluşan ve “avarız akçası” denilen bir sandık üzerinden yapılan sosyal yardımlaşma yöntemidir. Bu yöntemle avarız vakıfları, arıza, sel, yangın, hastalık, ölüm, fakirlik ve diğer zaruretler bağlamında işleyen bir vakıf türü olarak ön plana çıkmaktadır (Kazıcı, 1995: 94; Çengelci, 1998: 8; Öztürk, 1983: 85). Bu bağlamda vakıfların sosyal yardım ve hizmetler sağlamak suretiyle toplumdaki sosyal adaletin teminine aracılık yaptığı görülmektedir.

Osmanlı Devleti döneminde sosyal yardım ve hizmetler açısından vakıf uygulaması yanında bir de ahilik sistemi bulunmaktadır. Vakıflar genel olarak toplumda yardıma ve hizmete muhtaç olanlara yönelirken, ahiler de yardıma ve hizmete muhtaç olan çalışan kesime yönelik bir kurum olmuştur (Ahilik kurumu ile ilgili olarak detaylı bilgi için bkz. Ateş, 1982: 74; Kala, 1994: 1; Ekinci, 1989: 27-28; Ergin, 1995: 41; Çağatay, 1981: 103; Solak, 1997: 74).

Vakıf ve ahilik sistemi Tanzimat Fermanı ile önemini ve etkinliğini kaybetmeye başlamıştır. Bir görüş uyarınca; Osmanlı Devleti döneminde modern anlamda sosyal yardım ve sosyal hizmet açısından ilk hamle 1808 tarihli “*Sened-i İttifak*” tır. Zira Sened-i İttifak, Padişah ile ayan arasında olmasına rağmen, yoksulların korunmasını devletin temel görevleri arasında saymıştır (Saran, 1990: 229). Farklı bir görüş ise; Osmanlı Devleti’nde 19. yüzyıl içinde sosyal yardım ve hizmetlerin geleneksel yapı içerisinde devam ettiğini, çünkü 19. yüzyıl Avrupası’ndaki modern anlamda sosyal yardım ve hizmetlerin daha çok işçi hareketleri çerçevesinde şekillendiğini, halbuki Osmanlı Devleti’nde bu dönemde işçi sınıfı bulunmadığını ifade etmektedir (Özbek, 2000: 112; Özbek, 2006: 31).

1895 yılında “*Dilenciliğin Yasaklanmasına Dair Tüzük*” çıkarılmış ve yine aynı yıl “*Darülaceze Nizamname-i Dahilisi*” kurulmuştur. Buna göre; sokaklarda dilencilik yapan erkek ve kadınlarla, İstanbul ahalisinden veya sonradan göçenlerden olup, yeri yurdu ve kimsesi olmamasından dolayı sokaklarda yatıp kalkan sakat veya kendisine bakamayacak derecede kudretsiz bulunanlar polis tarafından tespit edilip Darülaceze’ye gönderilecektir. Darülaceze’ye kabul için de bazı şartlar öngörülmüştür (konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Çengelci, 70).

1910 yılında çıkarılan “*Muhtacin Maaşatı Hakkında Kanun*” da ise; Osmanlı Devleti tebaasından olan, hiç bir geçim kaynağı olmayan, şer’an kendisine bakmakla yükümlü

kimsesi bulunmayan, çalışamayacak derecede yaşlı ve malul veya yetim olanlara sosyal yardım yapılmasına yönelik bir hüküm yer almıştır. Devletin maaş bağlama yükümlülüğü altına girmesi, yoksullara yönelik modern anlamdaki sosyal yardım uygulaması açısından dikkat çekicidir (konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Özbek, 2000: 92).

Bu dönemde Eytam Sandıkları çeşitli sebeplerle yakınlarını kaybetmiş ve bundan dolayı kimsesiz kalan çocuklara yönelik maddi ihtiyaçları karşılamak için kurulan bir kurumdur. 1894 tarihli “*İnfak-ı Muhtacin-i Eytam ve Eramil-i İlmiye Nizamnamesi*” adlı Nizamname ise eytam sandıklarına bağlı bir nizamnamedir. Bu Nizamnameye göre iki temel aşama vardır;

i- Sandıktan maaş talebinde bulunan dul ve yetimlerin vereseleri incelenerek, üzerlerinde emlak veya diğer bir şekilde gelir getiren bir şey olup olmadığı ortaya çıkarılacaktır,

ii- Herhangi bir gelirleri olmadığı anlaşıldığında, sandığın durumu da maaş bağlamaya yetecek durumda ise bu kişilere maaş tahsis edilecektir (Kala, 1994: 32).

Dar-ül Eytamlardaki öncelikli görev, bu tarz çocukları tespit etmek ve barınmalarını sağlamaktır. Çocuklar 13 yaşlarına kadar burada kalmaktaydılar (Özbek, 2006: 76). Darüleytamlar 1915 yılında kabul edilen Evlad-ı Şüheda Vergisi ile finanse edilmişlerdir. Trablusgarp ve Balkan Savaşları'nın sonrasında artan şehit çocuklarının korunmasına yönelik bir kurumdur. 1917 tarihinde yayımlanan geçici talimatnamede Darüleytamlar'ın amacı; şehit çocuklarını ve yetimleri talim ve terbiye etmek, vatan için yararlı olacak şekilde yetiştirmek bunu gerçekleştirebilmek için de çocukların dini ve vatani hislerini artırmak ve kabiliyetlerine göre ülkenin ihtiyacı olan sanayi dallarında teorik ve pratik olarak eğitim vermek şeklinde belirtilmiştir (Müezzinoğlu, 2012: 401-402).

Himaye-i Etfal Cemiyeti'de Darüleytamlar gibi şehit düşenlerin çocukları ile ilgilenmek üzere I. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmıştır. 13 yaşına kadar çocuklara hizmet vermekte olan Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin amaçları;

- Yatılı okulların geliştirilmesi,
- Hastane ve sanatoryum inşa edilmesi,
- Fakir ve hasta çocukların tedavi ettirilmesi,
- Oyun alanları yaptırmak,
- Özürlü çocukların bakımını sağlamak,
- Çalışan kadınların çocukları için gündüz bakımevleri kurmak,
- Fakir çocuklar için belirli okullarda öğle yemeği vermek,
- Doğum öncesi ve sonrası yapılması gerekenler konusunda yayın yapmak şeklinde sıralanmaktadır (Acar, 2005: 11).

1868 yılında Tuna Valisi kimsesiz çocukların korunması ve yetiştirilmesi amacıyla Islahhane açmıştır. Buraya alınmak için temel şart olarak annesi ve babasız olmak gerekli

görülmüş, ancak anne ve baba hayatta olmasına rağmen çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi konusunda anne baba fakirlik sebebiyle aciz kalıyorsa çocuklar kabul edilmektedir. Darüşşafaka'da ise “*babası olmamak*” önceliktir. Darüşşafaka babası olmamak, sosyal ve ekonomik anlamda zorlukta olmak ve başarılı bir çocuk olmak şartıyla çocukları okutmak ve topluma kazandırmak amacıyla kurulmuştur (Çengelci, 67).

Türk Kızılay'ı (Kuruluştaki adıyla Hilal-i Ahmer Cemiyeti) 11 Haziran 1868'de Mecruhin ve Marday-ı Askeriye İmdat ve Muavenet Cemiyeti adıyla kurulmuştur. Modern anlamda sosyal yardım ve hizmetler ile ilgili bir kurum olan Hilal-i Ahmer Cemiyetinin başlangıçta kuruluş amacı savaş yaralarına bakmak, ordunun sağlık teşkilatını tamamlayıcı işlevler üstlenmektir. Ancak savaşlar sonrasındaki muhacirler meselesi, salgın hastalıklar, açlık ve yoksulluk gibi diğer sosyal sorunlar, Cemiyet'in ilgi alanına girmiştir (Özbek, 79).

B- Türkiye'de Yaşlılara Yönelik Sosyal Yardım ve Hizmetler Hakkında Yasal Durum

1982 Anayasası'nın 2. maddesine göre; “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.*” Anayasada geçen “sosyal hukuk devleti” ifadesinin içine yaşlılara yönelik sosyal yardım ve hizmetler de girmektedir.

Anayasa'nın 5. maddesinde ise; “*Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*” ifadesiyle “sosyal devlet” vurgusu yinelenmiştir. Ayrıca devleti, bu amacı gerçekleştirmeyi engelleyen her türlü maddî ve manevî engeli ortadan kaldırmakla görevlendirmiştir. Bu manada, yaşlı bireylerin karşılaştıkları sorunlara çözümler bulmak da devletin görevleri arasındadır.

Anayasa'nın “*Kanun Önünde Eşitlik*” ile ilgili 10. maddesinin 1. fıkrasında; “*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.*” denilerek vatandaşlar arasında, kanun maddesinde sayılan farklılıklar nedeniyle herhangi bir ayırım yapılamayacağı belirtilmiştir. Bu nedenle devlet sosyal hizmet ve yardım sunarken de bu ilkeye sadık kalmalı ve tüm vatandaşları kapsayıcı sosyal politikalar üretmelidir. Yine aynı maddenin ek fıkrasında; “*Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler Eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.*” ifadesiyle söz konusu “dezavantajlı gruplar” ile alakalı olarak uygulanacak ve “*pozitif ayrımcılık*” kapsamında sayılması gereken sosyal politikaların eşitliği bozmayacağı vurgulanmıştır. Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere kanun koyucu yaşlıları da bu kapsamda değerlendirmektedir. “*Çalışma hakkı ve ödevi*” ile ilgili düzenlemenin yapıldığı Anayasanın 49. maddesinde; “*Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak*

için gerekli tedbirleri alır.” ifadeleriyle yaşlıların çalışma hayatında karşılaşılabileceği ayrımcılıklara ve her türlü engele karşı yaşlıların çalışma hakkını koruyucu önlemler alma görevi de devletin yükümlülükleri arasındadır. Anayasanın 50. maddesinde ise “Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” düzenlenmiştir. Madde hükmünde “Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedenî ve ruhî yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.” ifadeleriyle yaşlı insanlar özellikle zikredilmiş ve onların güç ve kabiliyetleri üstünde işlerde çalıştırılmaması gerekliliği belirtilmiştir.

“Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” ile ilgili Anayasa’nın 56. maddesinde; “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir.” ifadeleri geçmektedir. Yaşlılar da Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olma özelliklerini sürdürdüklerinden, “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak”, “bedensel ve ruhsal sağlıklarını korumak” ve “sağlık kuruluşlarından yararlanmak” da onların haklarındadır.

Anayasa’nın 60. maddesinde “sosyal güvenlik hakkı” düzenlenmiştir. “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” denilerek bütün vatandaşların sosyal güvenlik kapsamı altına alınması, sosyal devlet anlayışı ile devletin yükümlülükleri arasına alınmıştır. Bu bağlamda yaşlılar da sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Kanun koyucu sadece sosyal güvenlik hakkını tüm vatandaşlara vermekle kalmamış, daha da ileri giderek “sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler” ile ilgili ayrıntılı düzenleme yapmıştır. Anayasanın 61. maddesinde; “Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.” ifadeleriyle “dezavantajlı grupları” ayrıntılı olarak belirtmiş ve bu gruplarla ilgili sosyal yükümlülükleri de belirlemiştir. Söz konusu maddede yaşlılar, bir defa daha özel olarak vurgulanmıştır. Böylelikle, yaşlıların karşılaştıkları sosyal sorunlara çareler bulmak, bir başka deyişle sosyal yardım ve hizmetleri ulaştırmak da yine devletin sorumlulukları arasında görülmektedir.

Anayasa’nın ilgili maddelerinin devlete yüklediği görevler çerçevesinde, TBMM tarafından, sosyal devlet olmanın bir gereği olarak 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun çıkartılmıştır. Söz konusu Kanun’un 1. maddesinde “Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık haktan yararlananlar ile uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı

olunması gereken bir işte çalışanlar veya nafaka bağlanmış veya nafaka bağlanması mümkün olanlar hariç olmak kaydıyla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilen 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarına, muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (1.620) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır. Birinci fıkra kapsamına girenlerden, her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden fazla olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olan kimseler muhtaç kabul edilemez ve kendilerine aylık bağlanamaz. 65 yaşın tespitinde, doğum tarihlerinde yapılmış düzeltmeler nazara alınmaz.” yasal düzenlemeleriyle, yaşlı ve muhtaç kişilerin hiçbir sosyal güvenceleri olmasa bile düzenli bir gelir elde etmesi devlet tarafından öngörülmüştür.

1983 yılında çıkarılan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile 2011 yılına kadar “*Ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde olan özel ihtiyaç gruplarının (aile, çocuk, sakat, muhtaç yaşlı ve diğer kişiler) ihtiyaçlarının karşılanmasını, çeşitli sorunların önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını, hayat standartlarının iyileştirilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü olarak mahalli ve ulusal düzeyde planlama, yönetim ve denetleme*” faaliyetlerini sürdüren Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kanunu, 2011 yılında “633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile Sosyal Hizmetler Kanunu adını almış, yine aynı düzenleme ile “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” kapatılmış, Bakanlık bünyesinde, “Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü” kurulmuştu. Ancak 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin pek çok hükmü mülga olmuştur. Zira Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleşmiş, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” ana hizmet birimleri arasına alınmıştır.

633 sayılı KHK'nın pek çok hükmü 703 sayılı KHK ile kaldırılmadan önce 633 sayılı KHK'nın 2 maddesinin (d) bendinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın görevleri arasında; “*Özürlülerin ve yaşlıların her türlü engel, ihmal ve dışlanmaya karşı toplumsal hayata ayrımcılığa uğramadan ve etkin biçimde katılmalarını sağlamak üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek, özürlülere yaşlılara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak*” hükmü yer almaktaydı. KHK'nın ilgili maddesinden de açıkça anlaşılacağı üzere, yaşlıların toplumsal hayatla bütünleşmesini engelleyen her türlü engeli ortadan kaldırmak, gerekli kurumları kurmak ve işlerliğini sürdürmek görevleri bakanlığın sorumluluk alanına dâhil edilmişti. Böylelikle, yaşlıların ihtiyaç duyduğu sosyal yardım ve hizmetleri kamu adına yaşlılara ulaştırmak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın görevleri arasında yer aldığı belirtilmiştir. Yine aynı kanun maddesinin devamında; “*Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yürütülen sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin, belirlenen ilke, usul ve standartlar çerçevesinde denetimini yapmak.*” ve “*Sosyal hizmetler ve yardımlar alanındaki uluslararası gelişmeleri ve faaliyetleri izlemek, bunlara katkı vermek ve yürütülecek çalışmalarda yararlanmak*

üzere değerlendirmek, bu alanda taraf olduğumuz uluslararası sözleşme ve anlaşmaların ulusal düzeyde uygulanmasını sağlamak” ifadeleri ile ilgili Bakanlığa sosyal hizmet ve yardımlar ile alakalı çok geniş yükümlülükler yüklenmişti. Nihayet “Hizmet birimlerini” düzenleyen 6. maddede “Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü” adı altında bir birim olduğu da belirtilmişti. Söz konusu birimin görevleri ise aynı kanunun 10. maddesinde;

- a) Bakanlığın engellilere ve yaşlılara yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmek.
- b) Engelliliğin önlenmesi ile engellilerin eğitimi, istihdamı, rehabilitasyonu, ayrımcılığa uğramadan insan haklarından yararlanarak toplumsal hayata katılmaları ve diğer konularda ulusal düzeyde politika ve stratejilerin belirlenmesi çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek.
- c) Engellilerin sorunlarını ve çözüm yollarını araştırmak, bu konuda uygulamanın geliştirilmesine yönelik öneri ve programlar hazırlamak ve uygulamak.
- ç) Engellilerle ilgili konularda inceleme ve araştırmalar yapmak, projeler hazırlamak ve uygulamak.
- d) Münhasıran engellilere tanınan haklar ve sunulan hizmetlerden yararlanmada kullanılmak üzere hazırlanan engelli kimlik kartlarına ilişkin işleri yürütmek.
- e) Yaşlılara yönelik sosyal hizmetlere ilişkin olarak ulusal düzeyde politika ve stratejilerin belirlenmesi çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek.
- f) Yaşlılara sunulan sosyal hizmet modellerini geliştirmek.
- g) Yaşlıların ve bakıma muhtaç engellilerin, yaşamlarını evlerinden ve sosyal çevrelerinden ayrılmadan sürdürebilecekleri sosyal desteklerin verilmesi için gerekli mekanizmaları kurmak, var olanları standardize etmek, uygulamaları takip etmek ve denetlemek.
- ğ) Yaşlıların toplumla bütünleşmesine, statü ve rollerinin yeniden kazanımına, işlevlerinin artırılmasına, boş zamanlarının etkili bir biçimde değerlendirilmesine ilişkin mekanizmalar oluşturmak.
- h) Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişilerce engellilere ve yaşlılara yönelik yürütülen sosyal hizmet faaliyetlerine ilişkin ilke, usul ve standartları belirlemek ve bunlara uyulmasını sağlamak.
- ı) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.” şeklinde tanımlanmıştı.

“Kamu Kurum ve Kuruluşları Bünyesinde Açılacak Huzurevlerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkındaki Yönetmelik” ise yine 2828 sayılı SHÇEK Kanunu’nun 34. ve 35. maddeleri doğrultusunda oluşturulmuştu (1983 yılında çıkarılan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile faaliyetlerini sürdüren Sosyal

Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kanunu, 2011 yılında “633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile Sosyal Hizmetler Kanunu adını almış, yine aynı düzenleme ile “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” kapatılmış, Bakanlık bünyesinde, “Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Ancak 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin pek çok hükmü mülga olmuştur. Zira Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleşmiş, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” ana hizmet birimleri arasına alınmıştır).

Yönetmeliğin amacı 1. maddede; “*Bu Yönetmeliğin amacı, kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde açılacak huzurevlerinin açılış, çalışma, fiziki şartlar, personel şartları, teftiş ve denetim işlem ve esaslarını mevcut mevzuata uygun bir şekilde belirlemek, çağdaş anlayış ve şartlara uygun düzeyde hizmet vermelerini sağlamaktır.*” olarak ifade edilmiştir. Yönetmeliğin 4. maddesinde yaşlı; “*sosyal veya ekonomik yönden yoksunluk içinde, korunmaya bakıma ve yardıma muhtaç yaşlı statüsündeki kişi*” şeklinde tanımlanmıştır.

2008 tarih ve 26960 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “Yaşlı Hizmet Merkezlerinde Sunulacak Gündüzlü Bakım ile Evde Bakım Hizmetleri Hakkında Yönetmelik” ile yaşlının durumuna bağlı olarak “evde bakım hizmeti” veya “gündüzlü bakım hizmeti” verilmektedir. Yönetmeliğin amacı 1. maddede; “*Bu Yönetmeliğin amacı; huzurevi bakımını tercih etmeyen yaşlılar için gündüzlü bakım ve evde bakım hizmetlerinin niteliğini ve bu hizmetleri yerine getiren birim ve personele ilişkin usul ve esasları belirlemektir.*” olarak ifade edilmiştir. Kapsamı ise 2. maddede; “*Bu Yönetmelik, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişilerinince açılacak yaşlı hizmet merkezleri tarafından yaşlılara verilecek gündüzlü bakım ile evde bakım hizmeti faaliyetlerini kapsar.*” denilerek sınırlandırılmıştır. Yönetmeliğin 4. maddesine göre yaşlı; “*Sosyal, fiziksel ve psikolojik desteğe ihtiyaç duyan akıl ve ruh sağlığı yerinde olan altmış yaş ve üzerinde olup, bulaşıcı hastalığı ile herhangi bir engeli bulunmayan kişiyi*”, evde bakım hizmeti birimi; “*Akıl ve ruh sağlığı yerinde olan, tıbbi bakıma ihtiyacı olmayan ve herhangi bir engeli bulunmayan yaşlının bakımı ile ilgili olarak hane halkının tek başına veya komşu akraba gibi diğer destek unsurlarına rağmen yetersiz kaldığı durumlarda yaşlılara evde yaşamlarını devam ettirebilmeleri için yaşam ortamlarının iyileştirilmesi, günlük yaşam faaliyetlerine yardımcı olunması amacıyla sunulan sosyal, fiziksel, psikolojik destek hizmetlerini yürüten birimi*”, gündüzlü bakım hizmeti birimi; “*Yaşamını evde ailesi, akrabalarıyla veya yalnız sürdüren sağlıklı yaşlılar ile demans, Alzheimer gibi hastalığı olan yaşlıların yaşam ortamlarını iyileştirmek, boş zamanlarını değerlendirmek, sosyal, psikolojik ve sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında yardımcı olmak, rehberlik ve mesleki danışmanlık yapmak, kendi imkânlarıyla karşılamakta güçlük çektikleri konular ile günlük yaşam faaliyetlerinde destek hizmetleri vermek, ilgilerine göre faaliyet grupları kurarak sosyal faaliyetler düzenlemek suretiyle sosyal ilişkilerini zenginleştirmek, aktivitelerini artırmak ve gerekli olduğu zamanlarda aileleri ile dayanışma ve paylaşma sağlanarak yaşlının yaşam kalitesinin artırılması amacıyla sunulan hizmetleri yürüten birimi*” ifade etmektedir.

C- Türkiye’de Yaşlılara Yönelik Sosyal Yardım ve Hizmetlerin Uygulanması

i) Sosyal Yardımlar

1976 yılında kabul edilen “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında” 2022 Sayılı Kanunda yer alan ifadelerden kanun koyucunun yaşlı bakımı sorumluluğunu öncelikle aileye yüklemiş bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu kanuna dayanarak, muhtaçlığını, il ve ilçe idare kurumlarından edinecekleri belge ile kanıtlayan ilgili vatandaşlar hayatta kaldıkları süre boyunca, yine kanunda belirtilen kıstaslara uygun olarak aylık bağlanacaktır. 2006 yılından önce Emekli Sandığı üzerinden ödenen aylıklar, 20 Mayıs 2006 tarihinden itibaren SGK tarafından ödenmeye başlanmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, “Özel Amaçlı Yardımlar” adı altında aşevleri vasıtasıyla yaşlı muhtaç, kimsesiz vatandaşlara sıcak yemek imkânı sunmaktadır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyet gösteren Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, sosyal yardımları daha etkin ve hızlı bir şekilde organize edebilmek adına Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS), Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri (BSYH) ve ALO144 Sosyal Yardım Hattı projelerini yürütmektedir.

ii) Sosyal Hizmetler

Dünyada ve son yıllarla birlikte Türkiye’de ortalama yaşam beklentisinin gittikçe yükseldiği tablo dikkate alınarak, Türkiye’de yaşlılara yönelik kamusal sosyal hizmetleri başta Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve bakanlığa bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü vermektedir. “Huzurevleri ile Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri”, “Özel Huzurevleri ile Yaşlı Bakım Merkezleri” ve “Yaşlı Hizmet Merkezleri Gündüzlü Dayanışma Hizmetleri” ile muhtaç, kimsesiz yaşlı vatandaşlara sosyal hizmet sunulmaya çalışılmaktadır. Yaşlıların kurumsal olarak sosyal hizmet aldıkları yerlerin başında “Huzurevleri” ve “Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri” gelmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı da yaşlı vatandaşlara sosyal hizmet sunulması noktasında Huzurevleri ve Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri üzerine yoğunlaşmıştır.

Yaşlılara yönelik yürütülen bir diğer hizmet türü, “Özel Huzurevleri ile Yaşlı Bakım Merkezleri”dir. Bu merkezler 55 yaş üstüne mahsustur ve sosyal ve ekonomik yoksunluk içinde bulunan ve de kuruluş bakımına ihtiyacı olan yaşlılar, özel huzurevlerinde veya özel yaşlı bakım merkezlerinde bakım ve korunma imkânına kavuşabilmektedirler. Diğer bir hizmet çeşidi, “Yaşlı Hizmet Merkezleri Gündüzlü Dayanışma Hizmetleri”dir. Burada hedef, ev ortamındaki yaşlılardır. Aralarından akıl ve ruh sağlığı yerinde olanlarının boş zamanlarını, birtakım sosyal etkinliklerle değerlendirmek, sosyal ilişkilerini ve faaliyetlerini arttırmak suretiyle destek olunması hedeflenmektedir. Bu bağlamda “Gündüzlü Bakım Hizmetleri” ve “Evde Yaşama Destek Hizmetleri” uygulaması bulunmaktadır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın yaşlı vatandaşlara sosyal hizmet sunduğu bir başka kurum ise “Yaşlı Dayanışma Merkezleri” adı altında karşımıza çıkmaktadır. Yaşlı Dayanışma Merkezleri, “Yaşlı Dayanışma Merkezleri Hakkında Yönerge” çerçevesinde hizmet vermektedir. Ancak bu merkezler, 07.08.2008

tarihli ve 26960 sayılı “Yaşlı Hizmet Merkezlerinde Sunulacak Gündüzlü Bakım ile Evde Bakım Hizmetleri Hakkında Yönetmelik” ile birlikte isim değişikliğine uğrayarak, “Yaşlı Hizmet Merkezi” adı altında mevcut sosyal hizmetlerini sunmaya devam etmektedir.

SONUÇ

Özellikle gelişmiş ülkelerde, tıp ve teknoloji alanındaki ilerlemelerin de etkisiyle, yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranı artmıştır. Yaşlılık algısı, topluma, zamana, eğitim düzeyine, ekonomik duruma göre değişiklik gösterebileceği gibi, cinsiyete, fizyolojik ve psikolojik duruma göre de değişiklik gösterebilir. Kesin bir yaşlılık sınırı belirlemek mümkün değildir. Yaşlılık, bireyin bu dönemde çalışma gücünü kısmen veya tamamen kaybedebilmesi nedeniyle, biyolojik bir risk olmanın yanında aynı zamanda bir sosyal risk olarak da kabul edilmektedir. Sosyal devlet, her geçen gün daha da çoğalan ve karmaşık hale gelen toplumsal sorunların neden olduğu sosyal risklere karşı, devlete vatandaşlık bağıyla bağlı olan bireylerin; refahı, insan onuruna yaraşır asgari yaşam standardı ve sosyal ihtiyaçlarının sağlanması için gerekli önlemleri alarak uygulama yapar. Değişen aile yapısının beraberinde yeni sosyal riskler (özellikle tek ebeveynli aileler, ortalama ömrün uzaması, yaşlı nüfusun artması gibi sorunlar) getirmesi, sosyal devletin bu sorunlara tatmin edici çözümler sunması gereğini ortaya çıkarmıştır. Osmanlı Devleti döneminde sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları dini emirler ve dini emirlere aykırı olmayan geleneksel yapılar üzerinden işlemekteydi. Bu bağlamda zekat, fitre, adaklar, kurban ve kefaretle, diğer sadaka türleri ile sosyal yardım ve hizmetler de Osmanlı Devleti döneminde sık başvurulan bir yöntemdi. Osmanlı Devleti döneminde sosyal yardım ve hizmetler açısından vakıf uygulaması yanında bir de ahilik sistemi bulunmaktadır. Bu yöntemler içerisinde ön plana çıkan “vakıflar” idi. Vakıflar genel olarak toplumda yardıma ve hizmete muhtaç olanlara yönelirken, ahiler de yardıma ve hizmete muhtaç olan çalışan kesime yönelen bir kurum olmuştur.

Anayasanın 60. maddesinde “sosyal güvenlik hakkı” düzenlenmiştir. “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” denilerek bütün vatandaşların sosyal güvenlik kapsamı altına alınması, sosyal devlet anlayışı ile devletin yükümlülükleri arasına alınmıştır. Bu bağlamda yaşlılar da sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Anayasa’nın ilgili maddelerinin devlete yüklediği görevler çerçevesinde, TBMM tarafından, sosyal devlet olmanın bir gereği olarak 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun çıkartılmıştır. 1983 yılında çıkarılan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile faaliyetlerini sürdüren Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kanunu, 2011 yılında “633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile Sosyal Hizmetler Kanunu adını almış, yine aynı düzenleme ile “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” kapatılmış, Bakanlık bünyesinde, “Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Ancak 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin pek çok hükmü mülga olmuştur. Zira Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleşmiş, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” ana hizmet birimleri arasına alınmıştır. Yaşlıların toplumsal hayatla bütünleşmesini engelleyen her türlü engeli ortadan kaldırmak, gerekli kurumları

kurmak ve işlerliğini sürdürmek görevleri bakanlığın sorumluluk alanına dâhil edilmiştir. Böylelikle, yaşlıların ihtiyaç duyduğu sosyal yardım ve hizmetleri kamu adına yaşlılara ulaştırmak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının görevlerindedir.

Kaynakça

- Abay, A. R. (2004). Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri. *Sivil Toplum*. 2. 6-7.
- Arpacı, F. (2005). *Farklı Boyutlarıyla Yaşlılık*. Ankara: Türkiye İşçi Emeklileri Derneği.
- Ateş, İ. (1982). Hayri ve Sosyal Hizmetler Açısından Vakıflar. *Vakıflar Dergisi*. S.15.
- Aysan, M. F. (2006). Küreselleşme Sürecinde Türkiye'deki Sosyal Politikalar. *Sosyal Politikalar Dergisi*. S.1.
- Bilir, N. (2005). Yaşlanan Toplum. *Sağlıklı Yaşlanma Dergisi*. Türk Geriatri Derneği. Ankara.
- Caniklioğlu, N. (2007). *Yaşlılık Sigortasının Yeniden Yapılandırılmasının Esasları*. Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri; 7-8 Aralık 2006. Ankara: TİSK Yayınları.
- Caniklioğlu, N., Ünal, C. (2011). *Karşılaştırmalı Hukuk Işığında Türk Hukukunda Bakım Sigortasının Kurulmasının Gerekliliği*. Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan. İstanbul.
- Çağatay, N. (1981). *Bir Türk Kurumu Olarak Ahilik*. Konya: Selçuk Üniversitesi Yayınları.
- Çelik, C. (2010). Değişim Sürecinde Türk Aile Yapısı ve Din, Paradigmatik Anlam ve İşlev Farklılaşması. *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*. s. 8.
- Çengelci, E. (1985). *Türkiye'de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi*. Ankara: Doktora Tezi.
- Çengelci, E. (1998). *Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun Türk Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Yönetim Sistemi İçindeki Yeri*. Ankara: Aydınlar Matbaacılık.
- Dilik, S. (1971). *Türkiye'de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi*. Ankara: A.Ü. S.B.F. Yayını.
- Doğan, A. S. (2014). *Türkiye'de Yaşlılara Yönelik Kamusal Sosyal Yardım ve Hizmetler*. İstanbul: Yüksek Lisans Tezi.
- Duman, M. Z. (2012). Aile Kurumu Üzerine Bir Okuma Girişimi ve Muhafazakar İdeolojini Aileyeye Bakışı. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*. 1(4).
- Ekinci, Y. (1989). *Ahilik ve Meslek Eğitimi*. İstanbul: MEB Yayınları.
- Ergin, O. N. (1995). *Mecelle-i Umur-ı Belediye*. C. II. İBB Kültür A.Ş. Yayınları.
- Ersöz, H. Y. (2006). Sosyal Devletten Gönüllü Sivil Topluma. *Sosyal Politikalar Dergisi*. S.1.
- Gözübenli, B. (1995). Sosyal Güvenlik Meselesi Olarak Vakıflar. *XII Vakıf Haftası Kitabı*. Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları.
- İnalcık, H. (2000). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi-I (1300-1600)*. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Kala, E. S. (1994). *Osmanlılarda Sosyal Güvenlik-Sosyal Sigortalar (1865-1923)*. İstanbul: Yüksek Lisans Tezi.
- Kalınkara, V. (2011). *Temel Gerontoloji: Yaşlılık Bilimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Karabulut, A. (2011). *Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Yardımların Tek Merkezden Yürütülebilirliği*. Ankara: Yüksek Lisans Tezi.
- Kaufmann, Otto. (1999). Fransa'da Sosyal Güvenlik: Genel Sistem. (Çev. Tankut Centel). *Çimento İşveren Dergisi*. 13(1).
- Kazıcı, Z. (1985). *İslam ve Sosyal Açından Vakıflar*. İstanbul: Marifet Yayınları.
- Kazıcı, Z. (1995). *Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler: Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu*. İstanbul: İ.B.B. Eğitim ve Daire Başkanlığı Yayınları.

- Kesgin, B. (2006). Marshall'ın Analizinde Geçmişten Günümüze Sosyal Hakların Gelişimi Dönüşümü ve Sosyal Yurttaşlık. *Sosyal Politikalar Dergisi*. S.1.
- Koray, M. (2008). *Sosyal Politika*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kozak, İ. E. (1985). *Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf*. İstanbul: Akabe Yayınları.
- Köprülü, M. F. (2005). *İslam ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi*. Ankara: Akçağ Yayınları.
- Murat, S. (2003). *Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'nin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı. Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri*. İstanbul: Elif Kitabevi.
- Seyyar, A. (2006). Türkiye'de Sosyal Devlet Olgusu. *Sosyal Politikalar Dergisi*. S.1.
- Seyyar, A. (2008). *Sosyal Siyaset Terimleri Ansiklopedik Sözlük*. Sakarya: Sakarya Yayıncılık.
- Solak, F. (1997). *Ahilik. İktisat ve Din*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Onur, B. (2011). *Gelişim Psikolojisi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Özbek, N. (2002). Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet. *Toplum ve Bilim*. S.92.
- Özdemir, D. (2006). Sosyal Hizmet ve Sosyal Devlet. *Sosyal Politikalar Dergisi*. S.1.
- Özdemir, M. (1989). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı: Ankara İli Keçiören Örneği*. Ankara: Uzmanlık Tezi.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. İstanbul: İTO Yayınları.
- Öztürk, N. (1983). *Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar*. Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü.
- Tabakoğlu, A. *İktisat Sistemi. Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Talas, C. (1992). *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*. İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Taşçı, F. (2010). *Sosyal Politikalarda Can Simidi*. Ankara: Nobel Yayın.
- Tokol, A. (2000). *Sosyal Politika*. Bursa: Vipaş Yayın.
- Tuna, O. & Yalçıntaş, N. (1999). *Sosyal Siyaset*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Üçışık, H. F. (2013). *Sosyal Güvenlikte Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Uyanık, Y. (2017). Yaşlılık, Yaşlanan Nüfus ve Sosyal Politika. *İş ve Hayat Dergisi*. Yıl 3. Sayı 5. Ankara.

Türkiye’de Kadınların İşgücü Piyasasına Yönelik Tercihleri: Kayıt Dışı Sektör Özelinde Bir Analiz

Geliş Tarihi/Received: 17.04.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 15.08.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

Women’s Preferences in Labour Market in Turkey: An Analysis with a Focus on Informal Sector

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 41-58
Pages: 41-58
DOI: 10.32331/sgd.492887

Selcen ÖZTÜRK*
Dilek BAŞAR**

ÖZ

Türkiye’de kadınların işgücüne katılım ve istihdam oranlarının oldukça düşük olduğu ve kayıt dışı ekonomide yoğun şekilde yer aldıkları bilinmektedir. Özellikle son yıllarda kayıt dışı ekonomi ile verilen mücadele sonucunda kayıt dışı istihdam oranlarında ciddi bir düşüş gözlenmektedir. Ancak Türkiye’de özellikle kadınların kayıt dışı sektördeki yerini detaylı şekilde inceleyen araştırmalar bulunmamaktadır. Bu çalışmanın amacı Türkiye’de kadınların kayıt dışı sektördeki yerinin ve tercihlerinin tespit edilmesidir. Bu amaçla TÜİK’ten elde edilen 2015 yılı Hanehalkı Bütçe Anketleri kullanılmıştır. Elde edilen sonuçlar hanehalkı ve bireysel sosyo-ekonomik faktörlerin kadınların çalışma ve kayıt dışı çalışma tercihleri üzerinde belirleyici olduğuna işaret etmektedir.

Anahtar Sözcükler: Kayıt dışı istihdam, kadın istihdamı, kadın emeği, lojistik regresyon

ABSTRACT

It is widely known that women’s participation in labour force and employment are low and they are over-represented in the informal sector. The struggle with the informal economy, especially in recent years have resulted in a serious decline in informal employment rates. However, especially in Turkey there is a lack of literature of women’s position in the informal economy. The aim of this study is to identify the position and preferences of women in informal sector in Turkey. For this purpose, 2015 Household Budget Surveys are used. The results indicate that household and individual socio-economic factors affect woman’s preferences on employment and informal employment.

Keywords: Informal employment, women employment, women labour, logistic regression

Önerilen atıf şekli: Öztürk, S. & Başar, D. (2018). Türkiye’de Kadınların İşgücü Piyasasına Yönelik Tercihleri: Kayıt Dışı Sektör Özelinde Bir Analiz. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 41-58

* Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisat Bölümü, İktisat Politikası Anabilim Dalı, selcen@hacettepe.edu.tr

** Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisat Bölümü, dbasar@hacettepe.edu.tr

GİRİŞ

Toplumun en temel sorunlarından birisini genelde istihdam, özelde kadın istihdamı oluşturmaktadır. İstihdam oranları ve kadınların işgücüne katılım oranları ülkelerin kalkınma göstergelerinin başında gelmektedir. Kadın istihdamı konusunda gelişmekte olan ülkelerin karşılaştığı en büyük problemlerden birisi ise kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdam birçok kaynakta farklı tanımlanmakla birlikte genellikle belirli bir sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmadan çalışan kesim olarak ifade edilmektedir.

Enformel sektör kavramı ilk olarak 1972 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından literatüre kazandırılmıştır. Bangasser (2000) 1970’li yılları enformel sektör kavramının “kuluçka yılları” olarak tanımlamaktadır. ILO enformel sektörün giriş kolaylığı, kayıt dışı çalışma, mevzuat dışında ve esnek çalışma, düşük ücret, niteliksiz emek yoğun olma gibi özelliklerle donatıldığını ileri sürmüştü ve formel sektördeki kayıt dışında tutulan aktiviteleri de enformel olarak tanımlamıştır (Singer ve Jolly, 1972: 223). Enformel sektör kavramı ve tanımı 1980’li yıllarda tüm dünyaya yayılmış ve nihayet 1990’lı yıllarda tüm ülkeler tarafından resmi olarak tanınmıştır (Bassanger, 2000: 2 - 8). Gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından önemli sorun teşkil eden enformel sektör ve kayıt dışı istihdam kavramları bakımından dünya genelinde önemli mesafeler kat edilse bile, günümüzde kayıt dışı istihdam hala önemini korumakta ve tüm ülkelerin ve ILO’nun halen gündeminin ilk sıralarında yer almaktadır.

Kadınlar dünya nüfusunun yarısını oluşturmalarına rağmen birçok alanda hak, fırsat ve olanaklardan erkeklerle eşit oranda yararlanamamaktadır. Kayıt dışı istihdama bakıldığında da bu durumdan en çok etkilenen dezavantajlı grubun kadınlar ve çocuklar olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede, bu çalışmanın amacı Türkiye’de kadın istihdamında kayıt dışı çalışmanın boyutlarını Türkiye İstatistik Kurumundan (TÜİK) elde edilen 2015 yılı Hanehalkı Bütçe Anketi veri setiyle ampirik olarak ortaya koymaktır. Bu konuda Türkiye için bilğimiz dahilinde ampirik olarak bu çerçevede bir çalışma yapılmamış olmakla birlikte genel olarak çalışmalar kadınların işgücüne katılımının belirleyenleri ve çalışma hayatında cinsiyet ayrımcılığı üzerine odaklanmaktadır (Örneğin, bkz., Tansel, 1994; Dayioğlu ve Kasnakoğlu, 1997; Dayioğlu, 2000; Özer ve Biçerli, 2003). Mevcut literatürde doğrudan kayıt dışı istihdam olgusuna değinen çalışmalar bulunmaktadır ancak bu çalışmalar doğrudan kadın istihdamını incelememekte, ampirik bir araştırmaya dayanmamakta veya Türkiye genelini temsil eden bir veri seti kullanmamaktadır (Örneğin, bkz., Özar, 1996; Çakır, 2008; Önder, 2013).

Çalışma giriş ve sonuç bölümleri dışında üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Türkiye’de kayıt dışı istihdam ve kadın emeğinin durumu incelenirken, ikinci bölümde ampirik analizde kullanılan veri ve yöntem sunulmaktadır. Üçüncü bölümde ise elde edilen sonuçlar tartışılmakta ve politika önerileri yapılmaktadır.

I- TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Dünyada önemli bir sorun teşkil eden kayıt dışı istihdamın, Türkiye’de azalan bir seyir izlemesine karşın hala önemli bir problem olduğunu söylemek mümkündür. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın 1990 sonrasında % 50 düzeyine ulaştığı bilinmektedir. Tablo 1

kayıt dışı istihdam konusunda TÜİK’ten elde edilen verileri 2004 - 2017 yılları için özetlemektedir. Tablodan izlenebileceği gibi kadınlarda kayıt dışı istihdam oranı 2004 yılında % 67 iken bu oran 2017’de % 42.5’e düşmüştür. Kaydedilen bu gelişme her ne kadar önemli bir başarı gibi görülse de kadınların çalışma ve işgücüne katılım oranlarının hala OECD ortalamasının altında olduğu göz önüne alındığında kadınların önemli bir bölümünün kayıt dışı çalıştığı söylenebilir. Hanehalkı işgücü araştırmasının sonuçlarına göre 2015 yılında Türkiye’de 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus içerisinde işgücüne katılma oranı erkeklerde % 71.6 kadınlarda ise % 31.5 olmuştur (TÜİK, 2017). Kadınların işgücüne katılım oranı OECD ortalaması ise 2015 yılı için % 51.6’dır (OECD, 2017). ILO (2012) raporuna göre verisine ulaşılabilen 41 ülkeden 29’unda kayıt dışı istihdamda kadınların oranı erkeklere kıyasla daha yüksektir. Bu durum özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler için karşımıza çıkmaktadır. Dezavantajlı grupların enformel sektörden formel sektöre geçişinin oldukça zor olduğu bilinmektedir. Söz konusu dezavantajlı gruplar eğitim düzeyi, cinsiyet, etnisite ve engellilik durumu gibi bireye özgü karakteristik özelliklere dayanmaktadır (OECD, 2012: 221). Dezavantajlı grupta yer alan bireylerin genellikle kayıt dışı istihdam edilmeyi tercih ettikleri bilinmektedir (Andersen ve Muriel, 2007: 11 - 28). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kadınların kültürel olarak “görünmeyen emek” şeklinde tanımlanan ev işlerinin temel yüklenicisi olmasının sonucu olarak, kayıt dışı çalışmayı tercih etme olasılığının yüksek olması beklenmektedir.

Tablo 1. *Kayıt Dışı İstihdam Oranının Zaman İçindeki Değişimi*

Yıllar	Toplam	Erkek	Kadın
2004	50,1	44,2	67,1
2005	46,7	42,4	64,9
2006	46,9	41,4	62,9
2007	45,4	40,1	60,7
2008	43,5	38,1	58,4
2009	43,8	38,3	58,3
2010	43,2	37,2	58,4
2011	42,0	35,6	57,7
2012	39,0	32,7	54,1
2013	36,7	30,3	52,0
2014	32,8	27,7	45,5
2015	32,4	27,2	44,6
2016	31,8	27,1	42,5
2017	32,5	28,1	42,5

Kaynak: TÜİK, İşgücü istatistikleri kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı istihdam konusunda kadınların çifte dezavantajlı olduğunu söylemek mümkündür. Kadınların kayıt dışı ekonomide daha fazla temsil edilmesinin yanı sıra, kayıt dışı ekonomide yer alan kadınların erkeklere kıyasla sistematik olarak daha düşük ücret aldığı bilinmektedir (OECD, 2012). Bu çifte dezavantaj durumu kadının çalışma hayatından dışlanmasına yol açmaktadır (Çakır, 2008).

Özellikle son yıllarda kadın istihdamına yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Onuncu kalkınma planında kadınların eğitime erişiminin ve eğitim düzeyinin ve işgücüne katılımlarının artırılmasının ülkenin topyekûn kalkınması açısından son derece faydalı olacağı vurgusu yapılmaktadır. Öte yandan kayıt dışı ekonomi ile mücadele öncelikli dönüşüm programları arasında yer almaktadır. Ayrıca “İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı” kapsamında kadınlarının işgücüne katılım ve istihdam oranlarının artırılması ve kayıt dışı çalışma oranlarının 2023 yılına kadar % 30 düzeyine düşürülmesi hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Bu hedefler çerçevesinde 65. Hükümet programı aşağıdaki temel başlık ve tedbirlere yer vermiştir (Yıldırım, 2016):

- Kadına ilişkin yasal mevzuatın tüm paydaşların görüşü alınarak gözden geçirilmesi ve genişletilmesi.
- Kadın istihdamını artırmaya yönelik teşviklerin devam ve artışının sağlanması.
- Kadınların iş hayatına katılımının artırılması ve kolaylaştırılması amacıyla kadın girişimciliğin teşvik edilmesi.
- Çalışma hayatında cinsiyet temelli fırsat eşitliği bilincinin ve farkındalığının oluşturulması ve artırılmasına yönelik programlar tasarlanması.
- Bu amaçlarla uyumlu olarak çeşitli kurum ve bakanlıklar kapsamında kadın istihdamına yönelik proje ve programlar başlatılmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır:
 - “Dezavantajlı Kişilerin Sosyal Entegrasyonu ve İstihdam Edilebilirliğinin Artırılması Projesi”, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
 - “Özel düzenleme gerektiren gruplara yönelik” danışmanlık ve eğitim programları, İŞKUR
 - “Kadınlar için daha çok ve İyi İşler: Türkiye’de İnsana Yakışır İş için Kadınların Güçlendirilmesi” projesi, ILO Türkiye ve İŞKUR işbirliği
 - “Girişimcilik Destek Programı”, KOSGEB
 - “Kadın Kooperatifleri Tanıtım ve Kapasite Geliştirme Projesi”, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı

Kadın istihdamına ve kayıt dışı ekonomiye verilen bu önem, kadınların kayıt dışı ekonomideki yerinin araştırılmasının önemini daha da artırmaktadır. Bu çalışmanın sonuçlarının politika yapımcılarına yol gösterici olması hedeflenmektedir.

A- Veri ve Yöntem

Bu çalışma kapsamında TÜİK’ten elde edilen 2015 yılı Hanehalkı Bütçe Anketleri mikro veri seti kullanılmıştır. Söz konusu veri seti fert, hane ve tüketim başlıkları altında detaylı veriler sunulmaktadır. Araştırmada yalnızca kadınlara ilişkin bilgiler kullanılmış ve iki farklı model tahmin edilmiştir. Birinci modelde bağımlı değişken kadınların sigortalı çalışma veya sigortasız çalışma durumlarını temsil eden seçim değişkenidir. İkinci modelde ise sigortalı çalışma, sigortasız çalışma ve çalışmama şeklinde çoklu seçim modeli kullanılarak tahmin yapılmıştır. Çalışma durumuna ilişkin kullanılan bağımlı değişkenler, ankette yer alan çalışma durumu ve sigortalılık durumu soruları birleştirilerek elde edilmiştir. Tablo 2 birinci modelde kullanılan bağımlı değişkene, Tablo 3 ise ikinci modelde kullanılan bağımlı değişkene ilişkin istatistiki bilgileri özetlemektedir.

Tablo 2. Bağımlı Değişken (Model 1 - Çalışan Kadınlar)

	Sıklık	Yüzde	Birikimli Yüzde
Sigortasız Çalışıyor	3.410	7,71	7,71
Sigortalı Çalışıyor	40.795	92,29	100,00
Toplam	44.205	100,00	

Tablo 2’den görülebileceği üzere yalnızca çalışan kadınların yüzde 7.71’i sigortasız, büyük çoğunluğu olan yüzde 92.29’u ise sigortalı çalışmaktadır.

Tablo 3. Bağımlı Değişken (Model2-Tüm Kadınlar)

	Sıklık	Yüzde	Birikimli Yüzde
Sigortasız Çalışıyor	40.795	24,87	24,97
Sigortalı Çalışıyor	3.410	2,09	27,06
Çalışmıyor	119.179	72,94	100,00
Toplam	163.384	100,00	

Çalışma kapsamında kullanılan bağımsız değişkenler ise bireyin yaşı, yaşın karesi, hanehalkı reisinin cinsiyeti, hanehalkı tipi, bireyin eğitim durumu, hanehalkı gelir grubu, çalışan işin nitelik gerektirip gerektirmediği, çalışılan sektör, tam veya yarı zamanlı çalışma ve medeni durumdur. Bu değişkenlere ilişkin açıklamalar Tablo 4’de sunulmuştur.

Tablo 4. Bağımsız Değişkenler ve Açıklamaları

Değişken Adı	Açıklama
Yaş	Bireyin bitirdiği yaş
Yaş²	Bireyin bitirdiği yaşın karesi
Eğitim durumu	1:Diploması yok (Referans Kategori) 2: İlkokul 3: Ortaokul 4: Lise 5: Üniversite (lisans veya ön lisans) 6: Lisansüstü (yüksek lisans veya doktora)
Medeni durumu	1: Evli Değil (Referans Kategori) 2: Evli
Gelir grubu	0: Yoksul 1:Yoksul değil
Hanehalkı sorumlusunun cinsiyeti	0: Erkek 1: Kadın
Hanehalkı tipi	1: Tek yaşayan birey (Referans Kategori) 2: Çocuksuz çift 3: Çekirdek aile 4: Geniş aile
Çalışılan işin özelliği	0: Nitelik gerektirmeyen işler 1: Nitelik gerektiren işler
Çalışılan işin zaman yapısı	0: Yarı zamanlı 1: Tam zamanlı
Çalışılan sektör	1: Tarım 2: Maden 3: İmalat 4: İnşaat 5: Ticaret 6: Ulaştırma 7: Hizmet 8: Finans 9: Diğer (Referans Kategori)

Yaş verisi ankette bireyin bitirdiği yaş olarak mevcuttur ve bu şekilde kullanılmıştır. Yaş değişkeninin karesi, değişkenin olası u-şekilli formunu göz önünde bulundurmak için eklenmiştir. Araştırma kapsamında 15 yaş üzerindeki bireylere ilişkin veriler kullanılmıştır. Tablo 5 yaş değişkenine ilişkin özet bilgileri sunmaktadır.

Tablo 5. Yaş Değişkenine İlişkin Özet Bilgiler

Yaş	Gözlem sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Minimum	Maksimum
Tüm kadınlar	163.384	46,518	19,855	16	99
Çalışan kadınlar	44.205	39,402	14,471	16	85

Tablo 6. Eğitim, Medeni Durum ve Aile Yapısına İlişkin Özet Bilgiler

Tüm Kadınlar	Değişken	Sıklık	Yüzde	Birikimli yüzde
Eğitim	Diploması yok	36.950	22,62	22,62
	İlkokul	50.211	30,73	53,35
	Ortaokul	24.558	15,03	68,38
	Lise	24.798	15,18	83,56
	Ön lisans veya lisans	24.231	14,83	98,39
	Lisansüstü	2.636	1,61	100,00
Medeni durum	Evli	92.403	56,56	56,56
	Evli değil	70.981	43,44	100
Eşdeğer hanehalkına göre gelir durumu	Yoksul	25.523	15,62	15,62
	Yoksul değil	137.861	84,38	100
Hanehalkı tipi	Çekirdek aile	42.150	25,8	25,8
	Çocuksuz çift	78.169	47,84	73,64
	Tek yetişkinli aile	24.508	15	88,64
	Geniş aile	18.557	11,36	100,00
Hanehalkı sorumlusunun cinsiyeti	Erkek	132.321	80,99	80,88
	Kadın	31.063	19,01	100,00
Çalışan Kadınlar	Değişken	Sıklık	Yüzde	Birikimli yüzde
Eğitim	Diploması yok	5.399	12,21	12,21
	İlkokul	11.462	25,93	38,14
	Ortaokul	4.480	10,13	48,28
	Lise	6.648	15,04	63,32
	Ön lisans veya lisans	14.267	32,27	95,59
	Lisansüstü	1.949	4,41	100,00
Medeni durum	Evli	25.349	57,34	57,34
	Evli değil	18.856	42,66	100
Eşdeğer hanehalkına göre gelir durumu	Yoksul	5.036	11,39	11,39
	Yoksul değil	39.169	88,61	100
Hanehalkı tipi	Çekirdek aile	12.890	29,16	29,16
	Çocuksuz çift	21.799	49,31	78,47
	Tek yetişkinli aile	5.521	12,49	90,96
	Geniş aile	3.995	9,04	100,00
Hanehalkı sorumlusunun cinsiyeti	Erkek	36.384	82,31	82,31
	Kadın	7.821	17,69	100

Bireyin eğitim durumuna ilişkin değişken, ankette bireye yöneltilen “en son mezun olduğunuz okul” sorusunun yanıtı kullanılarak oluşturulmuştur. Soruya verilebilecek cevaplar; bir okul bitirmede, ilkokul, genel ortaokul, mesleki veya teknik ortaokul, ilköğretim, genel lise, mesleki veya teknik lise, 2 veya 3 yıllık yüksekokul, 4 yıllık yüksekokul veya fakülte, 5 veya 6 yıllık fakülte, yüksek lisans ve doktora şeklindedir. Bu cevaplar Tablo 4’de özetlendiği şekilde birleştirilerek kullanılmıştır. 2015 yılı Hanehalkı Bütçe Anketi’nde hanelerin aynı ve nakdi gelirlerine ilişkin birçok detaylı soru bulunmaktadır. Bu çalışma kapsamında doğrudan gelire ilişkin bir değer kullanılmaktansa hane halklarının içinde bulunduğu gelir grubu değerlendirilmiş ve hane halkları yoksul ve yoksul değil şeklinde gruplanmıştır. Bu gruplamayı yapabilmek için (Kılıç, 2012) takip edilerek; hanehalkı toplam harcaması OECD eşdeğer hanehalkı büyüklüğüne bölünmüş, elde edilen değer ortancası hesaplanmıştır. Eşik değer olarak ise ortancanın %60’ı seçilmiştir. Ortanca değer % 60’ının altında kalan hane halkları yoksul, diğer hane halkları ise yoksul değil olarak gruplandırılmıştır. Tablo 6 eğitim, medeni durum, hanehalkının gelir durumu, tipi ve hanehalkı sorumlusunun cinsiyeti değişkenlerine ilişkin bilgileri özetlemektedir.

2015 yılı Hanehalkı Bütçe Anketi’nde Uluslararası Standart Meslek Sınıflamasına (ISCO 08) göre kodlanmış bireyin çalıştığı işteki mesleğe ilişkin bilgiler yer almaktadır. Bu kodlamaya göre bireyler, yöneticiler, profesyonel meslek mensupları, teknisyenler teknikerler ve yardımcı profesyonel meslek mensupları, büro işlerinde çalışan elemanlar, hizmet ve hizmet satış elemanları, nitelikli tarım ormancılık ve su ürünleri çalışanları, sanatkârlar ve ilgili işlerde çalışanlar, tesis ve makine operatörleri ve montajcıları ve nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar olarak sınıflandırılmıştır. Tablo 7, çalışan kadınların meslek koduna ilişkin özet bilgileri sunmaktadır.

Tablo 7. Meslek Sınıflamasına İlişkin Özet Bilgiler

Meslek Sınıfları	Sıklık	Yüzde	Birikimli yüzde
Yöneticiler	1.368	3,09	3,09
Profesyonel meslek mensupları	8.676	19,63	22,72
Teknisyenler, teknikerler ve yardımcı profesyonel meslek mensupları	2.534	5,73	28,45
Büro hizmetleri	4.657	10,54	38,99
Hizmet ve satış elemanları	7.829	17,71	56,70
Nitelikli tarım, ormancılık ve su ürünleri çalışanları	9.468	21,42	78,12
Sanatkârlar ve ilgili işlerde çalışanlar	1.872	4,23	82,35
Tesis ve makine operatörleri ve montajcıları	1.190	2,69	85,04
Nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar	6.611	14,96	100,00
Toplam	44.205	100,00	

Buna göre çalışan kadınların çoğunluğu (% 21,42) nitelikli tarım, ormancılık ve su ürünleri çalışanıdır. İkinci sırada yer alan grup (% 19,63) -öğretmenlik mesleğini kapsayan- profesyonel meslek mensubudur. Bunu hizmet ve satış elemanları (% 17,71) ve nitelik gerektirmeyen işlerde çalışan kadınlar (% 14,96) takip etmektedir.

Tablo 7, Türkiye’de kadınların çalışmakta olduğu meslek gruplarını temsil açısından oldukça başarılıdır. Bilindiği üzere Türkiye’de kadınlara özgü meslekler bulunmaktadır. Kadınların çalışabildiği yerlerin başında tarım gelmektedir. Kadın mesleği olarak görülmeyen teknisyenlik, tesis ve makine operatörlüğü gibi işlerde kadınların oranları oldukça düşüktür. Bu durum Tablo 7’den izlenebilmektedir. Bu değişken analizde kullanılırken oldukça basitleştirilerek nitelik gerektiren işler ve nitelik gerektirmeyen işler şeklinde sınıflandırılarak kullanılmıştır.

Ankette çalışılan sektöre ilişkin muhtemel cevaplar NACE revizyon2’ye göre hazırlanmış ve Tablo 8’de özet istatistikleri sunulmuştur. Söz konusu sektör tanımı bu çalışma kapsamında; tarım, maden, imalat, inşaat, ticaret, ulaştırma, hizmet, finans ve diğer şeklinde birleştirilerek kullanılmıştır.

Tablo 8. Çalışılan Sektöre İlişkin Özet Bilgiler

Çalışılan Sektör	Sıklık	Yüzde	Birikimli yüzde
Tarım, ormancılık ve balıkçılık	13.880	31,40	31,40
Madencilik ve taş ocakçılığı	99	0,22	31,62
İmalat	4.440	10,04	41,67
Elektrik, gaz buhar ve iklimlendirme üretimi ve dağıtımı	193	0,44	42,10
Su temini, kanalizasyon, atık yönetimi ve iyileştirme faaliyetleri	96	0,22	42,32
İnşaat	475	1,07	43,40
Toptan ve perakende ticaret	4.957	11,21	54,61
Ulaştırma ve depolama	717	1,62	56,23
Konaklama ve yiyecek hizmetleri faaliyetleri	1.506	3,41	59,64
Bilgi ve iletişim	453	1,02	60,66
Finans ve sigorta faaliyetleri	1.319	2,98	63,65
Gayrimenkul faaliyetleri	299	0,68	64,32
Mesleki, bilimsel ve teknik faaliyetler	1.352	3,06	67,38
İdari ve destek hizmet faaliyetleri	1.065	2,41	69,79
Kamu yönetimi ve savunma	1.900	4,30	74,09
Eğitim	5.685	12,86	86,95
İnsan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetler	4.162	9,42	96,36
Kültür, sanat, eğlence, dinlence ve spor	113	0,26	96,62
Diğer hizmet faaliyetleri	636	1,44	98,06
Hane halklarının işveren olarak faaliyetleri	857	1,94	100,00
Uluslararası örgütler ve temsilciliklerinin faaliyetleri	1	0	100,00
Toplam	44.205	100,00	

Çalışmada birinci modelde kullanılan bağımlı değişken ikili tercih modeli formundadır. Bu tip modellerde olumsuz cevap 0 ile olumlu cevapsa 1 ile kodlanır. Bu çalışmada

kadınların sigortalı çalışma tercihi 1 sigortasız yani kayıt dışı çalışma tercihi ise 0 ile kodlanmıştır.

$$y^* = x'\beta + e \quad (1)$$

Burada y^* bağımlı değişkeni, β parametresi x' in olasılığına etki eden faktörlerin önemini ifade etmektedir. Kullanılan bağımsız değişkenler ise (x) bireyin sigortalı / kayıt dışı çalışma kararını etkileyebilecek faktörlerdir. Bu çalışma kapsamında söz konusu faktörler; bireyin yaşı, yaşın karesi, hanehalkı sorumlusunun cinsiyeti, hanehalkı tipi, bireyin eğitim durumu, hanehalkı gelir grubu, çalışan işin nitelik gerektirip gerektirmediği, çalışılan sektör, tam veya yarı zamanlı çalışma ve medeni durum olarak belirlenmiştir. Çalışma kapsamında “logit” modeli kullanılmıştır (Hosmer ve Lemeshow, 2000).

Burada temel olarak modellenen husus bireylerin söz konusu tercihi yapma olasılığıdır.

$$\begin{aligned} \text{Pr ob}(Y = 1 | \mathbf{x}) &= F(\mathbf{x}, \boldsymbol{\beta}) \\ \text{Pr ob}(Y = 0 | \mathbf{x}) &= 1 - F(\mathbf{x}, \boldsymbol{\beta}) \end{aligned} \quad (2)$$

Hata terimi için sabit varyans ve normal dağılım varsayımı yapıldığında $e \sim N(0,1)$, probit yöntemiyle tahmin edilir.

$$\begin{aligned} &= \int_{-\infty}^{x'\beta} \theta(t) dt = \phi(x'\beta) \end{aligned} \quad (3)$$

Söz konusu tahmin logaritmik dönüşüm yöntemiyle üssel hale getirilip tahmin edilirse, logit yöntemi kullanılmış olur.

$$\text{Pr ob}(Y = 1 | x) = \frac{e^{x'\beta}}{1 + e^{x'\beta}} = \lambda(x'\beta) \quad (4)$$

İkinci modelde ise tercih sayısı üç olduğu ve bu tercih belirli bir sıra izlemediği için multinomial logit modeli tercih edilmiştir. Tercihlerin ikiden çok olduğu ve sıralanamadığı durumda multinomial logit veya probit modelleri tercih edilmektedir.

Multinomial lojistik regresyon yöntemi lojistik regresyon yönteminin en az üç ve ya daha fazla değişken düzeyi ile genişletilmiş hali olarak tanımlanabilir. Bağımlı değişkenin, bu çalışmada olduğu gibi üç tercih sunduğu varsayımı altında $Y = 0, 1, 2$ olarak kodlanır. Multinomial lojistik regresyon modeli Y değişkeni için; $Y=0$ referans düzey olmak üzere $Y = 1$ ve $Y = 2$ için ayrı ayrı iki tane logit dönüşümü gerçekleştirmektedir (Hosmer ve Lemeshow, 2000). Multinomial logit modeli parametreleri lojistik regresyon modelinde olduğu gibi en çok benzerlik yöntemi ile tahmin edilmekte ve elde edilen sonuçlar referans kategorisiyle karşılaştırılmalı olarak yorumlanabilmektedir.

B- Bulgular

Çalışma kapsamında iki farklı model tahmin edilmiştir. Birinci modelde yalnızca çalışan kadınların sigortalı veya kayıt dışı çalışma tercihleri incelenmek üzere ikili tercih modeli lojistik regresyon kullanılarak tahmin edilmiştir. İkinci model ise tüm kadınlara ilişkin verileri kullanarak sigortalı çalışma, sigortasız çalışma ve çalışmama kararından oluşan

üçlü ve sıralanamayan bir tercih modeli kullanılarak multinomial lojistik regresyon kullanılarak tahmin edilmiştir.

Birinci modele veri ve yöntem kısmında özetlenen tüm bağımsız değişkenler kullanılmıştır. İkinci modelde kullanılan bağımsız değişkenler; yaş, yaşın karesi, hanehalkı sorumlusunun cinsiyeti, hanehalkı tipi, eğitim ve gelir grubu şeklindedir. Söz konusu modellere ilişkin sırasıyla logit ve multinomial logit tahmin sonuçları ve marjinal etkileri Tablo 9 ve Tablo 10'da sunulmaktadır.

Tablo 9. Logit Modeli Tahmin Sonuçları (Model 1)

Değişkenler	Katsayılar	Marjinal etkiler
Yaş	0,0872*** (0,00982)	0,00240*** (0,000281)
Yaş ²	-0,000431*** (0,000106)	-1,19e-05*** (2,92e-06)
Kadın hanehalkı sorumlusu	-0,426*** (0,0924)	-0,0135*** (0,00339)
Çift	0,162 (0,111)	0,00447 (0,00306)
Çekirdek	-0,285*** (0,104)	-0,00831** (0,00323)
Geniş	-0,104 (0,109)	-0,00298 (0,00324)
İlkokul	0,309*** (0,0527)	0,00797*** (0,00133)
Ortaokul	0,895*** (0,0877)	0,0181*** (0,00145)
Lise	2,229*** (0,105)	0,0352*** (0,00174)
Ön/Lisans	3,059*** (0,126)	0,0719*** (0,00343)
Lisansüstü	-	-
Yoksul	-1,273*** (0,0446)	-0,0576*** (0,00380)
Nitelik	-0,0777 (0,0477)	-0,00209* (0,00125)
Yarı zamanlı çalışma	-0,136*** (0,0451)	-0,00360*** (0,00116)
Tarım	-2,229*** (0,158)	-0,101*** (0,0101)
Maden	-	-
İmalat	-1,085*** (0,168)	-0,0461*** (0,00975)
İnşaat	-3,504*** (0,203)	-0,455*** (0,0458)
Ticaret	-1,195*** (0,172)	-0,0526*** (0,0106)
Ulaştırma	1,209 (0,1013)	0,0201** (0,00899)
Hizmet	-1,674*** (0,159)	-0,0836*** (0,0117)
Finans	-1,616*** (0,256)	-0,0958*** (0,0259)
Evli	-0,271*** (0,0748)	-0,00732*** (0,00201)
Sabit	1,189*** (0,291)	
Gözlem	42.203	42.203

Parantez içindeki değerler standart hatalardır

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tablo 9 ikili tercih modeline ilişkin lojistik regresyon tahmin sonuçlarını özetlemektedir. $X^2 = 5932,78$, McFadden düzeltilmiş pseudo $R^2 = 0.249$ ve p değeri = $0,000 < \alpha = 0,05$ olduğundan tahmin edilen modelin anlamlı olduğu söylemek mümkündür. Lisansüstü diplomaya sahip ve maden sektöründe çalışan bireylerin sayısının oldukça az olması nedeniyle tahmin yapılırken bu iki değişken ihmal edilmiştir. Kullanılan bağımsız değişkenlerin çoğu istatistiksel olarak anlamlıdır ve beklenen işaretlere sahiptir. Yaş ve sigortalı çalışma durumu arasında pozitif bir ilişki varken yaşın karesi değişkenin işaretinin negatif olması, ters u şeklinde bir ilişkinin varlığına işaret etmektedir.

Hanehalkı sorumlusunun kadın olması durumunda sigortalı çalışma olasılığı azalmaktadır. Bu sonuç, hanehalkının ekonomik olarak kadına bağımlı olması halinde kadınların sigortasız çalışma tercihlerinin baskın hale geldiğine işaret etmektedir.

Tek yetişkinli hane tipiyle kıyaslandığında çekirdek aile yapısına sahip hanelerde yaşayan kadınların sigortalı işte çalışma olasılıklarının daha düşük olduğunu söylemek mümkündür. Bu durum kadınların bakmakla yükümlü oldukları çocukları olması durumunda, sigortalı çalışmadan feragat etme olasılıklarının arttığına işaret etmektedir. Çocuksuz çift ve geniş aile değişkenleri ise istatistiksel açıdan anlamsızdır.

Eğitim ve sigortalı çalışma olasılığı arasında beklenildiği gibi güçlü ve pozitif bir ilişki vardır. Diploması olmayan kadınlarla karşılaştırıldığında herhangi bir diplomaya sahip kadınların sigortalı işte çalışma olasılıkları pozitif yönde değişmektedir. Bu ilişki eğitim düzeyi arttıkça kuvvetlenmektedir.

Hanehalkının sosyo - ekonomik statüsünü analize dâhil etmek için kullanılan yoksul değişkeni negatif ve anlamlıdır. Bu durum kadınların yoksul hanelere mensup olması durumunda sigortasız çalışma olasılıklarının artması şeklinde yorumlanmaktadır ve ilişkinin yönü beklentilerle uyumludur. Yoksul hanehalkına mensup kadınların sigortasız çalışma olasılığı daha fazladır. Yapılan işin niteliğine ilişkin bilgi vermesi açısından kullanılan değişken ise istatistiksel olarak anlamsızdır. Medeni durum değişkeni incelendiğinde evli kadınların sigortasız çalışma olasılığının daha düşük olduğu görülmektedir.

Çalışma zamanı dikkate alındığında, yarı zamanlı çalışma ile sigortalı çalışma arasında negatif bir ilişki olduğu gözlemlenmektedir. Bu durumun Türkiye’de yarı zamanlı çalışma şansının fazla olmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu nedenle yarı zamanlı çalışmak isteyen kadınların sigortalı çalışmadan feragat etmesi gerekmektedir. Bu nedenle yarı zamanlı çalışan kadınların sigortalı çalışma olasılıkları tam zamanlı çalışan kadınlara oranla daha düşüktür.

Çalışılan sektör incelendiğinde ise kayıt dışı çalışma ve sektörler arasında büyük bir farklılık göze çarpmamaktadır. Referans kategori olan diğer sektörü ile karşılaştırıldığında tüm diğer sektörlerde kayıt dışı çalışma olasılığı daha düşüktür. Sektörel anlamda daha detaylı yorum yapılabilmesi marjinal etkilerin incelenmesiyle mümkün olacaktır.

Marjinal etkilerin incelenmesi, kayıt dışı çalışma olasılığı üzerinde en büyük etkiye sahip olan değişkenin veya değişken grubunun analiz edilebilmesi açısından önemlidir. Kadınların sigortalı/kayıt dışı çalışma kararı üzerinde en büyük etkiye sahip değişken

grubu eğitimidir. Kadınların eğitim düzeyi arttıkça sigortalı çalışma olasılıkları artmaktadır. Eğitim değişken grubu arasında en yüksek marjinal etki ön/lisans değişkenindedir. Bu durum eğitimin önemli olduğu ve eğitim düzeyi arttıkça sigortalı çalışma tercihinin artacağı şeklinde yorumlanmaktadır.

Sektör değişken grubunun marjinal etkileri de oldukça kuvvetlidir. Sektör karşılaştırması yapıldığında kayıt dışı çalışma olasılığının en düşük olduğu sektör inşaat sektörüdür. İnşaat sektörünü finans ve hizmet sektörleri takip etmektedir. Bahsi geçen sektörler nitelikli işgücü talep ettiğinden bu değişkenlere ilişkin marjinal etkiler eğitimin arkasından, ikinci sırada gelecek şekilde yorumlanmıştır.

Yoksul değişkeni ise marjinal etkiler incelendiğinde üçüncü sırada yer almaktadır. Bu durum ekonomik olarak dezavantajlı grupta yer alan kadınların sigortalı çalışma olasılıklarının da daha düşük olduğunu göstermektedir. Böylesi bir ilişki dezavantajlı kesimde yer alan kadınlar için bir kısır döngüye işaret etmekte ve zincirin kırılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle bu grupta yer alan kadınlar politika yapımcıların öncelikli hedefleri arasında yer almalıdır.

Tablo 10, yalnızca çalışan değil tüm kadınların modele dâhil edildiği ve tercihlerin sigortalı çalışma, sigortasız çalışma ve çalışmama şeklinde sırasız üç tercihten oluştuğu modele ilişkin multinomial lojistik regresyon tahmin sonuçlarını sunmaktadır.

İkinci modele ilişkin bağımlı değişken üç kategoriden oluşmaktadır. Söz konusu bağımlı değişkene ilişkin özet istatistikler veri ve yöntem kısmında Tablo 3’de sunulmuştur. Buna göre üçlü bir tercih yapısı ve sigortalı çalışma, kayıt dışı çalışma ve çalışmama seçenekleri söz konusudur. Referans kategori olarak kayıt dışı çalışma kategorisi tercih edilmiştir. Bu durumda kadınların kayıt dışı çalışma seçeneği ile kıyaslanan tercihleri yorumlanabilecektir.

Tablo 10 multinomial lojistik regresyon yöntemi ile tahmin edilen söz konusu modele ilişkin sonuçları sunmaktadır. İlk olarak multinomial lojistik regresyon modelinin geçerliliği olabilirlik oran istatistiği ile incelendiğinde $X^2 = 38874,44$ McFadden düzeltilmiş pseudo $R^2 = 0.181$ ve p değeri $= 0,000 < \alpha = 0,05$ olduğundan modelin anlamlı olduğu söylemek mümkündür. Multi;nominal lojistik regresyon analizinde katsayılarına ilişkin koşullu olasılık değerlerinin (K.O.D) elde edilmesi mümkündür ve bu değerler olasılıkları yorumlamada büyük kolaylık sağlamaktadır. Katsayılar ilişkinin yönü ile ilgili bilgi verirken, koşullu olasılık değerleri ilgili kategoriye tercih etme olasılığının karşılaştırılmasında kullanılmaktadır.

Tablo 10’da sunulan katsayılar ve anlamlılıkları incelendiğinde, çoğu değişkenin istatistiksel olarak anlamlı ve beklenen işarete sahip olduğunu söylemek mümkündür. Sigortasız çalışma tercihi ile karşılaştırıldığında yaş ve sigortalı çalışma arasında pozitif, çalışmama arasında negatif bir ilişki bulunduğu gözlenmektedir. Yani kadınların yaşı arttıkça sigortasız çalışmaktansa sigortalı çalışmayı, çalışmamaktansa sigortasız çalışmayı tercih etme olasılıkları artmaktadır. Yaşın karesi değişkeninin işaretinin her iki durumda da tersine dönmesi, u şekilli bir ilişkiye işaret etmektedir.

Tablo 10. Multinomial Logit Modeli Tahmin Sonuçları (Model 2)

Durum	Değişkenler	Katsayılar	K.O.D
Sigortalı Çalışıyor	Yaş	0,0963*** (0,00824)	1,1011*** (0,00907)
	Yaş ²	-0,000835*** (9,33e-05)	0,9991*** (9,33e-05)
	Kadın hanehalkı sorumlusu	0,293*** (0,0789)	1,3401*** (0,1057)
	Çift	0,399*** (0,0978)	1,4902*** (0,1456)
	Çekirdek	0,231** (0,0925)	1,2597** (0,1164)
	Geniş	0,0986 (0,0955)	1,1036 (0,1053)
	İlkokul	0,105** (0,0494)	1,1109** (0,0549)
	Ortaokul	0,381*** (0,0698)	1,4636*** (0,1021)
	Lise	1,879*** (0,0891)	6,5500*** (0,58388)
	Ön/Lisans	2,998*** (0,106)	20,0390*** (2,1283)
	Yüksek Lisans	-	-
	Yoksul	-1,540*** (0,0417)	0,2142*** (0,0089)
	Evli	-0,289*** (0,0622)	0,7492*** (0,0466)
	Çalışmıyor	Yaş	-0,118*** (0,00789)
Yaş ²		0,00197*** (8,92e-05)	1,0019*** (0,0000)
Kadın hanehalkı sorumlusu		0,268*** (0,0766)	1,3069*** (0,1001)
Çift		0,0491 (0,0948)	1,0503 (0,0995)
Çekirdek		0,299*** (0,0896)	1,3482*** (0,1208)
Geniş		0,161* (0,0922)	1,1748* (0,1082)
İlkokul		0,224*** (0,0470)	1,2516*** (0,0588)
Ortaokul		0,766*** (0,0664)	2,152*** (0,1429)
Lise		1,896*** (0,0873)	6,6586*** (0,5814)
Ön/Lisans		1,830*** (0,105)	6,2320*** (0,6563)
Yüksek Lisans		-	-
Yoksul		-1,316*** (0,0384)	0,2681*** (0,0102)
Evli		-0,114* (0,0598)	0,8925* (0,0533)

Parantez içindeki değerler standart hatalardır

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Hanehalkı sorumlusunun kadın olması her iki kategori için pozitif işarete sahiptir. Hanehalkı sorumlusunun kadın olduğu durumlarda kadınlar sigortasız çalışmaktansa sigortalı çalışmayı veya hiç çalışmamayı tercih etmektedir. Yani hanehalkı sorumlusunun kadın olması durumunda, üç tercihlili model incelendiğinde kadınların kayıt dışı çalışma olasılığı en düşüktür.

Hanehalkı tipi incelendiğinde tek yetişkinli aileye kıyasla çocuksuz çift veya çekirdek aile hanehalkı tipine mensup kadınların sigortalı çalışmayı tercih etme olasılığı artmaktadır. Buna karşın çocuklu kadınların ve geniş aileye mensup kadınların çalışmamayı tercih etme olasılıkları da artmaktadır. Bu durum, kadınların bakmakla yükümlü olduğu çocuk/yaşlı/hasta vb. bireyler olması durumunda kadınların çalışmama olasılığının arttığını göstermektedir.

Eğitim değişken grubu incelendiğinde, beklendiği şekilde eğitim düzeyi arttıkça kadınların sigortalı çalışmayı tercih ettikleri gözlenmektedir. Ancak sigortasız çalışma ve çalışmama seçenekleri karşılaştırıldığında, eğitim düzeyi ile çalışmama seçeneği arasında da pozitif bir ilişki olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum eğitilmiş kadınların sigortasız çalışmaktansa hiç çalışmamayı tercih ettikleri şeklinde yorumlanabilir.

Yoksul gelir grubuna mensup kadınlar ise sigortasız çalışmayı hem çalışmamaya hem de sigortalı çalışmaya tercih etmektedir. Bu durum ilk modelde karşımıza çıkan dezavantajlı grupta yer alan kadınların içinde bulunduğu kısır döngünün geçerliliğini bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Kadınların medeni durumları incelendiğinde ise evli kadınların sigortasız çalışma olasılığının evli olmayan kadınlara göre daha düşük olduğu, benzer şekilde çalışmaktansa sigortasız çalışmayı tercih etme olasılıklarının da daha düşük olduğu gözlenmiştir.

Koşullu olasılık değerlerinin incelenmesi, yukarıda bahsedildiği üzere, marjinal etkilere benzer şekilde bir karşılaştırma yapma şansı vermektedir. Buna göre yine en büyük etkinin eğitim grubu değişkenlerinden kaynaklandığı görülmektedir. Lise mezunu kadınların sigortalı çalışmayı tercih etme olasılığı, diploması olmayan kadınlara kıyasla yaklaşık 7 kat daha fazladır. Üniversite mezunu kadınlarda ise bu oran 20 kata çıkmaktadır. Bu sonuçlar sigortalı çalışma tercihinin eğitim ile doğrudan ilişkili olduğunu göstermektedir. Sigortasız çalışma ve çalışmama tercihleri karşılaştırıldığında ise kadınların eğitimi arttıkça sigortasız çalışmaktansa çalışmamayı tercih ettiği gözlemlenmektedir ancak bu oranlar sigortalı çalışma tercihi ile karşılaştırıldığında daha küçüktür. Buradan yola çıkarak kadınların eğitim düzeyi arttıkça tercihlerinin sigortalı çalışma, çalışmama ve sigortasız çalışma şeklinde sıralandığını söylemek mümkündür.

Yoksul hanelerde yer alan kadınların ise sigortasız çalışmayı diğer seçeneklere tercih ettikleri gözlemlenmektedir. Buna göre yoksul kadınların kayıt dışı çalışmayı sigortalı çalışmaya tercih etme olasılığı 0,21 kat, çalışmamaya tercih etme olasılığı ise 0,26 kat daha fazladır.

Kadınların medeni durumu incelendiğinde, evli kadınların evli olmayan kadınlara göre sigortasız çalışmayı tercih etme olasılıklarının daha yüksek olduğu gözlemlenmektedir.

Koşullu olasılık değerleri kendi içinde karşılaştırıldığında, bu modelde de en önemli değişkenin eğitim olduğu açıkça gözlenmektedir. Eğitim değişkenini hanehalkı tipi, hanehalkı sorumlusunun cinsiyeti ve medeni durum takip etmektedir.

Model 1 ve Model 2’ye ilişkin sonuçların genel anlamda örtüştüğünü söylemek mümkündür. Seçenek sayısı çalışmamayı dâhil ederek çoğaltıldığında eğitimin önemi daha fazla vurgulanmaktadır. Her iki modelde de yoksul kadınların sigortasız çalışmayı tercih ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmama seçeneği modele eklendiğinde çocuklu kadınların ve geniş ailede yaşayan kadınların çalışmamayı tercih ettiği gözlemlenmiş ve kadınların evdeki “görünmeyen emek” arzının temel kaynağı olduğu böylece kanıtlanmıştır.

C- Tartışma

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de kadın istihdamında kayıt dışı çalışmanın boyutlarını Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)’den elde edilen 2015 yılı Hanehalkı Bütçe Anketi veri setiyle ampirik olarak ortaya koymaktır. Elde edilen en önemli bulgulardan biri eğitimle kayıt dışı çalışma arasındaki ilişkidir. Buna göre, eğitim düzeyi arttıkça kadınlar sigortalı çalışmayı çalışmamaya ve çalışmamayı sigortasız çalışmaya tercih etmektedirler. Özellikle kentsel bölgelerde eğitim düzeyi arttıkça istihdama katılım oranlarının arttığı gözlenmekte ve kadınların formal işlerde çalışma olasılıkları artmaktadır (Dedeoğlu, 2009). Bu sonuç beklenen bir sonuç olmakla birlikte, eğitimin kadın istihdamındaki öneminin altını çizen bir unsur olduğunu söylemek de mümkündür. Genel olarak eğitim düzeyi düşük bireylerin ve özelde kadınların emek piyasalarına uyum süreçleri zaman almakta ve işsiz kalınan süre içerisinde gelir sağlayabileceği, sermaye ve vasıf gerektirmeyen basit ve sigortasız çalışma biçimlerini tercih ettikleri görülmektedir (Güloğlu, 2005). Bu çerçevede, eğitim kurumlarının yaygınlaştırılması, zorunlu eğitim düzeyinin daha yukarıya çekilmesi, kadınlar için eğitim olanaklarının artırılması kadınların kayıt dışı sektörlerde çalışma olasılığını azaltacak önemlerin ve politikaların başında gelmektedir.

Elde edilen bir diğer önemli bulgu ise, çekirdek aile tipi bir hanehalkı tipinde yaşayan kadınların sigortalı çalışma olasılıklarının tek yetişkinli hane tipine göre daha düşük olmasıdır. Multinomial lojistik sonuçları da paralel olarak çocuklu kadınların ve geniş aileye mensup kadınların çalışmamayı tercih etme olasılıklarının arttığına işaret etmektedir. Bu çerçevede, kadınları kayıt dışı istihdama yönelten en önemli nedenlerden birinin çocuklu kadınların çocuklarını bırakabilecekleri bir yakınlarının veya kreş gibi olanaklarının olmayışı veya pahalı olmasıdır. Bu durum kadınları tamamen emek piyasalarının dışına itebileceği gibi evde yapılarak para kazanılabilecek işlere de yöneltebilmektedir. Ancak bu durumun da çevre ve istihdam koşullarına bağlı olduğunu söylemek mümkündür (Özer ve Biçerli, 2003). Kadınların sigortalı iş yaşamına katılımlarını arttırabilecek faktörlerin başında ise bu bulgular ışığında ücretsiz veya sübvans edilmiş kreş olanakları gibi çocuk bakım imkânlarının genişletilmesi gelmektedir. Kadın istihdamı eylem planında yer alan unsurlara bakıldığında yaygın eğitim kurslarına katılan kadınların çocuklarına yönelik çocuk bakım oyun odalarının yaygınlaştırılması hedefi bulunduğu görülmektedir (Kadın İstihdamı Eylem Planı, 2016). Bunun çalışan kadınların çocukları için kreş imkânlarının artırılması hedefine doğru genişletilmesi hem kadınların işgücüne katılımını arttıracak hem de enformel sektörde

veya evde parça başı iş yapma sınırlamasını kaldıracaktır.

Diğer yandan elde edilen sonuçlara göre yoksulluk ve kadın istihdam biçimleri arasında da güçlü bir ilişki göze çarpmaktadır. Özellikle son dönemde “yoksulluğun kadınlaşması” ifadesi kendine güçlü bir yer edinmiştir. Bu kavram ilk defa Birleşik Devletlerde çocuğuna yalnız bakmak zorunda olan kadınların daha yoksul olduğuna ilişkin yapılan ampirik çalışmaların neticesinde ortaya çıkmıştır (Şener, 2009). Bu çalışmada elde edilen bulgular da bu durumla paralellik göstermektedir. Hanehalkı sorumlusunun kadın olduğu durumlarda kadınların kayıt dışı çalışma olasılıkları artmaktadır sonucuna ulaşılmıştır.

Genel olarak, kadın yoksulluğunun iki önemli özelliği vardır. İlki kadınların işgücü piyasalarındaki dezavantajlı konumlarıdır. İşgücüne katılım oranlarının düşük olması, kadınlar işgücüne katılsa bile ücret açısından düşük ücretli işlerde istihdam edilmeleri ve belki de en önemlisi kayıt dışı sektörlerde istihdam edilme en önemli sorunlardandır. Bir diğer önemli özellik ise kadınların eğitim olanaklarından yeterince yararlanamamalarıdır (Şener, 2009). Bu iki olgu birleştiğinde kadınların yoksulluğu daha derin ve bir döngü halinde yaşadıklarını söylemek mümkündür. Şöyle ki, kadınlar yoksul oldukça çocuklarına ve evine bakmak için enformel sektörde çalışmaya razı olmakta ve diğer yandan, enformel sektörde çalıştıkça yoksul olmaya devam etmektedirler. Bu döngüyü veya çift yönlü ilişkiyi analiz etmek için elimizdeki veriler yeterli değildir. Ancak, eğitim fırsatlarının özellikle kadınlar için artırılmasının bu döngüden çıkabilmek için bir çözüm yolu olduğu söylenebilir. Bu çalışmanın sonuçları özellikle marjinal etkiler bağlamında en önemli değişkenin eğitim değişkeni olduğunu göstermiştir. Bu sonuçla paralel olarak eğitim düzeyinin artırılması, özellikle küçük yaşlardan itibaren kız çocuklarının eğitiminin önündeki engellerin kaldırılması, kadınlar arasında kayıt dışı istihdamı azaltmak için önemli bir adım olacaktır.

SONUÇ

Gerek dünyada gerekse Türkiye’de önemli bir problem olan kadınların kayıt dışı istihdamı problemi bu çalışmada çeşitli yönleriyle ele alınmış ve ampirik analiz sonucunda elde edilen bulgular çözüm önerileriyle tartışılmıştır. Bu çalışma mevcut literatüre önemli katkılar sunmaktadır. Bunların başında, çalışmanın 2015 yılı Hanehalkı Bütçe Anketi verilerini kullanarak bir ampirik analiz yapmış olması gelmektedir. Politika önerileri bu analiz neticesinde elde edilen bulgulara dayalı olarak yapılmıştır. Diğer katkılar arasında, yakın bir dönemi ele alması, doğrudan kayıt dışı istihdama odaklanması, tüm Türkiye’yi temsil eden bir veri seti kullanılmış olmasıdır. Çalışmanın kısıtları arasında en önemlisi ise Türkiye’de işgücü anketleri veya bütçe anketlerinin panel veri özelliği taşımasıdır. Bu nedenle aynı hane halkları veya bireylerin zaman içindeki davranışları veya özellikleri takip edilememektedir. Panel veri özelliğine sahip bir veri seti kullanılması özellikle kadınların kayıtlı istihdamdan kayıt dışı istihdama (veya tersi) geçişleri konusunda bilgi vermesinin yanı sıra demografik ve değişen sosyo-ekonomik özelliklerinin istihdam kararlarıyla ilişkisinin ortaya konmasına yardımcı olabilmektedir.

Çalışmada elde edilen bulgular ışığında kadınlar arasında kayıt dışı istihdamın önüne geçilmesinin en önemli yolunun eğitim düzeyinin artması olduğu ortaya çıkmıştır. Bunun dışında yoksulluk, hanehalkı tipi, medeni durum, hane sorumlusunun kadın

olması gibi faktörlerin de etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede, genel olarak kadınların iş yaşamına aktif ve kayıtlı olarak katılmasını arttıracak faktörler arasında yukarıda sayılanların dışında, kadınları koruyucu ve destekleyici yasaların artması, yoksulluğu azaltacak önlemler ve uygulamalar, toplumsal cinsiyet bakış açısının genişletilmesi, işgücü piyasasının özellikle kadınlara ihtiyaç duyulan alanlarda meslek, eğitim ve vasıflar göz önüne alınarak analizlerin yapılması sayılabilir.

Kaynakça

- Andersen, L. E., ve Muriel, B. (2007). *Informality and Productivity in Bolivia: A Gender Differentiated Empirical Analysis* (No 07/2007). Institute for Advanced Development Studies.
- Bangasser, P. E. (2000). *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History*. Geneva: ILO.
- Çakır, Ö. (2008). Türkiye’de Kadının Çalışma Yaşamından Dışlanması. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. (31). 25 - 47.
- Dayıoğlu, M. (2000). *Labor Force Participation of Women in Turkey. Gender and Identity Construction: Women of Central Asia the Caucasus and Turkey*. Acar, F. ve Ayata, G.A. (Ed.). Leiden, Brill.
- Dedeoğlu, S. (2000). Toplumsal Cinsiyet Rollerini Açısından Türkiye’de Aile ve Kadın Emegi. *Toplum ve Bilim*. 86. 139 - 170.
- ILO (2012). *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*. ILO Department of Statistics. Geneva.
- ILO (2016). Kadın İstihdamı Eylem Planı. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/--ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_484715.pdf]. (Erişim: 15.01.2018).
- Kasnakoğlu, Z. ve Dayıoğlu, M. (1997). Kentsel Kesimde Kadın ve Erkeklerin İşgücüne Katılımları ve Kazanç Farklılıkları (Women’s Labor Force Participation and Earnings Differentials between Genders in Turkey). *METU Studies in Economic Development*. 24(3). 1997.
- Kılıç, D. (2012). *Empirical Analysis of Health and Educational Attainment in Turkey* (Doctoral dissertation, University of Sheffield).
- OECD (2012). *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>
- OECD (2017). *OECD Statistics Database*. [<https://stats.oecd.org/>]. (Erişim: 09.01.2018).
- Önder, N. (2013). Türkiye’de Kadın İşgücünün Görünümü. *Çalışma Dünyası Dergisi*. 1(1).
- Özar, S. (1996). Kentsel Kayıtdışı Kesimde İstihdam Sorununa Yaklaşımlar. *Perspectives on Problems of Employment in the Informal Urban Economy*. *METU Studies in Development*. 23(4).
- Özer, M. ve Biçerli, K. (2003). Türkiye’de Kadın İşgücünün Panel Veri Analizi. *Sosyal Bilimler Dergisi*. Cilt 2003 - 2004. 55 - 86.
- Şener, Ü. (2009). *Kadın Yoksulluğu. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı - Değerlendirme Notu*. (TEPAV).
- Singer, H. ve Jolly, R. (1972). *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva: ILO.
- Tansel, A. (1994). Wage Employment, Earnings and Returns to Schooling for Men and Women in Turkey. *Economics of Education Review*. 13(4). 305-320.
- Tuncay, G. (2005). The Reality of Informal Employment in Turkey. *International Programs Visiting Fellow Working Papers*. Cornell University.
- TÜİK (2017). İstatistiklerle Kadın. [<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27594>]. (Erişim: 06.03.2018).
- Yıldırım B. (2016). [file:///C:/Users/User/Downloads/65_H%C3%BCK%C3%BCmet_Program%C4%B1_kapak%C4%B1.pdf]. (Erişim: 05.01.2018).

Türkiye İşgücü Piyasasında Suriyeli Sığınmacıların Yeri ve Etkileri

Geliş Tarihi/Received: 19.02.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 17.07.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

Role and Impact of Syrian Refugees in Labour Market of Turkey

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 59-73
Pages: 59-73
DOI: 10.32331/sgd.492894

Ahmet Tayfur AKCAN*

ÖZ

2011 yılında Suriye’de başlayan iç savaş Suriye vatandaşlarını diğer ülkelere göçe zorlamış ve ülkeler arası göçün arttığı dinamik sürece girilmiştir. Türkiye’nin bu duruma hazırlıksız yakalanması başta işgücü piyasası olmak üzere birçok alanda ekonomik ve sosyal hayatı etkilemiştir. Avrupa Birliği ülkelerinde mevcut olan refah şovenizmi sebebi ile Avrupa Birliği ülkelerine sığınamayan Suriyeliler, Türkiye’ye sığınmak zorunda kalmıştır. 2017 yılı sonu itibarı ile Suriyeli sığınmacıların %92’lik kısmının Türkiye geneline yayılarak ikamet etmesi ve %78’lik kısmının 35 yaşından genç olması işgücü piyasasının dengesini bozmuştur. Artan emek arzı beraberinde işsizlik oranlarının artmasını getirmiştir. Çalışmada ilk bölümünde Suriyeli sığınmacıların Türkiye’deki yasal statüleri araştırılmıştır. İkinci bölümde ise Suriyeli sığınmacıların demografik özellikleri ile birlikte Türkiye işgücü piyasasına dolaylı ve doğrudan etkileri değerlendirilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise Suriyeli sığınmacıların işgücü piyasasına yönelik olumsuz etkilerinin azaltılması için politika önermelerinde bulunulmuştur.

Anahtar Sözcükler: İşsizlik, istihdam, Suriyeli sığınmacılar, işgücü piyasası

ABSTRACT

Especially in the developed countries, the influence of the advances in medicine and technology has increased the proportion of the elderly population in the total population. A similar situation has begun to occur not only in industrialized countries, but also in developing countries. Older and older concepts are controversial. The senescence perception may vary according to collecting, time, educational level, economic situation, as well as sex, physiological and psychological status. Because in some societies old age is regarded as an ordinary process and in others it is seen as a problem. It is expressed that chronological, biological, psychological and social aspects of aging in the doctrine are found in this context and they have come into being in a multidimensional manner. It is not possible to determine a precise age limit. Individual’s biological age, chronological age can vary, as well as health status, sex, environment and working conditions can affect biological age positively or negatively. For this reason, it is difficult to establish a precise beginning for old age. Old age is considered to be a social risk as well as a biological risk because the individual can lose his / her working power partially or completely in this period.

Keywords: Social policy, social assistance, social work, ageing

Önerilen atıf şekli: Akcan, A.T. (2018). Türkiye İşgücü Piyasasında Suriyeli Sığınmacıların Yeri ve Etkileri. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 59-73

* Dr. Öğr. Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi,
Uluslararası Ticaret Bölümü, tayfurakcan@hotmail.com

GİRİŞ

1980’li yıllarda başlayan dışa açılma dönemi ekonomiyi birçok alanda etkilemiştir. Küreselleşmenin de etkisi ile üretim faktörlerindeki hareketlilik hem hacim olarak hem de boyut olarak artmıştır. Özellikle emek faktörünün ülkeler arası hareketliliğinde yaşanan artışlar işsizliğe ithal edilebilir boyut kazandırmıştır. Büyüme politikalarında da özel sektör merkezli politikaların benimsenmesi, işgücü piyasalarının daha katı yapı kazanmasına sebep olmuştur. Bu duruma 2008 yılında yaşanan Mortgage Krizi sonrasında rekor seviyeye çıkan işsizlik oranlarının da eklenmesiyle işsizlik olgusu daha ciddi boyutlara taşınmıştır. 2011 yılında başlayan ve kısa sürede iç savaş durumuna gelen “Suriye Meselesi” Türkiye’nin dış göç alımını tetiklemiş ve ülke içerisinde işgücü arz fazlalığına sebep olarak işsizlik oranlarının kontrol altına alınmasını zorlaştırmıştır.

Suriye’de başlayan ve kısa sürede boyut değiştiren iç savaş sebebi ile Türkiye Cumhuriyeti tarihinde görülmemiş büyüklükte insan göçü ile karşılaşmış ve birkaç yıl içerisinde Türkiye’ye sığınan Suriyelilerin sayısı 3 milyonun üzerine çıkmıştır. Bu sebeple gerek belediye ve kamu hizmetleri gerekse hukuki alt yapı bu göç hareketine hazırlıksız yakalanmış ve sürecin yürütülmesinde sıkıntılarla karşılaşmıştır. Bu sebeple Suriyeli sığınmacılar işgücü piyasasını doğrudan ve dolaylı yoldan etkilemeye başlamışlardır.

Suriye’den Türkiye’ye göçen sığınmacılar temel olarak üç gruba ayrılmaktadır. İlk grup doktora mühendislik gibi evrensel mesleklere sahip olan ve genellikle aynı işlerini büyük şehirlere yerleşerek icra eden Suriyelilerin oluşturduğu gruptur. İkinci grup sığınmacılar ise mavi yakalı olarak nitelendirilen, makine kullanabilen, ülkelerinde usta ya da ustabaşı olarak çalışan Suriyelilerin bulunduğu gruptur. Son grup ise genel olarak kamplarda kalan herhangi vasfı olmayan düşük ücretlerle her iş sektöründe çalışmaya razı olan gruptur (Kaya 2016: 4). Ekonomi ve dolayısıyla işgücü piyasası için temel sıkıntı oluşturan ve işgücü piyasası açısından en riskli olan grup üçüncü gruptur. Bu çalışmada da ekseriyetle söz konusu grubun Türkiye işgücü piyasasında oluşturduğu etkiler incelenecektir.

Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 2015 yılında yayınlanan “Dünya’da İstihdam ve Sosyal Bakış-Eğilimler (World Employment Social Outlook-Trends) 2015” raporunda dünya geneli ekonomik durum analiz edilmiş ve 2015-2020 yılları arasında büyümenin yavaşlayacağı, eşitsizliklerin artacağı ve nihayetinde işsizliğin küresel olarak artacağı bir dönem olarak öngörülmüştür (Pınar vd. 2016: 9). Küresel olarak işsizlik artış eğiliminin yaşandığı döneme bir de Suriyeli sığınmacıların kontrolsüz olarak Türkiye işgücü piyasasına dâhil olması durumu eklendiğinde, işsizlik politikası ve oranlarının Türkiye için önemi artmıştır. Bu sebeple Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasası açısından önemi daha fazla olmaktadır.

Çalışmanın amacı; Suriye’deki iç karışıklık sebebi ile Türkiye’ye sığınan Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasası üzerine etkilerini araştırmaktır. Literatür taramasında genellikle Suriyeli sığınmacılar politik, sosyal ve ekonomik açıdan incelendiği görülmüştür. Bu çalışmanın literatürdeki diğer çalışmalardan farkı Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasına etkilerini temel almasıdır. Çalışmada ilk olarak Suriyeli sığınmacıların Türkiye’deki yasal statülerine yer verilmiştir. Ardından

Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasına dolaylı ve doğrudan etkileri üzerinde durulmuştur. Son kısımda ise Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasına olumsuz etkilerinin azaltılması için politika önermelerinde bulunulmuştur.

I- SURIYELİ SİĞINMACILARIN YASAL STATÜLERİ

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun kavramların açıklandığı 61'inci maddesinde “mültecilik” statüsü için yapılan açıklamada, Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar sonucu Türkiye'ye gelen diğer ülke vatandaşlarına mültecilik statüsünün verileceğinden bahsetmektedir. Ancak aynı kanunun takip eden iki maddesinde ise Suriyeli misafirlerin dâhil edilebileceği “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma” statülerinden bahsedilmektedir. Her iki statü için de değerlendirme ve çalışma konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Bu sebeple çalışmanın ilerleyen bölümlerinde Suriye'den ülkemize gelen Suriye vatandaşları için “Suriyeli sığınmacı” kavramı kullanılacaktır.

11 Ocak 2016 tarihinde çıkarılan kanun ile Suriyeli sığınmacılara yasal çalışma statüsü verilmiştir. Çıkarılan bu kanunun Türkiye işgücü piyasasına yönelik sıkıntısını en aza indirmek için Suriyeli işçi çalıştıran işletmelere yönelik bazı sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamaların başında işveren çalıştırdığı işçi sayısının %10'undan daha fazla sayıda Suriyeli işçi çalıştıramayacağı gelmektedir. Ancak işveren ihtiyaç duyduğu pozisyona aradığı nitelikteki işçiyi bulamadığını kanıtlarsa, söz konusu %10 kota esnetilebilecektir (Özpinar vd. 2016: 2).

Suriyeli sığınmacıların Türkiye sınırları içerisinde resmi olarak çalışmaları için şartlı mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip olmaları gerekmektedir. İkincil koruma statüsü kanunda “*Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye*” verilen statü olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca ikincil koruma statüsüne sahip kişilere verilen kimlik belgesi çalışma izin belgesi yerine geçtiği ve ayrıca çalışma izin belgesinin de verilmeyeceği Bakanlığı tarafından 26/04/2016 tarihli 29695 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Uluslararası Koruma Statü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik içerisinde belirtilmektedir. İkincil koruma statüsü alan bireylerin Türk vatandaşıyla evlenmeleri, Türkiye'de üç yıl ikamet etmeleri ve Türk vatandaşı çocuk sahibi olmaları gibi özellikleri varsa bakanlıkça yapılan çalışma izni sınırlandırmalarından muaf olacakları yönetmeliğin 18. maddesinde kararlaştırılmıştır.

Söz konusu yönetmelikte kanunen “*Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu*

önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişi” olarak tanımlanan şartlı mültecilerin de çalışma izni almasına olanak tanımaktadır. Ancak şartlı mülteci statüsüne sahip kişilere Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından ayrıca çalışma izni belgesinin verilmesi gerekliliği karara bağlanmıştır. Yani ikincil koruma statüsüne sahip Suriyeli sığınmacıların kimlik belgeleri çalışma izni yerine geçerken şartlı mülteciler için bakanlık tarafından ayrıca verilen çalışma izin belgesine ihtiyaç duyulmaktadır.

A- Literatür Taraması

2001 yılında Suriye’de meydana gelen iç savaşın göçe sebep olmasıyla, özellikle Suriye’ye sınırı olan ülkeler olmak üzere dünyanın birçok ülkesi bu göç hareketinden olumsuz etkilenmiştir. Söz konusu kitlesel göçün en önemli etkileri; ekonomi, asayiş ve istihdam alanında olmuştur. Dolayısıyla Suriyeli sığınmacıları konu alan çalışmalar bu alanlarda yoğunlaşmaktadır. Çalışmada Suriyeli sığınmacıların istihdam piyasasına olumlu ve olumsuz etkilerini dolaylı ve doğrudan etkiler olarak araştırılmıştır. Bu bakımdan değerlendirildiğinde, taranan literatürde göz önünde bulundurulduğunda, çalışmanın literatüre katkı sağladığı düşünülmektedir. Suriyeli sığınmacıların ve göçmenlerin istihdam piyasasına etkilerini konu alan bazı çalışmalar şu şekildedir.

Balkan v.d. (2018) ve Aydemir ve Kırdar (2013) çalışmalarında göç edenlerin istihdama etkilerini ekonometrik olarak incelemişlerdir. Balkan v.d. çalışmasında Suriyeli sığınmacıların konut kiralalarında meydana getirdikleri artışları incelemiştir. Çalışma sonucunda Suriyeli sığınmacıların göç ettikleri veya yerleştirildikleri bölgelerde kira artışlarına sebep oldukları sonucuna ulaşılmıştır.

Aydemir ve Kırdar (2013) çalışmalarında çalışmada 1989 yılında Bulgaristan’dan Türkiye’ye geri gelen Türklerin yerleştikleri bölgelerdeki işsizlik oranları analiz edilmiştir. Söz konusu çalışma, Türkiye’de 342 il ve ilçe merkezinde yapılmıştır. Analizde Bulgaristan’dan geri gelen Türklerin işgücünü ortalama % 5-10 aralığında artırdığı ve bu artışın da işsizlik oranlarını %1 seviyesinde artırdığı sonucuna ulaşılmıştır.

Paksoy vd. (2015) çalışmalarında Suriyeli sığınmacıların Kilis ilinde meydana getirdikleri ekonomik ve sosyal etkileri araştırmıştır. 1036 kişiye 35 soruluk anket ile yapılan çalışmanın sonuçlarına göre Suriyeli sığınmacılar ekonomiye zarar verdikleri gibi ekonomik canlanmaya da pozitif katkı sağlamıştır. Aynı şekilde çalışanların işsiz kalmalarına sebep oldukları gibi yeni istihdam olanaklarının da açılmasına sebep olmuşlardır.

Koçak vd. (2017) ise benzer bir çalışmayı Yalova ili için yapmıştır. Diğer çalışmadan farklı yönü Paksoy vd. çalışmalarını Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları üzerinde yapmışlarken Koçak vd. ise anketlerini Suriyeli sığınmacılara uygulamıştır. Çalışmada Suriyeli sığınmacıların büyük kısmının Türkiye’den memnun oldukları, temel ihtiyaçlarını sıkıntısız karşıladıkları, Suriyeli sığınmacılar arasında güçlü bir yardımlaşma ve dayanışmanın gerçekleştiği sonuçlarına ulaşılmıştır. Koç v.d. (2015) ise çalışmalarını sadece bir il değil daha geniş kapsamlı olarak yapmışlar ve Suriyeli sığınmacıların istihdam problemlerini araştırmışlardır. Çalışmada, Koçak v.d. yaptıkları çalışma ile benzer sonuçlara ulaşılmıştır. Ancak bu çalışmada, Suriyeli sığınmacıların istihdam

sıkıntılarının çözümünde sivil toplum kuruluşlarının önemine vurgu yapılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının koordineli çalışmaları ile Suriyeli sığınmacıların istihdam sıkıntılarının daha kolay çözüleceği önerisinde bulunulmuştur. Benzer bir çalışma Düzkaya (2016) tarafından da yapılmıştır. Türkiye'deki sığınmacıların istihdamına ilişkin genel durumun ve sorunların analiz edildiği çalışmanın sonucuna göre de sivil toplum kuruluşlarının daha etkin işlemesi sorunların çözümünde önemli rol oynayacaktır.

Kaygısız (2017) çalışmasında Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasında karşılaştıkları zorlukları araştırmıştır. Çalışmada ulaşılan sonuç; Suriyeli sığınmacıların işgücü piyasasına katılma haklarının düzenlenmesi öncelikli öneme sahip olduğu doğrultusundadır. Ayrıca söz konusu çalışmaya göre dil eğitiminin verilmesi, diplomalarına denkliklerinin verilmesi, Suriyeli sığınmacılara yönelik mesleki eğitimlerin verilmesi, çocuk işçiliğinin engellenmesi ve Suriyeli sığınmacıların istihdamının devlet tarafından özendirilmesi Suriyeli sığınmacıların istihdam sıkıntılarının çözülmesinde etkin rol oynayacaktır.

Ceritoğlu v.d. (2015) çalışmalarında Suriyeli sığınmacıların istihdam piyasasına etkilerini araştırmıştır. Çalışmada Türkiye işgücü piyasasını en fazla etkileyen kesimin, Suriyeli sığınmacıların gençleri, kadınları ve eğitim düzeyi düşük Suriye vatandaşları olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmadan ulaşılan diğer sonuç ise Suriyeli sığınmacıların göç hareketinden sonra, işsizlik oranlarının arttığı, işte çalışma süresinin azaldığı ve iş arama sürelerinin arttığıdır.

Akgündüz v.d. (2015) çalışmalarında Suriyeli sığınmacıların Türkiye ekonomisindeki yabancı yatırım ve istihdam alanlarına etkilerini araştırmıştır. Suriye sınırındaki illerin ve Suriyeli sığınmacıların yoğun yerleştikleri bölgelerden geri kalan il ve ilçelerin kontrol grubu olarak kullanıldığı çalışmanın sonuçlarına göre, üretim çıktılarında eş zamanlı artış olmamakla birlikte, yabancı yatırımların arttığı tespit edilmiş ve özellikle Suriyeli sığınmacıların kurduğu firma sayısında artış gözlemlenmiştir.

Yıldız ve Yıldız (2017) çalışmasında Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasında kayıt dışı istihdama etkileri ve bunu sonucunda doğan maliyetleri araştırmıştır. Çalışma sonucunda vergi adaleti, eşit ücret prensibi, kaynakların israfına sebep olan ve artmasının bir sebebi de Suriyeli sığınmacılar olan kayıt dışı istihdamın önlenmesi için hukuki adımların atılmasının şart olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Aygül (2018) çalışmasında Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasına etkilerini araştırmıştır. Çalışmanın sonucuna göre Suriyeli sığınmacıların emekleri; ucuz ve güvencesiz olduğundan yerli işveren-çalışan ilişkilerini etkilemektedir. Ancak söz konusu ucuz emek de Türkiye'nin sürdürülebilir ekonomik büyüme hedefi açısından önemli bir faktör olduğuna vurgu yapılmaktadır.

Sayın v.d. (2018) çalışmasında göçmenler için uygun olan, istihdama kazandırılmalarını destekleyecek, barınma ihtiyaçlarını karşılayacak yerleşim modeli önerisinde bulunmaya yönelik analiz yapmışlardır. Çalışma sonucunda önerilen yerleşim yeri modeli; Damanhur, Findhorn, Kibbutz ve Mondragon tipleri gibi ekolojik olarak uygun, altyapısal olarak yeterli ve istihdam olanakları sağlayan yerleşim yerleridir.

B- Suriyeli Sığınmacıların Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri

Suriyeli sığınmacıların Türkiye'yi her alanda beklenenden fazla etkilemelerinin temel nedenlerinden birisi Avrupa toplumlarında var olan ve yaygınlaşan "Refah Şovenizmi"dir (Mandacı ve Özerim 2013: 115). Avrupa devletleri belirli bir refah seviyesine ulaştıkları ve dış etkenler kaynaklı sorunlar sebebi ile refah yapılarında bozulmayı istememektedir. Bu sebeple Suriyeli Sığınmacıların refah seviyesi yüksek olan kesimi Avrupa Birliği ülkelerinde barınma imkânı bulurken refah seviyesi nispeten daha düşük olan ve herhangi bir vasfı bulunmayan sığınmacılar Avrupa'da barınma imkânı bulamamıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde barınamayan sığınmacılar Türkiye'ye sığınmayı tercih etmişlerdir. Bu durum da çeşitli nedenlerle en fazla işgücü piyasasının etkilenmesi sonucunu doğurmuştur.

Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasını etkilemelerinin diğer nedeni, Suriyeli sığınmacılara yönelik gerekli tedbirler alınmaması veya geç alınmasıdır. Suriyeli sığınmacılar, dış göçe hazırlıksız yakalanan Türkiye'nin kendileri için hazırladığı ve her geçen gün şartları iyileşen kampların dışında yaşamayı tercih etmeleridir. Bu durumun sebepleri arasında; Türkiye'ye kaçak yollardan giriş yaparak kayıt dışı sığınmacı olmaları, kamplarda yaşamalarına rağmen çeşitli sebeplerle kamplardan uzaklaşmak istemeleri, gerekli maddi imkâna sahip olduklarından kamp hayatını tercih etmemeleri, kampların fiziki doluluk kapasitesine ulaşmasından dolayı kamplarda yer bulamamaları, bölge halkı ile akrabalık ilişkilerinden dolayı akrabalarına yakın yerlerde yaşamak istemeleri gibi sebepler sıralanabilir (Koç v.d. 2015: 84). Bu nedenle sığınma kamplarında yaşamak istemeyen ya da çeşitli nedenlerle sivil halk arasında yaşayan Suriyeli sığınmacılar, doğrudan işgücü piyasasına entegre olmaları sebebi ile işsizlik oranlarının artmasına sebep olmuşlardır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü istatistiğine göre; 2017 yılı itibari ile Suriyeli sığınmacıların 253.583 kişisi yani yaklaşık %8,5'lik kısmı, kendileri için hazırlanmış barınma merkezlerinde kalmaktadır. Kalan 2.725.412 kişilik %91,5 oranına tekabül eden kısmı ise yoğunluk Suriye'ye yakın olan illerde olmak üzere Türkiye geneline yayılmıştır. Yeni gelen göç dalgaları ile birlikte barınma merkezi dışında yaşayan Suriyeli sığınmacıların sayısında artış yaşanmaktadır. Sığınmacı kampları dışında yaşayan Suriye vatandaşlarının ekonomik hayatta başarılı olması ve kendilerine piyasa ekonomisinde yer oluşturması sonucunda, kamplarda yaşayan tanıdığı ve akrabalık bağı olan diğer sığınmacılara istihdam fırsatı sunarak sığınma kamplarından ülke geneline sığınmacı göçünü artırmaktadır. Bu sebeple Suriyeli sığınmacıların kamplarda yaşayan ve ülke geneline yayılma oranları dinamizm arz etmektedir.

Türkiye'de kalifiye olmayan Suriyeli sığınmacıların sayısının fazla olmasının diğer sebebi de Türkiye'nin sahip olduğu istihdam yapısıdır. Türkiye'nin gelişmekte olan ülke statüsünde olmasının bir sonucu olarak özellikle yüksek nitelikli insanlara yönelik istihdam sıkıntıları, kalifiye olan birçok Suriyeli sığınmacıyı Avrupa ülkelerine gitmeye yönlendirmiştir. Türkiye'de kalanlar ise genellikle niteliği olmayan beden işçisi olarak çalışabilecek potansiyele sahip olanlar olmuştur. Ayrıca Türkiye'ye sığınan Suriye

vatandaşlarının genel yapısına bakıldığında, gençlerin çoğunlukta olduğu görülmektedir. Bu durum da kalifiye olmayan ancak kas gücüne sahip Suriye vatandaşlarının Türkiye'yi tercih ettiğini göstermektedir.

Tablo 1. 2017 Yılı Suriyeli Sığınmacıların Cinsiyet ve Yaş Dağılımı

YAŞ	ERKEK	KADIN	TOPLAM
0-14	574,378	535,399	1,109,777
15-24	386,236	306,522	692,758
25-34	297,323	232,810	530,133
35-44	164,257	143,323	307,580
45-54	94,321	88,434	182,755
55-64	47,879	48,194	96,073
65+	28,463	31,451	59,914
TOPLAM	1,592,862	1,386,133	2,978,995

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

2017 yılı itibarı ile Türkiye'de ikamet eden Suriyeli sığınmacıların cinsiyet dağılımına bakıldığında; Suriyeli sığınmacıları %53,4'lük kısmı erkeklerden, %46,6'lık kısmı ise kadınlardan oluşmaktadır. Yaş dağılımına bakıldığında ise gençlerin çoğunlukta olması dikkat çekmektedir. En yoğun yaş grubu %37,2'lik oranla 0-14 yaş arası gruptadır. Bu yaş aralığını ise %23,25'lik oranla 15-24 yaş arası grup takip etmektedir. En yoğun olan bu iki grup da doğrudan genç işsizlikle ilgili olup genç yoğunluğunun ilerleyen dönemlerde artacağına göstergesi niteliindedir. Genç olarak nitelendirilen bu grupta bulunan her bir Suriyeli sığınmacının işgücü piyasasına girmesi Türkiye'nin genç işsizlik oranını artırmaktadır. Nüfus yoğunluğunun fazla olduğu üçüncü grup ise hem kas gücünün hem de tecrübenin birlikte barınma potansiyelinin fazla olduğu 25-34 yaş aralığı grubudur. Söz konusu bu üç yaş grubunun dinamik yapısı Türkiye işgücü piyasası açısından fırsat ancak işsizlik oranları açısından tehdit oluşturmaktadır.

Resmi çalışma haklarına rağmen Suriyeli sığınmacı kadınlar dil ve güvenlik gerekçeleri ile işgücü piyasasına aktif katılımları gerçekleşmemektedir. İşgücü piyasasına girenler ise genelde tekstil sektöründe kümelenmiş durumdadır. Tekstil sektöründen sonra gelen sektör ise tarım alanlarının fazla olduğu bölgelerde mevsimsel tarım işçisi olarak çalıştıkları tarım sektörüdür. En fazla çalıştıkları üçüncü sektör ise temizlikçilik ve gündelikçilik gibi beden gücüne dayalı hizmet ağırlıklı sektörlerdir (Barın: 2015, 45).

Ayrıca Suriye'deki iç savaşın devam etmesi her geçen gün Türkiye'ye sığınan Suriye vatandaşlarının sayısını artırmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre yıllara göre geçici koruma kapsamındaki Suriyeli sayıları Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2. Yıllara Göre Suriyeli Sığınmacıların Sayısı

YILLAR	SAYI
2011	0
2012	14234
2013	224655
2014	1519286
2015	2503549
2016	2834441
2017	2978995

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

2011 yılı sonunda Suriye’de başlayan iç karışıklık ülkeler arası göçü 2012 yılında tetiklemiş ve ülkeler hatta kıtalar arası Suriye vatandaşlarının göçü dinamik sürece girmiştir. Tablo 2’de Suriyeli sığınmacıların yıllar itibari ile resmi kayıtlara geçen sayıları verilmektedir. Her geçen zaman Türkiye’ye sığınan Suriye vatandaşlarının sayısı ve işgücü piyasasında emek arzı artmaktadır. Bu durum da beraberinde işgücü piyasasının dengesinin bozulması sonucunu getirmektedir. Çalışmanın bu bölümünde Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasına etkileri araştırılmıştır. Bu etkiler dolaylı ve doğrudan etkiler olarak iki ana başlığa ayrılmaktadır.

i) Suriyeli Sığınmacıların Türkiye İşgücü Piyasasına Doğrudan Etkileri

Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasına doğrudan pozitif etkileri fon sahibi olan sığınmacıları iş kurmaları ile emek talebinin artmasına yardımcı olmaları, önceki ilişkileri kullanarak daha fazla ticaretin gelişmesini sağlamaları ve çeşitli kurumlarca sığınmacı sayısı ile orantılı olarak artan personel ihtiyacı ile emek arzının artması şeklinde sıralanabilmektedir.

Suriyelilerin iç karışıklık sonrası ülkelerini terk etmeleri zengin fakir her türlü sığınmacının Türkiye topraklarına girmesi sonucunu doğurmuştur. Fon sahibi Suriyeli sığınmacıların Türkiye’de iş kurmaları da işgücüne olan talebi artırmış ve işsizlik oranı üzerinde olumlu etki oluşturmuştur. Söz konusu işletmelerin işgücü talepleri genellikle Suriyeli sığınmacılara yönelik olsa da, işe alınan Suriyeli vatandaşların Türkiye işgücü piyasasından çekilmesi, işsiz sayısının düşmesine sebep olmuştur. Ayrıca ticaretin gelişmesine katkı sağlayan Suriyeli girişimcilerin temas halinde oldukları diğer alt sektörlerde de canlanma yaşanmakta ve bu sektörlerde de işgücü talep artışı yaşanmaktadır.

Türkiye’de iş kuran Suriyeli sığınmacıların işgücü piyasasına diğer olumlu etkisi ise Ortadoğu ülkeleri ve iç savaşın olmadığı kalan Suriye toprakları ile kurdukları temas ile özellikle sınır şehirlerin ihracatlarının artması ile gerçekleşmektedir. İhracat artışı yaşanan il ve sektörlerde işgücü talebi artmakta ve işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etki olmaktadır. Suriye’ye sınırı olan ve en fazla Suriyeli sığınmacı yoğunluğuna sahip olan illerden olan Gaziantep ve Kilis’te iç savaşın başlamasından sonra ihracat rakamlarında artış yaşanmıştır. Gaziantep’ten Suriye’ye olan ihracat iki yıl içinde %209

artarak 278 milyon \$ seviyesine çıkmıştır (ORSAM 2015: 18). İhracata konu olan mal ve hizmetlerin hammadde ihtiyaçlarının da Türkiye’den karşılanması, alt sektörlerde olan emek talebini artırarak işsizlik üzerinde olumlu etki oluşturmaktadır.

2011 yılında Milli Savunma Bakanlığınca yayınlanan Ulusal Güvenlik Politikasına yönelik Beyaz Kitap’ta bölgesel ve etnik çatışmalara dikkat çekilmiş ve ekonomik istikrarsızlık kaygıları gündeme getirilmiştir (Aydın ve Ereker 2014: 135). Bölgesel ve etnik çatışmaların da en önemli faktörlerinden birisi olarak Suriyeli sığınmacılar görülmektedir. Bu sebeple Türkiye’de güvenlik sağlayıcı personele de ihtiyaç artmaktadır. Bu durumun bir ayağı polis ve asker olan kamuya ait iken, diğer ayağı da özel güvenlik şirketlerine olan talebin artmasıdır. Gerek kamu gerekse özel sektörde güvenlik personeline olan ihtiyacın artması, boş iş pozisyonu oluşturduğundan, işsizliğin azalmasına yardımcı olmaktadır.

Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasına doğrudan negatif etkileri arasında, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına ikame emek arzında bulunmaları ve Türk işgücü piyasasının dengesini bozucu etkilere sahip olması gösterilmektedir.

Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi tarafından 2014 yılında yayınlanan “Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması” sonuçlarına göre, halkın %70,8’lik kısmı Suriyeli sığınmacıların Türk ekonomisine zarar verdiğini düşünmektedir. Ayrıca çalışmada Suriye’ye komşu olan Adana, Gaziantep, Mardin, Hatay ve Şanlıurfa illerinde yaşayanlar ile diğer illerde yaşayanlara ayrı ayrı yapılan anketlere yer verilmiştir. Söz konusu anket sonuçlarına göre, Suriye’ye komşu olan illerde yaşayanların %68,9’luk kısmı Suriyelilerin işlerini ellerinden aldıklarını düşünürken, diğer illerde yaşayanların %53,6’lık kısmı Suriyelilerin işlerini ellerinden aldıklarını düşünmektedir. Benzer bir çalışma Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi tarafından da yapılmıştır. Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezinin Suriye ile sınırı olan illerde işini kaybedenlere yönelik yaptıkları anket araştırmalarında, işsiz kalanların %40 ile %100 arasında değişen oranlardaki kısmı, işini Suriyeliler sebebi ile kaybettiklerini düşünmektedir.

Geçmişte yapılan araştırmalar göç hareketi ile birlikte işgücü piyasasının doğrudan etkilendiğini ileri sürmektedir. Aydemir ve Kırdar (2013) çalışmalarında 1989 yılında Bulgaristan’dan geri gelen Türklerin, istihdam piyasasına etkilerini araştırmış ve yerleştikleri bölgelerde ortalama %1 seviyesinde işsizlik oranlarının arttığından bahsetmiştir. Geçmişte yaşanan bu durumun benzeri Suriyeli sığınmacılarla da yaşanmış ve Suriyeli sığınmacıların yoğun olarak yerleştikleri bölgelerde işsizlik oranlarında artış yaşanmıştır.

Suriyeli sığınmacıların Türkiye’ye sığınmasından sonra çok eşliliğin, işsizlik oranlarının ve asayiş sıkıntılarının artması, medyanın da yönlendirmesi ile birleşince halkın Suriyeli sığınmacılara bakış açısı olumsuz olmaktadır. Pandır vd. (2015) yaptıkları çalışmada, Suriyelilerin Türkiye’ye sığınmasından sonra basında çıkan haberleri analiz etmişlerdir. En çok incelenen ilk üç tema; yoksulluk, yardım ve tehdit temaları olmuştur. Ayrıca söz konusu çalışmaya göre vatandaşlar, Türkiye geneli Suriyeliler konusunda genellikle olumlu ya da yansız görüşler bildirmişlerdir. Ancak basında yer bulan haberler, Suriyeli sığınmacıların fırsatlarından çok tehditleri üzerinde durmuştur. Ancak yapılan

araştırmalar işverenlerin Suriyeli sığınmacılardan memnun olduğunu göstermektedir.

Dünya Bankasının “Suriyeli Mültecilerin Türk İşgücü Piyasasına Etkileri Araştırması” başlıklı çalışmasına göre iş dünyası temsilcilerinden özellikle vasıfsız işçiye ihtiyaç duyan işverenler, Suriyeli sığınmacıların Türk işgücü piyasasına dâhil olmasından memnun olmaktadır. Bu memnuniyetin sebebi ise işverenlerin işgücü piyasası katılıklarından dolayı düşük ücretle işçi alıştıramamasıdır. Suriyeli sığınmacılardan özellikle bayanların kas gücü de gerektirmeyecek vasıfsız eleman pozisyonlarında düşük ücretlerle kayıt dışı çalıştırılmalarının mümkün olması, söz konusu rapora göre işverenleri memnun etmektedir. Bu durum her ne kadar işveren açısından memnuniyetle karşılansa da, işgücü piyasasının dengesini ve etkinliğini bozduğundan, Suriyeli sığınmacıların işgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkilerine örnek niteliğindedir.

ii) Suriyeli Sığınmacıların Türkiye İşgücü Piyasasına Dolaylı Etkileri

Suriyeli sığınmacıların Türkiye işgücü piyasasına dolaylı etkileri ise artan sığınmacı sayısıyla orantılı olarak artan kamu hizmet ihtiyacının oluşturduğu boş pozisyonlar, tktim mallarına olan talebin artmasıyla emek talebinin artması, talep artışının oluşturduğu enflasyonun işsizlik oranını düşürücü baskısı, bazı bölgelerde Suriyeli sığınmacılarla birlikte gevşeyen evlilik bağlarının bireyleri iş aramaya yönlendirmesi ve konut talebi artışına dayalı kira artışlarının bireyleri çalışma hayatına itmesi şeklinde sıralanabilmektedir.

Suriyeli sığınmacı erkekler kas gücüne, göreceli olarak kadınlardan daha fazla sahip olduğundan vasıfsız iş pozisyonlarında istihdamları kadınlara göre daha yüksek düzeydedir. İç savaş sırasında eşlerini kaybeden kadınlara ise hayata tutunabilmek için çalışma zorunluluğu hissetmeleri ücrete ve işin mahiyetine bakmaksızın çalışma hayatına girmelerine sebep olmaktadır. Bu durum da beraberinde ahlaki ve güvenlik sorunları getirmektedir. Ayrıca kadınlara yaşadığı sorunlara yönelik kurum ve kuruluşlara toplumda duyulan ihtiyaçlar artmaktadır. Bu sayede kadınlara sorunlarına yönelik sivil toplum kuruluşları ve kamu kuruluşları açılmakta ve boş pozisyonlar doğmaktadır. Söz konusu kurum ve kuruluşlarda çalışanların sayılarının son zamanlarda artması Suriyeli kadın sığınmacıların istihdam piyasası üzerindeki dolaylı etkileri arasında gösterilebilir.

Suriye’deki i karışıklığın başlamasından sonra gerek Suriye sınırları içerisine gerekse Suriyeli sığınmacılara yapılan aynı yardımlar genellikle yerel firmalar ile sağlanmaktadır. Bu durum da yerel firmaların mallarına olan talebi artırmaktadır. Yardıma konu olan mal ve hizmeti üreten yerel firmaların ürünlerine olan talep artışı beraberinde işgücü talep artışını da getirmektedir. İşgücü talep artışı ise daha fazla istihdam olanağı sağladığından işsizlik oranı üzerinde aşağı yönlü etki oluşturmaktadır.

Suriye’den Türkiye’ye gelenlerin mülteci olmalarına bakılmaksızın çalışma izninin verilmesi ekonomide Suriyelilere ayrılan giderlerinde kısmen azalmasına neden olmaktadır (Uzun 2015: 116). Devletin Suriyelilere ayırdığı fonun da azalması anlamına gelen bu durum kısmi mali rahatlamaya sebep olarak yatırım için ayrılan fonların artması sonucunu beraberinde getirmesine olanak tanımaktadır. Yatırım imkânlarının artması kısmi olarak yatırımları artıracadığından boş pozisyonların oluşmasına sebep olabilmektedir.

Suriyeli sığınmacıların istihdam piyasasına dolaylı etkilerinden biri de enflasyon sebebi ile olmaktadır. Sığınmacı sayısı ile doğru orantılı olarak artan talep miktarı enflasyonu tetiklemektedir. Suriye ile sınırı olan illerde kalan Suriyeli sığınmacı sayısı fazla olduğundan, söz konusu illerde enflasyon oranları Türkiye ortalamasının üzerinde seyretmektedir (Üstün 2016: 5). Enflasyon ve işsizlik arasındaki ters ilişki ise ilk olarak 1958 yılında Arthur Phillips tarafından ortaya atılmıştır. Ardından geliştirilen Phillips eğrisinin Türkiye geçerliliği ile ilgili Uysal ve Erdoğan (2003), Bayrak ve Kanca (2013), Şentürk ve Akbaş (2014), Güven ve Ayvaz (2016) ve Tabar ve Kırışkan Çetin (2016) gibi birçok çalışma yapılmış ve geçerliliği ispatlanmıştır. Enflasyon ve işsizlik arasındaki bu ters orantı, işsizliğin azalmasına yardımcı olmaktadır. Artan iç talep sayesinde üretim genişlemesi yaşanması ile emek faktörüne olan talep artmış ve yeni istihdam olanaklarına kavuşulmuştur.

Suriyelilerin istihdam piyasasını dolaylı yoldan etkilemelerinin en önemli nedenlerinden biri Suriye ve Türkiye vatandaşlarının evlilikleri olarak gösterilebilir. Bekâr ya da evli Türk erkeklerin Suriyeli genç kadınlarla evlenmeleri sosyal sorunların yanında ekonomik sorunları da doğurmaktadır. Suriyeli sığınmacıların nüfusa oranla en yoğun oldukları illerin başında Kilis gelmektedir. Kilis'te boşanmaların yaklaşık olarak %20'lik kısmı Suriyeli vatandaşların sebebi ile gerçekleşmektedir (Orsam Rapor No: 195, Ocak 2015, 16). Kilis, Şanlıurfa, Gaziantep gibi şehirler genellikle ataerkil aile yapısının hakim olduğu ve ebeveynlerden birinin çalışması ile geçimin sağlandığı iller olma özelliğini taşımaktadır. Yaşanan boşanma vakalarından sonra, evlilik süresince işgücüne katılmayan kadınların boşanma sonrası işgücüne katılmaları ve iş arama girişimleri içerisinde bulunmaları sebebi ile emek arzı artmakta ve bu arz artışı işsizlik oranlarına yansımaktadır.

Tablo 3. Illere Göre Suriyeli Sığınmacı Sayıları ve Yoğunlukları

Şehir (En Az)	Sığınmacı Sayısı	Şehir (En Fazla)	Sığınmacı Sayısı	Şehir (En Yüksek Oran)	Sığınmacı Oranı
Bartın	33	İstanbul	480,322	Kilis	95,35
Artvin	40	Şanlıurfa	420,530	Hatay	24,72
Bayburt	42	Hatay	384,406	Şanlıurfa	21,67
Gümüşhane	78	Gaziantep	329,646	Mardin	11,85
Sinop	81	Adana	152,369	Osmaniye	8,43
Iğdır	88	Mersin	147,497	Mersin	8,32
Tunceli	95	Kilis	124,742	Kahramanmaraş	8,15

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Suriyeli sığınmacılar sebebi ile boşanmaların emek arzını artırmasının yanında, dış göç sonrası çok eşlilikte artış yaşanmış ve bu durum da emek arzının artmasına sebep olmuştur. Erkek Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının Suriyeli sığınmacı bayanlarla evlenmelerin artması sebebi ile kültürel ve ekonomik durumu müsait olan evliliklerde çok eşlilik gayri resmi olarak devam etmekte ve tek eşlilik zamanında işgücüne dâhil olmayan kadınların evlilik sonrası çalışma istemeleri neticesinde emek arzı artmaktadır. Bu durum da işsizlik oranları üzerinde yukarı yönlü baskı oluşturmuştur.

Suriyelilerin istihdam piyasasına dolaylı yoldan diğer etkisi ise kiralara artması kaynaklı yaşanmaktadır. Türkiye'nin hazırladığı kamplarda çeşitli sebeplerle kalmak istemeyen ve ev kiralararak barınma yolunu seçen Suriyeli sığınmacılar sebebi ile konut kiralama talebi artmış ve kiralar yükselmiştir. Kiraların artmasıyla ailelerin sabit giderleri artmakta ve mevcut gelirleri ile aile müessesesinin giderlerinin karşılanması zorlaşmaktadır. Bu durum da ailede diğer bireylerin iş arama potansiyellerinin artması sonucunu doğurmaktadır. Toplumsal olarak iş arama faaliyetlerinin artması ile emek arzı artmakta ve işsizlik oranlarını etkilemektedir.

Tablo 4. Suriyeli Sığınmacıların Yoğun Yerleştiği İllerin Kira Artış Oranları

Yıl	Türkiye Kira Artış Ortalaması	Gaziantep Kilis Adıyaman Kira Artış Ortalaması
2011	4,71	4,49
2012	5,46	8,35
2013	6,50	14,24
2014	7,34	15,54
2015	7,58	14,4

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu

Balkan vd. (2018) çalışmalarında da Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de kira artışına sebep olduğunu ekonometrik analiz ile ileri sürmektedir. Çalışmada yararlanılan literatür de Suriyeli sığınmacıların özellikle yoğun yaşadıkları bölgelerde kira artışı sorununun olduğunu destekler mahiyettedir.

Suriyeli vatandaşların kendilerine tahsis edilen kamplarda kalmayı tercih etmemeleri sebebi ile yerleştikleri il ve ilçe merkezlerinde asayiş sıkıntıları yaşanmaktadır. Bu sıkıntılar yerli halkın bir kısmını diğer şehirlere göç etmeye zorlamaktadır. Yaşanan bu göç hareketleri de ülke genelinde friksiyonel işsizliği artırmaktadır. İşgücü hareketleri ile birlikte, ülke genelinde emek arzı artışı yaşandığından, iş bulma süreleri uzamakta ve geçici durumda olan friksiyonel işsizlik kalıcı mahiyet kazanmaktadır. Bu durum da istihdam politikalarının etkinliğini azaltmakta ve işsizlik oranlarını artırmaktadır.

Suriyeli sığınmacıların işgücü piyasası üzerinde diğer dolaylı etkisi ise güvenlik açısından gerçekleşmektedir. Sığınma sonrası iş bulamayan ve toplumda tutunamayan Suriyeli sığınmacılar amaçsızlaşarak yönlendirilmeye açık hale gelmektedir. Bu durumda Suriyeli sığınmacıların terör eylemlerinde kullanılmasının kolaylaşması sonucunu beraberinde getirmektedir. Nitekim söz konusu durumunun ilk göstergeleri iç savaşın başlamasından bir yıl sonra gerçekleşmiş ve 2012 yılında PKK eylemleri niceliksel olarak ciddi artış göstermiştir. Hatta 2012 yılının ilk üç çeyreğinde terör eylemlerinde yaşanan can kayıpları 1999 yılından sonra en yüksek seviyeye çıkmıştır (Pusane 2014: 2014). Terör eylemlerindeki artış ekonomik açıdan beraberinde sıcak para çıkışını ve yatırımların azalmasını getirmektedir. Yatırımların azalmasıyla istihdam olanakları da azalmış ve işsizlik oranlarının yukarı yönlü baskısı artmıştır.

SONUÇ

Suriye’de 2011 yılında başlayan iç karışıklık ile Türkiye, beklemediği düzeyde sığınmacı akınına uğramış ve bu durumundan en fazla istihdam yapısı etkilenmiştir. Özellikle Suriye’ye sınırı olan illerde yaşayan vatandaşlar, sadece istihdam olarak değil hayatın birçok aşamasında Suriyeli sığınmacılardan etkilenmiştir. Çalışmada genellikle Suriyeli sığınmacıların Türkiye istihdam piyasasına olan etkileri üzerinde durulsa da, sosyal hayatın birçok alanında Suriyeli sığınmacıların etkileriyle karşılaşmak mümkündür. Suriyeli sığınmacılar tarafından oluşturulması muhtemel bazı olumsuz etkilerin azaltılması için bazı tedbirlerin alınması gerekli olabilmektedir.

Suriyeli sığınmacıların en önemli sorunlarının başında toplumsal uyum sorunu gelmektedir. Bu sorunun çözülmesi kısa zamanda toplumsal entegrasyonu tamamlayacak ve kayıt dışı istihdam gibi yaygın karşılaşılan sorunların çözümünde önemli rol oynayacaktır. Suriyelilerin Türkiye’de yaşadıkları sorunları daha rahat tespit etmek ve toplumsal uyumu en kısa zamanda en yüksek seviyeye çıkarmak için bölgesel sivil toplum kuruluşları kurulmaktadır. Alanya ve Bursa kent konseylerinde Yabancılar Meclisi’nin kurulması bu duruma örnek olarak gösterilebilir (Karasu 2016: 1012).

Suriyeli sığınmacıların yaşadığı sorunların tespitinden sonra yapılacak yardımların koordinasyonu da önem arz etmektedir. Gerçek ihtiyaç sahibi sığınmacılara yardımların ulaşması, ihtiyaç sahibi olmayan Suriyeli sığınmacılara yardımların kesilmesi kısmi ekonomik rahatlamayı beraberinde getirecektir. Ekonomik rahatlama ile birlikte normalleşme sürecinde optimizasyonun yakalanması daha kısa süre alacaktır.

Suriyeli sığınmacılarla ilgili sivil toplum kuruluşlarının sayısının artırılması ve bu kuruluşların birbiri ile koordinasyonunun sağlanması işgücü piyasasında verimlilik ve etkinliğin artmasına sebep olacaktır. Çünkü herhangi bir zanaat sahibi olan sığınmacının tespiti ve uygun işe yerleştirilmesi işçi ve işveren olarak herkesin menfaatini doğuracaktır. Bu sebeple fon sahibi veya herhangi bir evrensel alanda kalifikasyona sahip olan Suriyeli sığınmacılara yönelik sivil toplum kuruluşları Türkiye işgücü piyasası açısından önemli olarak düşünülmektedir.

Mevcut bankacılık sisteminin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayan özel ve tüzel kişilere hesap açma ve fon değerlendirme açısından bazı sınırlandırmaları bulunmaktadır. Bu durum da fon sahibi olan sığınmacılardan yeterince faydalanamamayı beraberinde getirmektedir. Yapılacak düzenlemelerle fon sahibi sığınmacıların fonlarını daha kolay değerlendirmeleri sağlanırsa, Suriyeli sığınmacıların işveren olma potansiyelleri artacağından, işgücü piyasasında emek talep artışı yaşanacaktır.

İşgücü piyasasını düzenlemeye yönelik diğer politika önermesi ise tarıma elverişli olup ekilip işlenmeyen tarım arazilerinin tespit edilmesi ve aynı yardımlarla Suriyeli sığınmacıların bu alanları değerlendirmelerinin sağlanması da Suriyeli sığınmacıların işgücü piyasasındaki yığılmalarının önüne geçecektir. Bu gibi basit ancak etkili düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile Suriyeli sığınmacıların başta işgücü piyasası olmak üzere diğer alanlarda da meydana getirdikleri ya da getirme potansiyeli taşıdıkları sıkıntılar engellenmiş olacak ve var olan olumsuz etkiler azalacaktır. Bu açıdan Suriyeli sığınmacılara yönelik düzenlemeler işgücü piyasası açısından önem teşkil etmektedir.

Kaynakça

- Akgündüz, Y. E., Berg, M. ve Hassink, W. (2015). *The Impact of Refugee Crisis on Host Labor Markets: The Case of the Syrian Refugee Crisis in Turkey*. IZA Discussion Paper. 8841. 1-19.
- Aydemir, A. ve Kırdar, M. G. (2013). Quasi-Experimental Impact Estimates of Immigrant Labor Supply Shocks: The Role of Treatment and Comparison Group Matching and Relative Skill Composition. *IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper Series* No: 7161. January 2013.
- Aydın, M. ve Ereker, F. (2014). Türkiye’de Güvenlik: Algı, Politika, Yapı. *Uluslararası İlişkiler*. 11(43). 127-156.
- Aygül, H. H. (2018). Mülteci Emeginin Türkiye İşgücü Piyasalarındaki Görünümü ve Etkileri. Süleyman Demirel Üniversitesi. *Vizyoner Dergisi*. 9(20). 68-82.
- Ayvaz, E. T. G. ve Ayvaz, Y. Y. (2016), “Türkiye’de Enflasyon ve İşsizlik Arasındaki İlişki: Zaman Serileri Analizi”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 13(1). 241-262.
- Barın, H. (2015). Türkiye’deki Suriyeli Kadınların Toplumsal Bağlamda Yaşadıkları Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Göç Araştırmaları Dergisi*. 1, 2. Temmuz - Aralık. 10-56.
- Balkan, B., Tok, O. E., Torun, H. ve Tumen, S. (2018). Immigration, Housing Rents And Residential Segregation: Evidence From Syrian Refugees In Turkey. *IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper Series* No: 11611. June 2018.
- Bayrak, M. ve Kanca, O. C. (2013). Türkiye’de Phillips Eğrisi Üzerine Bir Uygulama. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 8(3). 97-115.
- Ceritoğlu, E., Yunculer, H. B. G., Torun, H. ve Tumen, S. (2015). *The Impact of Syrian Refugees on Natives’ Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design*. Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No: 61503. 1-47.
- Düzükaya, H. (2016). Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacıların İstihdamına Genel Bir Bakış ve Çözüm Önerileri. *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*. 23-29.
- HÜGO, Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi (2014). Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması. Ankara. [<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/46184>]. (Erişim: 11.01.2018).
- Karasu, M. A. (2016). Şanlıurfa’da Yaşayan Suriyeli Sığınmacıların Kentle Uyum Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 21(3). 995-1014.
- Kaya, S. (2016). Suriyeli Mültecilerin Türk İşgücü Piyasasına Etkileri. *İzmir Ticaret Ar Ge Bülten Odası Ocak-Şubat Ekonomi*. [http://izto.org.tr/demo_betanix/uploads/cms/yonetim.ieu.edu.tr/6402_1478602711.pdf]. (Erişim: 13.01.2018).
- Kayhan, P. Ö. (2014). Türkiye’nin Kürt Sorunu: Arap Baharı ile Değişen Yurtiçi ve Bölgesel Dinamikler. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*. 11(41). 115-138.
- Kaygısız, İ. (2017). *Suriyeli Mültecilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri*. Friedrich Eberto Stiftung Yayınları. Dünyadan. 1-20.
- Koçak, O., Keskin, A. ve Yıldız, H. (2017). *The Possible Effects of Syrian Immigrants in Labor Markets in Turkey and Yalova Sample*. Route Educational and Social Science Journal. 4(3). 59-74.
- Koç, M., Görücü İ. ve Akbıyık, N. (2015). Suriyeli Sığınmacılar ve İstihdam Problemleri. *Birey ve Toplum Dergisi*. 5(9). 63-93.
- Mandacı, N. ve Özerim, G. (2013). Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa’da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi. *Uluslararası İlişkiler*. 10(39). 105-130.

- ORSAM, Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (2015). Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri. *Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi Rapor No 195*. [http://tese.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Suriyeli_Siginmacilarin_Turkiyeye_Etkileri.pdf]. (Erişim: 07.01.2018).
- Özpinar, E., Çilingir Y. S. ve Taşöz Düşündere A. (2016). Türkiye'deki Suriyeliler: İşsizlik ve Sosyal Uyum. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu. Nisan. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/14617463167.Turkiye___deki_Suriyeliler___Issizlik_ve_Sosyal_Uyum.pdf]. (Erişim: 05.01.2018).
- Paksoy, H. M., Koçarlan, H., Kılınc, E. ve Tunç, A. (2015). *Suriyelilerin Ekonomik Etkisi: Kilis İli Örneği. Birey ve Toplum Dergisi*. 5(9). 143-173.
- Pandır, M., Efe İ. ve Paksoy, A. (2015). Türk Basınında Suriyeli Sığınmacı Temsili Üzerine Bir İçerik Analizi. *Marmara İletişim Dergisi*. 24. 1-26.
- Pınar, A., Siverekli, E. ve Demir M. (2016). Şanlıurfa'da İşverenlerin ve İşçilerin Suriyeli İstihdamına Bakışı. Uluslararası Çalışma Örgütü Araştırma Raporları. 1-34. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo_ankara/documents/publication/wcms_479272.pdf]. (Erişim: 08.01.2018).
- Sayın, C. H., Çabuk, N. S., Özgüler, V. C., Akşit, A. ve Çabuk, A. (2018). *Göçmenler İçin Barınma, İstihdam ve Mekansal Çözümleri Kapsayan Bir Yerleşim Yeri Modeli Önerisi*. The Journal of Academic Social Science Studies. 65. 351-368.
- Şentürk, M. ve Akbaş Y. E. (2014). İşsizlik - Enflasyon ve Ekonomik Büyüme Arasındaki Karşılıklı İlişkinin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği. *Yaşar Üniversitesi Dergisi*. 9, 34. 5820-5832.
- Tabar, Ç. ve Kırışkan I. Ç. (2016). Türkiye Ekonomisi Özelinde Phillips Eğrisi Analizi. *Journal of Life Economics*. 10. 79-100.
- Uysal, D., ve Erdoğan, S. (2003). Enflasyon ile İşsizlik Oranı Arasındaki İlişki ve Türkiye Örneği (1980-2002). *Selçuk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 35-47.
- Uzun, A. (2015). Günümüzün Sosyal ve Ekonomik Sorunu Olan Suriyelilerin Mülteci ve Ekonomi Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*. 105-120.
- Üstün, N. (2016). *Suriyelilerin Türk İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Sorunlar Öneriler. Konya Ticaret Odası Ekonomik Araştırmalar ve Proje Müdürlüğü Araştırma Raporu*. Konya
- Yıldız, T. ve Yıldız, İ. (2017). Suriyelilerin Türkiye Ekonomisinde Kayıt Dışı İstihdama Etkileri ve Bunun Yansıması Olarak Türkiye'ye Maliyetleri Üzerine Bir İnceleme. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*. 2(3). 30-46.

Kayıt Dışı İstihdam ve Genç İşsizlik Ekonomik Büyüme ile İlişkili Olabilir Mi? Türkiye İçin Ekonometrik Bir Analiz¹

Geliş Tarihi/Received: 22.02.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 09.07.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

May Unregistered Employment and Youth Unemployment be Correlated with Economic Growth? An Empirical Analysis for Turkey

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 75-90
Pages: 75-90
DOI: 10.32331/sgd.492902

Mehmet BÖLÜKBAŞ*

ÖZ

Bu çalışmanın amacı kayıt dışı istihdam, genç işsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi Türkiye için 2010 Ocak-2017 Eylül dönemini dikkate alarak araştırmaktır. Bu bağlamda ilk olarak kayıt dışı istihdam, genç işsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiye yer verilmiş, ardından konuyla ilgili literatür taraması tartışılarak değişkenler arasındaki ilişki ampirik olarak analiz edilmiştir. Çalışmanın bulgularına göre Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile ekonomik büyüme arasında iki yönlü bir nedensellik ilişkisi, ekonomik büyümeden genç işsizliğe doğru ise tek yönlü bir nedensellik ilişkisi mevcuttur. Diğer yandan varyans ayrıştırması sonuçlarına göre tüm değişkenlerin öngörü hata varyansının kaynağı öncelikle kendi şoklarıdır. Ekonomik büyümenin varyans bölümünde yirminci dönemde kayıt dışı istihdamın ve genç işsizliğin payı sırasıyla %10.22 ve %3.80 olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuca dayanarak ekonomik büyümenin hem kayıt dışı istihdamdan hem de genç işsizlikten etkilendiği söylenebilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Kayıt dışı istihdam, genç işsizlik, ekonomik büyüme, zaman serileri analizi, Türkiye

ABSTRACT

The purpose of this study is to research the relationship between unregistered employment, youth unemployment and economic growth for Turkey with the data covering January 2010 - September 2017 period. In this respect, firstly the relationship between unregistered employment, youth unemployment and economic growth was included, and then empirical studies on the subjects were discussed and the relationship between variables were analysed empirically. According to findings, there is bidirectional causality between unregistered employment and economic growth and a unidirectional causality from economic growth to youth unemployment in Turkey. On the other hand, according to the results of variance decomposition, the source of prediction error variance of all variables is mainly from their own shocks. The share of unregistered employment and youth unemployment in the distribution of variance of economic growth realized about %10.22 and %3.80 respectively in the thirtieth period. Based on these results, it can be said that, economic growth has been influenced by both unregistered employment and youth unemployment.

Keywords: Unregistered employment, youth unemployment, economic growth, time series analysis, Turkey

Önerilen atıf şekli: Bölükbaş M. (2018). Kayıt Dışı İstihdam ve Genç İşsizlik Ekonomik Büyüme ile İlişkili Olabilir mi? Türkiye İçin Ekonometrik Bir Analiz. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 75-90

* Dr. Öğr. Üyesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, mbolukbas@adu.edu.tr

¹ Bu çalışma, I. ECOEI kongresinde sunulan “Kayıt Dışı İstihdam Genç İşsizlik ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye İçin Ekonometrik Bir Analiz” başlıklı özet bildirisinin genişletilmiş tam metnidir.

GİRİŞ

Türkiye ekonomisinde işsizlik en önemli makroekonomik problemlerden biri olarak görülmektedir. İşsizlik probleminin yanı sıra işgücü arzı ve talebinde yaşanan aksaklıklar, istihdam yapısındaki aşılamayan güçlükler, kayıt dışı istihdamın önlenemeyişi ve genç nüfusun işsizliği de işgücü piyasalarının temel sorunları niteliğindedir. Özellikle kayıt dışı istihdam ve genç işsizlik önemli bir sosyo-ekonomik sorun olarak ele alınmakta, artan genç nüfusa yeterli istihdam olanağının sağlanamayışı genç nüfusun kayıt dışı sektörlerde iş aramasını zorunlu kılmaktadır. Sürdürülebilir bir ekonomik yapı için önemli bir problem olarak görülen kayıt dışı istihdam ve genç işsizlik arasındaki bu bağlantı aynı zamanda ülkedeki üretim düzeyini dolayısıyla ekonomik büyümeyi de etkilemektedir.

Bu bağlamda çalışmanın amacı kayıt dışı istihdam, genç işsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi Türkiye ekonomisi için araştırmaktır. Bu konuda özellikle son dönemde yapılan çalışmaların çoğunluğu kayıt dışı istihdam ve işsizlik konusunu ele almakta ya da ekonomik büyüme ve genç işsizlik arasındaki ilişkiye odaklanmaktadır. Diğer çalışmalardan farklı olarak bu çalışmada kayıt dışı istihdam, genç işsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki aynı anda ele alınmakta, kayıt dışı istihdam ve genç işsizlik konusunun ekonomik büyümedeki payı tartışılmaktadır.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında ilk olarak kayıt dışı istihdam, genç işsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki genel hatlarıyla ele alınmakta, ardından ampirik literatür taraması yapılarak alandaki çalışmalara ve bulgularına yer verilmektedir. Çalışmanın son kısmı ise söz konusu değişkenler arasındaki ilişkiyi belirlemek üzere ampirik analize ayrılmıştır.

I- KAYIT DIŞI İSTİHDAM, GENÇ İŞSİZLİK VE EKONOMİK BÜYÜME

1970’li yıllarda ILO’nun çalışmaları neticesinde ortaya çıkan “kayıt dışılık” sorunu hem ekonominin geneli için (kayıt dışı ekonomi) hem de işgücü piyasası (kayıt dışı istihdam) için yıllardır üzerinde tartışılan konulardan biridir. ILO’nun “enformel sektör” olarak tanımladığı kayıt dışı ekonomi, genel anlamda resmi olarak tanınmayan, devletin denetiminin yer almadığı, vergilendirilmeyen ya da sosyal güvenlik kapsamına dâhil edilmeyen bir ekonomik yapıyı ifade etmektedir. Kayıt dışı ekonominin işgücü piyasasına yansımaları olarak görülen kayıt dışı istihdam çok farklı nedenlerle ortaya çıkabilmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi”nde (2005) kayıt dışı istihdamın temel nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır;

- İşçi maliyetlerinin yüksek olması,
- Bürokratik işlemlerdeki fazlalık,
- Etkin bir denetim sisteminin olmaması,
- Tarafların bilgilendirilmesinde ve bilinçlendirilmelerinde yaşanan eksikler,
- Sosyal güvenlik hizmetlerinin yeterince cazip görünmemesi ve sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan nedenler,

- Yüksek işsizlik oranları, istihdamın katma değerinin düşük olması ve eğitimsiz işgücü,
- Kamu kurumları arasındaki koordinasyon yetersizliği,
- Çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan değişimler,
- Gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk ve işsizlik.

Kayıt dışı istihdam bu ve benzeri nedenler neticesinde hemen her ülkenin güncel ekonomik sorunları arasında önemli bir paya sahip olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin temel sorunlarından biri olan kayıt dışı istihdama ILO da kayıtsız kalmamaktadır. Nitekim ILO'ya (2013) göre hem güçlü ve istikrarlı büyüme oranlarına sahip gelişmiş ülkelerde hem de ekonomik durgunlukların yaşandığı ülkelerde kayıt dışılık devam etmekte, dönemler itibariyle ekonomik iyileşmeler meydana gelse de kayıt dışı çalışanların kayıtlı ekonomiye kazandırılması konusunda başarı sağlanamamaktadır.

Kayıt dışı istihdam denildiğinde ilk olarak sosyal güvenlik kapsamında olunmayan ya da belgelendirilmeyen istihdam biçimleri akla gelse de kayıt dışı istihdam çok farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı istihdam türleri şekil 1'de sıralanmıştır.

Şekil 1. Kayıt Dışı İstihdam Türleri

Çalışmaları Hiç Bildirilmeyenler	Çalışmaları Eksik Bildirilenler	Mevzuatın Kayıt Dışında Bıraktığı Çalışmalar
<ul style="list-style-type: none">• Kendi iradeleriyle kayıt dışı çalışanlar (Yabancı kaçak işçiler, çocuk işçiler, sosyal güvenlik kurumlarından çeşitli adlarla aylık ya da gelir elde edenler, işsizlik geliri elde edenler, sosyal yardım veya hizmetten yararlananlar)• İşverenleri tarafından bildirilmeyen çalışanlar veya çalışmaları bildirilmeyenler	<ul style="list-style-type: none">• Çalışmaları gün olarak eksik bildirilenler• Deneme süresinde kayıt dışı çalışanlar• Bir kamu kurumuna kayıtlı olup diğerine kayıtlı olmayanlar• İlk işlerinde kayıtlı olup diğerlerinde kayıtlı olmayanlar• Çalışmaları ücret olarak eksik bildirilenler	<ul style="list-style-type: none">• Vergiden muaf tutulanlar• Standart dışı çalışmalar

Kaynak: Karaarslan (2010).

Şekil 1'den izlenebileceği gibi kayıt dışı istihdam, çalışmaları hiçbir şekilde bildirilmeyenler, çalışmaları eksik bildirilenler ve mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmalar olarak sınıflandırılmaktadır. Sınıflandırmadan da anlaşılacağı üzere kayıt dışı istihdam sorunu çalışanların kendi iradeleriyle oluşabileceği gibi işverenler kaynaklı da ortaya çıkabilmektedir. Örneğin yabancı kaçak işçiler de kayıt dışı istihdam olarak sayılmakta, işverenleri tarafından çalıştığı bildirilmeyen ya da geç bildirilenler de kayıt dışı istihdam edilenler olarak adlandırılmaktadır. Tüm bunların dışında vergi ödemekten muaf tutulanlar ya da birden fazla işte çalışıp sadece tek bir işte resmi olarak kayıtlı olanlar da kayıt dışı istihdam edilenler olarak geçmektedir. Bu istihdam şekilleri göz önüne alındığında kayıt dışı istihdamın yüksek olması kaçınılmaz görünmektedir. Son dönemlerde Türkiye'de kayıt dışı istihdam sorununa yönelik çeşitli mücadeleler

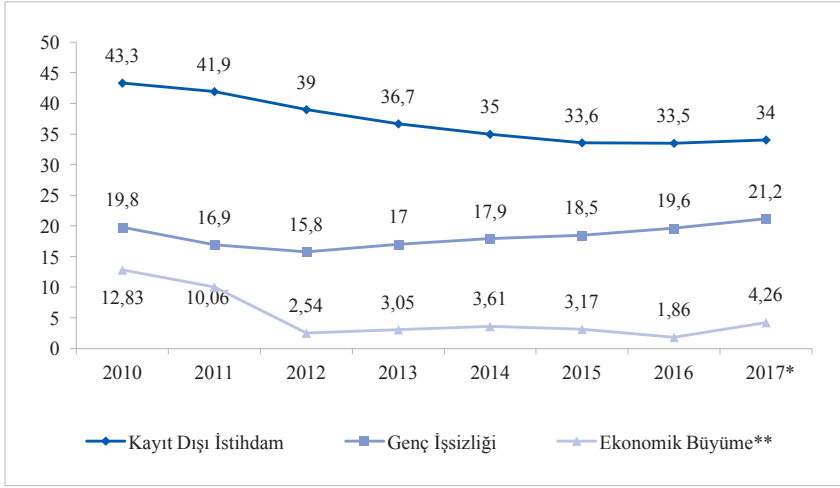
yapılmış olsa da kayıt dışı istihdam %30'lar seviyesinin altına inmemiştir. Nitekim TÜİK (2017) tarafından açıklanan rakamlara göre Türkiye'de Eylül 2017 döneminde herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışanların oranı %34.8 olarak gerçekleşmiştir.

Kayıt dışı istihdam gibi önemli bir diğer sorun da genç nüfusun artan işsizliğidir. Çalışma çağındaki nüfusun yaşadığı işsizlik sorunu son dönemlerde Türkiye'de 15-24 yaş grubu olarak tanımlanan genç nüfusta daha yoğun olarak yaşanmaktadır. Tatlıdil ve Xanthacou'ya (2002) göre genç ve dinamik bir nüfus yapısına sahip olan Türkiye'de işsizliğin temel özelliği yapısal bir nitelik taşımasıdır. Aktif olmayan nüfus olarak geçen 15 yaş altı grubun toplam nüfus içindeki payı 2002 yılında yaklaşık %31 iken bu oran AB üyesi toplumların yaklaşık iki katına tekabül etmektedir. Bu oran son yıllarda %26 düzeylerine gerilemiş olsa da yine de oldukça yüksektir ve işsizlik bu durumdan sürekli etkilenmektedir. Bu durum aynı zamanda iş arzından çok iş talebinin fazla olmasına yol açmakta ve özellikle genç nüfus için önemli bir işsizlik sorununa yol açmaktadır.

Türkiye'de genç işsizlik konusunun ilişkili olduğu önemli bir konunun da kayıt dışı istihdam olduğuna inanılmaktadır. Nitekim TÜİK (2015) tarafından yapılan "Hanehalkı İşgücü Araştırması" sonuçlarına göre; kayıt dışı istihdamın 55 yaş üstü ile 15-19 yaş grubunda en yüksek oranlara sahip olduğu ifade edilmiştir. 55 ve daha yukarı yaştakilerde kayıt dışı istihdam oranı %68,6 iken, 15-19 yaş grubunda %66,8 olarak gerçekleşmiştir. Bu anlamda genç nüfustaki işsizliğin kayıt dışı istihdam ile ilişkili olduğunun düşünülmesi kaçınılmaz görünmektedir. Özellikle yüksek eğitim düzeyine sahip olmayan genç nüfus işgücü arzına kayıt dışı olmayan sektörde talep bulamayınca kayıt dışı sektöre geçmekte ve bu durum da kayıt dışılık oranının yükselmesine yol açmaktadır.

Türkiye'de genç işsizliğin nedenleri arasında eğitim sisteminden kaynaklanan sorunlar, meslek liselerinin tercih edilmemesi, siyasi-ekonomik gelişmeler ile ekonomik krizler ve konjonktürel dalgalanmalar sayılmaktadır. Günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin en önemli ekonomik sorunlarından biri olan genç nüfusun işsizliği Türkiye'de genel itibarıyla sürekli toplam işsizliğin üzerinde seyretmiştir. Özellikle 2008 küresel finansal krizin ardından en yüksek düzeylerini gören genç işsizlik oranı 2017 yılının ilk 9 ayında ortalama %21 olarak gerçekleşmiştir. Genç işsizlik oranlarının toplam işsizlik oranlarına göre yüksek olması ekonomik büyümenin istihdam yaratmayan (özellikle genç nüfusa) bir özellik taşıması konusunu da gündeme getirmektedir. Bu anlamda Okun yasası olarak bilinen ve Arthur M. Okun (1962) tarafından ifade edilen ekonomik büyüme ve işsizlik arasındaki negatif korelasyon da tartışmalı hale gelmektedir. Nitekim ekonomik büyümedeki artışlara rağmen özellikle genç nüfustaki işsizlikte beklenen iyileşme gerçekleşmemektedir. Genç işsizlik gibi kayıt dışı istihdamın da ekonomik büyüme ile ilişkisi konusunda literatürde net bir biçimde negatif ya da pozitif bir ilişki bahsedilememektedir. Buradan hareketle çalışmada kayıt dışı istihdam, genç işsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki irdelenmektedir. Bu değişkenler arasındaki ilişki 2010-2017 dönemi ele alınarak incelenmiştir. Çalışmanın literatür taraması ve ekonometrik analizine geçmeden önce 2010-2017 döneminde kayıt dışı istihdam, genç işsizlik ve ekonomik büyümedeki gelişmelere şekil 2'de yer verilmiştir.

Şekil 2. 2010-2017 Döneminde Kayıt Dışı İstihdam Genç İşsizlik ve Ekonomik Büyüme Oranları (%)



Not: Veriler TCMB (2017) ve TÜİK (2017)'den elde edilmiştir. *İlk 9 ay ortalamasını ifade etmektedir. **Ekonomik büyüme ölçütü olarak sanayi üretim endeksindeki yüzde artış kullanılmıştır.

Şekil 2'den izlenebileceği gibi ekonomik büyümede meydana gelen negatif eğilim ile birlikte kayıt dışı istihdamda da benzer bir eğilim söz konusu olmaktadır. Ekonomik büyüme 2010'da yaklaşık %12'den %10'lar seviyesine gerilerken kayıt dışı istihdam da yaklaşık olarak %43 düzeyinden %41 düzeyine gerilemiştir. 2012'den 2016'ya kadar neredeyse aynı düzeyde kalan ekonomik büyüme (yaklaşık %3) oranına karşılık kayıt dışı istihdam da %33-%39 aralığında kalmıştır. 2013 yılında kayıt dışı istihdamdaki düşüşe rağmen genç işsizlik artış yönünde tepki vermiş olsa da son dönemlerde kayıt dışı istihdamın artışına karşılık genç işsizlik de artış yönünde tepki vermektedir. 2013'de %17 olarak gerçekleşen genç işsizlik, 2016'ya gelindiğinde %20'lere kadar yükselmiştir.

Kayıt dışı istihdam, genç işsizlik ve ekonomik büyüme değişkenlerinde yaşanan bu gelişmelerin daha iyi anlaşılabilmesi için bu çalışmada ampirik bir analiz gerçekleştirilmiştir. Ancak ampirik analize geçmeden önce literatür taramasına yer verilmiştir.

II- LİTERATÜR TARAMASI

İktisat literatüründe işsizlik ve kayıt dışı istihdam ya da ekonomik büyüme ve kayıt dışı istihdam konusunu ele alan çalışmalara sıklıkla rastlanmaktadır. Ancak genç işsizliği, kayıt dışı istihdamı ve ekonomik büyümeyi aynı anda ele alan çalışmalara rastlamak nadir görülmektedir. Bu çalışmada Türkiye'de genç işsizlik, kayıt dışı istihdam ve ekonomik büyüme ilişkisi ele alındığından konuyla ilgili literatüre bu kısımda yer verilmiştir.

Kayıt dışı istihdam ile ilgili yapılan çalışmalara bakıldığında oldukça geniş bir literatür olduğu görülmektedir. Bu konuda daha çok kayıt dışı istihdamın ya da kayıt dışı ekonominin ölçülmesine yönelik yapılan çalışmalara ya da kayıt dışı ekonomi ve vergiler konusunu ele alan çalışmalara rastlanılmaktadır. Bu konuda Tütüncü ve Zengin (2016),

Bozkurt (2014), Elgin (2012), Saraçoğlu (2008), Yurdakul (2008), Us (2004), Bulutay ve Taşçı (2004) ile Ilgın'ın (2002) çalışmaları öncü çalışmalar olarak sıralanabilir.

Genç işsizlik ile ilgili ampirik literatürde yer alan çalışmaların pek çoğu ise genç işsizliğin ekonomik ve sosyal belirleyicilerini ele almakta, genç işsizliğin ilişkili olduğu değişkenler hakkında bilgi vermekte ve bu değişkenler ile genç işsizlik arasındaki ilişkinin yönü hakkında bulgular sunmaktadır. Bu çalışmalardan bazıları Eichhorst ve Neder (2014), Çundur ve Bölükbaş (2014), Kabaklarlı ve Gür (2011), Kyei ve Gyekye (2011), Ahmad ve Azım (2010), Venatus ve Agnes (2010), Li (2009), Qayyum (2007) ile El-hamidi ve Wahba (2005) tarafından yapılan çalışmalardır.

Literatürde aynı zamanda kayıt dışı istihdam ve işsizlik ya da kayıt dışı istihdam ve ekonomik büyüme konusunu ele alan çalışmalara da rastlanmaktadır. Örneğin Topçu ve Koç (2017) tarafından aylık veriler kullanılarak yapılan çalışmada 2005-2016 dönemi dikkate alınarak Türkiye ekonomisinde kayıt dışı istihdam ve işsizlik arasındaki ilişki incelenmiştir. Engle-Granger eşbütünlüme, Granger nedensellik analizi ve VAR modelinin kullanıldığı çalışmanın sonucuna göre Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile işsizlik uzun dönemde dengededir ve bu değişkenler arasında nedensellik ilişkisi mevcuttur.

Birden fazla eşbütünlüme ve nedensellik analizleriyle kayıt dışı istihdam ve genç işsizlik arasındaki ilişkiyi 2006:Q1-2016:Q2 dönemini dikkate alarak araştıran Kayacan vd. (2017) genç işsizliği kendi arasında eğitim durumlarına göre ayırmışlar ve değişkenler arasındaki eşbütünlüme ve nedensellik ilişkisinin uygulanan ekonometrik yöntemlere göre farklılık gösterdiğini belirtmişlerdir. Özellikle 2008 küresel finansal kriz döneminde yapısal bir kırılma olduğunu ve bu kırılmanın söz konusu değişkenler üzerinde oldukça etkili olduğunu vurgulamışlardır.

Yaş grubuna göre kayıt dışı istihdamın sosyo-ekonomik belirleyicilerini lojistik regresyon analizi ile araştıran Görmüş (2017) ise, çalışmasında TÜİK'in Hanehalkı İşgücü Anketi verilerini kullanmış ve küçük ölçekli işletmelerin, esnek işlerin ve imalat sanayi ile ilgili işlerin gençler için kayıt dışı istihdam yaratan sektörler olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte çalışmada hizmet sektörünün, orta ve büyük ölçekli işletmelerin, yükseköğrenim kazanımlarının da kayıt dışı gençlerin istihdamını azaltmada önemli olduğu ifade edilmiştir.

Kayıt dışı istihdam ve ekonomik büyüme konusunu Türkiye için ele alan Aydın (2013) aylık ve çeyreklik veriler kullanarak çoklu regresyon analizi ile iki ayrı model tahmin etmiştir. Sanayi üretim endeksi, kayıt dışı istihdam, TÜFE, dolaylı vergi gelirleri, GSMH, toplam istihdam, toplam tarım üretimi, tekstil üretimi ve verimlilik gibi değişkenlerin kullanıldığı analiz bulgularına göre Türkiye'de 2005-2012 döneminde istihdam ve üretim değişkenlerindeki artışlar kayıt dışı istihdamı artırmaktadır. Bununla birlikte söz konusu çalışmada her iki modelde de GSMH'nin kayıt dışı istihdam ile pozitif ilişkili olduğu tespit edilmiştir.

Akalın ve Kesikoğlu (2007) tarafından yapılan çalışmada ise Türkiye için 1975-2005 dönemi dikkate alınarak kayıt dışı ekonomi ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmada ilk olarak kayıt dışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmiş, ardından kayıt dışı ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki Granger nedensellik

analizi ile test edilerek kayıt dışı ekonominin büyüme üzerindeki etkisi regresyon analizi ile ortaya konmuştur. Çalışmada yer verilen regresyon analizi sonucuna göre kayıt dışı ekonominin büyüme üzerinde pozitif bir etki yarattığı yönünde bulgular elde edilmiştir. Granger nedensellik analizi sonuçlarına göre ise, kayıt dışı ekonomiden ekonomik büyümeye doğru bir nedensellik ilişkisi elde edilmiştir.

Türkiye örneğinin ele alındığı bir diğer çalışma ise Saraç (2012) tarafından yapılmıştır. 2000:Q1-2011:Q2 döneminin ele alındığı ve yapısal VAR modelinin kullanıldığı çalışmada kayıt dışı ekonomi ve işsizlik değişkenleri kullanılmıştır. Çalışmanın bulguları lise ve dengi meslek lisesi mezunlarına ait işsizlik oranlarının kayıt dışı ekonominin nedeni olduğunu ancak buna karşılık kayıt dışı ekonominin sadece okur-yazar olmayan gruptaki işsizlik oranının nedeni olduğunu göstermektedir.

ILO (2015) tarafından yapılan bir çalışmada ise Latin Amerika ve Karayip’lerde kayıt dışı istihdam ve genç işsizliğin birbiriyle ilişkili olduğu vurgulanarak belirtilen bölgelerde kayıt dışı istihdam edilenlerin oranının yüksek olduğu, özellikle gençler arasında kayıt dışı istihdam edilen kişilerin çok olduğu vurgulanmıştır.

Shehu ve Nilsson (2014) tarafından yapılan çalışmada ise; 20 ülkede anket uygulaması yapılarak okuldan işe geçiş araştırması kapsamında sorular sorulmuştur. Çalışmanın bulguları, 15-29 yaş aralığındaki genç işçilerin dörtte üçünün kayıt dışı olarak istihdam edildiğini ve kayıt dışı istihdamın gençlerin çoğunluğu için tek seçenek olduğunu göstermektedir.

ABD ekonomisinde kayıt dışı ekonomi ve işsizlik arasındaki ilişkiyi yapısal eşitlik modeli ile araştıran Dell’Anno ve Solomon (2008) ABD’de kayıt dışı ekonomi ve işsizlik arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki olduğunu belirtmişlerdir.

ABD ekonomisi için kayıt dışı ekonomi, reel GSYİH, işgücüne katılım oranı değişkenlerini kullanarak 1980-2009 dönemi için yapısal VAR modeli ile analiz yapan Alexandru vd. ise (2010) kayıtlı işsizlikte meydana gelen bir artışın kayıt dışı ekonomide çalışan kişi sayısını artıracakını iddia etmişlerdir.

Kayıt dışı ekonomi ve işsizlik arasındaki ilişkiyi ABD ekonomisi için araştıran bir diğer çalışma ise Dobre vd. (2010) tarafından yapılmış olup bu çalışmada da 1980-2007 dönemi dikkate alınarak MIMIC modeli ile bir tahmin yapılmıştır. Çalışmadan elde edilen sonuçlara bakıldığında ise işsizlikten kayıt dışı ekonomiye doğru nedensellik tespit edildiği ve değişkenler arasında eşbütünlük ilişkisinin olduğu görülmüştür. Bununla birlikte söz konusu çalışmada kayıtlı işsizlikte meydana gelen bir artışın kayıt dışı sektörlerdeki istihdam oranını artırdığı tespit edilmiştir.

III- AMPİRİK ANALİZ VE BULGULAR

Çalışmanın bu kısmında kayıt dışı istihdam genç işsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki aylık veriler kullanılarak ampirik olarak tahmin edilmiştir. Bu bağlamda ilk olarak çalışmanın veri seti, modeli ve çalışmada kullanılan yöntem hakkında bilgi verilmiş, ardından VAR analizinin gereği olan ön testler yapılarak etki tepki fonksiyonları ve varyans ayrıştırması sunulmuştur.

A- Veri Seti Model ve Yöntem

Bu çalışmanın veri seti 2010 Ocak—2017 Eylül dönemini kapsamaktadır. Çalışmada kullanılan değişkenler TCMB'nin Elektronik Veri Dağıtım Sistemi ve TÜİK'ten temin edilmiş olup çalışmanın ampirik analizi yapılırken üç değişkenli bir model kullanılmıştır. Çalışma için oluşturulan model şu şekildedir;

$$LSUE = \beta_0 + \beta_1 DUNR + \beta_2 DYU + U_t \quad (1)$$

$$\begin{bmatrix} LSUE \\ DUNR \\ DYU \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \alpha_1 \\ \alpha_2 \\ \alpha_3 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \beta_{11}(L) & \beta_{12}(L) & \beta_{13}(L) & \beta_{14}(L) \\ \beta_{21}(L) & \beta_{22}(L) & \beta_{23}(L) & \beta_{24}(L) \\ \beta_{31}(L) & \beta_{32}(L) & \beta_{33}(L) & \beta_{34}(L) \end{bmatrix} * \begin{bmatrix} LSUE_{t-1} \\ DUNR_{t-1} \\ DYU_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} e_{1t} \\ e_{2t} \\ e_{3t} \end{bmatrix}$$

Burada yer alan LSUE logaritmik dönüşümü yapılan ve mevsimsellikten arındırılan sanayi üretim endeksi değişkenini temsil etmektedir. Çalışmada aylık tahminler yapıldığı için ekonomik büyüme değişkenini temsil etmesi için sanayi üretim endeksi kullanılmıştır. DUNR ve DYU ise sırasıyla mevsimsellikten arındırılmış, birim kök sınaması yapılmış ve durağan olmadığı için farkları alınmış kayıt dışı istihdam ile genç işsizlik oranını ifade etmektedir.

Bu çalışmada Türkiye'de kayıt dışı istihdam ve genç işsizliğin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi VAR (vektör otoregresif-vector autoregression) yöntemi yardımıyla analiz edilmiştir. Değişkenler arasındaki dinamik ilişkileri araştırma konusunda bu yöntem sıklıkla başvurulmaktadır. Bu konuda Greene (1993), VAR modelinin yapısal modellerden daha etkin sonuçlar verebileceğini ileri sürmektedir. Sims (1980) tarafından ortaya çıkarılan VAR yönteminde, içsel değişkenler arasındaki dinamik ilişkiler güçlü önsel kısıtlamalar olmaksızın tahmin edilmektedir. Bu yöntemde değişkenlerin içsel ya da dışsal değişken olarak ayrıştırılmasının zorunlu olmaması ve modeller oluşturulurken katı bir ekonomik kurama bağlı kalınmasının gerekli olmaması uygulayıcılar için önemli bir avantaj olarak görülmektedir (Chareza ve Deadman, 1993: 181–182; Davidson ve MacKinnon, 1993: 685).

Bununla beraber VAR yönteminin bazı ön koşulları da bulunmaktadır. Gujarati'ye (2010) göre, m değişkenli bir VAR modelinde tüm değişkenlerin durağan olma zorunluluğu vardır. Düzeyde durağan olmayan değişkenlerin farkları alınmalı ve durağanlaştırılmalıdır. VAR modelinde uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesi de önemli bir unsurdur. Örneğin; üç değişken kullanılarak oluşturulan bir VAR modelinde, her denklemdeki değişkenlerin sekiz gecikmeye sahip olduğu düşünüldüğünde her denklemde yirmi dört gecikmeli değişkenlerin parametresi ve sabit terimin yer alacağı açıktır. Bu nedenle örnek uzay boyutu büyük olmadığı sürece tahmin edilen parametreler serbestlik derecesini tüketecek ve modelin parametre tahmini güçleşecektir. VAR yönteminde yer alan tüm içsel değişkenler, kendi gecikmeli ve modeldeki diğer tüm içsel değişkenlerin gecikmeli değerleriyle açıklanır ve modelde genellikle dışsal değişken yer almamaktadır. VAR modelinin daha iyi anlaşılabilmesi için matematiksel ifadesinin de bilinmesinde yarar vardır. Enders'a göre (2004: 291), birinci dereceden bir VAR modeli şöyle ifade edilmektedir;

$$X_t = A_0 + A_1 x_{t-1} + e_t \quad (2)$$

Bu denklikten anlaşılacağı üzere bağımlı değişkenin (X_t) gecikmeli değeri de modelde yer almaktadır. İki değişkenli kısıtsız bir model ise şu şekilde gösterilebilir;

$$y_t = \alpha_1 + \sum_{i=1}^p b_{1i} y_{t-i} + \sum_{i=1}^p b_{2i} x_{t-i} + v_{1t} \quad (3)$$

$$x_t = \beta_1 + \sum_{i=1}^p d_{1i} y_{t-i} + \sum_{i=1}^p d_{2i} x_{t-i} + v_{2t}$$

Burada yer y_t alan ve x_t bağımsız değişkenleri, α_i ve β_i sabit değişkenleri, b ve d 'ler tahmin edilecek parametreleri, p gecikme uzunluğunu, v_i ise kovaryansı sıfır olan, sabit varyansa sahip ve normal dağılımı olan rassal hata terimlerini ifade etmektedir.

i) Ön Testler

Yukarıda belirtildiği gibi VAR modelinde analize başlamadan önce bazı ön testlerin yapılması gerekmektedir. Çalışmanın bu kısmında bu ön testlere ve sonuçlarına yer verilmiştir. İlk olarak değişkenlerin durağanlık düzeyleri, Augmented Dickey-Fuller (ADF) ve Phillips-Peron (PP) testleri kullanılarak kontrol edilmiştir. Birim kök test sonuçları Tablo 1'de sunulmuştur.

Tablo 1. Birim Kök Testi Sonuçları

		ADF	PP
Düzyer Değerleri			
	Sabit Terimli Model		
	LSUE	-1.845(3) [0.3563]	-3.754*** [0.0047]
	UNR	-2.183(0) [0.2136]	-2.266 [0.1849]
	YU	-2.486(4) [0.1221]	-2.811* [0.0605]
Sabit Terimli ve Trendli Model	LSUE	-5.969(1)*** [0.0000]	-11.283*** [0.0000]
	UNR	-0.651(0) [0.9732]	-0.467 [0.9835]
	YU	-2.835(3) [0.1889]	-2.774 [0.2103]
Birinci Farkları			
	Sabit Terimli Model		
	DUNR	-9.641(0)*** [0.0000]	-9.649*** [0.0000]
	DYU	-6.552(2)*** [0.0000]	-5.909*** [0.0000]
Sabit Terimli ve Trendli Model	DUNR	-9.922(0)*** [0.0000]	-10.025*** [0.0000]
	DYU	-6.731(2)*** [0.0000]	-5.831*** [0.0000]

Not: Parantez içindeki değerler Akaike bilgi kriterine göre belirlenmiş gecikme uzunluğunu, köşeli parantez içindeki değerler ise p-olasılık değerlerini göstermektedir. PP testi için bant genişliği Newey-West temelli Barlet Kernel tekniği kullanılarak seçilmiştir. *** ve * sırasıyla %1 ve %10 anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir.

Modelde kullanılan değişkenlerin birim kök sınaması yapılırken hem sabit terimli model, hem de sabit terimli ve trendli model kullanılmıştır. ADF ve PP birim kök testleri sonucundan görülebileceği gibi LSUE değişkeni düzeyde her iki modelde de durağan

iken UNR ve YU değişkenleri ancak birinci farkları alındığında durağanlaşmaktadır. Bu nedenle modelde sanayi üretim endeksi değişkeni düzey değeriyle kayıt dışı istihdam ve genç işsizlik değişkenleri ise birinci farkları alınmış halleri ile kullanılmıştır.²

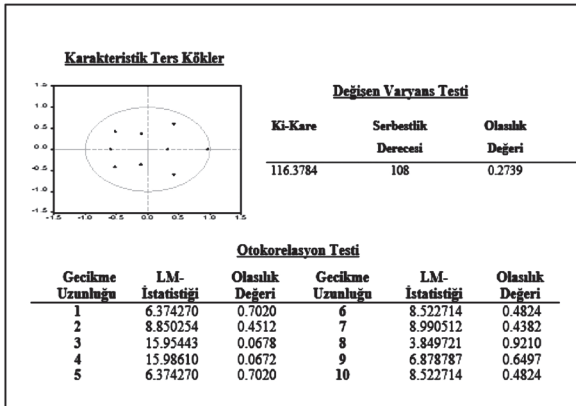
VAR modelinin bir diğer aşaması model için uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesidir. Gecikme uzunluğunun belirlenmesinde literatürde sıklıkla son tahmin hatası bilgi ölçütü (FPE), Akaike bilgi ölçütü (AIC), Schwarz bilgi ölçütü (SC) ve Hannan-Quin (HQ) bilgi ölçütü kullanılmaktadır. Bu bilgi ölçütlerine göre model için elde edilen uygun gecikme uzunlukları Tablo 2’de sunulmuştur;

Tablo 2. VAR Uygun Gecikme Uzunluğu

Lag	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-	0.000210	0.046235	0.131267	0.080475
1	64.13640	0.000119	-0.519596	-0.179471	-0.382638
2	69.89019	6.14e-05	-1.186327	-0.591107*	-0.946650
3	26.62661*	5.35e-05*	-1.325230*	-0.474917	-0.982835*
4	8.881987	5.86e-05	-1.238361	-0.132953	-0.793247
5	14.38109	5.92e-05	-1.234014	0.126487	-0.686183

Tablo 2’den görüldüğü üzere FPE, AIC ve HQ bilgi ölçütlerine göre uygun gecikme uzunluğu üç, SC bilgi ölçütüne göre ise ikidir. Üçüncü gecikmeyi destekleyen daha fazla bilgi ölçütü olduğundan üç gecikme dikkate alınmış ve bu gecikme uzunluğu model doğrulama testleri ile sınanmıştır. Model doğrulama testlerinin sonuçları Tablo 3’teki gibidir.

Tablo 3. Model Doğrulama Testleri



Tablo 3’de yer alan karakteristik ters kökler grafiğine bakıldığında ters köklerin birim çember içinde kaldığı anlaşılmaktadır. Lütkepohl (1991), bu şekildeki gibi VAR modelinin durağan bir sürece sahip olup etki-tepki fonksiyonları, standart hata ve benzeri sonuçlar

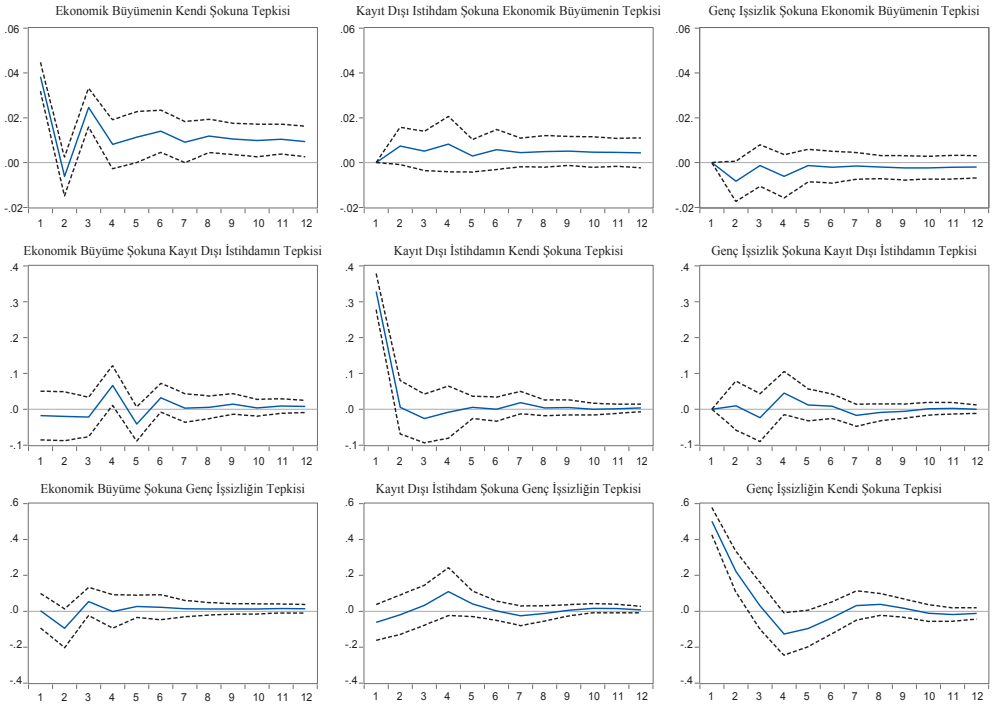
² Kayıt dışı istihdam (UNR) ve genç işsizlik (YU) değişkenlerinin önünde yer alan “D” bu değişkenlerin farkının alındığını ifade etmektedir.

açısından geçerli olduğunu vurgulamaktadır. Üç gecikme uzunluğunda değişen varyans sorunu olup olmadığı da White testi ile araştırılmıştır. Test istatistiği için hesaplanan olasılık değeri görüldüğü üzere 0.05’den büyüktür ve bu durum üç gecikmeli modelde değişen varyans sorununun olmadığını göstermektedir. Bir diğer model doğrulama testi olan otokorelasyon LM testine de yer verilmiş ve %5 hata payı ile on gecikmeye kadar herhangi bir otokorelasyon sorununun olmadığı görülmüştür. Sonuç olarak üç gecikmeli VAR modeli, tüm doğrulama testlerinden başarı ile geçmiş olup test sonuçları etkin ve tutarlıdır.

ii) Etki Tepki Fonksiyonları

Ekonometrik analizin bu kısmında Türkiye’de kayıt dışı istihdam ve genç işsizliğin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini araştırmak amacıyla on dönem için elde edilen etki tepki fonksiyonlarına yer verilmiştir. Etki tepki fonksiyonları belirlenirken güven aralıkları için Monte Carlo simülasyon tekniği kullanılmıştır. Tablo 4’de ekonomik büyüme, kayıt dışı istihdam ve genç işsizliğin hata terimlerinde ortaya çıkan bir standart hatalık genelleştirilmiş etkiye diğer değişkenlerin verdiği tepkiler analiz edilmiştir.

Tablo 4. Etki Tepki Grafikleri



Pesaran ve Shin’e (1998) göre genelleştirilmiş etkiler yaklaşımında şokların etkisi VAR modelindeki değişkenlerin sıralamasından bağımsız olarak analiz edilmektedir. Bu nedenle bu yaklaşımda birbirinden farklı sıralama biçimlerine bağlı olarak ortaya çıkması mümkün olan sonuçlardan kaçınılmaktadır. Tablo 4’den izlenebileceği gibi sadece

ekonomik büyümenin, kayıt dışı istihdamın, genç işsizliğin kendi şoklarına verdikleri tepkiler ve kayıt dışı istihdam şokuna genç işsizliğin verdiği tepki anlamlı görünmektedir. Bu durumda diğer tepkiler istatistiksel olarak anlamsız olarak değerlendirilebilir. Kayıt dışı istihdam şokuna genç işsizliğin verdiği tepkiye bakıldığında pozitif bir tepki ile karşılaşılmaktadır. Bu sonuç Türkiye ekonomisinde kayıt dışılığın artmasıyla birlikte genç işsizlik oranlarında da artışın olabileceğini ifade etmektedir. Bu sonuca dayanarak Türkiye’de genç işsizlik ile mücadele etmenin en önemli unsurlarından birinin kayıt dışı istihdamı önlemek olduğu söylenebilir. Etki tepki fonksiyonlarındaki bu ilişkilerin daha farklı açıdan ele alınması amacıyla varyans ayrıştırmasına da yer verilmiştir.

iii) Varyans Ayrıştırması

Çalışmanın bu kısmında varyans ayrıştırmasının sonuçlarına yer verilmiştir. Tari’ya (2008: 36) göre varyans ayrıştırması, her bir değişkenin öngörü hata varyansının, sistemdeki her bir değişkene yüklenebilecek bileşenlerine ayrıştırma oranı olarak tanımlanmaktadır. Tahmin edilen VAR modelinden elde edilen varyans ayrıştırması sonuçları Tablo 5’de sunulmuştur.

Tablo 5. Varyans Ayrıştırması

Değişkenler	Dönem	LSUE	DUNR	DYU
LSUE	1	100.000	0.00000	0.00000
	5	89.5682	6.13548	4.29626
	10	87.5617	8.47912	3.95913
	15	86.5779	9.57128	3.85074
	20	85.9787	10.2208	3.80047
DUNR	1	0.27792	99.7220	0.00000
	5	6.07993	91.5193	2.40069
	10	7.04350	90.2121	2.74435
	15	7.25713	89.9867	2.75608
	20	7.40788	89.8364	2.75562
DYU	1	0.00350	1.51695	98.4795
	5	3.57226	5.27568	91.1520
	10	3.83063	5.48743	90.6819
	15	4.05526	5.55011	90.3946
	20	4.21360	5.57973	90.2066

Varyans ayrıştırması sonuçlarına bakıldığında tüm değişkenlerin öngörü hata varyansının temel kaynağının öncelikle kendi şokları olduğu görülmektedir. Ekonomik büyümenin varyans bölüşümünde, değişkenlerin payı yirminci döneme kadar artarak devam etmiş, sonraki dönemlerde neredeyse değişmeden aynı kalmıştır. Yirminci döneme gelindiğinde ekonomik büyümedeki değişimin yaklaşık %10’u kayıt dışı istihdamdan kaynaklanırken, %4’ü genç işsizlikten kaynaklanmaktadır. Bu bulgu kayıt dışı ekonominin ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin genç işsizliğe oranla daha fazla olduğunu göstermesi açısından önemli görülebilir. Diğer yandan on beşinci dönemden itibaren neredeyse aynı

olmakla birlikte yirminci dönemde kayıt dışı istihdamdaki değişimin yaklaşık %7'si ekonomik büyümeden, %3'ü genç işsizlikten kaynaklanmaktadır. Kayıt dışı istihdamda ekonomik büyümenin payının genç işsizliğe oranla daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Analizden elde edilen bulgulardan bir diğeri ise genç işsizlikteki değişimin kaynağı olarak kayıt dışı istihdam ve ekonomik büyümenin neredeyse aynı orana sahip olduğudur. Yirminci döneme bakıldığında genç işsizlikteki değişimlerin yaklaşık %6'sının kayıt dışı istihdamdan, %4'ünün ise ekonomik büyümeden kaynaklandığı görülmektedir. Bu bulgular doğrultusunda genç işsizlik ile ilgili alınacak önlemlerin kayıt dışı istihdam ve ekonomik büyüme üzerinde de etkiler yaratacağı düşünülebilir. Aynı zamanda kayıt dışı istihdamın önüne geçmek amacıyla uygulanacak tedbirlerin de ekonomik büyümenin iyileştirilmesinde ve genç işsizliğin azalmasında faydalı olacağı düşünülmektedir.

iv) Granger Nedensellik Testi

VAR analizinin yanında bu çalışmada aynı zamanda kayıt dışı istihdam genç işsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki nedenselliğin yönünü belirlemek için Granger (1969) nedensellik testi uygulanmıştır. Bu teste göre x ve y gibi iki farklı değişkenin kullanıldığı bir modelde, x değişkenine ait bilgilerin modele dâhil edilmesi ile y değişkeninin öngörüsü değişiklik gösteriyorsa, x değişkeninin, y değişkeninin nedeni olduğuna inanılır ve nedenselliğin yönünün x' den y' ye doğru olduğu ifade edilir. Nedenselliğin yönü belirlenirken Wald testi kullanılır ve H_0 ile H_1 hipotezleri sınanır. Çalışma için oluşturulan Granger nedensellik testinin sonuçları tablo 6'da verilmiştir;

Tablo 6. Granger Nedensellik Test Sonuçları

Nedenselliğin Yönü	Gözlem Sayısı	F - İstatistik	Olasılık
DUNR → LSUE	89	2.20419*	0.0938
LSUE → LDUNR	89	2.96699**	0.0367
DYU → LSUE	89	1.89991	0.1361
LSUE → DYU	89	2.72692**	0.0493
DYU → DUNR	89	2.02989	0.1161
DUNR → DYU	89	1.11175	0.3492

Not: ** ve * sırasıyla %5 ve %10 anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir.

2000 Ocak – 2017 Eylül dönemi verileriyle hazırlanan Granger nedensellik testi sonuçlarına bakıldığında kayıt dışı istihdam ve ekonomik büyüme arasında iki yönlü bir nedensellik ilişkisi, ekonomik büyümeden genç işsizliğe doğru ise tek yönlü bir nedensellik ilişkisi mevcuttur. Bu sonuçtan hareketle kayıt dışı istihdam ve ekonomik büyümenin birbirinin nedeni olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yanında genç işsizlik ve kayıt dışı istihdam arasında herhangi bir nedensellik ilişkisine rastlanılmadığı da Granger nedensellik testinin bir diğer önemli sonucu olarak yorumlanabilir.

Kayıt dışı istihdam ve genç işsizlik arasındaki ilişki her iki testte farklı sonuçlar gösterse de VAR modelinin ve Granger nedensellik testinin sonuçları genel anlamda birbirleriyle uyumlu görünmektedir. Elde edilen sonuçlar Türkiye'de 2010 sonrası dönemde hem kayıt dışı istihdamın hem de genç işsizliğin (özellikle kayıt dışı istihdamın) ekonomik

büyüme üzerinde etkili olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda kayıt dışı işsizliğin önüne geçmek için ya da genç işsizliği azaltmak için uygulanacak politikaların ekonomik büyümeye de katkı sağlayacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Bununla birlikte kayıt dışı istihdamın ve genç işsizliğin azaltılmasıyla ekonomik büyümenin sürdürülebilir bir düzeye gelmesinin de kaçınılmaz olacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

Kayıt dışı istihdam ve genç işsizlik konusu işgücü piyasalarının en temel sorunları arasında yer almaktadır. Kayıtlı olan sektörde işgücü arzına karşılık gelen bir talep bulamayan genç nüfus kayıt dışı sektörde işgücü arzına talep aramaya mecbur kalmakta ve bu durum bir yandan kayıt dışı istihdamı artırırken diğer yandan genç nüfusun işgücü piyasasındaki sorunlarını daha da artırmaktadır. Bununla birlikte bu iki makroekonomik faktörün ekonomik büyümede de etkisi olduğuna inanılmakta ve bu alandaki sorunlarla mücadelenin artırılmasının ekonomik büyümeyi iyileştireceğine inanılmaktadır.

Bu çalışmada kayıt dışı istihdam, genç işsizlik ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki Türkiye için 2010 Ocak-2017 Eylül dönemi ele alınarak ampirik olarak araştırılmıştır. Çalışmada yöntem olarak VAR modeline ve Granger nedensellik analizine yer verilmiştir. VAR modelinden elde edilen sonuçlara bakıldığında tüm değişkenlerin öngörü hata varyansının kaynağının öncelikle kendi şokları olduğu görülmüştür. Ekonomik büyümenin varyans bölüşümünde yirminci dönemde kayıt dışı istihdamın ve genç işsizliğin payı sırasıyla %10.22 ve %3.80 olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuca dayanarak ekonomik büyümenin hem kayıt dışı istihdamdan hem de genç işsizlikten etkilendiği söylenebilmektedir. Granger nedensellik analizi sonuçları ise kayıt dışı istihdam ve ekonomik büyüme arasında iki yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğunu göstermektedir. Yani Türkiye’de belirtilen dönemde kayıt dışı istihdam ve ekonomik büyüme birbirinin nedeni olarak görünmektedir. Diğer yandan ekonomik büyümeden genç işsizliğe doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi elde edilirken genç işsizlik ve kayıt dışı istihdam arasında ilgili dönemde herhangi bir nedensellik ilişkisi elde edilememiştir. Çalışmanın sonuçları Topçu ve Koç (2017) ile Kayacan vd.’nin (2017) çalışmaları ile benzerlik göstermektedir. Ancak elde edilen bulgulara göre çalışma ILO (2015) ve Shehu ve Nilsson (2014) tarafından yapılan çalışmalardan farklı sonuçlara sahiptir.

Bu sonuçlara dayanarak etkileri aynı olmamakla beraber, ekonomik büyümenin hem kayıt dışı istihdamdan hem de genç işsizlikten etkilendiği söylenebilmektedir. Bu nedenle istikrarlı ve güçlü bir ekonomik büyüme düzeyine ulaşmak için kayıt dışı istihdam ve genç işsizlik sorunlarına yönelik mücadelelerin artırılması gerekli görülmektedir. Özellikle genç nüfusun istihdamı konusunda alınacak önlemler hem kayıt dışı istihdamın dolayısıyla kayıt dışı ekonominin azalmasını sağlayacak hem de sürdürülebilir bir ekonomik yapı için önemli bir adım niteliğinde olabilecektir.

Kaynakça

- Ahmad, R. ve Azim, P. (2010). Youth Population and The Labour Market of Pakistan: A Micro Level Study. *Pakistan Economic and Social Review*. 48(2). 183-208.
- Akalın, G. ve Kesikoğlu, F. (2007). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Büyüme İlişkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*. 3(5). 71-87.
- Alexandru, A. A., Dobre, I. ve Ghinamaru, C.C. (2010). The Relationship Between Shadow Economy and Unemployment Rate: A SVAR Approach, *Proceedings of the 5th WSEAS International Conference on Economy and Management Transformation (Volume I)*.
- Aydın, E. G. (2013). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Konusu Üzerine Teorik ve Ampirik Bir Çalışma. International Conference on Eurasian Economies. [https://www.avekon.org/papers/824.pdf]. (Erişim: 14.12.2017).
- Bozkurt, C. (2014). Kayıt Dışı Ekonominin Bir Değerlendirmesi ve Türkiye. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*. 13(1). 41-58.
- Bulutay, T. ve Taşçı, E. (2004). Informal Sector in the Turkish Labour Market. *Turkish Economic Association Discussion Paper*. No: 2004/22.
- Charezma, W. W. ve Deadman, D. F. (1993). *New Directions in Econometric Practic*. USA: Edward Elgar.
- Çondur, F. ve Bölükbaş, M. (2014). Türkiye’de İşgücü Piyasası ve Genç İşsizlik-Büyüme İlişkisi Üzerine Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi*. 47(2). 77-93.
- Davidson, R. ve Mackinnon, J. G. (1993). *Estimation and Inference in Econometrics*. London: Oxford University Press.
- Dell’Anno, R. ve Solomon, O. H. (2008). Shadow Economy and Unemployment Rate in U.S.A. Is There a Structural Relationship? An Empirical Analysis. *Applied Economics*. Taylor & Francis (Routledge). 40 (19). 2537-2555.
- Dobre, I., Alexandru, A. A. ve Lepas, O. (2010). The USA Shadow Economy and the Unemployment Rate: Granger Causality Results. *Journal of Applied Quantitative Methods*. 5(1). 98-104.
- Eichhorst, W. ve Neder, F. (2014). Youth Unemployment in Mediterranean Countries. *IZA Policy Paper*. No: 80. Policy Paper Series.
- El-hamidi, F. ve Wahba, J. (2005). The Effects of Structural Adjustment on Youth Unemployment in Egypt. *12th Annual Conference of the Economic Research Forum (Labor Research Theme)*.
- Elgin, C. (2012). Vergiler ve Kayıtdışı Ekonomi: Bir Değerlendirme ve Türkiye Örneği. *Middle East Technical University Studies in Development*. 39(2). 237-258.
- Enders, W. (2004). *Applied Econometric Time Series* (2nd ed.). John Wiley & Sons: New York.
- Granger, C. W. J. (1969). Investigating Casual Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods. *Econometrica*. 37(3). 424-438.
- Greene, W. H. (1993). *Econometric Analysis*. Second Edition. Prentice-Hall Publication.
- Görmüş, A. (2017). *The Micro Determinants of Informal Youth Employment in Turkey, Unregistered Employment*. Editörler: S. Koç, A. Orhan, M. Ç. Gözen. IJOPEC Publication: London.
- Gujarati, D. N. (2010). *Temel Ekonometri* (Çev. Şenesen, Ü. ve Şenesen, G. G.). Literatür Yayıncılık: İstanbul.
- İlgın, Y. (2002). Kayıt Dışı Ekonomiyi Tahmin Yöntemleri ve Türkiye’de Durum. *DPT Planlama Dergisi*. Özel Sayı.
- ILO (2015). Promoting Formal Employment Among Youth Innovative Experiences in Latin America and the Caribbean [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_361990.pdf]. (Erişim: 16.11.2017).
- ILO (2013). The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality, *ILO Employment Policy Department*. Geneva.

- Kabaklarlı, E. ve Gür, M. (2011). Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu ve Ekonomik Belirleyicilerinin Uzun Dönem Eş-Bütünleşme Analizi. [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/esra_kabaklarli-murat_gur.pdf]. (Erişim: 08.11.2017).
- Karaarslan, E. (2010). *Kayıt Dışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği*. Ümit Ofset: Ankara.
- Kayacan, Y. E., Gürlü, K. Ö. ve Birecikli, Ü. Ş. (2017). *The Role of Young Employment on Informal Economy, Unregistered Employment*. Editörler: S. Koç, A. Orhan, M. Ç. Gözen. IJOPEC Publication: London.
- Kayıt Dışı İstihdam Raporu (2005). *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi*. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Ankara.
- Kyei, K. A. ve Gyekye, K. B. (2011). Determinants of Unemployment in Limpopo Province in South Africa: Exploratory Studies, *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences (JETEMS)*. 2(1). 54-61.
- Li, X. (2009). Factors Affect the Employment of Youth in China. *Växjö University School of Management and Economics Bachelor Thesis*. Sweden.
- Lütkepohl, H. (1991). *New Introduction to Multiple Time Series Analysis*. Berlin: Sprienger-Verlag.
- Okun, A. M. (1962). Potential GNP: Its Measurement and Significance. *Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association*.
- Pesaran, H. H. & Shin, Y. (1998). Generalized Impulse Response Analysis in Linear Multivariate Models. *Economics Letters*. 58(1). 17-29.
- Qayyum, W. (2007). Causes of Youth Unemployment in Pakistan. *The Pakistan Development Review*. 46(4) Part II (Winter 2007). 611-621.
- Saraç, T. B. (2012). *Kayıt Dışı Ekonomi ve İşsizlik İlişkisi: Türkiye Örneği*. Sosyo Ekonomi. 2012-2. 120204. 81-104.
- Saraçoğlu, D. Ş. (2008). The Informal Sector and Tax on Employment: A Dynamic General Equilibrium Investigation. *Journal of Economic Dynamics & Control* 32. 529-549.
- Shehu, E. ve Nilsson, B. (2014). Informal Employment among Youth: Evidence From 20 School-to-Work Transition Surveys. *Work4Youth Series Publication Series*. No: 8. ILO: Geneva.
- Sims, C. A. (1980). Macroeconomics and Reality. *Econometrica*. 48(1). 1-48.
- Tarı, R. (2008). *Ekonometri* (Gözden geçirilmiş 5. Baskı). Avcı Ofset: Kocaeli.
- Tatlıdil, E. ve Xanthacou, Y. (2002). Türk İşgücünün Yapısı ve Avrupa Birliği İstihdam Politikaları. *Ege Akademik Bakış Dergisi*. 2(2). 1-14.
- TCMB (2017). “Elektronik Veri Dağıtım Sistemi” [https://evds2.tcmb.gov.tr/]. (Erişim: 10.12.2017).
- Topçu, Ç. ve Koç, S. (2017). *İşsizlik ile Kayıt Dışı İstihdam Arasındaki İlişkinin Ekonometrik Analizi, Kayıt Dışı İstihdam ve Ekonomi*. Editörler: S. Koç, A. Orhan, M. Ç. Gözen, Umuttepe Yayın No: 211. İşletme Ekonomi Dizisi. Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı: Kocaeli.
- TÜİK (2017). İşgücü İstatistikleri. [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007]. (Erişim: 29.04.2017).
- TÜİK (2015). Hanehalkı İşgücü Araştırması. [http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/basinOdasi.html]. (Erişim: 09.07.2017).
- Tütüncü, A. ve Zengin, H. (2016). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutunun Tahmini. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*. 17 (2). 195-209.
- Us, V. (2004). Kayıt Dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği. Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni. 2004/7.
- Venatus, V. K. ve Agnes, I. (2010). Youth Unemployment in Nigeria: Causes and Related Issues. *Canadian Social Science* 6(4). pp. 231-237.
- Yurdakul, F. (2008). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi: Bir Model Denemesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 63(4). 205-221.

Orta Doğu ve Kuzey Afrika Ülkelerinde Ekonomik Büyümenin ve Gelir Eşitsizliğinin Yoksulluğa Olan Etkisi

Geliş Tarihi/Received: 19.02.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 17.07.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

The Affects of Economic Growth and Income Inequality on Poverty in Middle East and North African Countries¹

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 91-107
Pages: 91-107
DOI: 10.32331/sgd.492921

Simla GÜZEL*
Işın ÇETİN**

ÖZ

Günümüzde, yoksulluğun azaltılmasında, ekonomik büyümenin ve gelir eşitsizliğinin önemi herkesçe kabul edilmektedir. Bu çalışmada da Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri için gelir eşitsizliği, ekonomik büyüme ve yoksulluk ilişkisi incelenmiştir. Tahmin edilen regresyon modellerinde bağımlı değişken, ülkelerdeki yoksulluk oranları (poverty index), açıklayıcı değişkenler ise gelir eşitsizliği için GINI katsayısı ve ekonomik büyüme oranıdır. Analizler, 1985-2015 dönemi MENA ülkeleri için gerçekleştirilmiştir. Analize dâhil edilen ülkeler; Cezayir, Bahreyn, Mısır, İran, Irak, İsrail, Ürdün, Kuveyt, Libya, Fas, Katar, Suudi Arabistan, Sudan, Suriye, Tunus, Birleşik Arap Emirlikleri ve Yemen'dir. Bu ülke grubuna ilişkin değerlendirmeler panel veri analizi ve mekânsal haritalandırma teknikleri ile yapılmıştır. Analiz ve değerlendirmeler, Stata 14.0 MP ve GeoDA 1.8.8 Paket program aracılığıyla yapılmıştır. Genel olarak elde edilen sonuçlara göre; Ülkeler homojendir ve yoksulluk, ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği ilişkisi önemsenerek düzeyde güçlüdür. Ayrıca gelir eşitsizliğinin azaltılması yoksulluğu azaltmakla birlikte ekonomik büyümenin yoksulluğu azaltma etkisi çok daha fazladır.

Anahtar Sözcükler: Ekonomik büyüme, gelir eşitsizliği, yoksulluk, panel data ve mekansal ekonometrik analiz

ABSTRACT

It is now well-established that economic growth and income inequality is an important actor in the poverty reduction. In this study, for Middle East and North African countries (MENA), the relationship between income inequality, economic growth and poverty was investigated. In estimated regression models, dependent variable for income inequality is poverty rate (poverty index) and independent variables; for income inequality GINI coefficient and economic growth rate. Analysis were handled of MENA countries for 1985- 2015 time period. These MENA countries were included: Algeria, Bahrain, Egypt, Iran, Iraq, Israel, Jordan, Kuwait, Libya, Morocco, Qatar, Saudi Arabia, Sudan, Syrian, Tunisian, United Arab Emirates and Yemen. The assessments for MENA countries were made by using panel data techniques and spatial cartogram map techniques. Analysis were made by using Stata 14.0 MP and GeoDA 1.8.8 package programme. Generally, from the obtained results; MENA countries are homogenous and the relation between poverty, economic growth and income inequality is very strong to be considered. And economic growth affects poverty positively more than income inequality.

Keywords: Economic growth, income inequality, poverty, panel data and spatial econometric analysis

Önerilen atıf şekli: Güzel S. & Çetin I. (2018). Orta Doğu ve Kuzey Afrika Ülkelerinde Ekonomik Büyümenin ve Gelir Eşitsizliğinin Yoksulluğa Olan Etkisi. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 91-107

* Dr. Öğr. Üyesi, Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, simlaguzel@nku.edu.tr

**Arş. Gör. Dr., Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ekonometri Bölümü, isin@uludag.edu.tr

¹ Bu çalışma, 30.03-01.04.2017 tarihlerinde Kocaeli'de düzenlenen "European Congress on Economic Issues" adlı kongrede bildiri olarak sunulan metnin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

GİRİŞ

Ülkelerdeki refahın kökeni, gelir eşitsizliği ve yoksulluğa dayanmaktadır. Gelir dağılımındaki eşitsizlik ve yoksulluk ekonomik büyümeye olan etkileri sebebiyle birbirlerini de etkilemektedir. Bazı ülkelerin kişi başına düşen geliri diğer ülkelere oranla çok yüksektir. Bunun çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Ülkelerin sanayilerinin yeterince gelişmemiş olması, kurumların yeterli bilgi ve beceri ile çalışmaması, siyasal gücün küçük bir grup elinde tutulması bu nedenlere örnek olarak verilebilir.

1990'lardan itibaren ülkeler hızlı bir ekonomik büyüme sürecine girmiştir. Ancak kaynak dağılımında etkinlik ve sosyal bütünlük gözetilmeksizin sağlanan ekonomik büyüme gelir dağılımında adaletsizliğe neden olmuştur. Ülkeler arası gelir eşitsizliği olduğu gibi ülke içinde de yaşanan eşitsizlikler de refahı olumsuz bir şekilde etkilemektedir.

Gelir eşitsizliği ve yoksulluk birbirleri ile ilişkilidir. Gelir dağılımında adalet sağlanmadan yoksulluğun azaltılması çok anlamlı değildir. Yoksulluk ekonomik olduğu kadar sosyal, siyasal ve kültürel etkilere de sahiptir. Bu sebeple yoksullukla mücadelede ekonomik politikalarla birlikte iyi koordine edilmiş sosyal politikalar da öneme sahiptir. Dünyanın en önemli sorunlarından olan yoksulluk konusu çok uzun yıllardır araştırılan bir konudur. Birçok iktisatçı kişi başına düşen gelirdeki artış ile sağlanan ekonomik büyümenin yoksulluğu azaltacağını düşünmektedir. Ancak bu gerçekleşirken gelir dağılımında adaletin sağlanması da oldukça önemlidir. Bir ülkenin ekonomik büyüme oranı diğerinden daha fazla olsa bile yoksulluğu azaltma konusunda daha başarısız olabilmektedir. Bu durumda etkili olan en önemli faktör gelir dağılımında adaletin sağlanmasıdır.

Orta doğu ve Kuzey Afrika Ülkeleri'nde de 2011 yılından beri farklı şekillerde olsa da siyasal karmaşalar söz konusudur. Bu karmaşanın temel sebebi ise ülkelerin az gelişmişliği ve yoksulluğu ile birebir ilişkilidir. Tüm dünyanın önemli bir sorunu olan ve bu ülke grubunda da derin bir şekilde hissedilen gelir dağılımındaki eşitsizlik ekonomik ve siyasal düzenlemelere de ihtiyaç duyulmasına neden olmaktadır. Birçok iktisatçıya göre bu bölgenin en önemli sorunu olan gelir eşitsizliği, kişilerin günlük yaşamını olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Eşitsizliğin azaltılması ahlaki bir zorunluluk olması, yoksul kişiler için önemli olması, sosyal bütünleşme ve bir toplumun refahının artırılmasını sağlaması gibi etkilerinin yanında istikrarlı bir ekonomik ortamın sağlanması açısından da önem taşımaktadır.

Bu çalışmada ilk olarak gelir eşitsizliği, ekonomik büyüme ve yoksulluk konuları açıklanmıştır. Ardından konuya ilişkin literatür verilmiştir. Üçüncü bölümde amaç, veri seti ve yöntem açıklanmış ardından bulgular ve sonuca yer verilmiştir.

I- GELİR EŞİTSİZLİĞİ, EKONOMİK BÜYÜME VE YOKSULLUK

Ekonomik gelişmenin temel amacı; bireylerin ihtiyaçlarının karşılandığı konusunda tatmin olmasını sağlamak ve toplumun refah düzeyini yükseltmektir. Temel ihtiyaçlar konusu, kişiden kişiye ve toplumdaki topluma farklılık gösterebilmektedir. Ayrıca bu ihtiyaçlar zaman içerisinde de gelişim göstermektedir. Ekonomik gelişmeye yönelik politikalar oluşturulurken ise büyümeye mi, yoksulluğa mı yoksa gelir eşitsizliğine

mi odaklanılmalı sorusu tartışmaya açıktır (Bourguignon, 2004: 1). Dünyanın birçok ülkesinde gelir eşitsizliği ve yoksulluk sorunu artarak devam etmektedir. Bir toplumda artan gelir eşitsizliği sosyal bozulmalara, yoksulluğun artmasına, evsizlik sorunlarına neden olmaktadır. Gelir eşitsizliklerinin daha az olduğu ortamlarda çocuklara yönelik şiddetin de daha az olduğu görülmektedir. Eşitlik, eğitim sağlık gibi hizmetlere erişimi kolaylaştırmakta ve refahın artmasına etki etmektedir (Amini ve Bianco, 2016: 231). Nitekim gelir dağılımında adalet sağlamadan ve yoksulluk azaltılmadan gerçekleştirilen ekonomik büyüme pek bir anlam ifade etmemektedir. Ülkelerin en önemli amaçlarından biri olan refahın sağlanmasında, ekonomik büyüme, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması önem taşımaktadır. Ayrıca 1980'lerden bu yana gelir eşitsizliğinin azaltılarak yoksulluğun azaltılması çok önemli hale gelmiştir. Nitekim dünya ekonomisinde görülen iyileşmeler, istihdam piyasalarında ve kişi başı düşen gelirden olumlu etkilere sahip olmuşsa da genel olarak gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerine pek etkili olmamıştır (OECD, 2016: 1).

Bugün dünyanın en önemli sorunları arasında gelir eşitsizliği ve yoksulluk yer almaktadır. Dünyadaki ülkeler arasındaki gelir düzeyi farklılıklarının yanında bir ülke içerisinde yaşanan gelir eşitsizliği toplumların refahını etkileyen önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Orta doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri 2011 yılından itibaren farklı şekillerde olsa da politik, siyasi, ekonomik zorluklarla mücadele etmektedir. Bu ülkelerdeki karmaşaların kökeninin yoksulluk konusundan kaynaklandığını söylemek mümkündür (Acemoğlu ve Robinson, 2013: 11).

Birleşmiş Milletlerin yoksulluk tanımına göre bireylerin yaşamlarında şans ve fırsatlara sahip olmaması, insan haysiyetine saygı duyulan bir ortamın olmaması ve topluma dâhil olunması konusunda sıkıntı yaşamaması gibi durumlarda yoksulluktan bahsedilebilir. Bir ailenin temel besin ve giyim ihtiyaçlarını karşılayamaması, eğitim hizmetinden yararlanamaması, sağlık hizmetlerine başvuramaması, yaşamını sürdürebilmek için gerekli olan bir işe sahip olmaması, kredi imkânlarından faydalanamaması da yine yoksulluğun göstergeleridir. Yoksul kesimin yaşam alanlarının güvensiz olması, güçsüzlük ve toplumdan dışlanması, temiz suya ulaşmada sıkıntı yaşanması da yaygın bir şekilde görülmektedir (Gordon, 2005: 3).

Uluslararası tanımlamaları esas alan Dünya Bankası, yoksulluğu mutlak ve göreceli olarak da tanımlamaktadır. Buna göre; mutlak yoksulluk, hane halkı veya bireyin yaşamını sürdürebilecek asgari refah düzeyinin altında kalması durumudur. Bu nedenle, mutlak yoksulluğun ortaya çıkarılması, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan asgari tüketim ihtiyaçlarının belirlenmesini gerektirir. Mutlak yoksul oranı, bu asgari refah düzeyini yakalayamayanların sayısının toplam nüfusa oranıdır. Mutlak yoksulluk yaşamı sürdüreceği gelir ile birlikte hizmetlere erişimi de içermektedir. Göreceli yoksulluk ise bireylerin, toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranının altında olması durumudur. Buna göre toplumun genel düzeyine göre belli bir sınırın altında gelir ve harcamaya sahip olan birey veya hane halkı göreceli anlamda yoksul olarak tanımlanmakta ve refah ölçüsü olarak amaca göre tüketim veya gelir düzeyi seçilebilmektedir (Ensari, 2010: 9-10, Gordon, 2005: 3). Ulusal anlamda yoksulluğu tanımlayacak olursak; bir bireyin beslenme, giyinme, barınma ihtiyaçlarının bir ülkede karşılanamamasıdır diyebiliriz. Dünyanın çeşitli yerlerindeki yaşam maliyetlerine bağlı olarak yoksulluk

sınırı değişmekle birlikte yoksul tanımının yapılması açısından önem taşımaktadır. 2005 yılında günlük 1.25 \$ olarak belirlenen sınır, 2011 yılında 1.90 \$ olarak güncellenmiştir. Orta gelirli bir ülke için bu sınır 4 \$ iken daha yoksul bir ülke için bu sınır 1.65 veya daha düşük olabilmektedir. Dünyada yaşayan yoksul sayısının belirlenmesi için ise yoksulluk seviyesine ulaşmada standart bir sınır belirlemek gerekmektedir. Bugün dünyada yaklaşık 700 milyonun üzerinde yoksul insan vardır (World Bank, 2015).

1990'lı yıllarda, gelişmekte olan ülkelerin bazıları ekonomik büyüme konusunda ciddi bir başarı elde ederek gelişmiş ülkeleri yakalamış, bu da yoksulluğu azaltmıştır. Çin bunun en güzel örneğini oluşturmaktadır. Ancak dünyadaki birçok ülkede farklı şekillerde yoksulluk, gelir eşitsizliği ve ekonomik büyümedeki geri kalmışlık hala önemli bir sorun olarak devam etmektedir. Örneğin; Afrika ülkelerinden Botswana büyüme açısından gayet başarılı bir iken yoksulluk önemli bir sorun olarak devam etmektedir. Yine Ghana'nın büyüme oranı daha düşükken yoksulluğu azaltma eğilimi gayet başarılıdır. Bu iki ülkenin yoksulluk konusunda gösterdiği performans farkının ise gelir dağılımındaki adaletten kaynaklandığı söylenebilir (Fosu, 2011: 1). Benzer şekilde Latin Amerika'da, Kosta-Rika 1981 yılında günlük 1 \$ kazanca göre 21.4 olan yoksulluk oranını 2005 yılında 2.4 \$'e düşürmüştür. Aynı dönemde Brezilya yoksulluk oranını 17.1'den 7.8'e düşürmüştür. Kosta Rika'nın yoksulluğu azaltma başarısının önemli bir kısmı GSYİH'daki artışın Brezilya'nın iki katı kadar olmasından kaynaklansa da Brezilya'nın Gini katsayısı 0.58 olup Kosta Rika'nın ise 0.47 olmasının etkisi de göz önünde bulundurulmalıdır. Bolivya ise bu duruma daha çarpıcı bir örnek olarak verilebilir. Ülkenin 1990 yılında ortalama aylık geliri 175,1'den 2005 yılında 203.5'e yükselmiştir. Aynı dönemde yoksulluk oranı % 4.0'dan 19.0'a yükselmiştir. Yine ülkenin Gini katsayısı 0.42'den 0.58'e yükselmiştir. Yine bu örnek ekonomik büyümenin tek başına gelir dağılımında adalet sağlanmadan yoksulluğun azaltılmasında çok da etkili olmadığını göstermektedir (World Bank, 2006). Bir ülkede gelir eşitsizliğinin sağlanmasının ahlaki bir zorunluluk olmasının yanında yoksul kişiler için de önemli olduğunu söylemek mümkündür. Yine sosyal bütünlüğün ve refahın sağlanması ve istikrarlı bir ekonomi için de gereklidir. Nitekim bir çok ekonomist ve Uluslararası Para Fonu raporlarında, 2008 finansal krizinin arkasında yatan temel nedenin gelir eşitsizliği olduğunu belirtmektedir (Ncube, vd., 2013: 5).

II- KONUYA İLİŞKİN LİTERATÜR

Ekonomik büyüme ve yoksulluk arasındaki ilişkiye dayalı eski çalışmaların çoğu Kuznet teorisine dayanmaktadır. Bu teoriye göre; kapitalistleşmenin ilk zamanlarında gelir eşitsizliği önce artmakta ardından zaman içerisinde azalma eğilimi göstererek makul bir seviyede istikrarlı hale gelecektir (Piketty, 2015: 12). Bu teoriye göre; Sürekli olarak gelişen dünyada yoksulluk zaman içerisinde kendiliğinde azalmaya başlayacaktır (Richard, Adams, 2004: 1991). Ancak Kuznet'in teorisini takiben zaman içerisinde ekonomik gelişme ile birlikte düşük gelirli kesimin durumunun daha kötüleşmesi ve özellikle 1990'lı yıllardan itibaren gelir dağılımındaki eşitsizliğin artmaya başlaması yoksulluk konusu üzerinde daha fazla durulmaya başlanmasına neden olmuştur. Bu konuya ilişkin yapılmış çok sayıda çalışma mevcuttur.

Ravallion (1997), başlangıçta gelir eşitsizliğinin yüksek olması durumunda, büyümenin mutlak yoksulluğu azaltma etkisinin azaldığını belirtmektedir.

Richard ve Adams (2004), çalışmalarında 60 adet gelişmekte olan Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde yoksulluğun büyüme elastikiyetini belirlemeye çalışmışlardır. Bu elastikiyet oranı ekonomik büyümenin nasıl tanımlandığına göre farklılık göstermektedir. Ekonomik büyüme tüketimdeki artış ile belirlendiğinde elastikiyet oranı -2.79 bulunmuştur. Ekonomik büyüme kişi başına düşen Gayri safi yurtiçi hâsıla ile belirlendiğinde ise oran $-2,27$ 'dir Bununla birlikte çalışmada genel olarak ekonomik büyümenin yoksulluğu azalttığı belirtilmiştir.

Bourguignon (2003), çalışmasında, yoksulluğun azaltılmasında ekonomik büyümenin yanında gelir dağılımının da önemli olduğunu belirtmiştir. Yine Dünya Bankası (2006) raporunda yoksulluğun azaltılmasında gelir dağılımında adaletin sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır.

Wilkinson ve Pickett (2012), gelir eşitsizliğinin bireylerin günlük yaşamını önemli derecede etkilediğini belirtmektedir. Eşitsizlik artıkça, evsizlik, çocuk şiddeti gibi sorunlar artmaktadır. Bir toplumda güven duygusunun oluşmasında eşitliğin önemi büyüktür. Eşitliğin olmadığı yerlerde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik hizmetlerine ulaşmada da sorunlar yaşanmaktadır.

Fosu (2011), çalışmasında ortalama gelir düzeyinin yoksulluk üzerinde çok etkili olduğunu belirtmektedir. Gelir dağılımındaki eşitsizliğin artması, ekonomik büyümenin yoksulluğu azaltma etkisini sınırlandırmaktadır. Yine Fosu (2009) 1977- 2004 yılları arasında Sahra Altı Afrika ve diğer seçilmiş 86 ülke için büyümenin yoksulluğu azaltma etkisi üzerinde gelir eşitsizliğinin önemini panel data analizi ile belirlemiştir. Analiz sonuçlarına göre GSYİH'daki artışın yoksulluğu azaltma etkisi başlangıçtaki gelir dağılımı eşitsizliği ile ilişkilidir. Eşitsizliğin yüksek oluşu büyümenin yoksulluk üzerindeki etkisini azaltmakta, ayrıca eşitsizlik yoksulluğu olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Fosu (2014)'de, Sahra Altı Afrika'da yoksulluğun gelişimi incelenmiştir. Bu ülkelerde 1990'lardan itibaren büyüme konusunda bir canlanma söz konusu olmuştur. Çalışmada gelir ve eşitsizliğin yoksulluk üzerindeki etkisi belirlenmiştir. Bu ülkelerde gelir artışının yoksulluğu azaltma etkisi daha büyük olsa da özellikle bazı ülkelerde gelir eşitsizliğinin etkisi de önemsenecek düzeyde bulunmuştur. Genel olarak değerlendirildiğinde de gelir düzeyinin düşük oluşu, hem gelirin hem de eşitsizliğin yoksulluğu azaltma etkisini azaltmaktadır.

III- AMAÇ, VERİ SETİ VE YÖNTEM

Çalışmada, gelir eşitsizliği ve ekonomik büyümenin Orta Doğu ve Afrika ülkelerinde yoksulluğa olan etkisi belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada, gelir eşitsizliği ve ekonomik büyümenin yoksulluğa etkisi, panel regresyon modelleri ile analiz edilmiştir. Panel regresyon modellerinden; havuzlanmış, tek ve iki yönlü sabit ve rassal etkiler modellerinden sürece uygun olan model seçilmiştir. Tahmin edilen regresyon modelinde bağımlı değişken, ülkelerdeki yoksulluk oranları (poverty index), açıklayıcı değişkenler ise gelir eşitsizliği için GINI katsayısı ve ekonomik büyüme oranıdır. Analizler, 1985-2015 dönemi MENA ülkeleri için gerçekleştirilmiştir. Analize dâhil edilen MENA ülkeleri şunlardır: Cezayir, Bahreyn, Mısır, İran, Irak, İsrail, Ürdün, Kuveyt, Libya, Fas, Katar, Suudi Arabistan, Sudan, Suriye, Tunus, Birleşik Arap Emirlikleri ve Yemen.

Kesitlere ait zaman serileri veya zaman serilerine ait kesit verileri olarak tanımlanan (Greene, 2010: 283) panel veriler; firmalar, ülkeler ve hane halkı gibi birimlerden oluşan yatay kesit gözlemlerinin, zaman boyutu ile ifade edilmesi olarak da yorumlanabilmektedir (Baltagi, 2001: 1). Bu amaçla öncelikle serilerin dengeli-dengesiz veri yapıları dikkate alınarak panel birim kök testleri uygulanmıştır.

Panel modellerin analiz edilmesinin ardından, uygulamalı ekonometride, son zamanlarda oldukça dikkat çeken, mekânsal istatistik ve ekonometrik modeller yardımıyla; gelir eşitsizliği, ekonomik büyüme ve yoksulluk, MENA ülkeleri özelinde değerlendirilmiştir.

A- Panel Veri

Ekonometrik çalışmalarda; zaman serisi verileri, kesit verileri ve zaman serisi verileri ile kesit verilerin birleşimi olan karma veriler olmak üzere üç tür veri kullanılır. Eğer aynı kesit birimi zaman içinde izleniyorsa bu tür karma verilere panel veri adı verilir (Gujarati, 1999: 859).

Panel regresyon modelleri arasında, tek yönlü ve iki yönlü sabit etkiler ile rassal etkiler modeli, dinamik panel gibi modelleme süreçleri ile genelleştirilmiş En Küçük Kareler (EKK) gibi birçok yöntem yer almaktadır (Gujarati, 1999: 872). Bu çalışmada, iki yönlü sabit etkiler, iki yönlü rassal etkiler ve havuzlanmış regresyon modelleri tahmin edilmiştir.

Panel veri analizinde hata teriminin yapısına göre farklı modeller oluşturulabilir. Bunlar tek yönlü ve çift yönlü hata düzeltme modelleridir. Tek yönlü hatalara dayalı ortak bileşen yaklaşımında (one-way error component model) yatay kesit etkiler veya zaman etkilerinden sadece biri görülebilir. Bu modelde μ , gözlenemeyen yatay kesit (bireysel) etkilere ait olan parametreleri ise söz konusu etkiler dışındaki kısmı göstermektedir ($u=\mu+v$). İki yönlü hata bileşen yaklaşımında (two-way error component model) ise, μ , gözlenemeyen yatay kesit (bireysel) etkilerini, λ gözlenemeyen zaman dönemine ait etkiyi ve v de geri kalan kısmı göstermektedir ($u=\mu+\lambda+v$) (Baltagi, 2001: 11).

B- Panel Birim Kök Testi

Panel birim kök testleri için çalışma yapan bilim adamları iki gruba ayrılmakta olup ürettikleri testler de birinci kuşak ve ikinci kuşak testler olarak bilinmektedir. Birinci Kuşak testler, birimler arasında korelasyon olmadığını varsaymaktadırlar, korelasyon varsa bu testlerin gücü zayıftır. En çok bilinenleri; Levin-Lin ve Chu (2002), Harris ve Tzavalis (1999), Breitung (2000), Hadri (2000), Im, Pesaran ve Shin (2003), Fisher ADF (Maddala ve Wu, 1999), Fisher Philips ve Perron (Choi, 2001) testleridir. İkinci Kuşak Panel Birim Kök testlerinin temel özelliği ise, birimlere ait seriler arasında korelasyon olduğunu varsaymasıdır. Bunlar; Pesaran (2004), Bai ve Ng (2004), Phillips ve Sul (2003), Moon ve Perron (2004) testleridir. Panel veri analizinde serilerin dengeli ya da dengesiz panel veri yapısı içermesine göre de uygulanacak birim kök testleri değişmektedir (Tatoğlu, 2012a: 198). Bu nedenle çalışmada, her bir seri ayrı ayrı değerlendirilerek uygun birim kök testi seçilmiştir.

Çalışmada dengesiz panel verisi için uygulanan Im, Pesaran ve Shin (IPS) testinin en önemli özelliği, verileri birleştirmek yerine tüm birimler için zaman serilerine ayrı ayrı

birim kök testi uygulamasıdır ve IPS Panel Birim Kök Testi İstatistiği, tüm bireysel ADF test istatistiklerinin bir ortalamasıdır.

IPS testinde, panel veri analizinin sonuçlarını elde edebilmek için bireysel birim kök testleri birleştirilmiştir. Bu test dinamik heterojen panel veri analizi için geliştirilmiştir. Bu testte her bir yatay kesit için ayrı bir ADF belirlenerek IPS testine başlanmaktadır. IPS testi, her bir yatay kesit ADF deterministik kısmının ve gecikme sayısının belirlenmesini gerektirmektedir. Ayrıca bu testte bireysel sabit ya da bireysel sabit ve trend terimleri kullanılabilir. Im, Pesaran ve Shin testinde, aşağıdaki model dikkate alınmaktadır:

$$\Delta Y_{it} = \rho_i Y_{it-1} + \sum_{L=1}^{p_i} \phi_{li} Y_{it-L} + \mu_i \gamma + u_{it}$$

Birim kök testleri uygulandıktan ve serilerin hangi düzeyde durağan oldukları belirlendikten sonra, panel regresyon modelleri tahmin edilir. Çalışma kapsamında 3 farklı model kullanılmıştır. Bunlar; havuzlanmış panel regresyon modeli, sabit etkiler modeli ve rassal etkiler modelidir.

C- Havuzlanmış Regresyon Modeli

Havuzlanmış regresyon modelini aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür:

$$y_{it} = \alpha + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{kit} + \varepsilon_{it} \quad i = 1, 2, \dots, N; \quad t = 1, 2, \dots, T$$

Bu tür bir modelde, hata teriminin sıfır ortalama ve varyansla normal dağıldığı kabul edilir. Ayrıca, her bir yatay kesit birim için gözlemler korelasyonsuz; birim ve zamana karşı hatalar homoskedastiktir (Johnston & Dinardo, 1997: 390).

D- İki Yönlü Sabit Etkiler Modeli

Çalışmada iki yönlü sabit etkiler modeli dikkate alınmıştır. Sabit etkiler modelinin genel gösterimi;

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \mu_i + \lambda_t + u_{it}$$

şeklinde yazılabilir (Tatoğlu; 2012a: 139).

Burada, iki yönlü sabit etkiler modelinin açık gösterimi şu şekilde düzenlenerek de yazılabilir:

$$Y_{it} = (\alpha + \mu_i + \lambda_t) + \beta X_{1it} + \dots + \beta X_{kit} + u_{it}$$

Burada; varsayımı $u_{it} \approx \text{IID}(0, \sigma_u^2)$ söz konusudur. Diğer bir deyişle, hata terimlerinin varyansının sıfıra eşit olmasını sağlayacak şekilde bağımsız ve özdeş dağıldığı kabul edilmektedir (Ekinci, 2011: 6).

E- İki Yönlü Rassal (Tesadüfi) Etkiler Modeli

Sabit ve rassal etkiler modelleri arasındaki temel farklılık, kukla değişkenlerin oynadığı role dayalıdır. Rassal etki modelinde birim ve zaman etkileri birer hata terimi olarak dikkate alınır (Academia, 2013). İki yönlü rassal etkiler modeli açık olarak aşağıdaki gibi yazılabilir:

$$y_{it} = \alpha_{it} + \beta_{1it}X_{1it} + \dots + \beta_{kit}X_{kit} + (\mu_i + \lambda_{it} + v_{it})$$

Bu modelde, hata teriminin bu şekilde iki bileşenli olması, otokorelasyon sorununa neden olabilmektedir. Bu nedenle otokorelasyon sorunundan arınmak üzere, hata kovaryans matrisi yoluyla türetilen Genelleştirilmiş EKK yöntemi tahmincileri kullanılmaktadır (Ekinci, 2011: 7).

F- Alternatif Panel Modelleri Arasında Tercih İçin Testler

Tahmin edilen panel regresyon denklemlerinden hangisinin en uygun olduğuna karar vermek için bazı testlerin uygulanması gerekmektedir. Çalışma kapsamında, F Testi, Breusch-Pagan Lagrange Çarpan Testi ve Hausman Testi uygulanmıştır.

G- F Testi (Klasik Modelin Testi)

Bu test, panel veri modellerinde klasik modelin (havuzlanmış regresyon) geçerliliğini, bir başka ifadeyle birim ve/veya zaman etkilerinin olup olmadığını, verilerin birimlere göre farklılık gösterip göstermediğini test etmek için kullanılmaktadır (Ayrıçay ve Türk, 2014: 61)

Kısıtsız model: $Y_i = X_i \beta_i + u_i$, $i=1,2,\dots,N$ şeklindedir.

Kısıtlı model: $Y_i = X_i \beta + u$ şeklindedir.

Test edilecek hipotez ise;

$H_0: \beta_i = \beta$ (Klasik model uygundur)

şeklindedir. Eğer H_0 hipotezi reddedilmezse, verilerin havuzlanmış olduğu kabul edilmektedir. Model klasik model ile ifade edilir ve Havuzlanmış EKK yöntemi ile çözüm yapılmaktadır (Tatoğlu, 2012a: 164).

H- Breusch-Pagan Lagrange Çarpan Testi

Breusch-Pagan(1980), bireysel heterojenliğin varlığını, bir başka ifadeyle havuzlanmış en küçük kareler modelinin uygun olup olmadığını rassal etkiler modeline karşı sınamak için, havuzlanmış en küçük kareler modelinin kalıntılarına dayanan Lagrange Çarpanı testini geliştirmişlerdir (Tatoğlu, 2012b: 173). Sabit etkiler ve rassal etkiler modellerinin birbirlerine karşı üstünlükleri olmakla beraber, hangi yöntemin tercih edileceği noktasında yapılan test sonucuna göre karar verileceği önerilmektedir (Baltağı, 2005: 19). Breusch-Pagan test istatistiği 1 serbestlik dereceli ki-kare dağılımına uymaktadır (Uluyol ve Türk, 2013: 375). Bu testte, rassal birim etkilerin varyansının sıfır olduğu hipotezi,

$$H_0: \sigma_\mu^2 = 0$$

$$H_1: \sigma_\mu^2 \neq 0 \text{ hipotezleri sınanmaktadır.}$$

Rassal etkiler modeli ile havuzlanmış model arasında seçim yapılabilmesini sağlayan bu test ile birim etkilerin varyansının sıfır olması durumunda rassal etkinin havuzlanmış model ile çözülebileceği sınanmaktadır (Mederçakır ve Küçükkaplan, 2012: 120).

I- Hausman Testi

Yapılan testler sonucunda birim ve/veya zaman etkilerinin olduğu saptanmışsa, bu etkilerin sabit mi rassal mı olduğuna karar verilmelidir. Bu bağlamda tanımlama hatasını sınamak için geliştirilen Hausman (1978) spesifikasyon testi, panel veri modellerinde tahminciler arasında seçim yapmak için kullanılmaktadır. Sabit ve rassal etkiler modelleri arasındaki en önemli farklardan birisi, birim etkilerinin bağımsız değişkenlerle korelasyonlu olup olmadığıdır. Eğer aralarında korelasyon yoksa, rassal etkiler modeli daha etkindir (Uluyol ve Türk, 2013: 377). Kurulan hipotezler şu şekildedir:

H_0 : Açıklayıcı değişkenler ve birim etki arasında korelasyon yoktur.

H_1 : Açıklayıcı değişkenler ile birim etki korelasyonludur.

Hausman testi tesadüfi etkiler tahmincisinin geçerli olduğu biçimindeki temel hipotezi, k serbestlik dereceli χ^2 dağılımına uyan istatistik yardımıyla test edilmektedir. Hausman test istatistiği hesaplanırken genelleştirilmiş en küçük kareler tahmincisi ve grup içi tahmincinin varyans kovaryans matrislerinin arasındaki farktan yararlanılarak H istatistiği hesaplanmaktadır. Test istatistiği aşağıdaki gibi hesaplanabilir:

$$H = (\hat{\beta}_{SE} - \hat{\beta}_{TE}) [Avar(\hat{\beta}_{SE}) - Avar(\hat{\beta}_{TE})]^{-1} (\hat{\beta}_{SE} - \hat{\beta}_{TE})$$

Panel veri modellerinde otokorelasyon çoğunlukla her bir dönemdeki hataların, zaman değişmezi dışlanmış faktörler içermesi nedeniyle meydana gelmektedir (Tatoğlu, 2012a: 198). Panel veri modellerinde zaman zaman ciddi sorun teşkil edebilen otokorelasyon probleminin olup olmadığı, çalışma kapsamında havuzlanmış regresyon için Durbin-Watson testi ile; iki yönlü sabit etkiler modeli ve iki yönlü rassal etkiler modelleri için ise Durbin-Watson testi (Bhargava vd.) ile sınanmıştır.

Bhargava, Franzini ve Narendranathan (1982), AR(1) modeli kullanarak Durbin Watson test istatistiği önermiştir. Kurulacak hipotezler;

$$H_0: \rho=0 \text{ (Otokorelasyon yoktur)}$$

$$H_1: |\rho|<0$$

şeklinde. Sınamada kullanılacak Durbin-Watson test istatistiği ise aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır:

$$d = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^{n_i} [\bar{z}_{i,t_{ij}} - \bar{z}_{i,t_{j-1}} I(t_{ij} - t_{i,j-1} = 1)]^2}{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^{n_i} \bar{z}_{i,t_{ij}}^2}$$

IV- BULGULAR

Çalışmada, alternatif modeller arasından sürece en uygun olanı seçilmiştir. Veri yapıları değerlendirilmiş ve bazı değişkenlerin logaritmalarının alınarak modellere dâhil edilmesinin daha uygun olduğuna karar verilmiştir.

Durağanlığa ilişkin birim kök testi uygulanabilmesi için serilerin dengeli-dengesiz panel veri durumları değerlendirilmiştir. Eğer veri setindeki her bir birimin eşit sayıda zaman dönemine ilişkin gözlem değerleri mevcutsa, dengeli panel yapısı söz konusudur. Diğer durumda, yani her bir birim farklı sayıda zaman dönemine ait veriler içeriyorsa dengesiz panel durumu söz konusu olur (Greene, 2010: 348). Buna göre elde edilen sonuçlar Tablo 1'deki gibidir:

Tablo 1. Serilere İlişkin Panel Veri Yapıları

Yoksulluk	Dengesiz panel verisi
GINI katsayısı	Dengesiz panel verisi
Ekonomik Büyüme	Dengesiz panel verisi

Tablo 1'de görüldüğü gibi, seriler dengesiz panel veri yapısına sahiptir ve bu değişkenler için IPS birim kök testi uygulanmıştır.

Birim kök testlerinden önce, çalışmada kullanılan her bir değişken için yatay kesit bağımlılığının olup olmadığı test edilmiş ve sonuçlar Tablo 2'deki gibi elde edilmiştir:

Tablo 2. Yatay Kesit Bağımlılığı Testi

YOKSULLUK (Poverty Index)			
CD testi	Test İstatistiği	p-olasılık değeri	Sonuç
LM	0,7488	0,415	H0 hipotezi ret edilemez.
CDLM	0,5263	0,631	
GINI Katsayısı			
CD testi	Test İstatistiği	p-olasılık değeri	Sonuç
LM	0,6285	0,572	H0 hipotezi ret edilemez.
CDLM	0,5748	0,585	
Ekonomik Büyüme			
CD testi	Test İstatistiği	p-olasılık değeri	Sonuç
LM	0,8879	0,417	H0 hipotezi ret edilemez.
CDLM	0,7410	0,469	

Yapılan yatay kesit bağımlılık test sonuçlarına göre yatay kesit bağımlılığı sorunu yoktur şeklinde kurulan H0 hipotezleri ret edilememiştir ve çalışmada kullanılan değişkenlerde yatay kesit bağımlılığı sorunu olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Yatay kesit bağımlılığı olmadığı sonucuna ulaşıldığından, IPS testi kullanılmıştır. Birim kök testine ilişkin sonuçlar Tablo 3'te verilmiştir:

Tablo 3. Panel Birim Kök Test Sonuçları

IM, PESARAN VE SHIN (IPS) BİRİM KÖK TESTİ		
H0: Tüm paneller birim kök içerir. H1: Bazı paneller durağandır.		
Yoksulluk (Poverty Index)	t-bar istatistiği:-10.2563 t-tilde-bar istatistiği:-2.6963 z-t-tilde bar istatistiği:-7.5569 p-değer: 0.0000	Sonuç: H0 ret edilir.
Gelir Eşitsizliği (GINI Katsayısı)	t-bar istatistiği:-2.8856 t-tilde-bar istatistiği:-1.9854 z-t-tilde bar istatistiği:-3.5423 p-değer: 0.0001	Sonuç: H0 ret edilir.
Ekonomik Büyüme	t-bar istatistiği:-5,9636 t-tilde-bar istatistiği:-2,2569 z-t-tilde bar istatistiği:-4,5236 p-değer: 0.0001	Sonuç: H0 ret edilir.

Serilerin hangi düzeyde durağan olduklarını gösteren Tablo 3'teki sonuçlar incelendiğinde, tüm serilerin düzeyde durağan oldukları saptanmıştır.

Uygun panel modelinin seçilebilmesi için öncelikle panel verinin birim etkilerinin varlığının uygun olup olmadığını belirlemek gerekmektedir. Gerçekleştirilen F testine ait hipotezler şu şekildedir:

H0: Birim etki yoktur.

H1: Birim etki vardır.

F testi sonucunda, hesaplanan F test istatistiği 13,66'dır. Hesaplanan test istatistiğine ilişkin p değeri 0,05'ten küçüktür. Yani H0 hipotezi ret edilmektedir ve birim etkilerinin var olduğu sonucuna varılabilir. Gerçekleştirilen F testi sonucunda H0 hipotezinin ret edilmesi ile tesadüfi birim etkilerin varyansı sıfıra eşit midir sorusunun cevabı aranmalıdır. Bu sorunun cevabı, tesadüfi birim etkilerin varyansının sıfıra eşit olup olmadığını ölçen Breusch-Pagan (LM) testi ile test edilmektedir. Teste ilişkin hipotezler şu şekildedir:

H0: Varyanslar sıfıra eşittir.

H1: Varyanslar sıfırdan farklıdır.

Breusch-Pagan Lagrange Çarpımı testi sonuçları aşağıdaki gibidir:

Tablo 4. Breusch-Pagan Lagrange Çarpım Testi

Breusch-Pagan Lagrange Çarpım Testi için Hipotezler:		
H0: Var(u)=0 H1: Var(u) ≠ 0		
Test Sonuçları	Var	sd=sqrt(Var)
Log (yoksulluk)	1.777	1.394
E	0.328	0.621
U	1.269	1.245
Ki-kare(1)	569.47	
p-olasılık(Ki-kare)	0.000	

Breusch-Pagan testi sonucunda, hesaplanan LM test istatistiği χ^2 tablo değeri ile karşılaştırıldığında H_0 hipotezi reddedilmektedir. Bu durumda F testinden elde edilen sonucu destekler nitelikte, klasik modelin sürece uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.

Şu ana kadar elde edilen sonuçlara göre klasik modelin uygulanamayacağı söylenebilir ve aynı zamanda birim/zaman etkilerinin olduğu sonucuna da varılmıştır. Bundan sonra bu etkilerin sabit mi tesadüfi mi olduğunun kararının verilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, Hausman (1978)'in geliştirmiş olduğu test ile etkilerin sabit mi tesadüfi mi olduğunun belirlenmesi gerekir. Hausman test sonuçları Tablo 5'te verilmiştir:

Tablo 5. Hausman Alternatif Modeller Arasında Seçim Testi

Katsayılar				
	(b) Sabit etkiler	B Rassal etkiler	(b-B) Farklar	S.E.
logyoksulluk	0.5478	0.4857	0.0621	0.0460
logbüyüme	0.2474	0.3671	-0.1197	0.0107
logGINI	0.1732	0.0244	0.1488	0.0032

Ki-kare değeri: 25.88
p-olasılık (ki-kare): 0.0002
B=Tutarsız H_0 ve H_1 hipotezleri altında
b=tutarsız, H_1 hipotezi altında, etkili H_0 hipotezi altında.

Tablo 5'e bakıldığında, ilk iki sütunda her bir bağımsız değişkenin sabit etkiler ve rassal etkiler modellerinden tahmin edilen parametreler görülmektedir. Yanındaki sütunda parametreler arasındaki fark ve son sütunda da sabit etkiler ve rassal etkiler parametrelerinden elde edilen asimptotik varyans-kovaryans matrisleri arasındaki farkın karekökü yer almaktadır. Hausman test tablosunda, b ve B tahmincilerine ilişkin çıkan sonuca göre sabit etkiler tahmincisi b'nin, H_0 ve H_1 hipotezleri altında tutarsız, rassal etkiler tahmincisi B'nin ise H_1 hipotezi altında tutarsız, H_0 hipotezi altında etkin olduğu söylenebilir. Test istatistiği (ki-kare) tablo değeri ile karşılaştırıldığında H_0 hipotezi ret edilmektedir. Bu nedenle sabit etkiler modeli tahmincisinin tutarsız olduğuna ve iki yönlü rassal etkiler modeli tahmincisinin geçerli olduğuna karar verilmiştir.

İki yönlü rassal etkiler modelinin sürece en uygun model olduğuna karar verilmiştir. Maksimum Olabilirlik Yöntemi ile tahmin gerçekleştirilmiş ve elde edilen sonuçlar Tablo 6'daki gibi verilmiştir:

Tablo 6. İki Yönlü Rassal Etkiler Modeli Tahmin Sonuçları

Model		İki Yönlü Rassal Etkiler Modeli-ML Yöntemi		
Gözlem Sayısı		522		
İterasyon 0: Değer: 22.9563				
İterasyon 1: Değer: 22.9563				
Karma etki ML regresyon		Gözlem Sayısı: 522 Grup Sayısı: 12		
Log-likelihood: 22.9563		Wald ki-kare: 501.22 p-olasılık değeri: 0.0000		
Değişkenler	Parametreler	Standart Hata	z	P> z
Log(GINI)	0.492569	0.044589	8.99	0.000
Log(Ekonomik büyüme)	0.352696	0.052369	9.25	0.000
Rassal Etki Parametreleri	Tahmin	Standart Hata		
σ_u	0.508256	0.004156		
σ_λ	0.052159	0.006693		
σ_u	0.195636	0.005415		

Rassal etkiler modelinden elde edilen parametrelere göre, MENA ülkelerinde, büyüme oranındaki artış yoksulluğu, yaklaşık %35 oranında azaltıcı yönde etkilerken ve gelir eşitsizliğinde %1 artış olması yoksulluğu %49 oranında arttırıcı yönde etkilemektedir.

İki yönlü rassal etkiler modeline ilişkin otokorelasyon test sonucu Tablo 6'daki gibidir:

Tablo 6. Bhargava, Franzini ve Narendranathan Rassal Etkiler Modeli Otokorelasyon Testi

R2 birlikte=0,0489		Gözlem Sayısı	522	
R2 değişkenler arası=0,0445		Grup Sayısı	12	
R2 tamamı=0,1152		F(3,489)	17,63	
		Prob>F	0,0010	
logyoksulluk	Katsayı	Std. Hata	z	P> z
logbüyüme	0,03697	0,01156	3,20	0,040
loggelireşitsizlik	0,15693	0,02456	6,39	0,000
Rho-ar	0,92569			
Sigma_u	0,98891			
Sigma_e	0,29471			
Rho_değeri	0,93196			
Bhargava, Franzini ve Narendranathan DW test istatistiği=3,1456				
Baltagi-Wu LBI test istatistiği=3,2676				

Tablo 6'da her iki test istatistiği de 2'den büyüktür, bu durumda rassal etkiler modeli için oto korelasyonun ciddi olmadığı yorumu yapılabilir.

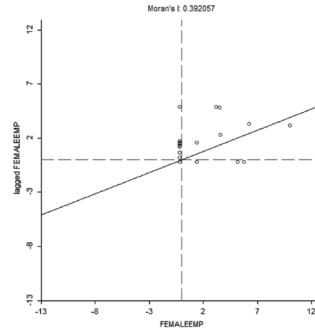
İki yönlü rassal etkiler modeline ilişkin birimler arası korelasyon test sonucu Tablo 7'deki gibidir:

Tablo 7. *Frees'in Rassal Etkiler Modeli için Birimler Arası Korelasyon Testi*

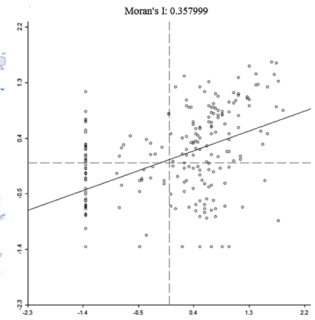
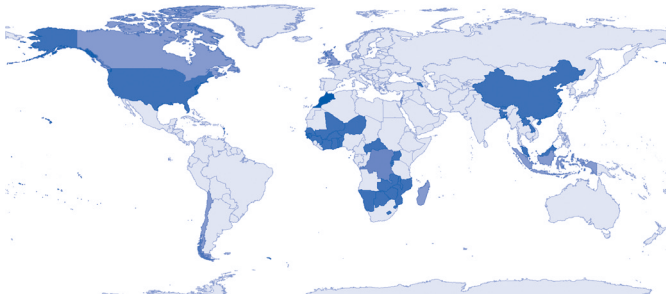
Frees testi: Yatay kesit bağımlılığı	0,0956		
Kritik değerler: Frees' Q Dağılımı	$\alpha=0,10$: 0,1984	$\alpha=0,05$: 0,2620	$\alpha=0,01$: 0,3901

Sonuçlara göre; %95 güven düzeyinde Frees test istatistiği verilen kritik değerlerden küçük olduğundan H_0 hipotezi ret edilmektedir ve birimler arası korelasyonun olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Yapılan spesifikasyon testleri neticesinde, iki yönlü rassal etkiler model tahmin sonuçlarının yorumlamada kullanılabileceği ve varsayımlardan sapma olmadığı için ilave düzeltme yapmaya gerek olmadığı söylenebilir.

Panel ekonometrik analizlerden elde edilen sonuçlar genel olarak değerlendirildiğinde, MENA ülkelerinde yoksulluk, ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği ilişkisinin oldukça önemli olduğu söylenebilir. Teorik açıdan bakıldığında, tek başına yoksulluğun ele alınması durumunda bile konunun önemi sadece MENA ülkeleri için değil tüm dünya ülke ekonomileri açısından önem arz etmektedir. Ancak MENA ülkelerinin bölgesel konumu itibarıyla yoksulluğa, büyümeye ve gelir dengesine önem verilmesi gerektiği ve MENA ülkelerinde durumun daha farklı olduğunu gösterebilmek adına çalışmada mekânsal haritalandırma tekniklerinden yararlanılmıştır. Elde edilen çıktılar aşağıda verilmiştir:



Harita 1. *MENA Ülkeleri Özelinde Yoksulluk-Ekonomik Büyüme-Gelir Eşitsizliği İlişkisi*



Harita 2. *Tüm Dünya Ülkeleri Özelinde Yoksulluk-Ekonomik Büyüme-Gelir Eşitsizliği İlişkisi*

Verilen haritalar, mekânsal ekonometrik analizlerde, LISA haritaları olarak bilinmektedir. LISA haritaları, ekonomik coğrafi konumun etkisini ve ülkelerin benzer/farklı özelliklerini dikkate alarak daha tutarlı model tahminleri elde edilmesine olanak sağlamaktadır. İlk haritada; yoksulluk, büyüme ve gelir eşitsizliği değişkenler sadece MENA ülkeleri dikkate alınarak elde edilmiştir. Ülkelerin genellikle açık pembe renkli olduğu görülmektedir. Ancak ilişki tüm dünya ülkeleri açısından ele alındığında MENA ülkelerinin harita 2’de renklenmediği görülmektedir. Bu iki çıktı özette şunu ifade eder: LISA haritalarından elde edilen çıktılarda, dört temel renk söz konusudur. Bunlar kırmızı (red-high-high area), koyu mavi (low-low area), açık mavi (low-high area) ve açık pembe (high-low area). Kırmızı renk, ülkelerin homojenliğinin yüksek ve ele alınan ilişkinin o ülkeler için güçlü olduğunu, açık mavi ülkelerin homojenliğinin yüksek ve ele alınan ilişkinin o ülkeler için zayıf olduğunu, açık pembe, ülkelerin homojen ancak buna rağmen ilişkinin o ülkeler açısından güçlü olduğunu ifade eder. Harita 1’de MENA ülkeleri için elde edilen haritada ülkeler genellikle açık pembe renklidir yani ülkeler homojendir ve yoksulluk, ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği ilişkisi önemsenecek düzeyde güçlüdür. LISA haritaları, ekonometrik tahmine geçmeden önce analize dair apriori bilgi vermesi açısından oldukça önemlidir.

SONUÇ

Yoksulluk tüm dünya için önemli bir sorun olmakla birlikte, Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri bu sorunu daha derin bir şekilde yaşamaktadır. Bu ülkeler buldukları coğrafi bölge, sahip oldukları doğal kaynaklar bakımından ülke bazında avantaj ve dezavantajlara sahiptirler. Ancak genel olarak bu bölgedeki ülkelerin kökeninin yoksulluğa dayandığı ve aynı zamanda siyasi ve ekonomik zayıflıklara sahip oldukları söylenebilir.

Ülkelerin, yoksulluğu azaltma adına ekonomik büyüme sağlaması bununla birlikte gelir dağılımında adaleti gerçekleştirmesi oldukça önemlidir.

Çalışmanın temel amacı; 1985-2015 döneminde gelir eşitsizliği ve ekonomik büyümenin 19 adet Orta Doğu ve Kuzey Afrika Ülkesinde yoksulluğa olan etkisinin belirlenmesidir. Gelir eşitsizliği ve ekonomik büyümenin yoksulluğa etkisi, panel regresyon modelleri ile analiz edilmiştir. Tahmin edilen regresyon modellerinde bağımlı değişken, ülkelerdeki yoksulluk oranları (poverty index), açıklayıcı değişkenler ise gelir eşitsizliği için GINI katsayısı ve ekonomik büyüme oranıdır. Analize dâhil edilen ülkeler; Cezayir, Bahreyn, Mısır, İran, Irak, İsrail, Ürdün, Kuveyt, Libya, Fas, Katar, Suudi Arabistan, Sudan, Suriye, Tunus, Birleşik Arap Emirlikleri ve Yemen’dir.

Bu ülke grubunda, gelir eşitsizliği yoksulluğu yaklaşık %5 oranında artırıcı yönde ve büyümedeki artış yoksulluğu yaklaşık %44 oranında azaltıcı yönde etkilemektedir. Buna göre gelir eşitsizliğinin azaltılması yoksulluğu azaltmakla birlikte ekonomik büyümenin yoksulluğu azaltma etkisi çok daha fazladır. Konuya ilişkin literatürde yoksulluğun gelir eşitsizliği olmaksızın büyüme ile azaltılamayacağı ileri sürülmektedir. Bu çalışmada elde edilen sonuçlar literatürden farklı gibi görünse de Fosu 2014’ün Sahra Altı Afrika’yı ele alan çalışması ile paralellik göstermektedir. Çalışmada ele alınan ülke grubunun genel olarak gelir düzeyinin düşük olması, bu durumda önemli rol oynamaktadır. Bu ülkelerde

öncelikle gelir düzeyinin belirli bir seviyeye ulaşması ardından ise gelir dağılımında adaletin sağlanması yoksulluğun azaltılarak refah seviyesinin artırılmasında etkili olacaktır.

Teorik açıdan bakıldığında, tek başına yoksulluğun ele alınması durumunda bile, konunun önemi, sadece Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri için değil tüm dünya ülke ekonomileri açısından önem arz etmektedir. Bu ülke grubu, bölgesel konumu itibariyle, yoksulluk, büyüme ve gelir dengesi konularına daha fazla önem vermek durumundadır. Bu ülkelerde durumun farklılığını gösterebilmek adına çalışmada, mekânsal haritalandırma tekniklerinden de yararlanılmıştır. Bu analizden elde edilen sonuçlara göre de; yoksulluk, ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği ilişkisi önemsenecek düzeyde güçlüdür.

Kaynakça

- Acemoğlu, D. ve James A. R. (2013). Ulusların Düşüşü, Güç, Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri. (Çev: Faruk Rasim Velioğlu) İstanbul: Doğan Kitap Yayıncılık.
- Amini, Chiara ve Silvia B. D. (2016). Poverty, Growth, Inequality and Pro-Poor Policies: New Evidence from Macro Data. *The Journal of Developing Areas*. 50(2). 231-254.
- Baltagi, B. H. (2001). *Econometric Analysis of Panel Data*. John Wiley&Sons Ltd., England.
- Bourguignon, F. (2004). The Growth Elasticity of Poverty Reduction: *Explaining Heterogeneity Across Countries and Time Period*. Worldbank Paper No: 28104.
- Çakır, M. H., Küçükkaplan İ. (2012). İşletme Sermayesi Unsurlarının Firma Değeri ve Karlılığı Üzerindeki Etkisinin İMKB’de İşlem Gören Üretim Firmalarında 2000-2009 Dönemi için Analizi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*. 14(53). 6986.
- Ensari, S. (2010). TÜİK’in Yoksulluk Analizleri Üzerine. *Maliye Finans Yazıları*. 24 (87). 9-15.
- Fosu, A. K. (2014). Growth, Inequality and Poverty in SubSaharan Africa: Recent Progress in a Global Context. *Oxford Development Studies*. 43(1). 44-59.
- Fosu, A. K. (2009). Inequality and the Impact of Growth on Poverty: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa, *Journal of Development Studies*. 45 (5). 726-745.
- Fosu, A. K. (2011). Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries, *UNU-WIDER Working Paper* No: 2011/01.
- Gordon, D. (2005). Indicators of Poverty & Hunger, Expert Group Meeting on Youth Development Indicators, United Nations Headquarters. New York.
- Greene, W. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. London, England.
- Damador, G. (1999). *Temel Ekonometri* (Çev. Ümit Şenesen ve Gülay Günlük Şenesen). İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Ncube, Mthuli, John C. Anyanwu, Kjell Hausken. (2013). *Inequality, Economic Growth, and Poverty in the Middle East and North Africa (MENA)*. Working Paper No: 195.
- OECD (2016). [Income Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery. <https://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf>]. (Erişim: 08.04.2018)
- Piketty, T. (2015). *Yirmi Birinci Yüzyılda KAPİTAL* (Çev: Hande Koçak). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Ravallion, M. (1997). Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty. *World Bank Policy Research Working Paper* No: 1775.

Richard H., Adams JR. (2004). Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating the Growth Elasticity of Poverty. *World Development*. 32 (12). pp.1989-2014.

Tatoğlu, F. Y. (2012). *İleri Panel Veri Analizi Stata Uygulamalı*. Beta Yayıncılık.

Tatoğlu, F.Y. (2013). *Panel Veri Ekonometrisi Stata Uygulamalı*. Beta Yayıncılık.

Uluyol, O. ve Türk, V. E. (2013). Finansal Rasyoların Firma Değerine Etkisi: Borsa İstanbul (BİST)'da Bir Uygulama. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*. 15. 2.

World Bank (2006). Equity and Development. World Development Report 2006. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2015). [FAQs: Global Poverty Line Update <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>]. (Erişim: 10.04.2018).

Refah Devletinin Dönüşüm Süreci ve “Düzen İş” Kapsamında Sosyal Güvenlik Anlayışı

Geliş Tarihi/Received: 24.01.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 17.10.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

Conception of Social Security within the Scope of Welfare State in Transition and the “Decent Work”

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 109-128
Pages: 109-128
DOI: 10.32331/sgd.493009

Volkan IŞIK*

ÖZ

1970’lere kadar devam ettiği kabul edilen ve refah devletinin altın çağı olarak isimlendirilen dönemde; devletlerin sosyal politika harcamalarında artış yaşanmış, sosyal koruma ve sosyal güvenlik; vatandaşlar için bir hak, devlet için ise bir yükümlülük olarak görülmeye başlanmıştır. 1980 sonrası küresel gelişmeler ve neo-liberal ekonomi politikalarıyla birlikte değişen anlayış ise; geçmiş dönemde refah devletinin temel sorumluluğu olarak görülen yükümlülüklerde bir geri çekilme yaratmıştır. Çalışma hayatında ortaya çıkan ve artık küresel ölçekte etkiye sahip sorunların giderilmesinde uluslararası örgütlerin etkinlik kazanmaya başladığı bu dönemde; Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO); sosyal güvenlik, eşitlik, sosyal diyalog ve temel haklar göstergeleri ile şekillendirdiği “Düzen İş (Decent Work)” kavramını uluslararası gündeme taşımıştır. Literatüre dayalı bir derleme çalışması olarak kurgulanan bu çalışmada; refah devletinin 1970’lerden günümüze yaşadığı bu dönüşüm süreci ekseninde sosyal güvenlik anlayışında yaşanan değişimler değerlendirilmiş, “Düzen İş” kavramı içerisinde sosyal güvenlik boyutunun yeri tartışılmıştır. Bu kapsamda ILO’nun standartlarını belirlediği “düzen iş” göstergelerinden, sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutuna ilişkin OECD ülkeleri ve Türkiye mukayesesinin yapıldığı çalışmada; refah devletinin dönüşüm sürecinin sosyal güvenlik üzerindeki etkileri ve ortaya çıkan düzen iş açıklarının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Düzen iş, refah devleti, sosyal güvenlik, sosyal koruma, düzen iş açıkları

ABSTRACT

In the period defined as the golden age of the welfare state; social policy expenditures of states increased, social protection and social security; a right for the citizens and the state as an obligation. After 1980, global developments and neo-liberal economic policies have changed. It has created a retreat in obligations that were seen as the basic responsibility of the welfare state in the past. In the period when international organizations started to gain efficiency in the elimination of the problems that emerged in the working life and which have an effect on a global scale. International Labour Organization (ILO); the concept of “Decent Work”, which is shaped by social security, equality, social dialogue and fundamental rights, has been moved to the international agenda. In this study, which was prepared as a review study based on literature; the transformation process of the welfare state and changes in the social security concept were evaluated and the role of the social security dimension within the concept of “decent work” is discussed. In this context, the ILO’s decent work indicators that set standards for OECD countries were compared and Turkey regarding the social protection and social security dimension. Finally; the aim of this study is to evaluate the effects of the transformation process of the welfare state on social security and decent work gaps that arise.

Keywords: Decent work, welfare state, social security, social protection, decent work gaps

Önerilen atf şekli: Işık, V. (2018). Refah Devletinin Dönüşüm Süreci ve “Düzen İş” Kapsamında Sosyal Güvenlik Anlayışı. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 109-128

* Dr. Öğr. Üyesi, Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü,
volkani@aksaray.edu.tr

GİRİŞ

Sosyal koruma ve sosyal güvenlik, günümüzün modern toplumlarında, geleceğe yönelik sosyal ve ekonomik riskleri bertaraf etmede devletin vazgeçilmez bir sosyal politika aracı olarak kullanılmakta, uluslararası belgelerde “temel insan hakkı” çerçevesinde ele alınmakta ve Anayasalar tarafından da ulusal çapta korunmaktadır. Günümüzde devletin temel sorumluluk alanları içerisinde yer alan bu anlayışın şekillenmesi ise II. Dünya savaşı sonrası Keynesyen yıllarda başlamıştır.

II. Dünya Savaşı’na kadar sosyal politikayı belirleyen temel unsur; bu dönemde yaşanan savaşın yarattığı olumsuz etkilerdir. 50 yıllık bir sürede yaşanan iki büyük savaş, başta Avrupa olmak üzere dünyanın genelinde sosyal ve ekonomik alanda bunalım ve krizler ortaya çıkarmıştır (Şenkal, 2005: 41). 1929 Büyük Buhran’ın yarattığı etkilerden kurtulma çabaları sosyal refah devleti modelinin gelişimine ortam hazırlamış, II. Dünya savaşı sonrasında ise refah devleti altın çağını yaşayarak günümüzün modern toplumlarının sosyal güvenlik anlayışının zeminini oluşturmuştur.

Esping-Andersen’in üçlü refah rejimi sınıflandırmasına temel oluşturan dönem, refah devletinin büyüme ve yayılma dönemi olarak da adlandırılan II. Dünya Savaşı’ndan 1970’lerin sonuna kadar uzayan süreci içermektedir. Bu süreçte toplumsal çatışmaların önlenmesini ve ekonomik kalkınmanın dinamiğini oluşturan sosyal güvenlik uygulamaları, finansman krizine dayanan kritik bir viraja girdiği 1970’li yıllarda, neo-liberal dönüşüm sürecinden olumsuz etkilenmiştir.

Keynesyen ekonomi modeliyle şekillenen düzenleyici, gelirin yeniden dağılımda bizzat görev alan müdahaleci sosyal devletler (Kurşun ve Rakıcı, 2016: 136), 1970’li yılların başında ortaya çıkan ekonomik bunalımın sorumlusu olarak görülmüş ve devletin ekonomideki sorumluluğunu sorgulayan neo-liberal düşüncelerin yaygınlaşmasına sebep olmuştur.

1970’lerin başındaki petrol krizinin ardından uygulanmaya başlanan yeni liberal politikalar (neo-liberal dönüşüm), Keynesyen politikaların aksine; serbest pazarı, devletin küçültülmesini ve ekonomik aktör olarak piyasadan çekilmesini (özelleştirme), emek piyasalarının deregülasyonunu dayatırken, Keynesyen dönemdeki devletin piyasa müdahalesine, sermaye lehine son vermiştir.

1970’ler Keynes’le benzer zamanlarda liberal görüşü savunmuş ancak başarısız olmuş başka bir fikir adamının görüşlerinin dikkate alınmaya başlandığı dönem olarak karşımıza çıkar. Friedrich Von Hayek; 1940’lardan beri refah devletinin gidişatını eleştiren yazılar kaleme alarak piyasa dengesinin kendi kendine sağlanması yönünde telkinlerde bulunmaktadır. “Kölelik Yolu” isimli eserinde açıkça belirttiği üzere ‘toplam refah’ın devlet eliyle sağlanmasının sağlıklı bir durum olmadığı, üstelik toplam refaha ulaşma hedefinin yanlış olduğu vurgusunu yapar (Hayek, 2015: 168). Tekrar liberal politikalara dönmek gerektiğini savunan Hayek’in fikirleri, Avrupa refah devletinin tıkanması ile yeniden gündeme gelmiş ve değer görmeye başlamıştır. Özellikle 1980’lerde İngiltere’de Margaret Thatcher ve Amerika’da Ronald Reagan’ın önem attığı bu görüşler, kısa süre içerisinde dünya ekonomik ve politik gündemini meşgul etmeye başlamıştır.

Giderek yaygınlaşan neo-liberal politikalarla başlayan dönüşüm ve 1980 sonrası küreselleşme sürecine paralel olarak yaşanan gelişmelerle devletler daha çekimser bir havaya girmiştir. Refahın sağlanması ve çalışma yaşamına ilişkin sorunlarla mücadele sorumluluğunun tek başına devletin sorumluluğu olduğu görüşü yerine, diğer aktörlerin de sorumluluğunu benimseyen refah karması modeli gündeme gelmiştir (Powell and Barrientos, 2004; Evers, 1995; Özdemir, 2004; Gökbayrak, 2010).

Devletlerin piyasalara karşı girdiği çekimser tutuma paralel olarak 1980'lere doğru neo-liberal anlayış doğrultusunda alınan önlemler sonucu kamu harcamalarının azalma eğilimine girdiği görülmektedir. Bu azalma, kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmeye başlanması ile açıklanabilir. Buna karşın toplam kamu harcamaları içerisinde sosyal harcamalarda ise aksine artış devam etmiştir. Bu durum ise sosyal koruma ve sosyal güvenliğin korumacı dönemden gelen bir anlayışla bir hak olarak görülmesi ve demokratik siyasal rejimleri benimsemiş ülkelerde seçmenlere yönelik popüler politikaların başında gelmesi ile açıklanabilecektir.

1980'lerin başlarından itibaren uygulanmaya başlayan neo-liberal politikalarla birlikte küreselleşme ve dünya ölçeğinde yaşanan teknolojik gelişmeler; çalışanlar açısından pek çok sorunun doğmasına neden olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde etkisini daha fazla hissettiren yaygın işsizlik, artan yoksulluk ve sosyal yardımlara bağımlılık nedeniyle oluşan finansman yükleri, tam istihdam hedefinden uzaklaşılması ve güvencesiz istihdam alanlarının yaygınlaşması ile artan kayıt dışı istihdam; sosyal güvenceden yoksun, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı tanınmayan bir çalışan grubunun hızla çoğalmasına neden olurken, zayıf emek piyasası düzenlemeleri; çalışanları, çalışmanın sosyal risklerinden korumada yetersiz kalmıştır.

Bu sorunların neticesinde ise çalışma koşullarının insanileştirilmesi amacıyla Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1999 yılında 87. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda sunulan raporda; çalışanların sosyal güvenlik, onur, eşitlik ve özgürlük temelinde uygun ve üretken bir iş elde edebilmeleri için desteklenmesi gerektiği fikrinden hareketle, “Decent Work (Düzgün İş)” kavramı ortaya atılmıştır. Böylelikle kuruluş yılı 1919'dan bu yana dünyanın her yerinde çalışma hayatına ilişkin standartları geliştirmeyi temel felsefe edinen, sosyal politikanın en önemli uluslararası araçlarından ILO'nu, 21. yüzyıla girerken kendisine seçmiş olduğu yeni hedef “herkes için düzgün iş” olmuştur.

Bu çalışmada, refah devletinin dönüşüm süreci kapsamında değişen sosyal güvenlik anlayışı; ILO'nun 21.yy “düzgün iş” hedefinin en önemli temel ayaklarından/ göstergelerinden biri olması bakımından değerlendirilecektir. Konuya ilişkin literatüre dayalı yapılan derleme çalışmasının ilk bölümünde; modern anlamda sosyal koruma ve sosyal güvenlik anlayışının gelişimi, refah devleti ve sonrası dönem ekseninde ele alınacak, ikinci bölümünde; “düzgün iş” kavramı çerçevesinde sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutunun durumu değerlendirilecektir. Bu değerlendirme kapsamında ise Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) üyeleri ile mukayeseli olarak Türkiye'de kamu sosyal güvenlik harcamalarının yıllar içerisindeki değişim seyrine dikkat çekilerek, günümüzde ülkelerin sosyal koruma ve güvenlik harcamalarına ayırdıkları paylar tartışılacaktır.

I- REFAH DEVLETİ VE SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞI

Genel olarak sosyal güvenlik; bir toplumdaki bütün bireylerin hastalık, analık, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi insan iradesi dışında meydana gelen risklere karşı güven içerisinde olması gereğinin yanı sıra; beslenme ve barınma gibi her türlü ihtiyacının devlet eliyle karşılanmasıdır (Ayhan, 2012: 43). En genel anlamda, insanlığın geleceğin belirsizliklerine/risklerine karşı güvence arayışının ürünüdür (Gökbakar, 2010: 142).

Sosyal devlet anlayışının en önemli unsurlarından birisi olan sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağılımını sağlayan sosyal politika araçlarındandır. Bir toplumu oluşturan insanların istekleri ve iradeleri dışında karşı karşıya kaldıkları tehlikelerin verdiği zararlardan sosyal devlet anlayışı gereği kurtarılma garantisini ifade eder (Tokol ve Alper, 2018: 211).

Sosyal güvenlik gereksiniminin, insanlık tarihi kadar eski olduğu söylenebilir. İnsanoğlu, yoksulluk, kaza, hastalık gibi tehlikelerin zararlarına karşı korunma gereksinimi hissetmiş ve bu tehlikelerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik olarak çeşitli metodlar geliştirmiştir. Dolayısıyla, ilk insandan günümüze her insan ve her toplumun duyduğu sosyal güvenlik gereksinimi evrensel bir ihtiyaçtır. Gelişmiş, gelişmekte olan veya az gelişmiş her ülke, politik ve ekonomik sistemi ne olursa olsun, yeterli veya yetersiz bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir (Özdemir, 2007: 88).

Günümüzde ise gittikçe gelişen refah devleti ihtiyacının bir sonucu olarak sosyal güvenlik, toplumu oluşturan bütün bireyleri doğumlarından ölümlerine kadar kuşatmış bulunmaktadır. Bireylere insan onuruna yakışır asgari bir yaşam standardı sunduğundan, bireyi bireyin yardımına muhtaç kılmamakta ve dolayısıyla bireysel özgürlüklerin teminatı olmaktadır.

Günümüzde sosyal güvenlik, çalışanları insan onuruna yakışır asgari bir hayat standardına kavuşturmasından dolayı ILO'nun “düzgün iş” kavramının en temel ilgi alanlarından birisi konumundadır (Palaz, 2005: 485-486).

Sosyal koruma ve sosyal güvenlik kavramları çoğu zaman birbirlerinin yerine geçecek şekilde kullanılmaktadır. Teoride sosyal koruma; sosyal güvenliğin bir amacı olarak ifade edilmektedir. Öte yandan sosyal koruma, genel bir sistemi nitelendirirken, sosyal güvenlik bu genel sistemin bir alt unsuru olarak görülmektedir (Kapar, 2005: 3). ILO, sosyal korumayı, düşük yaşam standartlarına karşı koruma sağlamak amacıyla kamu ya da toplu düzenlemeler yoluyla bireyler ve hanehalklarına yardımların sağlanması olarak değerlendirmektedir

A- Refah Devletiyle Şekillenen Sosyal Güvenlik Anlayışı

Geleceğin risklerine karşı, geleneksel kendi kendine yardım mekanizmaları olarak tabir edilen bireysel çözüm mekanizmalarının yetersizliği kendini ilk olarak, Sanayi Devrimi sonrası ortaya çıkan olumsuz çalışma koşulları ve toplumsal adalet duygusunun zayıflaması sonucu göstermiştir. Bununla birlikte Sanayi Devrimi sonrasında ücretli çalışanların sayısındaki büyük artış, üretimin ve dolayısıyla nüfusun büyük kent merkezlerinde toplanmasına sebep olmuştur. Manchester'da 1801 yılında 35 bin olan

nüfus, 1841 yılında 353 bin’e, Leeds’de 53 bin’den 152 bin’e, Birmingham’da 23 bin’den 181 bin’e çıkmıştır (Huberman, 1995: 204’den aktaran Tokol ve Alper, 2018). Böylelikle kırsal alandaki geleneksel koruma mekanizmalarının sanayileşmenin yarattığı büyük kent merkezlerinde etkisiz kalması, sosyal hayatın ihtiyaçlarını karşılamada modern anlamda sosyal güvenlik politikalarının ortaya çıkma gerekçelerini oluşturmuştur.

Büyük kent merkezlerine toplanan nüfusun, sanayileşmenin ve kapitalist üretim ilişkilerinin getirdiği acımasız rekabet ortamından paylarına düşen kötü çalışma koşulları ve sefalet ücretlerine, savaşlarla gelen sefalet ve sosyal sorunların eklenmesi, refah devletinin sosyal güvenlik sisteminin altyapısını oluşturmasına kaynaklık teşkil etmiştir (Metin ve Özaydın, 2014: 25).

Sanayi Devrimi ve kentleşme ile birlikte 18.yy’ın ilk çeyreğinden itibaren siyasi, sosyal ve ekonomik hayatta ortaya çıkan gelişmeler geleneksel dönemin sosyal güvenlik sistemlerini yetersiz hale getirerek ortadan kaldırmıştır (Tokol ve Alper, 2018: 223). Kırsal kesimden kent merkezlerine yaşanan göç; geniş aile yapısının, komşuluk ve akrabalık ilişkilerinin sağladığı çoğunlukla örf ve adetlere dayanan kurumsallaşmamış sosyal güvenliği zayıflatırken, sanayileşme de loncaları ve geleneksel koruma mekanizması olan orta sandıklarını sona erdirmiştir.

Sanayileşmenin yarattığı bağımlı çalışma düzeni ise; işçi sınıfının sosyal güvenlik ihtiyacını çalışma koşullarının ağırlığına bağlı olarak artmıştır. Bununla birlikte sosyal güvenliğin gelir güvencesinin sağlanabilmesi için ihtiyaç duyduğu düzenli ve kayıtlı işgücünün devamlılığı, sistemin çalışma merkezli olarak inşa edilmesine neden olmuştur (Metin ve Özaydın, 2014: 26). Almanya’da Otto Von Bismark’ın sosyal reformlar politikası içerisinde yer verdiği sosyal sigortalar tam olarak bu ihtiyacı karşılamıştır. Aile içi dayanışma, orta sandıkları, hayır ve yardım kurumları gibi geleneksel koruma mekanizmalarının, güvence arayışında yetersiz kalması, işçi sınıfının örgütlü mücadele temelinde toplumsal bir güç olarak ortaya çıkması, Bismark modeli kapsamında ilk zorunlu sosyal sigortaların kurulması ile sonuçlanmıştır. Sosyal sigorta sistemi, Keynesçi anlayışın kurumsallaşmasında en önemli öğelerden biri haline gelmiş ve sosyal devletin en önemli amaçlarından biri olan toplumsal adaleti sağlamada başarılı olmuştur (Sallan Gül, 2006: 151).

İlk sosyal sigortaların koruma anlayışını hak ve sorumluluk kavramları temelinde şekillenen hukuksal sistem içinde tanımlaması önemli bir dönüm noktasını ifade etmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinde çağdaş yaklaşım ise İkinci Dünya Savaşı ve yaşanan ekonomik bunalımlar sonucunda sigorta mantığının da ötesine geçerek, sosyal refah devletinin uygulamadaki en önemli aracına dönüşmüştür (Gökbakar, 2010: 142).

Sosyal devlet anlayışı; özgürleşmiş emek şeklindeki sosyalist ütopyanın yerine, daha basit bir hedefi; emekçiye, harcadığı çaba karşılığında, daha fazla refah sağlamak gibi bir hedefi başarmıştır (Meda, 2004: 137). Bireylerdeki muhtaçlık durumunu ortadan kaldırmayı hedefleyen, bir diğer ifadeyle bireyi bireyin yardımına muhtaç duruma düşürmeme uğraşı veren sosyal devlet anlayışı; sağlıktan konuta, çevreden eğitime, istihdamdan sosyal güvenlik ve sosyal korumaya kadar geniş bir yelpazede sosyal politikalar geliştirerek refahı arttırmaya başlamıştır.

II. Dünya Savaşı sırasında İngiltere’de William Henry Beveridge’in kendi adı ile “Beveridge Planı” olarak adlandırılan yeni sosyal güvenlik sistemi de bir diğer önemli dönüşümü temsil etmektedir. Beveridge Raporu’nda, sosyal güvenliğin fert ve devletin işbirliği ile finanse edilmesi gerekliliği üzerinde durularak her ne kadar bireysel sorumluluk öne çıkarılsa da sosyal güvenlik sistemlerinin ulusal sağlık ve tam istihdam politikaları ile desteklenmesi gereğine olan vurgu, sosyal güvenliğin öncelikli bir kamu hizmeti olarak algılandığını göstermektedir (Gökbakar, 2010: 142). Raporda; ödenen primler karşılığında devletin, hem sosyal güvenliği garanti etmesi, hem de bireysel gayret ve çabaları neticesinde bu asgari standardın üzerine çıkılmasına ilişkin imkânlar hazırlaması gerektiği vurgulanmıştır.

Böylelikle ilk defa 1881 yılında Almanya’da Bismark dönemiyle başlayan ve sosyal devlet ilkesiyle birlikte doğan sosyal sigorta sistemi, 1900’lü yıllardan sonra kapsam ve tür bakımından çeşitlilik göstermeye başlamıştır. Daha sonra 1942 yılında ortaya konulan ve vergi gelirleri ile finansmanı sağlayan Beveridge Raporu sosyal güvenlik sistemine farklı bir boyut getirerek, 1881’de Almanya’da ortaya çıkan Bismark yöntemine dayanan dağıtımcı sosyal güvenlik sistemini kurumsallaştırmıştır (Başbuğ, 2013: 2). Sonrasında ise 10 Mayıs 1944 Philadelphia Bildirisi, 10 Aralık 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi (md. 23-25) ve çeşitli UÇÖ sözleşmeleri ile sosyal güvenlik evrensel bir nitelik kazanmıştır.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında, bir çok ülkede milli gelir arttıkça hem devletin genel harcamalarının artış gösterdiği, hem de sosyal refah devletinin hacminin genişlediği, sosyal refah hizmetlerine ayrılan payın da sürekli arttığı gözlenmektedir.

Neredeyse her ülkede; yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık ve iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortaları kurulmuş, gelişmiş refah ekonomilerinde ise, bunlara ek olarak, işsizlik sigortası ile aile yardımlarına yer verilmiştir. Eğitim ve sağlık harcamaları artmış, sosyal hizmetler hem kapsam, hem de kalite olarak çok gelişmiştir. Ulusal sağlık sistemleri, herkese ücretsiz tıbbi bakım sağlar hale getirilmiş; ulusal sosyal yardım, işsizlik ödeneği, engellilere yardım ve emeklilik sistemleri ile ücret-dışı cömert gelirler sağlanmaya başlanmıştır. Bütün kapitalist demokrasiler tam istihdam, sosyal güvenlik ve eşitlikçi amaçlara yönelik politik eylemler içerisine girmişlerdir (Özdemir, 2007: 199).

Refah devletinin bu döneminde, sosyo-ekonomik yapı 40-50 yıl öncesine göre tamamen değişmiştir. Bu dönemde ailenin yapısı değişmiş, kadın istihdamı artmış, genel olarak istihdam artmış, istihdamla birlikte işsizlik de yükselmiş, işgücü giderek daha yaşlı hale gelmiş, vergiler yükselmiş, kamu harcamaları artmış, mali açıklar sürekli hale gelmiştir.

Yine bu dönemde refah devletinin gelir ve harcamaları arttıkça, eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, tam istihdam, gelir dağılımı gibi sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri geliştikçe, refah devletinin kurumsallaşan bu hizmetleri, vatandaşlar tarafından “bir refah hakkı” olarak görülmeye başlanmış, vatandaşların devletten beklentileri dolayısıyla devletin yükümlülükleri sürekli artmıştır.

B- Altın Çağın Sonu ve Sosyal Güvenlik Anlayışında Değişim

Yüz yıl önce olduğu gibi, sosyal güvence sisteminin anahtar kavramı olan yükümlülük, 1980’lerden itibaren, tamamen iktisadi bir akıl yürütme adına yeniden tartışma konusu

haline gelmiştir. Yükümlülük, bireyselci görüşe göre; her zaman bireyin özgürlüğü önünde bir tehlike olarak görülmüştür (Meda, 2004: 235-236). İşsizlik sigortası başta olmak üzere, birçok risk tekniğinin çalışma üzerinde atalet yarattığı ve yardımlara bağımlı bir nüfus grubunu ortaya çıkardığı yönündeki eleştiriler, neo-liberal dönüşüm sürecinde devletin müdahale araçlarının sınırlandırılması politikalarıyla eşleşmiştir.

Yeni dönemde küreselleşme ve liberalleşme anlayışı, devletin küçültülmesini (minimal-optimal devlet / sınırlı-sorumlu devlet) gerektirmektedir. Bir diğer ifadeyle; her şeyi kendisi üreten, müdahale eden devlet yerine, yalnızca standartlar ve kurallar koyan, denetleyen ve kendisine verilen asli görevlerinin dışına çıkmayan bir devlet anlayışı popülarite kazanmaya başlamıştır (Özdemir, 2007: 229).

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan değişimin önemli bir kısmını işgücü piyasalarında yaşanan gelişmelere bağlamak mümkündür. Refah devletinin altın çağında Keynesyen modelin tam istihdam ilkesiyle şekillenen sosyal güvenlik yapısı, 1970 ve sonrasında yaşanan krizlerin sayı ve sıklığındaki artışlara paralel olarak işgücü piyasalarında başta işsizlik olmak üzere birçok gelişmeden olumsuz etkilenmiştir.

Genel olarak bakıldığında özellikle 1990 sonrasında geleneksel tam zamanlı istihdam biçimlerinin azaldığını, istihdam artışlarının daha çok geçici, belirli süreli esnek çalışma biçimlerine kaydığını ve güvencesiz çalışma alanlarının yaygınlaştığını görmek mümkündür. Bununla birlikte kayıt dışı istihdamın giderek artması, sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkileyen en önemli açıklardan biri haline gelmeye başlamıştır. Sosyal güvenliğin koruma kapsamı dışında kalan kayıt dışı sektör alanı içerisinde çalışanların, gelir elde etmelerine rağmen sosyal sigorta finansmanına katkı sağlamamaları ve buna karşın sosyal yardım talep etmeleri sistemdeki açığı giderek büyütülmüştür.

1970’lerin ikinci yarısından itibaren yaygın bir şekilde, refah devletinin krizinden ve refah devletinin kısıtlanmasından söz edilmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde, hükümetlerin sosyal harcamalar için millî gelirden ayırdıkları payın sürekli büyüdüğü ve giderek katlanılmaz bir hacme ulaşarak, ülkelerin rekabet güçlerini zayıflatır hale getirdiği öne sürülmektedir.

Gerçekten de özellikle kadınların artan işgücüne katılma oranları, çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerine olan talebi arttırmıştır. Bununla beraber artan gelir dağılımı eşitsizliği, artan işsizlik oranları ve işsizlik süresinin uzayarak kronik hale gelmesi ve sonuç olarak yaygın yoksullukla birlikte sosyal yardımlara bağımlı kitleler ortaya çıkmaya başlamıştır.

Sosyal yardımlara bağımlı hale gelen kitleler “yeni yoksulluk” kavramının doğmasına sebep olmuştur. Yeni yoksulluğun unsurları konusunda yapılan araştırmalarda; yoksulluğun yeni olarak nitelendirilmesinde öne çıkan unsurun “sosyal yardımlara bağımlı olma” durumu dışında, işsizlikle birlikte güvencesiz istihdamın giderek nüfusun daha geniş kesimlerini etkilemesi, bireysel kredi olanaklarının genişlemesiyle birlikte uzun vadeli kredi borçları altına giren bireylerin bu taahhütlerini yerine getirmek için yaşam standartlarını oldukça düşürmeleri sayılmaktadır (Metin ve Özyayın, 2014: 124). Böylelikle yeni yoksulluğun bir sonucu olarak sosyal dışlanma riski yaygınlaşmış ve sosyal koruma ihtiyacı giderek artmıştır.

Bu nedenlerle artık devletler, cömert sosyal refah devleti harcamalarının sürdürülebilmesinin olanaksız olduğunu görmüş ve harcamalarını kısmak, gelirlerini artırmak amacıyla yeni politikalar geliştirmeye, reformlar yapmaya yönelmişlerdir (Özdemir, 2007: 265-266).

Ortaya çıkan reformlar çerçevesinde, bundan böyle işsizlik sigortası, aile yardımları ve malullük yardımları gibi gelir desteği sağlayıcı “pasif politikalar” yerine, bu yardımlara hak kazanma koşullarını zorlaştıran, yararlanma süresini kısaltan ve istismarı önleyici önlemler getiren, dolayısıyla işgücünü piyasada aktif olarak tutmayı amaçlayan politikalara yönelinmiş, başta sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere bütün sosyal harcamaların düzeyi, gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere azaltılmaya çalışılmıştır (Özdemir, 2007: 266).

Örneğin; projeksiyonlarda çok yakın bir zamanda emeklilik programlarının işlemez hale geleceği anlaşıncı, 1980’li yıllardan itibaren birçok ülkede bu alanda reform çalışmaları başlatılmış; emeklilik sistemi ile ilgili harcamaları kontrol altında tutabilmek için emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler arttırılmış, emekliye; geliri ile emeklilik aylığı arasındaki ilişkiye göre ödeme yapılmıştır.

Yine, hastanelerde sunulan sağlık hizmetlerinin kapsamı daraltılmış, gittikçe artmakta olan ilaç masraflarının hastalardan alınmasına karar verilmiştir. Diğer yandan; özel sektörün sosyal refah hizmeti sunumundaki rolünün artırılması ve insanların bu tür hizmetleri özel sektörden sağlamaya özendirilmesi teşvik edilmiştir. Hatta harcamaları azaltmanın başka bir yöntemi olarak, refah devletinin sunduğu hizmetlerin kalite ve standartlarının düşürülmesi de önerilmektedir. Bu şekilde kamu harcamalarında zamanla önemli düşüşler yaşanabilecektir.

1975 sonrası dönemindeki kamu harcamalarını, ikiye ayırarak ele almak uygun olacaktır. Kamu harcamaları ve sosyal kamu harcamalarının seyrine ayrı ayrı bakıldığında, daha gerçekçi bir sonuca ulaşılabilecektir (Özdemir, 2007: 267). Refah devletinin altın çağını yaşadığı yıllarda her iki harcama türü de sürekli artış eğiliminde iken, refah devletinin krizi ve altın çağın sonu ile birlikte durum değişmiştir.

Bu bağlamda, 1980’lere doğru neo-liberal anlayış doğrultusunda alınan önlemler sonucu kamu harcamalarının azalma eğilimine girdiği görülmektedir. Bu azalmada kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmeye başlanmasının büyük etkisi vardır. Ancak buna karşılık kamu sosyal harcamalarına bakıldığında ise yükselişin 1980 sonrası da devam ettiği görülmektedir. Bir diğer ifadeyle devletler; kamu harcamalarını azaltırken sosyal harcamalarını arttırmakta, sosyal güvenlik ve sosyal koruma alanlarında daha az değil daha fazla harcama yapmaktadırlar.

Tablo 1’de bazı OECD ülkelerinin 1980-2016 yılları arası kamu sosyal harcamalarının GSYİH’ya oranları verilmiştir. Tabloda da görüldüğü gibi neredeyse ülkelerin tamamında sosyal harcamalarda artış eğilimi devam etmektedir. 1980’lerde %14,9 olan OECD ortalaması 1990’lara gelindiğinde %16,9’a, 2000’lerde %18’e, 2010 ve sonrasında ise %21 seviyesine ulaşmıştır.

Tablo 1. OECD Ülkeleri Kamu Sosyal Harcamaları (GSYİH %) (1980-2016)

Ülkeler	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Avustralya	10,3	12,1	13,1	16,9	18,2	16,7	16,7	18,1	18,7	18,8	19,1
Belçika	23,1	25,6	24,4	25,2	23,5	25,3	28,3	29,3	29,2	29,2	29
Kanada	13,3	16,4	17,5	18,4	15,8	16,1	17,5	16,9	16,8	17,2	..
Danimarka	20,3	19,3	22	25,5	23,8	25,2	28,9	29	29	28,8	28,7
Finlandiya	17,7	21,7	23,3	28,9	22,6	23,9	27,4	29,5	30,2	30,6	30,8
Fransa	20,2	25,2	24,3	28,3	27,5	28,7	30,7	31,5	31,9	31,7	31,5
Almanya	21,8	22,2	21,4	25,2	25,4	26,3	25,9	24,8	24,9	25	25,3
Yunanistan	9,9	15,4	15,7	16,6	18,4	20,4	23,8	26	26,1	26,4	27
İrlanda	15,7	20,4	16,8	17,5	12,6	14,9	22,4	20,2	19,2	17	16,1
İtalya	17,4	20,1	20,7	21	22,6	24,1	27,6	28,6	29	28,9	28,9
Japonya	10,2	11,1	11,1	14,1	16,3	18,2	22,1	23,1
Lüksemburg	19,2	18,7	18,1	19,7	18,6	22,4	22,9	23,2	23	22,2	21,8
Hollanda	23,3	23,8	24	22,3	18,4	20,5	22,1	22,9	22,7	22,3	22
Norveç	16,1	17,2	21,6	22,5	20,4	20,7	21,9	21,8	22,4	23,9	25,1
Portekiz	9,5	9,8	12,2	16	18,5	22,3	24,5	25,5	24,5	24,1	24,1
İspanya	15	17,1	19,2	20,7	19,5	20,4	25,8	26,3	26,1	25,4	24,6
İsveç	24,8	27	27,2	30,6	26,8	27,4	26,3	27,4	27,1	26,7	27,1
İsviçre	12,8	13,4	12,1	16,1	16,3	18,4	18,4	19,2	19,3	19,6	19,7
Türkiye	4	3,2	5,5	5,6	7,7	10,3	12,8	13,4	13,5
Birleşik Krallık	15,6	18,2	15,2	18,3	17,7	19,4	22,8	21,9	21,6	21,5	21,5
ABD	12,8	12,8	13,2	15,1	14,3	15,6	19,3	18,8	18,8	19	19,3
OECD Ortalama	14,9	16,5	16,9	18,8	18	18,8	21,1	21,1	21,1	21	21

Kaynak: ILO, World Social Protection Report 2017-2019.

Gelişmiş ekonomilerde sosyal harcamalardaki artış, önemli ölçüde, yaşlanan nüfusun gerektirdiği emeklilik harcamaları ile ilgilidir. Ancak buradaki artış, başka sosyal harcamalarda azalmaya tekabül etmemektedir. Aksine, sağlığı ve aile yardımlarını içeren diğer alanlarda da, çoğu zaman önemli artışlara rastlanmaktadır (Buğra, 2016: 76).

Paul Pierson, 1996 tarihli refah devletinin çöküşünü analiz ettiği makalesinde özellikle gelişmiş refah devletlerinde neo-liberal dönüşüm sürecine rağmen önemi giderek artan kamu sosyal güvenlik harcamalarını; seçmenlerin hak olarak kabul ettikleri yardımların kesilmesine gösterdikleri tepkilerin rolü ile açıklamıştır. Pierson’a göre neo-liberal dönüşüme rağmen şaşkırtıcı olmayan bir şekilde, devletlerin sosyal programlarının genişlemesine yönelik düzenlemeler; reformcu politikacıların popülaritesine büyük ölçüde hükmederek, tercih edilen bir siyasi faaliyet olmuştur (Pierson, 1996: 145). Refah devleti, altın çağını yaşadığı dönemde bireylerin kuvvetli desteğini almıştır. Bu bağlamda, sosyal politika araçlarının nüfusun büyük kısmına uygulandığı yerlerde, yükselen maliyetlerden ve dolayısıyla yüksek vergi oranlarından şikâyetçi olanların

tepkisi, halen sahip oldukları haklardan vazgeçmek istemeyenlerin tepkisi yanında zayıf kalmıştır. Bir diğer ifadeyle, refah devletlerinin gelişimi sosyal politikanın içerisinde yer aldığı siyasi ortamın dönüşümünü mümkün kılmış ve bu dönüşüm sosyal hakları ortadan kaldırmaya veya azaltmaya yönelik girişimleri etkisiz hale getirmiştir (Pierson, 1996: 143. Buğra, 2016: 77).

Pierson'ın kurduğu ilişkiye benzer bir ilişkiyi Cahit Talas sosyal politikanın ortaya çıkış sürecinin siyasal nedenlerinde açıklamaktadır. Talas'a göre; bir ülke, demokratik ilkeleri benimsediği ölçüde ekonomik bakımdan güçsüz sınıfları koruyucu sosyal politikalar alanında hızlı gelişmelere ulaşır. Çünkü sanayileşmiş ülkelerde genel nüfus içerisinde işçiler/bağımlı çalışanlar büyük bir orana sahiptir ve bu bireyler, sosyal politikalar üreten ve sosyal adalet ilkesini savunan siyasi partileri destekleme eğilimindedirler (Talas, 1995: 81-82). Dolayısıyla iktidara gelmek isteyen her parti de bu gerçeği göz önünde bulundurarak ideolojik eğilimleri ne olursa olsun sosyal politikayı ve araçlarını programlarına almak zorunda kalmışlardır.

Neo-liberal dönemde küreselleşme ve liberalleşme anlayışının devletin küçültülmesini, bir diğer ifadeyle sınırlı-sorumlu devlete dönüşmesini gerektirmesine karşın sosyal harcamaların artışının devamı; sosyal refahı sağlamada karma bir yapının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Refah karması olarak ifade edilen bu durumda (Özdemir, 2007: 344); sosyal refahı sağlamada tek başına sorumlu olan devletin yanına diğer aktörlerin; sivil toplum kuruluşlarının, gönüllü sektörün ve hatta sosyal sorumluluk anlayışına sahip özel sektörün dâhil olduğu görülmektedir. Evers'a göre geleneksel refah devleti anlayışının krizi, refahı garanti altına almak için devlet dışı aktörlerin daha planlı bir şekilde kullanılmasını sağlamaya çalışan politikalara yol açmış, böylelikle kamunun sosyal refah maliyetleri azalmıştır (Evers, 1995: 159).

Küreselleşmenin ve refah karması anlayışının bir sonucu olarak ise; uluslararası kuruluşlar küresel ölçekte sosyal adalet ve sosyal refah sağlama misyonu yüklenerek asgari standartları belirlemek noktasında sorumluluk almaya başlamışlardır.

II- DÜZGÜN İŞ KAVRAMI ÇERÇEVESİNDE SOSYAL KORUMA VE SOSYAL GÜVENLİK

1980'lerin başlarından itibaren uygulanmaya başlayan neo-liberal politikalarla birlikte küreselleşme ve teknolojik gelişmeler; çalışanlar açısından pek çok sorunun doğmasına neden olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaygın işsizlikle birlikte artan kayıt dışı sektör; sosyal güvenceden yoksun, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı tanınmayan bir çalışan grubunun hızla çoğalmasına neden olurken, zayıf emek piyasası düzenlemeleri; çalışanları, çalışmanın sosyal risklerinden korumada yetersiz kalmıştır.

ILO'nun "Dünya Sosyal Koruma Raporu (2017-2019)" 'na göre dünya nüfusunun yalnızca %45'i en az bir alanda sosyal korumaya sahipken, dünya nüfusunun %55'ini oluşturan 4 milyar insan ise bu haktan yoksundur (ILO, 2017: 7). Bu durum sosyal koruma ve sosyal güvenliğin küresel bir mesele olduğunu göstermektedir.

ILO raporunda ayrıca; dünya nüfusunun sadece %29'unun kapsamlı bir sosyal güvenliğe erişebildiği de ortaya koymaktadır. (ILO, 2017: 1). Dolayısıyla dünya nüfusunun %71'i, yani

5.2 milyar insanın, hâlâ sosyal güvenliğe erişemediği ya da kısmen erişebildiği söylenebilir.

Sosyal korumanın eksikliği, insanları hayatları boyunca karşılaşılabilecekleri hastalık, yoksulluk, eşitsizlik ve sosyal dışlanma durumlarında korumasız bırakmaktadır. Dünya genelinde 4 milyar insanın bu insan hakkından mahrum bırakılması; ekonomik ve sosyal gelişmenin ve dolayısıyla düzgün işlerin yaratılmasının önünde önemli bir engel olarak durmaktadır.

A- Düzgün İş Kavramı

“Decent work (düzgün iş)” kavramı, ilk kez ILO’nun 1999 yılında 87. Uluslararası Çalışma Konferansında sunulan raporuyla gündeme gelmiştir. ILO’nun hazırladığı bu raporda, küresel değişim sürecinde ILO’ya üye tüm ülkelerde çalışan kadın ve erkekler için sosyal güvenlik, eşitlik ve özgürlük çerçevesinde insan onuruna yakışır, düzgün işlerin sağlanması hedef olarak belirlenmiştir.

Türkçe’ye yaygın kullanımla “Düzgün İş” olarak çevrilen kavram ilk kez, İşveren Dergisi’nin Şubat 2003 sayısında Uluslararası İşverenler Teşkilatının (IOE)’nin “Düzgün İş Hakkındaki Görüşü” ekinde ve ILO’nun Türkiye Haber Bülteni’nde (2005) Türk çalışma hayatına girmiştir (Palaz, 2005: 480). Türk literatüründe “düzgün iş” olarak ifade edilen kavramı; yine literatürde farklı kullanımlarla; insan onuruna yakışır iş, saygın iş veya uygun iş olarak da görmek mümkündür.

Düzgün iş; insan onuruna yakışır çalışma koşullarında, iş sağlığı ve güvenliği koşullarına uygun, sosyal güvenlik imkânları ve sendika aracılığıyla temsil edilebilme olanaklarına sahip, zorla çalıştırma ve çocuk işçiliğinin olmadığı, yapılan iş karşılığında hak edilen ücretin alınabildiği, kısaca çalışmaya ilişkin temel hak ve ilkelerin üç taraflı uzlaşma ile hükümet, işçi ve işveren arasında gerçekleştirildiği iştir (Palaz, 2005: 480).

Kavram; insanların çalışma ve istihdam haklarına, iş sağlığı ve sosyal güvenlik koşullarına ve imkânlarına ve sendikalar yoluyla veya diğer araçlarla kendini ifade etme haklarına göndermede bulunan bir kavramsal çerçeveyi içermektedir.

ILO’ya göre düzgün iş; çalışma hayatında temel haklara, istihdama, sosyal diyaloga ve sosyal korumaya ilişkin haklar üzerine odaklanmaktadır. ILO, düzgün işi sadece çalışma yaşamının iyileştirilmesine bir katkı olarak değil aynı zamanda yaşama hakkı ve çalışma hakkı gibi temel bir insan hakkı olarak görmektedir (Anker, vd., 2002: 147).

Düzgün iş; insanların çalışma yaşamlarındaki özlemlerini özetlemektedir. Verimlilik ve adil bir geliri, iş ortamının güvenliği ve ailelere yönelik sosyal korumayı, kişisel gelişim ve sosyal entegrasyon için daha iyi imkânları, insanların endişelerini ifade etme özgürlüğünü, onları etkileyen kararları organize etme ve bunlara katılma fırsatlarını; bir diğer ifadeyle sosyal diyalogu ve tüm kadınlar ve erkekler için eşit muamele ve fırsat eşitliğini içerir.

İstihdam artışı ve düzgün iş; adil bir küreselleşme ve yoksulluğun azaltılması için kilit unsurlardır. ILO; istihdam artışı için iş yaratma, çalışma yaşamındaki temel haklar, sosyal koruma ve sosyal diyalog konularına odaklanan ve toplumsal cinsiyet eşitliğini çaprazlama hedef olarak belirlediği bir gündem oluşturmuştur.

ILO'nun yeni hedefi veya gündemi olan herkese düzgün iş sağlanması ve bu konuda ülkelerin üzerine düşen görevleri yerine getirmeleri gerekliliği; 1999'daki Uluslararası Çalışma Konferansında gündeme geldikten sonra bu konuda yapılan pek çok çalışmanın ardından, bu işlerin sağlanması için temel prensiplerin neler olacağı belirlenmiştir.

Uluslararası politika yapımcılar arasında, özellikle 2008 küresel finansal ve ekonomik krizinin ardından, kalıcı ve kapsamlı ekonomik büyümenin sağlanması için kaliteli işlerin artırılması, bunu yaparken de çalışanların haklarının korunması ve geniş kapsamlı sosyal korumanın sağlanması için aciliyet artmıştır. Buna göre ülkeler için düzgün işlerin sağlanmasında dört temel hedef ortaya konulmuştur (ILO. TİSK, 2003).

- Çalışma yaşamında standartların, temel ilkelerin ve hakların yaygınlaştırılması ve yaşama geçirilmesi,
- Kadınların ve erkeklerin insana yakışır işlerde çalışıp, insana yakışır kazanç sağlayabilmeleri için gerekli fırsatların artırılması,
- Herkes için sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi ve etkililiğinin artırılması,
- Üç taraflılığın ve sosyal diyalogün güçlendirilmesi.

ILO'ya göre düzgün iş; insan haklarının korunduğu, gerekli sosyal koruma ile birlikte insan onuruna yakışır bir hayat sürmeye yetecek bir ücretin ödendiği, fırsat eşitliğinin sunulduğu işlerdir. Bu haliyle düzgün iş dört temel stratejiye odaklanmaktadır. Bunlar; çalışma hayatına ilişkin temel haklar, istihdam, sosyal koruma ve sosyal güvenlik ile sosyal diyalog'dur. Bu noktada temel hedef yalnızca iş yaratmak değil, aynı zamanda yaratılan işlerin kabul edilebilir kalitede olmasıdır (ILO, 1999).

Burada belirtilen temel hedefler düzgün işin temel standartlarını ortaya koymakla birlikte her ülke için çalışma hayatında düzgün işin sağlanması, o ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklerine de bağlıdır. Bu yüzden, uluslararası sözleşmelerle belirlenmiş temel hak ve ilkeler çerçevesinde kalarak, her ülkenin kendi ekonomik ve sosyo-kültürel gerçekleri doğrultusunda, düzgün işler yaratılması hedeflenmelidir.

B- Düzgün İş Göstergeleri

Düzgün iş ölçülebilir bir standartın ifadesidir. Düzgün işin ölçülebilmesinde ise dört temel gösterge kullanılmaktadır. Bunlar; istihdam boyutu, sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutu, sosyal diyalog boyutu ve çalışanların temel hakları boyutudur (ILO, 1999; Ghai, 2002: 1).

Bu çerçevede düzgün iş göstergeleri değerlendirildiğinde öncelikle karşımıza; -iş olmadan düzgün işten bahsetmenin mümkün olmaması nedeniyle- istihdam boyutu çıkmaktadır. İstihdam, ücret karşılığında gerçekleştirilen her türlü çalışmayı ifade eder ve hem nicel hem de nitel boyutlara sahiptir. Bu nedenle, düzgün iş kavramı sadece işçi statüsündekiler için değil, aynı zamanda kamu personelinden serbest çalışanlara bütün çalışma statüleri için de geçerlidir (Ghai, 2002: 2). Bununla birlikte istihdam boyutunda bakılması gereken sadece rakamsal olarak istihdam artışı değildir. İstihdam boyutunu ILO'nun kendisine belirlediği 4 temel hedeften “kadınların ve erkeklerin insana yakışır işlerde çalışıp insana yakışır kazanç sağlayabilmeleri için gerekli fırsatların artırılması” hedefi kapsamında değerlendirmek gerekir. Bu kapsamda istihdam boyutunun, istihdam artışı yaratılırken kadınlara ve erkeklere bu fırsatın eşit dağıtılması ve adil bir gelir

dağılımının sağlanarak istihdam artışının çalışan yoksulluk yaratmaması şeklinde algılanması daha doğru olacaktır.

Bugün dünya nüfusunun neredeyse yarısı halen günde yaklaşık 2 US dolar karşılığı çalışmaktadır. Dolayısıyla bir iş sahibi olmak yoksulluktan kurtulmaya yetmemektedir. Buradan hareketle yaratılacak işlerin; toplumsal cinsiyet eşitsizliğinden arındırılarak, çalışanların kendileri ve ailelerinin insanca yaşamasını sağlayacak bir ücret sunan ve sürdürülebilir kalkınma anlayışı içerisinde işletmelerin ve ülkelerin rekabet edebilirliğini temin edecek üretken bir iş olması gerekir (Günaydın, 2015: 125).

Düzgün işin ikinci boyutu olarak karşımıza; çalışanların temel hakları boyutu çıkmaktadır. Bu kapsamda yaratılacak işlerin temel haklara aykırı olmaması ve çalışmanın hür iradeye dayanması, bir diğer ifadeyle; çalışmaya ilişkin temel haklar ve ilkelerin gerçekleşmesi, desteklenmesi ve yasal olarak tanınması için elverişli koşulların oluşturulması gerekmektedir (Öz ve Bulut, 2014: 104). 1998 tarihli “Çalışma Yaşamında Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi” ne göre ILO’nun kabul ettiği dört temel hak; hem çalışanların sahip olduğu işlerin düzgün iş olup olmadığını, hem de yaratılacak işlerin bu kapsama girip girmediğini belirlemede büyük önem taşımaktadır. Bunlar; köleliğin ve zorla çalıştırmanın yasaklanması, çocuk işçiliğinin yasaklanması, ayırimcılığın ortadan kaldırılması ve örgütlenme özgürlüğü ve toplu sözleşme hakkı olarak sayılmaktadır.

Bu haklar; ILO’nun kuruluşundan bu yana dile getirdiği temel toplumsal hak ve özgürlüklerdir. Bu konuları düzenleyen üye ülkelere rehber olacak nitelikte pek çok ILO sözleşmesi imzalanmıştır. ILO’nun 1930 yılında imzaladığı “29 sayılı Zorla Çalıştırma Sözleşmesi” ve yine 1957 yılında imzaladığı ve kapsamını daha da genişlettiği “105 sayılı Zorla Çalıştırmanın Kaldırılması Sözleşmesi” zorla çalıştırmayı tanımlayarak bütün sektörlerde her türlü zorla çalıştırmayı yasaklamıştır. Bu sözleşmelerden 105 sayılı olan, 1960 yılında ve diğer sözleşme de 1998 yılında ülkemiz tarafından da onaylanmıştır.

Çocuk işçiliği konusunda ise 1990’lı yıllarda uluslararası alanda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Birleşmiş Milletler (BM) 1989’da “BM Çocuk Hakları Sözleşmesi” ni kabul ederek, çocukların ekonomik sömürden korunması gerekliliğini vurgulamıştır. 1992’de ILO “Çocuk İşçiliğinin Ortadan Kaldırılması Uluslararası Programını (IPEC)” başlatmıştır. 1998’de de yine ILO, “İşyerinde Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi” ni kabul ederek, ilgili sözleşmeleri onaylasın ya da onaylamasın ILO üyesi bütün devletlerin çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması yükümlülüğü altında olduğunu kabul etmiştir.

Düzgün iş’in üçüncü boyutu ise sosyal diyalogdur. ILO tanımına göre; hükümet, işçi ve işveren taraflarının temsilcileri arasında, ortak ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesine yönelik gerçekleşen her türlü müzakere, görüşme ve bilgi değişim sürecini ifade eden; bir diğer deyişle; demokratik siyasal rejimi benimsemiş ülkelerde sosyal taraf olarak nitelendirilen işçi ve işveren üst örgüt temsilcilerinin toplumda yer alan diğer organize çıkar grubu temsilcileri ile birlikte temel ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasına katılma süreçlerinin ifadesi olan sosyal diyalog; demokrasinin içinden doğan bir anlayışı ifade etmekle birlikte demokrasinin gelişmesinde de büyük rol oynamaktadır.

Düzcün iş açısından sosyal diyalogun anlamı, sahip olunan ya da yaratılacak işle ilgili her türlü kararın sosyal tarafların katılımı ile alınıp alınmamasında kendisini göstermektedir. ILO, üye ülkeleri kabul ettiği sözleşme ve tavsiye kararları marifetiyle sosyal diyalog yolu ile düzcün işler yaratmaya ya da mevcut işleri bu kapsama almaya sevk etmeye çalışmaktadır.

Düzcün iş'in dördüncü ve son boyutu olarak ise; sosyal koruma ve sosyal güvenlik göstergesi kullanılmaktadır. Düzcün işin sosyal güvenlik bileşeni en genel ifade ile gelir kaybetme riskine karşı koruma sağlamayı amaçlamaktadır (Ghai, 2002: 2). Daha önce de ifade edildiği gibi; sosyal devlet anlayışının en önemli unsurlarından birisi olan sosyal koruma ve sosyal güvenlik; gelirin yeniden dağılımını sağlayan, bireyi bireyin yardımına muhtaç duruma düşürmemek amacıyla kurumsallaşmış mekanizmalar kullanarak sosyo-ekonomik risklere karşı koruma sağlayan sosyal politika araçlarındandır.

Günümüzde küresel gelişmelere bağlı olarak Dünya ölçeğinde sosyal koruma kapsamı dışında kalanların yaygınlığı, sosyal güvenliği ve daha geniş bir çerçevede sosyal koruma anlayışını küresel bir mesele haline getirmiştir. Buna karşılık ILO, düzcün iş çerçevesinde sosyal korumanın önemine dikkat çekerek, bir ülkede sosyal koruma şemsiyesi altındakilerin oranı ile devletin sosyal koruma harcamalarına ayırdığı paydan hareketle sosyal koruma ve sosyal güvenlik göstergesini şekillendirmiştir.

Günümüz sosyal devlet anlayışında yaşlıların, çocukların, hastaların ve ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarına kayıtsız kalınamayacağı kabul edilmektedir. Buradan hareketle çağdaş toplumlarda devletin en önemli görevleri arasında "herkes için sosyal güvenlik" anlayışı çerçevesinde herkese sosyal güvenlik sağlanması gelmektedir (Arpa ve Kolçak, 2017: 652). Bu anlayışla birlikte sosyal güvenlik; Birleşmiş Milletler tarafından 1948 yılında temel insan hakkı olarak ifade edilmiş, ILO sözleşmesi ile asgari çerçevesi, Avrupa Sosyal Şartı ile de standartları belirlenmiştir.

Burada sayılan düzcün işin dört temel göstergesinden birinin veya bir kaçının eksik olması halinde ise; "düzcün iş açığı" denilen durum ortaya çıkacaktır (Işığçok, 2005: 23). İnsana, insan onuruna yakışmayan işleri ifade etmek için kullanılan düzcün iş açığı kavramı; ekonomik gelişmenin kendiliğinden sosyal gelişmeyle sonuçlanması önündeki temel engellerdendir (Kapar, 2007: 4).

Günümüzde bu açıklar sadece gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde değil, gelişmiş ülkelerde de gözlemlenebilmektedir. Örneğin enformel sektörün büyüklüğü ve yaygın kayıt dışı istihdam nedeniyle sosyal güvenceden yoksun olma hali sosyal koruma boyutu açısından önemli bir düzcün iş açığı yaratmaktadır.

C- Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik Boyutu Açısından OECD Ülkeleri ve Türkiye'deki Durum

Sosyal devlet anlayışının benimsenmesiyle beraber artan sosyal güvenlik harcamaları, kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olmuştur. Günümüzde de sosyal refah devletin altın çağından gelen bir anlayışla Devletin sosyal harcamalar içerisindeki en büyük payını sosyal güvenlik harcamaları oluşturmaktadır.

Günümüzde neo-liberal bakış açısıyla; sosyal devletin kapsamının daraltılması ve sosyal harcamaların azaltılması gerektiği tartışılmakta, özellikle küreselleşmeyle birlikte esnek bir yapı kazanan emek piyasasındaki gelişmelerin sosyal güvenliğin sürdürülebilmesini zorlaştırdığı ileri sürülmektedir. Bu gibi değişimler sosyal devlet uygulamalarının sürdürülebilirliğinde problemlere neden olmakla beraber, sosyal devletin küçüldüğünü söylemek mümkün değildir (Arpa ve Kolçak, 2017: 657). OECD ülkelerinde toplam kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı, 1980- 1990’lı yıllarda düşmüşken, daha önce de ifade edildiği ve tablo 1’de verildiği gibi; kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki payında azalma olmadığı görülmektedir.

Kamu sosyal harcamalarında düşüş yaşanmamasına rağmen yine daha önce de ifade edildiği gibi; ILO’nun “Dünya Sosyal Koruma Raporu (2017-2019)” ’na göre; dünya nüfusunun yalnızca %45’i en az bir alanda sosyal korumaya sahipken, geri kalan %55’ini oluşturan 4 milyar insan bu haktan yoksundur (ILO, 2017: 7). Bu durum harcamaların yeterli olmadığını göstermektedir.

ILO’nun sosyal korumaya ilişkin raporunda yer alan dikkat çekici bulgular arasında ayrıca; Dünya genelindeki çocukların sadece %35’inin etkili şekilde sosyal korumaya eriştiği, ülkelerin, gayri safi yurtiçi hasıllarının sadece %1,1’ini 0-14 yaş çocukların ve ailelerinin yararı için harcadığı, yeni doğum yapmış annelerin sadece %41,1’inin doğum yardımı alabildiği, işsizlerin sadece %21,8’inin işsizlik yardımı alabildiği ve 152 milyon işsiz bu haktan yararlanamadığı, engellilerin sadece %27,8’inin engelli yardımından faydalanabildiği, emekli aylıkları ve emeklilere yapılan diğer yardımlar için ülkelerin, gayri safi yurtiçi hasıllarının sadece ortalama %6,9’unu harcadığı belirtilmektedir (ILO, 2017: 1).

Tablo 2’de bazı OECD ülkelerindeki sosyal koruma harcamalarının GSYİH’ya oranları verilmiştir. Tabloda da görüldüğü gibi sosyal koruma harcamaları içerisinde en büyük pay; emekli/yaşlılara ve sağlık harcamalarına ilişkindir. Bununla birlikte diğer harcama kalemlerinin; işsizlere, engellilere ve toplumda yer alan dezavantajlı gruplara yapılan harcamaları ifade ettiği düşünüldüğünde; sosyal devlet anlayışının gereklerinden biri olan sosyal koruma mekanizmasının; sadece yaşamın sürdürülmesi için değil, aynı zamanda sosyal katılımın sağlanması, bireylerdeki toplumsal aidiyet duygusunu tetikleme ve belki de hepsinden önemlisi insan onurunun korunması için oldukça gerekli olduğu söylenebilir.

Tabloda da görüldüğü gibi sosyal koruma harcama kalemleri; sağlık harcamaları, emekli ve yaşlılar için yapılan harcamalar, işsizler için yapılan ödeme ve hizmet harcamaları, analık, iş kazası ve meslek hastalığı ile engelli ve mallüller için sigorta kollarından yapılan harcamalar ve aile ve çocuklar için yapılan harcamalar şeklinde 5 ana başlıkta toplanmıştır. Buna göre; genel olarak harcamalardaki en büyük pay yaşlı ve emekliler için yapılmakta, bu kategoride ise sırasıyla; İtalya (%15,56), Fransa (%14,30), Portekiz (%12,47) ve Finlandiya (%12,30) en fazla harcama yapan ülkeler olarak öne çıkmaktadır.

Yaşlılar için yapılan harcamalardan sonra en yüksek harcama kategorisini sağlık harcamaları oluşturmaktadır. Bu kategorideki harcamaların ise; ortalama %8 ila %6 bandında seyrettiği görülmekle birlikte sağlık harcamalarına en az payın; Çin (%1,27) ve Endonezya’da (%1,03) ayrıldığı görülmektedir.

Tablo 2. Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH'ya Oranları (%) 2014-2015 (ILO)

Ülke	Sağlık	Emekli/ Yaşlı	İşsizler	Analık, İş kazası, Engelli ve Malüllük	Aile ve Çocuklar	Toplam
Belçika	8,11	10,5	3,20	2,68	2,62	29,2
Danimarka	7,68	10,1	2,3	4,70	3,70	28,80
Finlandiya	6,79	12,30	1,90	3,88	3,20	30,60
Fransa	8,99	14,30	1,60	1,70	2,90	31,70
Almanya	8,52	11,0	1,53	2,50	1,82	25,0
Yunanistan	6,52	13,16	0,72	1,11	1,27	26,4
İtalya	7,42	15,56	0,79	2,15	1,38	28,9
Lüksemburg	6,65	7,67	1,17	3,19	3,58	22,2
Hollanda	7,90	6,07	1,45	3,11	1,71	22,3
Norveç	6,17	7,41	0,43	5,36	2,56	23,9
Portekiz	7,20	12,47	1,21	2,41	1,19	24,11
İspanya	7,04	9,88	3,45	3,09	1,18	25,4
İsveç	7,30	10,75	0,73	5,75	2,99	26,7
Birleşik Krallık	8,08	6,60	0,30	2,0	3,80	21,5
Çin	1,27	3,7	0,1	1,60	0,22	6,3
Endonezya	1,03	0,45	--	0,03	0,68	2,63
Japonya	7,15	12,1	0,2	1,0	0,79	23,1
ABD	8,57	7,0	0,4	1,59	0,70	19,0
Türkiye	3,40	8,30	0,1	0,30	0,41	13,5

Kaynak: ILO, World Social Protection Report 2017-2019

Tablo 2'deki verilerden hareketle Türkiye'nin toplam sosyal güvenlik harcamaları noktasında OECD ülkeleri içerisinde alt sıralarda yer aldığı görülmektedir. Buna karşın; Tablo 1'de verilen toplam sosyal koruma harcamalarının GSYİH'ya oranının yıllar itibariyle dağılımı incelendiğinde ise; Türkiye'de 1980 yılında %4, 1995 yılında %5,5, 2000 yılında %7,7 ve 2010 yılında ise %12,8 düzeyinde olan toplam sosyal koruma harcama oranının, günümüzde %13,5 (2014) seviyesine yükseldiği görülmektedir. Bu durum 1980'den günümüze Türkiye'de sosyal korumanın kapsamının giderek genişlediğini göstermektedir.

Bunun yanında sosyal hizmetlerden yararlananlar bakımından bir değerlendirme yapıldığında ise; Türkiye'de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde yürütülen; Aile ve Toplum Hizmetleri, Engelli ve Yaşlı Bakım Hizmetleri ile diğer sosyal hizmetlerle birlikte yıllar itibariyle OECD ülkeleri içerisinde önemli bir iyileşme göze çarpmaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenliğin önündeki en önemli engellerden biri olarak ise kayıt dışı istihdam gösterilebilir. Son yıllarda denetimlerin sıklaşmasıyla bir nebze iyileşme görülsede halen çalışanların SGK'ya bildirilmemesi, gün sayılarının eksik bildirilmesi

ya da prime esas kazancın eksik bildirilmesi şeklindeki kayıt dışı istihdamın yaygınlığı ve buna bağlı olarak prim tahsilinde ve fon değerlendirmesindeki yetersizlikler Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin temel sorun alanlarını teşkil etmektedir.

Ekonominin kayıt altına alınamaması, prim kaçığına neden olmakta, işsizlik oranlarındaki artış da kayıt dışına çıkmayı teşvik etmektedir (Başbuğ, 2013: 16). Düzgün iş sahibi olmanın önemli kriterlerinden biri; sosyal güvenlik hakkına sahip olmaktır. Kayıt dışı istihdamda ise; sosyal güvenlik sistemi dışında ve çalışma hayatını düzenleyen kurallara uyulmaksızın işgücü istihdam edilmekte bir diğer ifadeyle; resmi kayıtlarda görünmeyen bu nedenle devletin göremediği ve herhangi bir sosyal koruma kapsamına alamadığı yasadışı çalışma ve çalıştırma biçimi ortaya çıkmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın yaygınlığı sosyal korumanın kapsamını kısıtlayan en önemli engellerdendir. Dolayısıyla Türkiye’de sosyal güvenlik açısından düzgün iş açıklarının başında kayıt dışı istihdamın geldiği söylenebilir. 2008 yılından itibaren Türkiye’de kayıt dışı istihdamda önemli bir azalma eğilimi olmasına karşın halen %30’un üzerindedir. Son açıklanan TÜİK verilerine göre; Ekim 2017 döneminde herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışanların oranı, %33,9 olarak belirlenmiştir.

Kayıt dışı istihdam edilen kişiler sosyal koruma şemsiyesinin dışında kalmakta; bu kişiler çalışmakla birlikte SGK’ya kayıtlı olmadıkları için sağlık hizmeti alamamakta, emeklilik hakkı elde edememektedir. Aldıkları ücret ne olursa olsun, bu durumdaki kişilerin “düzgün bir işe” sahip olduklarını söylemek mümkün değildir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele için önerilen başlıca 3 politikadan söz edilmektedir. Bunlar (Eurofound, 2013: 16);

- Denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ve yaptırımların caydırıcılık etkisinin artırılması,
- Kayıtlı etkinlikleri teşvik etmek,
- Kayıt dışına karşı, kurumsal ve toplumsal uzlaşmayı oluşturmak ve güçlendirmek.

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadele için geliştirilen politikalar ile ülkelerin benimsediği refah rejimleri arasında bir ilişki kurulabilir. Bu ilişki, refah rejimlerine göre değişen kayıt dışına bakış açılarından kaynaklanmaktadır. Örneğin neo-liberal bakış açısına göre; kayıt dışı ekonomi doğrudan yüksek vergilerle ilişkilidir. Bu nedenle kayıt dışı ile mücadele için; serbest piyasada aşırı düzenleme ve devlet müdahalesi ile mücadele edilmekte ve böylece çözüm olarak vergi indirimleri, yönetmeliklerin düzenlenmesi ve az miktarda devlet müdahalesine ihtiyaç duymaktadır. Buna karşın sosyal demokrat refah rejimlerine göre ise; kayıt dışı, yetersiz düzenlemelerin bir ürünüdür. Çözüm ise; ekonomiye müdahale ve yüksek düzeyde sosyal koruma gerektirir (Eurofound, 2013: 22).

Son söz olarak; günümüzde sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı problemler, refah devletinin dönüşüm süreci çerçevesinde sosyal güvenlik sisteminin çalışma eksenli koruma sunması sebebiyle, işgücü piyasalarındaki yapısal dönüşüme bağlanabilir. Bu yüzden kayıt dışı istihdam sosyal güvenliğin finansman açığının başlıca sorunlarından bir tanesini oluşturmaktadır (Alper, 2012: 39. Arpa ve Kolçak, 2017: 659).

SONUÇ

Dünya ekonomisinin 1970’li yılların başından itibaren içine düştüğü bunalımın sorumluluğunun, Keynesyen anlayışla şekillenen devlet müdahalelerine yüklenmesi, devletin ekonomideki rolünü sorgulayan neo-liberal akımın yayılmasına ortam hazırlamıştır. Önceki dönemin refah devleti anlayışına karşı çıkan Hayek ve diğer neo-liberal kuramcılarının, toplam refahın devlet eliyle sağlanmasının sağlıklı bir durum olmadığına ilişkin görüşlerinin giderek kabul görmesi ise, refah devleti anlayışında önemli dönüşümlerin yaşanmasına sebep olmuştur.

Refah devletinin altın çağını yaşadığı dönemde devletlerin sosyal politika harcamalarına ayırdıkları paylar önemli ölçüde artmış, sosyal koruma ve sosyal güvenlik; vatandaşlar için bir hak, devlet için ise bir yükümlülük haline gelmiştir. 1980 sonrası küresel gelişmeler ve neo-liberal ekonomi politikalarıyla birlikte refah devleti anlayışında yaşanan dönüşümler ise; geçmiş dönemde refah devletinin temel sorumluluğu olarak görülen bütün yükümlülüklerde bir geri çekilme yaratmıştır.

Özellikle gelişmiş ülkelerde, hükümetlerin sosyal harcamalar için milli gelirden ayırdıkları payın sürekli büyüdüğü ve giderek katlanılamaz bir hacme ulaştığı, bu durumun ise; ülkelerin rekabet güçlerini zayıflatır hale getirdiği öne sürülmektedir. Bu tartışmalar ise refahın sağlanmasında sorumluluğu, devlet dışındaki aktörlere de yükleyen refah karması sistemini gündeme taşımaktadır.

Küreselleşmenin ve refah karması anlayışının bir sonucu olarak; uluslararası kuruluşlar, küresel ölçekte sosyal adalet ve sosyal refah sağlama misyonu yüklenerek asgari standartları belirleme noktasında sorumluluk almaya başlamışlardır. Bu örgütlerden ILO; uluslararası çalışma standartlarını belirlemek ve sosyal politikalar üretmek suretiyle uluslararası sosyal refaha katkı sağlaması bakımından ayrı bir öneme sahiptir. Özellikle 21.yy’da örgütün kendisine belirlediği düzgün iş hedefinin temel göstergelerinden sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutu, hem sosyal güvenlikte uluslararası standartların göstergesi olarak, hem de neo-liberal akımın sosyal güvenlik anlayışı üzerindeki etkisinin incelenmesi bakımından dikkate değerdir.

Refah devletinin dönüşüm sürecini ve bu dönüşüme etki eden unsurları sosyal koruma ve sosyal güvenliğe etkisi bakımından ele alan bu çalışmada; neo-liberal dönüşümün devletlerin sosyal refah harcamaları üzerindeki sınırlayıcı etkisi sorgulanmıştır. Bu kapsamda refah devletinin altın çağını yaşadığı dönemde temel haklar içerisinde sayılan sosyal koruma ve sosyal güvenlik hakkından taviz verilmesinden ziyade, sorumluluğun devlet dışındaki taraflarla paylaşılmasına ilişkin yaklaşımların öne çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte çalışmada; küresel örgütlerin uluslararası refahın sağlanması noktasındaki girişimlerinin bir sonucu olarak düzgün iş kavramı ön plana çıkartılmış, düzgün iş ana hedefi içerisinde neo-liberal dönüşüme rağmen taviz verilemeyecek bir alan olarak sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutu değerlendirilmiştir. Bu kapsamda dönüşüm sürecinin en önemli etkisinin sosyal koruma ve sosyal güvenlik harcamalarını azaltmak yerine, çalışma eksenli ve ilgilinin sisteme katkısını esas alan bir sosyal güvenlik sistemi yönünde olduğunu söylemek mümkündür.

Sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutuna ilişkin OECD ülkeleri ve Türkiye mukayesesinin de yapıldığı çalışmada; ülkelerin gelişmişlik seviyelerine paralel olarak artan oranlarda sosyal koruma harcamalarının genel artış eğiliminin devam ettiği görülmüştür. Ancak günümüzde sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı problemler, refah devletinin dönüşüm süreci çerçevesinde sosyal güvenlik sisteminin çalışma ekseni koruma sunması sebebiyle, işgücü piyasalarındaki yapısal dönüşüme bağlanabilir. Özellikle gelişmiş refah devletinin olmadığı ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli sorunu sistemin bütün nüfusu kapsama altına alamamasından kaynaklanan kapsam sorunudur. Bu durum ise kayıt dışı sektör ve kayıt dışı istihdam gibi sosyal güvenlik açıklarını görünür kılmaktadır.

Sosyal koruma çerçevesinin yeterli düzeyde olmaması ise; insanları yoksulluğa, eşitsizliğe ve yaşam boyu maruz kaldıkları sosyal dışlanmaya karşı savunmasız bırakmakta, dahası ekonomik ve sosyal kalkınmaya engel olmaktadır. Dolayısıyla, ILO raporunda da belirtildiği üzere günümüzde dünya nüfusunun geriye kalan %55’i için herkesin sosyal koruma sisteminin bir parçası olduğu, en azından temel seviyede bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması için daha fazla çaba harcanması gerekmektedir.

Kaynakça

- Anker, R., Igor, C., Philippe, E., Farhad, M. ve Ritter J. (2002). *Measuring Decent Work with Statistical Indicators. International Labour Review*. 142(2). 147-178.
- Alper, Y. (2012). Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 1(1). 7-47.
- Arpa, A. Taha ve Kolçak, M. (2017). Türkiye ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları. *Muş Alparşan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 5(3). 651-677.
- Ayhan, A. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 1(1). 41-55.
- Başbuğ, A. (2013). *Sosyal Güvenlik Sisteminde Sosyal Sigortalar*. Ankara: Ankamat Matbaacılık Ltd. Şti.
- Buğra, A. (2016). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Eurofound (2013). *Tackling Undeclared Work in Turkey*.
- Evers, A. (1995). Part of The Welfare Mix: The Third Sector As An Intermediate Area. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*. 6(2). 159-182.
- Ghai, D. (2002). *Decent Work: Concepts, Models and Indicators*. ILO: International Institute For Labour Studies.
- Gökbakar, Ş. (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü. *Çalışma ve Toplum Dergisi*. 11.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi Özel Sayısı (25). 141-162.
- Günaydın, D. (2015). İnsana Yakışır İş: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *The Journal Of Academic Social Science Studies*. 1(37). 123-148.
- Hayek, F.Von (2015). *Kölelik Yolu*. Ankara: Liberte Yayınları.
- ILO (International Labour Organization) (1999). Decent Work. *International Labour Conference. 87th Session*. Report of the Director - General. International Labour Office. Geneva.
- ILO (International Labour Organization) (2017). *World Social Protection Report 2017-2019*.
- ILO (International Labour Organization). ILO’nun Görevi ve Hedefleri. [http://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_372872/lang--tr/index.htm].(Erişim: 21.01.2018).
- İşığışçok, Ö. (2005). *XXI. Yüzyılda İstihdam ve İnsana Yakışır İş*. Bursa: Ezgi Kitabevi.

Kurşun, A. ve Rakıcı, C. (2016). Sosyal Refah Devletinin Tarihi Süreci ve Günümüz Bazı Refah Devletlerinin Değerlendirilmesi. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*. 2(2). 135-156.

Kapar, R. (2005). *Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi*. İstanbul: Birleşik Metal - İş Yayınları.

Kapar, R. (2007). Uygun İş Açığı: İnsana Yaraşmayan İşler. *TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*. 1(29). 2-10.

Meda, D. (2004). *Emek Kaybolma Yolunda Bir Değer mi?* İstanbul: İletişim Yayınları.

Metin, B. ve Özyayın, Mehmet M. (2014). *Çalışma ve Refah*. Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları.

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2016). Sosyal Harcama İstatistikleri. [<http://stats.oecd.org>]. (Erişim: 20.01.2018).

Öz, Cihan S. ve Bulut, E. (2014). Düzgün İş' Bağlamında Mevsimlik Gezici Tarım İşçilerinin Çalışma Koşullarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Alan Araştırması. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*. 1(1). 99-121.

Palaz, S. (2005). Düzgün İş (Decent Work) Kavramı ve Ölçümü: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Bir Karşılaştırması. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. (50). 479-505.

Pierson, P. (1996). The New Politics Of The Welfare State. *World Politics*. Vol 48. No 2. The John Hopkins University Press. 143-179.

Powell, M. and Barrientos, A. (2004). Welfare Regimes and Welfare Mix. *European Journal of Political Research*. 43(1). 83-105.

Şenkal, A. (2005). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Talas, C. (1995). *Toplumsal Politika*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

TİSK (2013). Düzgün İş (Decent Work) Hakkındaki IOE Görüşü. *Şubat 2003 İşveren Dergisi Eki*.

Tokol, A. ve Alper, Y. (2018). *Sosyal Politika*. Bursa: Dora Yayıncılık.

Türkiye’de Engellilere Yönelik İstihdam Politikaları: Sorunlar ve Öneriler¹

Geliş Tarihi/Received: 08.01.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 07.08.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

Employment Policies for Disabled People in Turkey: Problems and Suggestions

Mustafa ŞEN*

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 129-152
Pages: 129-152
DOI: 10.32331/sgd.493016

ÖZ

Engellilik; az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin tamamında var olan ve önemli bir toplumsal sorun olarak karşımıza çıkan sosyal bir olgudur. İnsanlık tarihi boyunca süregelen engellilerin karşılaştıkları sorunların türleri ve nitelikleri dönemsel olarak farklılık göstermekle birlikte bu sorunların en başında istihdam sorunu gelmektedir. Geçmişten günümüze engelli bireyler, genellikle toplumun diğer bireyleri tarafından farklı muamelelere tabi tutulmuşlardır. Acıma, üzüntü, korku gibi olumsuz hislerin duyulduğu engelli bireyler, topluma birer yük olarak görülmüşlerdir. Bu bakış açısının sonucu olarak genellikle toplumsal dışlanmaya maruz kalan engelli bireyler; yeteneklerini keşfedememekte, başkasının desteğine ihtiyaç duymakta, günlük işlerin bile üstesinden gelemeyeceğini düşünerek izole bir hayat sürdürmektedirler. Engelli bireyleri, toplumun diğer bireylerden ayrı tutmaksızın eşitlik çerçevesinde topluma kazandırmanın ve kimseye muhtaç olmadan bağımsız bir şekilde hayatlarını sürdürebilmelerini sağlamanın en rasyonel yolu, şüphesiz ki onların çalışma yaşamına girebilmelerini temin edebilmekten geçmektedir. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de engelli bireylerin yaşadıkları istihdam sorununu ortaya koymak ve bu sorunların giderilmesine yönelik mevcut politikaların değerlendirilmesinin yapılarak, var olan politikaların geliştirilmesine ya da yeni politikaların oluşturulmasına yönelik önerilerde bulunmaktır.

Anahtar Sözcükler: Engelliler, istihdam politikaları ve sorunları, Türkiye

ABSTRACT

Disability; least developed, developing and developed countries in all existing and is a social phenomenon as an important social problem we encounter. While it will vary periodically type and qualities of the problems facing disabled people that ongoing throughout human history, comes employment problems at the beginning of these problems. From past to present disabled people, often has been subjected to discrimination by other members of the society. Disabled people that is showed negative feelings such as fear, pity, sadness are viewed as a burden to society. As a result of this perspective is often disabled people exposed to social exclusion; unable to discover their talents, that needs the support of others, thinking not overcome even the daily chores have been leading an isolated life. The most rational way to integrate disabled people into society within the framework of equality and independently without the need of anyone to lead their lives is to undoubtedly ensure them to join work life. The aim of this study is to reveal employment problem faced by disabled people in Turkey and is to make proposals for the development of existing policies or for the creation of new policies by evaluating existing policies to overcome these problems.

Keywords: Disabled people, employment policies and problems, Turkey

Önerilen atıf şekli: Şen, M. (2018). Türkiye’de Engellilere Yönelik İstihdam Politikaları: Sorunlar ve Öneriler. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*, 8(2), 129-152

* Dr. Öğr. Üyesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, mustafasen061@gmail.com

¹ Bu çalışma, 18-21 Mayıs 2017 tarihleri arasında Berlin Humboldt Üniversitesi ve Karadeniz Teknik Üniversitesi işbirliği ile Berlin’de düzenlenen Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Berlin Konferansı’nda sunulan bildirinin gözden geçirilmiş, yeniden düzenlenmiş ve genişletilmiş halidir.

GİRİŞ

Toplumu oluşturan engelli ve engelli olmayan tüm bireylerin; ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal haklarını fırsat eşitliği kapsamında korumak amacıyla politikalar üretmeye çalışan sosyal devlet anlayışının önemli hedeflerinden biri de sosyo-ekonomik hayatı yönlendirerek bedeni ve zihinsel yetersizlikleri olanlara yani engelli bireylere yönelik koruyucu tedbirler almak ve onların toplumla bütünleşmelerini sağlamaktır. Engelli bireylerin topluma yük olmadan, sosyal hayatta kendilerine insan onuruna yaraşır bir yer edinebilmeleri için de çalışma hayatına katılımlarının ve istihdam olanaklarının artırılması önemli tedbirlerin başında gelmektedir.

Genelde toplumun üretmeden tüketici olarak görmeye alıştığı engellilerin bir işe girebilmeleri özellikle gelişmekte olan ülkelerde önemli bir sorun haline gelmektedir. Oysa engellilere de sağlıklı bireylere sağlanan imkânların verilmesi halinde, en az onlar kadar işlerinde başarılı olabilecekleri bilimsel olarak kanıtlanmasına ve engellilere yardımcı olmanın en uygar ve adil yolu olarak onların çalışma hayatı içerisinde yer almaları gerektiği düşüncesinde görüş birliğine varılmasına rağmen engelliler genellikle çalışma hayatı dışında kalmakta ve toplumdan soyutlanmaktadır (Altan, 1976: 227).

Engellilerin çalışma hayatına girebilmeleri, 20. yüzyılın başlarına dayanmaktadır. Sanayi Devrimi'nin gerçekleştiği ve ucuz işgücüne talebin arttığı Avrupa'da dahi engelliler, çalışma gücüne sahip olsalar bile genellikle toplumsal dışlanmaya maruz kalmış, geçimlerini ise ailelerinden sağladıkları destekle ya da sokaklarda dilencilik yaparak sağlamışlardır. Çalışma hayatını ve üretim sistemini insani değerlerden uzak tutan, iş güvenliğini, işçi sağlığını ve sosyal güvenceyi hiçe sayan anlayışı ve ağır çalışma şartlarıyla birlikte Sanayi Devrimi, ucuz işgücü olarak çalıştırılan çocukların, gençlerin ve kadınların ilerleyen süreçlerde hayatlarına engelli olarak devam etmelerine ve toplum içerisinde engellilerin sayısının artmasına neden olmuştur.

Diğer yandan ilerleyen süreçlerde gerçekleşen I. ve II. Dünya Savaşları da çok sayıda insanın engelli olarak yaşamlarını sürdürmelerine neden olmuştur. Günümüze değin süregelen süreçte gerçekleşen ve halen daha devam eden çeşitli savaşlar, yaşlı nüfusun artması, iş kazası ve meslek hastalıkları ve sağlık sorunları engellilerin sayısının artmasında önemli faktörler arasında yer almaktadır. Günümüzde bir milyardan fazla insanın ya da dünya nüfusunun yaklaşık %15'inin bir tür engellilik ile yaşadığı tahmin edilmektedir. Türkiye'de ise 2002 yılında yapılan engelliler araştırmasına² göre toplam nüfusun %12,29'unu (yaklaşık 8,5 milyon) engelli bireyler oluşturmaktadır (World Report on Disability, 2011: 261; DİE, 2009: Engelli bireylerin işgücü piyasaları ile tanışmaları, II. Dünya Savaşı sonrasında özellikle Batı Avrupa ülkelerinde yaşanan

² Araştırmaya göre Türkiye'deki %12,29 olan engelli nüfus oranının %2,58'ini (1,8 milyon) ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelliler, %9,7'ini (6,6 milyon) ise süregen hastalığı (kişinin çalışma kapasitesi ve fonksiyonlarının engellenmesine neden olan, sürekli bakım ve tedavi gerektiren kan, kalp- damar, sindirim sistemi, idrar yolları ve üreme organı, cilt ve deri, kanserler, endokrin ve metabolik, ruhsal davranış bozuklukları, sinir sistemi, HIV vb. hastalıklar) olanlar oluşturmaktadır (DİE, 2009: 5). 2011 yılında TÜİK tarafından yapılan Nüfus ve Konut Araştırmasına göre ise süregen hastalıklara sahip olanlar hariç Türkiye'de engelli nüfus oranı (3 ve daha yukarı yaş) %6,9 (4,9 milyon) olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla süregen hastalık sahibi olanlarla birlikte günümüzde Türkiye'de engelli birey sayısının tahmini olarak 11 milyondan fazla olduğu söylenebilir (TÜİK, 2013: 90).

yasal ve kurumsal gelişmelerle vatandaşlarını en iyi yaşam standartlarına kavuşturmak amacıyla ortaya çıkan refah devletlerinin düzenlemeleriyle gerçekleşmiştir. Engellilerin her yönüyle topluma eşit vatandaşlar olarak katılabilmeleri kapsamında istihdam politikalarının oluşturulmasıyla geçmiş dönemlerde çalışma yaşamı dışında kalan engelli bireyler, işgücü piyasasına girme imkânı bulmuş ve çalışma yaşamı içinde yer almaya başlamışlardır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) dünya genelinde 386 milyon çalışma çağında bulunan engellinin olduğunu tahmin etmekte ve bazı ülkelerde de engelliler arasındaki işsizlik oranının %80 olduğunu belirtmektedir (<https://www.disabled-world.com/disability/statistics/>). Avrupa Birliği’nde (AB) 2011 yılı verilerine göre engellilerin işsizlik oranı %17,4 ve istihdam oranı %38,1 iken engelli olmayan bireylerde bu oranlar sırasıyla %9,7 ve %68,5’tir (EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>). Türkiye’de 2002 yılında yapılan engelliler araştırmasında engellilerin işgücüne katılma oranı %21,71 ve işsizlik oranı %15,46, süregen hastalıklara sahip olanlarda ise bu oranlar sırasıyla %22,87 ve %10,77 olarak belirlenmiştir (DİE, 2009: 15). Türkiye’de aynı yıl içerisinde işgücüne katılma oranı %49,6 ve işsizlik oranı da %10,3’tür (TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr>). 2011 yılında yapılan Nüfus ve Konut Araştırması’nda ise engelli bireylerde işgücüne katılma oranı %22,1, istihdam oranı %20,1 ve işsizlik oranı da %8,8 iken engelli olmayan bireylerde bu oranlar sırasıyla %49,9, %45 ve %9,8 olarak belirlenmiştir (TÜİK, 2013: 99; TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr>).

Engellilerin işgücü piyasasındaki durumlarına bakıldığında hem dünya genelinde hem de Türkiye’de hem işgücüne katılım oranları hem de istihdam oranlarının çok düşük seviyelerde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla nüfusun önemli bir kısmını oluşturan engelli bireylerin topluma diğer vatandaşlarla eşit bir şekilde katılmalarının önünde en önemli sorunlardan bir tanesini istihdam sorunu oluşturmaktadır. Türkiye’de engellilere yönelik istihdam politikalarının değerlendirildiği bu çalışmada, engellilerin istihdam sorunu ele alınmış ve istihdamlarını arttırmaya yönelik öneriler sunulmuştur.

I- Kavram Olarak Engellilik ve Engelli

Bireyin zihinsel ve/veya bedensel fonksiyonlarındaki kayıplar sonucu ortaya çıkan sınırlılıkları/kısıtlılıkları ifade etmek için kullanılan bir kavram olan engellilik³ genel anlamı itibarıyla yeteneklerdeki ve güçteki sınırlılık ya da eksiklik durumudur. Daha açık bir ifadeyle engellilik, bireyin belirli aktiviteleri ve sosyal yaşamdaki rollerini yerine getirebilmesini sağlayan normal kapasitenin dışında olmaktır. Engelli ise, tedavisi/düzeltilmesi mümkün olmayan ancak rehabilite edilebilen kişi olarak tanımlanmaktadır (Whyte ve Ingstad, <http://www.luc.edu/faculty/twren/phil389&elps423/d&c.htm>).

³ Sakatlık, özrürlük ve engellilik kavramları genel olarak birbirinin yerine kullanılmasına rağmen temelde aynı anlamları ifade etmemektedir. Özellikle sakat ve özürürlü kavramının yerine kullanılan engelli kavramı diğer kavramlara göre daha geniş bir anlam ifade eden bir kavram olup, sakat ve özürürlü kavramlarından daha yumuşak bir ifade olduğu ve onları incitmemek için genellikle tercih edilmektedir. Türkiye’de de 25 Nisan 2013 tarihinde kabul edilen 6462 sayılı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Yer Alan Engelli Bireylere Yönelik İbarelerin Değiştirilmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte doksana altı ayı yasal düzenlemede yer alan “özürürlü, sakat, çürük” gibi farklı kavramlar, bir ifade birliğinin sağlanması ve ortak bir dil oluşturulması amacıyla “engelli” olarak değiştirilmiştir (Altan, 2004: 249).

Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ise engelliliği; kişiden ya da bir bütün olarak vücuttan beklenen davranışlar, yetenekler ve görevler olarak ifade edilen normal aktivitelerin yerine getirilmesindeki eksiklik veya sınırlılık olarak tanımlamaktadır (WHO, 1980: 28).

5378 sayılı Engelliler Kanunu'nun 3.maddesine göre engelli; “Doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılama güçlükleri olan ve korunma, bakım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duyan kişi” olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddede “hafif engelli”, “ağır engelli” ve “bakıma muhtaç engelli” ayırımına da gidilmiştir. Bakıma muhtaç engelli; “engellilik sınıflandırmasına göre resmi sağlık kurulu raporu ile ağır engelli olduğu belgelendirilenlerden, günlük hayatın alışılmış, tekrar eden gereklerini önemli ölçüde yerine getirememesi nedeniyle hayatını başkasının yardımı ve bakımı olmadan devam ettiremeyecek derecede düşükün olan kişiler” olarak tanımlanmaktadır.

Ağır engelli ise “Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik” kapsamında, “engel durumuna göre engel oranı %50 ve üzerinde olduğu tespit edilenlerden günlük yaşam aktivitelerini başkalarının yardımı olmaksızın yerine getiremeyeceğine engelli sağlık kurulu tarafından karar verilen kişi” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım doğrultusunda bireyin, ağır engelli sayılabilmesi için engel oranının en az %50 olmasının yanında, beslenme, giyinme, yıkanma ve tuvalet ihtiyacını giderme gibi günlük yaşam aktivitelerini de başkalarının yardımı olmaksızın tek başına yerine getirememesi gerekmektedir.

Yönetmelik hafif engelli tanımına ise 5378 sayılı Kanunda belirtilmesine rağmen yer vermemiştir. Ancak ağır engelli sayılmayan engelli bireylerin, hafif engelli olarak kabul edilmesi yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla Yönetmelikte yer alan ağır engelli tanımından hareketle hafif engelli; engel oranına bakılmaksızın, beslenme, giyinme, yıkanma ve tuvalet ihtiyacını giderme gibi günlük yaşam aktivitelerini yerine getirmek için başkalarının yardımına ihtiyaç duymayan kişiler olarak ifade edilebilir.

II- Genel Olarak Türkiye’de Engelliler ve İşgücü Durumu

Türkiye’de geçmişten günümüze engelliler konusunda bilgi ve veri eksikliği bulunmaktadır. Bu eksikliği gidermek amacıyla TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) ve Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖZİDA), yeni adıyla Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü⁴ 2002 yılında “Türkiye Engelliler Araştırması” yapmıştır. Araştırmaya göre, engelli olan nüfusun toplam nüfus içindeki oranı %12.29’dur. Bu oranın %7,09’unu erkekler, %5,20’sini ise kadınlar oluşturmakla birlikte Türkiye’de yaklaşık 8,5 milyon kişi yaşamını engelli olarak sürdürmektedir (<http://www.engelsiz.hacettepe.edu.tr/belge/ozida.pdf>).

Engellilik sadece bu sorunu yaşayan kişiyi değil aynı zamanda ailesini ve yakın çevresini de ekonomik, sosyal ve psikolojik yönden etkileyen bir sorundur. Engellilerin

⁴ 633 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuş ve 31 Aralık 2011 tarihi itibarıyla Özürlüler İdaresi Başkanlığı Kurumu kapatılmıştır.

bakımıyla birebir ilgilenen ve bu nedenle çalışma hayatından uzaklaşmak zorunda kalan aile bireyleri de, engelli olmadığı halde çalışmaları engellendiği için dolaylı bir şekilde de olsa sosyo-ekonomik engelli bireyler olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla nüfus içerisindeki engelli sayısı, engellilerin bakımıyla ilgilenen ve ihtiyaçlarını gideren aile bireyleri de düşünüldüğünde daha fazla olduğu söylenebilir.

Yapılan araştırmaya göre Türkiye’de toplam engelli nüfusun %2,58’ini (yaklaşık 1,8 milyon) ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelliler oluştururken, %9,70’i ise (yaklaşık 6,6 milyon) süreğen hastalığa sahip olan kişilerden oluşmaktadır (DİE, 2009: 6). Tablo 1’de de görüldüğü üzere toplam engelli (erkek %11,10 ve kadın %13,45) ve süreğen hastalığa sahip olan nüfus (erkek %8,05 ve kadın %11,33) içerisinde kadınların oranı daha fazla iken ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelli nüfus (erkek %3,05 ve kadın %2,12) içerisinde erkeklerin oranı daha fazladır.

Tablo 1. Türkiye’de Engelli Nüfus Oranları

Toplam Engelli Nüfus			Ortopedik, Görme, İşitme, Dil ve Konuşma ve Zihinsel Engelli Nüfus			Süreğen Hastalığa Sahip Olan Nüfus		
Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
12,29	11,10	13,45	2,58	3,05	2,12	9,70	8,05	11,33

Kaynak: DİE. 2009: 6

Tablo 2’de engelliler araştırması sonuçlarına göre engelli bireyler arasında işgücüne katılma, istihdam ve işsizlik oranları görülmektedir. Toplam engelliler içerisindeki işgücüne katılma oranı %21,71 ile çok düşük bir oranda gerçekleşmiştir. İşgücüne katılma oranı kentlerde (%25,61) kırsal alanlara (%17,76) göre daha fazladır. Cinsiyete göre bakıldığında ise engelli kadınlarda (%6,71) işgücüne katılma oranı erkeklere (%32,22) göre çok düşük olarak gerçekleşmiştir. İstihdam oranlarına bakıldığında toplam istihdam oranı %18,36 iken kentlerde (%21,15) kırsal alanlara (%15,53) göre, erkeklerde de (%27,52) kadınlara (%5,27) göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Engelli bireyler arasında işsizlik oranı ise toplamda %15,46’dır. Yine işsizliğin kırsal alanlara (%12,58) göre kentsel alanlarda (%17,43) ve erkeklere (%14,57) kıyasla kadınlarda (%21,54) daha yüksek olduğu Tablo 2’de görülmektedir.

Türkiye’de 2002 yılında toplam nüfus içerisinde işgücüne katılma oranı %49,6 ve istihdam oranı %43,3 olarak gerçekleşmiştir. Engelli bireyler arasında bu oranların toplam oranlara kıyasla çok düşük kalmasının, özel ve temel eğitim, mesleki eğitim, rehabilitasyon (tıbbi, sosyal, mesleki), bakım hizmetleri ve istihdama yönelik düzenlemeler ve uygulamalardan kaynaklanan birçok nedeni bulunmaktadır. Hiç şüphesiz bu sorunların başında, engellilerin istihdamına yönelik oluşturulan düzenlemelerdeki sorunlar gelmektedir.

Tablo 2. Türkiye’de Engellilerin⁵ İşgücüne Katılım, İstihdam ve İşsizlik Oranları

	İşgücüne Katılma Oranı	İstihdam Oranı*	İşsizlik Oranı
Toplam	21,71	18,36	15,46
Kent	25,61	21,15	17,43
Kır	17,76	15,53	12,58
Erkek	32,22	27,52	14,57
Kadın	6,71	5,27	21,54

Kaynak: DİE, 2009: 15; *Aynı kaynağın 45. sayfasındaki verilerden yararlanılarak hesaplanmıştır.

2011 yılında TÜİK tarafından yapılan Nüfus ve Konut Araştırması sonuçlarına göre en az bir engeli (görme, duyma, konuşma, yürüme ve merdiven inme-çıkma, taşıma-tutma, öğrenme-hatırlama) olan nüfusun (3 ve daha yukarı yaş) oranı %6,9 (yaklaşık 4,9 milyon)’dur. Bu oran erkeklerde %5,9 iken (yaklaşık 2,1 milyon), kadınlarda ise %7,9 (yaklaşık 2,8 milyon) olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2013: 90).

Tablo 3’te 2011 yılında yapılan araştırma sonuçlarına göre engelli nüfusta işgücüne katılma, istihdam ve işsizlik oranları görülmektedir. İşgücüne katılma oranı toplamda %22,1 iken erkeklerde (%35,4) kadınlardan (%12,5) çok daha yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. Toplam istihdam oranları %20,1 oranında gerçekleşirken cinsiyete göre bakıldığında erkeklerde %32,0 olan istihdam oranının kadınlarda %11,6 olduğu görülmektedir. İşsizlik oranları ise toplamda %8,8 iken erkekler (%9,5) arasında işsizlik kadınlara (%7,3) kıyasla daha yüksektir. 2011 yılında yapılan Nüfus ve Konut Araştırması sonuçları 2002 yılında yapılan Engelliler Araştırması sonuçlarıyla karşılaştırıldığında oranlarda genel olarak bir iyileşmenin olduğunu söylenebilir. Ancak 2011 yılında genel nüfus içindeki toplam işgücüne katılma oranının %47,4 ve istihdam oranının %43,1 olduğu göz önüne alındığında engelli bireylerin bu oranlarında gelişme olmasına rağmen halen daha genel oranlara kıyasla çok düşük seviyelerde kaldığı görülmektedir.

Tablo 3. 2011 Nüfus ve Konut Araştırması Sonuçları Kapsamında Türkiye’de Engellilerin İşgücüne Katılım, İstihdam ve İşsizlik Oranları

	İşgücüne Katılma Oranı	İstihdam Oranı	İşsizlik Oranı
Toplam	22,1	20,1	8,8
Erkek	35,4	32,0	9,5
Kadın	12,5	11,6	7,3

Kaynak: TÜİK, 2013: 99

2010 yılında TÜİK ile Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü arasında yapılan protokol kapsamında Türkiye genelinde ilk defa Ulusal Özürlüler Veri Tabanı’na (ÖZVERİ) kayıtlı engellilere yönelik olarak Özürlülerin Sorun ve Beklentileri

⁵ Ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelliler

Araştırması⁶yapılmıştır. Araştırma ile engellilerin günlük hayattaki sorun ve beklentilerinin belirlenerek, bu alanda daha etkin politikaların oluşturulması hedeflenmiştir.

Tablo 4. Özürlülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması Kapsamında Engelli Bireylerin Çalışma Durumu

Çalışan Engelliler				Çalışmayan Engelliler		
Toplam	Ücretli	İşveren	Ücretsiz Aile İşçisi	Toplam	İş Arayan	Diğer
14,3	77,4	15,0	7,6	85,7	6,3	93,7

Kaynak: TÜİK, 2011: 10

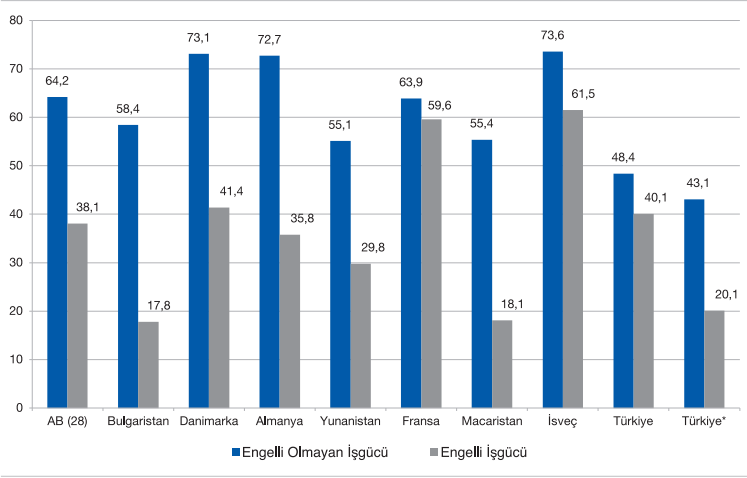
2010 yılında yapılan Özürlülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması kapsamında çalışan ve çalışmayan engelli bireylerin verileri Tablo 4’te görülmektedir. Araştırma kapsamına giren engelli bireylerin %14,3’ü istihdamda yer alırken %85,7’si ise istihdam dışında kalmıştır. Çalışan engelli bireylerin %77,4’ü ücretli, maaşlı ya da yevmiyeli, %15’i işveren veya kendi adına bağımsız ve %7,6’sı da ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Çalışmayan %85,7 oranındaki engelli bireylerden ise sadece %6,3 iş aramaktadır. Araştırma sonuçlarına göre iş aramayan engelli bireylerin (%93,7) çalışmama ya da iş aramama nedenleri ise sırasıyla %51,4 ile çalışmayacak durumda ağır engelli olması, %29,2 ile emekli, öğrenci, ev işleri ile meşgul ya da yaşlı olması, %16,6 ile engeli nedeniyle kendisine iş verilmeyeceğini düşünmesi, %3,3 ile ailesinin çalışmasına izin vermemesi ve %10,7 ile diğer nedenler olarak tespit edilmiştir (TÜİK, 2011: 10).

2002 yılında gerçekleştirilen Özürlüler Araştırması’nın ileri analiz raporuna göre; en fazla zihinsel engellilerin (%63,9), ikinci olarak konuşma engeli bulunanların (%45,9) “çalışamaz” durumda olduğu belirtilmektedir. Aynı zamanda, görme engeli bulunanların sadece %15,4’ü, işitme engeli bulunanların %18,2’si ve bedensel engeli bulunanların ise sadece %27’si için “çalışamaz” durumda oldukları raporda yer almaktadır. Bu veriler kapsamında engellilerin çalışma durumları incelendiğinde ise, çalışma hayatına erişimlerinin kısıtlandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü sadece %15,4’ü için “çalışamaz” durumda olduğu belirtilmesine rağmen, görme engellilerin sadece %16,8’i çalışma imkânı bulabilmektedir. Diğer bir ifadeyle, her 10 görme engelliden 8’inin çalışabilir durumda olmasına karşın, çalışma hayatına girişleri kısıtlanmaktadır. Bedensel ve işitme engeli bulunanlar için de aynı durum söz konusudur. Dolayısıyla engelli bireylerin çalışma hayatına girişte herhangi bir kısıtlama ile karşı karşıya kalmaması

⁶ Ulusal Özürlüler Veritabanı (ÖZVERİ), yetkili sağlık kuruluşları tarafından Engelli Sağlık Kurulu raporu almış ve veri tabanına bilgi akışı sağlanabilen bazı kamu kurum ve kuruluşlarına herhangi bir nedenden dolayı başvurmuş engelli bireylerin verilerinin derlenmesi ile oluşturulmuştur. Dolayısıyla Türkiye’de yaşayan tüm engelli bireyleri kapsamamaktadır. Ulusal Engelliler Veritabanı’nda kayıtlı, adresi, engel grubu ve engelli sağlık kurulu rapor bilgileri bilinen, yaşayan toplam 1.802.863 engelli birey mevcuttur. Araştırma kapsamında Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulan ÖZVERİ’de kayıtlı ve Türkiye Cumhuriyeti sınırları dâhilindeki hanelerde yaşayan ve sağlık raporunda en az %20 engel oranına sahip olduğu bildirilen 280.014 engelli birey kapsamıştır. Araştırmada, kurumsal alanda yaşayan engelli bireyler kapsam dışında tutulmuştur (Kurumsal alan olarak; yaşlılar evi, huzur evleri, yurt, hapisane, askeri kışla, hastane, otel ve çocuk yuvaları alınmaktadır) (<http://www.tuik.gov.tr>, 11.02.2017).

için engellilere yönelik düzenlenen istihdam politikalarının gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir (Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2011: 24-25).

Grafik 1. 2011 Yılı İtibariyle AB Ülkeleri ve Türkiye’de Engelli İstihdamı ve Genel İstihdam Oranları



Kaynak: EUROSTAT, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_dlm010&lang=en, 11.02.2017; TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1017, 11.02.2017; *TÜİK verileri

Grafik 1’de AB ortalaması, seçilmiş bazı AB ülkeleri ve Türkiye’de engelli istihdam oranları ile genel istihdam oranları görülmektedir. AB’ye üye 28 ülkenin ortalaması dikkate alındığında genel istihdam oranı %64,2 iken engelli bireyler arasında istihdam oranı ise %38,1 şeklinde çok daha düşük seviyede kalmıştır. Türkiye’de istihdam oranları dikkate alındığında farklı oranlar ortaya çıkmaktadır. EUROSTAT’ın verilerine göre 2011 yılında Türkiye’de genel istihdam oranları ile engelli bireyler arasında AB ortalamasında olduğu gibi çok fazla bir farkın olmadığı görülmektedir. Genel istihdam oranı %48,4 ve engelli bireyler arasında istihdam oranı ise %40,1 olarak gerçekleşmiştir. Ancak TÜİK verilerine göre genel istihdam oranı %43,1 iken bu oran engelli bireyler arasında, genel istihdam oranından çok düşük bir seviyede %20,1 olarak gerçekleşmiştir.

Nitekim Türkiye’de 2002 yılında gerçekleştirilen “Türkiye Özürlüler Araştırması”, 2010 yılında yapılan “Özürlülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması” ve 2011 yılında yapılan “Nüfus ve Konut Araştırması” sonuçlarına göre engelli bireylerde istihdam oranının genel istihdam oranlarına kıyasla çok düşük kaldığı Tablo 2, 3 ve 4’te görülmektedir. Grafikte diğer ülkelerin oranlarına bakıldığında engelli bireyler arasında istihdam oranı, Türkiye’ye kıyasla daha düşük olan ülkeler arasında Bulgaristan (%17,8) ve Macaristan (%18,1) olduğu görülmektedir. Ayrıca İsveç (%61,5), Fransa (%59,6) ve Danimarka’da (%41,4) engelli istihdam oranlarının diğer ülkelere ve AB ortalamasına göre daha yüksek olduğu Grafik 1’de görülmektedir.

III- Türkiye’de Engellilerin İstihdamı

Bireylerin fiziksel ve sosyal yönden varlığını sürdürebilmesi çoğu zaman yeterli gelir elde edebileceği bir işe sahip olmasına bağlıdır. Dolayısıyla bir iş bulup çalışmak, engelli bireyler açısından da sürekli ve düzenli bir gelire sahip olabilmenin ön koşuludur. Ayrıca; çoğu kez ücret gelirinden başka bir geliri bulunmayan ya da bakmakla yükümlü olduğu kişilerle birlikte yaşayan bireylerin bir işe sahip olmaları ihtiyaç olmaktan çok, yaşamsal bir zorunluluktur (Altan, 2007: 107-108). Engelli bireylerin işsiz kalmaları, toplumsal hayata katılma imkânlarını da büyük ölçüde sınırlandırmaktadır. Dolayısıyla engelli bireylerin topluma bir yük olarak görülmesinin aksine, katkıda bulunma potansiyeline sahip üretken bireyler olarak kabul edilmeleri gerekmektedir.

İnsanlar kendilerinin ve bakmakla yükümlü oldukları bireylerin geçimlerini sağlayabilmek ve ihtiyaçlarını karşılayabilmek için çalışmak ve gelir elde etmek zorundadır. Engelli bireylerin de geçimlerini sağlayabilmesi ve gereksinimlerini karşılayabilmesi için çalışma hayatına girmesi ekonomik açıdan bir zorunluluktur. Engellilerin istihdam dışında kalması, bir ülkenin en değerli üretim kaynağı olan insan gücünün kullanılmaması anlamına gelmektedir. Ancak üretimde yer almayan engelli bireyler oluşumuna katkı sağlamadıkları milli gelirden bir şekilde pay almaktadırlar. Hâlbuki toplumun refah düzeyinin artırılması ve ekonomik gelişme ancak mevcut üretim kaynaklarının tümünün etkin bir şekilde üretime katılması ve yüksek bir istihdam düzeyinin sağlanması ile gerçekleşebilir (Kutal, 1993: 390).

Ayrıca engelli bireylerin istihdam dışında kalmaları durumunda kendilerine bakmak zorunda kalan aile bireylerinden en az birinin, çalışma gücüne sahip olmasına rağmen çalışma hayatı içerisinde yer alması engellenmektedir. Oysa engelli bireylerin istihdamının artırılması durumunda milli gelir düzeyi yükselecek ve milli gelirden alınan paylar da artacaktır. Diğer yandan engellilerin çalışma hayatı içerisinde yer almasıyla birlikte sosyal güvenlik sistemi kapsamında sosyal yardım ve hizmetlerden yararlandırılmaları gerekmeyecek ve böylelikle sosyal güvenlik harcamaları da düşecektir. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemini finanse eden vergi yükümlüleri ile aktif sigortalıların ekonomik yükleri azalacaktır (Altan, 2007: 196-197).

Çalışmak, insanlara sadece gelir sağlayan bir uğraş değil aynı zamanda insanların kişiliklerinin gelişmesine yardımcı olan ve kendilerine olan güven duygusunu pekiştiren bir araçtır. Dolayısıyla insanlar salt gelir elde etmek amacıyla çalışmazlar. Bir işte çalışıp başarılı olmak bireyleri mutlu kılan bir yaşam biçimidir. Böylelikle bireyler çalışıp bir değer yaratmanın övüntüsüyle içinde yaşadıkları toplumun gelişmesine katkıda bulunur ve toplumla bütünleşirler (Altan, 2007: 108). Dolayısıyla engelli bireylerin toplumsal yaşama tam ve etkin bir şekilde katılması ve saygınlık kazanması, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyine kavuşabilmesi ancak çalışma hayatı içerisinde yer alabilmeleri ile gerçekleşebilecektir. Bu gerekçelerle çalışma hakkı, temel bir insan hakkı olarak kabul edilerek insan hakları ile ilgili uluslararası sözleşmelerin yanı sıra anayasa ve yasalarda tanınıp güvence altına alınmıştır.

Uluslararası sözleşmeler içerisinde önemli sözleşmelerden biri olan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 23.maddesinde; “herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve

elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır” ifadesiyle birlikte çalışma hakkının önemine vurgu yapılmaktadır. Diğer yandan Türkiye’de Anayasa’nın 17.maddesinde belirtilen; “herkes yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir” hükmü ve 49.maddesinde yer alan; “çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir” hükmü ile sadece engelli olmayan bireylerin değil engellilerin de çalışma hakkına sahip olduğu, anayasal bir hak olarak güvence altına alınmıştır. Bu anlamda çalışma hakkının gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesi sosyal devletin görevleri arasında önemli bir yer tutmaktadır. Ancak engelli bireylerin toplumdaki diğer bireylere oranla iş bulmalarının daha güç olması, özellikle işverenlerin yasal bir zorunluluk olmaksızın işyerlerinde engelli bireyleri istihdam etmek istememeleri nedeniyle engellilerin istihdamı daha çok devlet müdahaleleri ve yasal düzenlemelerle gerçekleştirilmektedir.

Engellilerin istihdamına yönelik kullanılan yöntemler genel olarak yedi başlık altında incelenebilir. Bunlar; korumalı işyerleri, kişisel çalışma yöntemi, işverenlerin zorunluluk olmadan engelli istihdamı, evde çalışma, kooperatif çalışma yöntemi, sadece engellilerin çalıştırıldığı seçilmiş işlerde istihdam ve kota sistemi şeklinde sıralanmaktadır (Öz ve Orhan, 2013: 52). İlk uygulama örneklerine 1800’lü yıllarda ABD’de rastlanan korumalı işyerleri, işgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan engelliler için mesleki rehabilitasyon ve istihdam oluşturmak amacıyla devlet ya da özel kuruluşlar tarafından teknik ve mali yönden desteklenerek çalışma ortamının özel olarak düzenlendiği işyerleridir. Ayrıca bu işyerleri, engelli bireylere normal rekabete açık olmayan koruyucu bir çevrede istihdam olanağı sağlamaktadır. Diğer yandan bu işyerlerinde istihdam edilen engellilerin yetkinlikleri geliştirilerek normal iş piyasasına geçişleri de sağlanabilmektedir (Gökmen, 2013: 56; Orhan, 2013: 40).

Türkiye’de 30.05.2006 tarihinde yürürlüğe giren Korumalı İşyerleri Hakkında Yönetmeliğe göre korumalı işyeri; “normal işgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan engelliler için mesleki rehabilitasyon ve istihdam oluşturmak amacıyla, devlet tarafından ilgili mevzuatta teknik donanımın sağlandığı ve mali yönden desteklendiği, çalışma ortamının özel olarak düzenlendiği işyerleri” şeklinde tanımlanmaktadır. Yönetmeliğe göre korumalı işyerlerinde istihdam edilebilmek için; en az %40 oranında zihinsel, ruhsal-duyusal ve davranışsal engelli veya diğer engel gruplarından ise %60 ve üzeri engelli olmak, İŞKUR’a kayıtlı olmak ve 15 yaşını bitirmiş olmak gerekmektedir.

5378 sayılı Engelliler Kanunu’nun 14.maddesi hükümlerine dayanılarak 2013 yılında korumalı işyerleriyle ilgili yeni bir yönetmelik hazırlanmıştır. 26.11.2013 tarihinde yürürlüğe giren yeni Korumalı İşyerleri Hakkında Yönetmeliğin 3.maddesine göre korumalı işyeri; işgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan zihinsel veya ruhsal engelli bireylere istihdam oluşturmak amacıyla Devlet tarafından teknik ve mali yönden desteklenen ve çalışma ortamı özel olarak düzenlenen işyerleri” olarak ifade edilmektedir. Hem 5378 sayılı Engelliler Kanunu’nda⁷ hem de 2013 tarihli Yönetmelikte yer alan korumalı işyeri tanımı ile 2006 tarihli Yönetmelikte yer alan tanım arasında bazı farklılıklar göze çarpmaktadır. Özellikle işgücü piyasasına kazandırılması güç olan engellilerden sadece zihinsel ve ruhsal engelli bireyler belirtilmiş olup ağır dereceli

⁷ 5378 sayılı Engelliler Kanunu’nun 3.maddesinin (1) bendinde yer alan korumalı işyeri tanımı 06.02.2014 tarihli ve 6518 sayılı Kanun’un 63.maddesiyle birlikte değiştirilmiştir.

ortopedik ya da diğer engelli gruplarından bahsedilmemiş ve işgücü koruma kapsamına alınmamıştır. Ayrıca korumalı işyerlerinin mesleki rehabilitasyon fonksiyonuna da değinilmemiştir. Dolayısıyla 2013 yılındaki Yönetmeliğe göre korumalı işyerlerine kabul edilecek engelli bireyler sadece zihinsel veya ruhsal engellilerden en az %40 engellilik oranına sahip olanlardan oluşmaktadır. Aynı zamanda İŞKUR’a kayıtlı ve 15 yaşını bitirmiş olmaları da gerekmektedir (Seyyar, 2015: 297-298).

Esnek çalışma saatlerinden dolayı daha tercih edilebilir olan kişisel çalışma yöntemi engellilerin, kendisinin ve çevresinin imkânlarıyla ya da devlet teşvikleriyle kendi işyerlerini kurup çalışmaları esasına dayanmaktadır. Bu yöntem son derece sınırlı olmakla birlikte, bu yöntemde engelli bireyler hem çalışma yaşamına girmekte hem de istihdam oluşturmaktadır (Orhan, 2013: 42). Türkiye’de en az %40 engelli raporu olan ve İŞKUR Girişimcilik Eğitim Programından sertifika almış veya iş kuracağı alanda mesleki eğitim sertifikasına sahip engellilerin hazırlayacağı projeler kapsamında, kendi işini kurmak isteyen engellilere İŞKUR tarafından kuruluş işlemleri, işletme gideri ve kuruluş destekleri sağlanmaktadır. Bu desteklerin finansmanı kota sistemi kapsamında engelli çalıştırmayan işverenlerden tahsil edilen idari ceza paraları fonundan sağlanmaktadır (İŞKUR, 2015: 39).

Kuruluş işlemleri desteği; işyeri kuruluşu için yapılan resmi işlemler, onaylar, izinler, ruhsatlar gibi masraflar için en fazla 3.000 TL’dir. İşletme gideri desteği; kuruluş tarihinden itibaren işletmeye 12 ay içinde olmak şartı ile fatura karşılığı olarak işletme giderlerinin (su, elektrik, iletişim, ısınma) en fazla %60’ını geçmeyecek şekilde yıllık toplamda en fazla 11.000 TL’dir. Kuruluş desteği ise; işletmenin kuruluşundan itibaren 12 ay boyunca fatura karşılığı olmak üzere işletmenin temel faaliyet alanı ile ilgili makine, teçhizat, yazılım, donanım, ham ve ara madde, sarf malzeme, ofis malzemesi gibi maliyetler için en fazla 36.000 TL olmak üzere maksimum 50.000 TL kaynak tahsis edilmektedir. Bu kapsamda 2015 yılında 441 proje başvurusundan 286 proje ve 2016 yılında ise 247 proje başvurusundan 173 projeye kaynak aktarılmıştır (<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/kendiisnikurmadestegi.aspx>; İŞKUR, 2015: 39-40; İŞKUR, 2016: 46).

İşverenlerin zorunluluk olmadan engelli istihdamı yönteminde ise engelli bireyler, kota sistemi ve korumalı işyerlerinin dışında tamamen isteğe bağlı bir şekilde istihdam edilmektedir. Ancak işyerlerinin engelliler için uygun hale getirilmesinin ortaya çıkaracağı ek maliyetler ve engellilere yönelik önyargılar nedeniyle hatta hükümetlerin bu durumlardaki teşviklerine rağmen işverenler isteğe bağlı engelli istihdamına yönelmemektedir (Öz ve Orhan, 2013: 52). Türkiye’de yükümlü olmadıkları halde ya da kontenjan fazlası engelli çalıştıran işverenlere prim teşviki sağlanmaktadır. 4857 İş Kanunu’nun 30.maddesine göre;“.....kонтенжан fazlası engelli çalıştıran, yükümlü olmadıkları halde engelli çalıştıran işverenlerin bu şekilde çalıştırdıkları her bir engelli için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamı⁸ Hazinece karşılanır” hükmü yer almaktadır.

Küreselleşmeyle birlikte hızla gelişen teknolojilere ayak uydurabilmek ve uluslararası rekabette yer alabilmek, klasik çalışma modellerinin yanında esnek çalışma modellerini

⁸ 06.02.2014 tarihli ve 6518 sayılı Kanun’un 58.maddesiyle birlikte bu fıkrada yer alan “yüzde ellisi” ibaresi “tamamı” şeklinde değiştirilmiştir.

ortaya çıkarmıştır. Esnek çalışma modellerinden biri olan evde çalışma yöntemi ile engelli bireyler muhasebe, aracılık, pazarlama, danışmanlık gibi birçok alanda faaliyet gösterebilirler. Ancak bu noktada önemli olan ise, engelli bireylerin de hızla gelişen teknolojilere paralel olarak eğitim almaları ve bu yönde mesleki eğitim programlarının düzenlenmesidir. Kooperatif çalışma yönteminde engelli bireyler, kendi çabalarıyla veya devlet desteği ile kurdukları kooperatif örgütlenmelerle birlikte çeşitli alanlarda kendilerine çalışma imkânları oluşturmayı hedeflemektedir. Sadece engellilerin çalıştırıldığı seçilmiş işlerde istihdam yönteminde ise, belli işlerin yalnızca engelli bireylerin istihdam edildiği işler olarak tanımlanabileceği bir yöntemdir. Örneğin; İtalya, Yunanistan ve Danimarka’da telefon santral operatörlükleri için görme engelliler istihdam edilmektedir (Öz ve Orhan, 2013: 52).

Dünya genelinde engellilerin çalışma hayatına girmelerinde en kolay ve en yaygın yöntem olarak kullanılan kota sistemi, işletmelerin belirli oranda ve sayıda engelli çalıştırmalarının devlet tarafından zorunlu tutulduğu bir sistemdir. Bu uygulamada engelli çalıştırma oranı işletmelerde çalışan sayısına göre belirlenmekte ve ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Yasalarla belirlenen oranda veya sayıda engelli işçiyi çalıştırmayan işverenlere ise kota ihlali nedeniyle idari para cezası uygulanmaktadır (Shima vd., 2008: 3).

Kota sistemi, ilk olarak 1919 yılında Almanya’da uygulanmaya başlamış ve bu ülkeyi 1920’de Avusturya, 1921’de İtalya ve 1923’de Fransa takip etmiştir (Çiftçi, 2013: 36). Almanya’da en az 20 işçi çalıştıran işyerlerinde %5 oranında engelli çalıştırma zorunluluğu vardır. Fransa’da en az 20 işçi çalıştıran işyerlerinde %6, İtalya’da 15-35 arası işçi çalıştıran işyerleri bir engelli, 36-50 arası işçi çalıştıran işyerleri iki engelli, 50 üzeri işçi çalıştıran işyerleri ise %7 oranında engelli çalıştırmak zorundadır. Çek Cumhuriyeti’nde en az 25 işçi çalıştıran işyerleri %4, İspanya’da en az 50 işçi çalıştıran işyerleri %2, Güney Kore’de 300 üzeri işçi çalıştıran işyerleri için %2 oranında engelli çalıştırma kotası uygulanmaktadır (Kuddo, 2012: 72).

Türkiye’de ise engellilere yönelik kota uygulaması, ilk olarak 1967 yılında yürürlüğe giren Deniz İş Kanunu ile düzenlenmiştir. 1971 yılında kabul edilen 1475 sayılı İş Kanunu, 1967 yılındaki kota uygulaması ile ilgili düzenlemelerinin birçoğunu aynen benimsemiş ve 1972 yılında çıkarılan bir yönetmelikle kota sistemi uygulanabilir bir hale gelmiştir. 1475 sayılı İş Kanunu’nun 25.maddesinde, “İşverenler 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde %2 oranında engelli bireyleri mesleki, bedeni ve ruhi durumlarına uygun bir işte, aynı oranda eski hükümlüyü de mesleklerine uygun bir işte çalıştırmakla yükümlüdürler” hükmü yer almıştır. Daha sonra 1997 yılında yapılan bir düzenleme ile birlikte 01.01.1999 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere %2 olan oran %3’e çıkarılmıştır (Seyyar, 2015: 270).

2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı yeni İş Kanunu’nda engelli istihdamı konusunda yeniden düzenlemelere gidilmiştir. Kanun’un 30. maddesine göre; “İşverenler 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde her yılın Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda engelli ve eski hükümlü ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun ek 1.maddesinin b fıkrası uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi mesleki, bedeni ve ruhi durumlarına uygun

işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı %6’dır. Ancak engelliler için belirlenecek oran, toplam oranının yarısından az (%50) olamaz” şeklinde düzenlemeye gidilmiştir. 2008 yılında engellilerin istihdamına ilişkin olarak 4857 sayılı İş Kanunu’nun 30.maddesinde değişikliğe⁹ gidilmiş ve ilgili madde; “işverenler, 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde %3 engelli, kamu işyerlerinde ise %4 engelli ve %2 eski hükümlü işçiyi¹⁰ meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler.” şeklinde yeniden düzenlenmiştir (Orhan, 2013: 33).

Zorunlu çalıştırılacak engelli işçi sayısının tespitinde belirli veya belirsiz süreli iş sözleşmesine göre çalıştırılan tüm işçiler esas alınmaktadır. Kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanlar çalışma süreleri dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürülmekte ve işyerindeki tam süreli çalışan işçi sayısına ilave edilmektedir. İşyerinde kısmi süreli olarak çalıştırılan engelli işçi bulunması halinde bunlar da çalışma süreleri dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürülmekte ve toplam işçi sayısından düşürülmektedir. Oranın hesaplanmasında yarım kadar kesirler dikkate alınmamakta ve yarım dâhil daha fazla olan kesirler tama dönüştürülmektedir¹¹.

Aynı zamanda işyerlerindeki işçi sayısının tespitinde yer altı ve su altı işlerinde çalışanlar hesaba katılmamaktadır. İşyerinde çalıştırılan engelli işçiler ve özel güvenlik şirketleri ile kurumların kendi ihtiyacı için kurduğu güvenlik birimlerinde güvenlik elemanı olarak çalışan işçiler engelli işçi sayısının tespitinde dikkate alınmamaktadır.¹² Engelli bireylerin talebi halinde, işyerlerinde kısmi süreli çalışma yapan işveren tarafından engelli bireyler kısmi süreli iş sözleşmesiyle de istihdam edilebilmektedir. Dolayısıyla zorunlu çalıştırma yükümlülüğü, kısmi süreli çalıştırmayla da karşılanabilmektedir. Ancak kısmi süreli işçi sayısının tespiti, çalışma sürelerinin tam süreli çalışmaya dönüştürülmesiyle hesaplanmaktadır. Diğer taraftan aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı da, toplam işçi sayısına göre hesaplanmaktadır¹³.

⁹ 15.05.2008 tarihli ve 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 2.maddesi ile 4857 sayılı İş Kanunu’nun 30.maddesinde değişikliğe gidilmiştir.

¹⁰ 04.07.2012 tarihli ve 6353 sayılı Kanun’un 79. maddesiyle “eski hükümlü işçiyi” ibaresinden sonra gelmek üzere “veya 21.06.1927 tarihli ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu veya 16.06.1927 tarihli ve 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu kapsamına giren ve askerlik hizmetini yaparken 12.04.1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun 21. maddesinde sayılan terör olaylarının sebep ve tesiri sonucu malul sayılmayacak şekilde yaralananları” ibaresi eklenmiştir.

¹¹ 4857 sayılı İş Kanunu m.30; 27210 sayılı Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik m.11; Örneğin; 60 işçi çalıştıran bir işverenin ($60 \cdot 0.03 = 1,8$) 2 engelli işçi çalıştırma yükümlülüğü bulunurken, 80 işçi çalıştıran bir işverenin de ($80 \cdot 0.03 = 2,4$) 2 engelli işçi çalıştırma yükümlülüğü bulunmaktadır.

¹² Örneğin; 47 engelli olmayan ve 3 engelli işçiyi çalıştıran işverenin engelli işçi çalıştırma yükümlülüğü ancak 3 engelli olmayan işçinin daha istihdam edilmesiyle doğacaktır.

¹³ 4857 sayılı İş Kanunu m.30; 27210 sayılı Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik m.11; Örneğin; Türkiye’nin 7 ayrı ilinde 7 ayrı işyeri bulunan ve her birinde 40 işçi olmak üzere toplamda 280 işçi çalıştıran işverenin engelli işçi çalıştırma yükümlülüğü bulunmazken, aynı ilde iki farklı işyeri bulunan ve bu iş yerlerinde 40 işçi olmak üzere toplamda 80 işçi çalıştıran işverenin 2 engelli işçi çalıştırma yükümlülüğü bulunmaktadır.

Engelli işçi çalıştırma yükümlülüğüne uymayan işverenlere, çalıştırmadığı her engelli işçi ve çalıştırmadığı her ay için para cezası¹⁴ uygulanmaktadır. İşverenlerden tahsil edilen cezalar, engellilerin ve eski hükümlülerin kendi işini kurmaları, engellinin iş bulmasını sağlayacak destek teknolojileri, engellinin işe yerleştirilmesi, işe ve işyerine uyumunun sağlanması ve bu gibi projelerde kullanılmaktadır. İşverenler çalıştırmakla yükümlü oldukları engelli işçileri İŞKUR aracılığı ile sağlamaktadır. Ancak Kurumun aracılığı olmaksızın da engelli işçi işe alınabilmektedir. Bu durumda engelli işçiyi işe alan özel sektör işverenleri durumu en geç 15 işgünü içerisinde Kuruma bildirmeli ve tescil ettirmelidir. 14 yaşını doldurmuş ve en az %40 oranında engelli sağlık kurulu raporuna sahip olan engelliler İŞKUR'a engelli statüsünde kayıt olabilmektedir.

Tablo 5'te, İŞKUR'a 2007 ve 2016 yılları arasında kayıtlı olan ve başvuru yapan engelli işgücü, kamu ve özel sektör olmak üzere işe yerleştirilen toplam engellilerin cinsiyete göre dağılımı yer almaktadır. Tabloda görüldüğü üzere İŞKUR'a kayıtlı toplam engelli işgücü ile başvuru yapan engellilerin sayısının yıllar itibariyle artmasına rağmen işe yerleştirilen engellilerin sayısında düşüş yaşanmıştır. 2007 yılında kayıtlı olan engelli işgücü 63.946 iken 2016 yılında 98.962, 2007 yılında kuruma başvuru yapan engelli sayısı 36.397 iken 2016 yılında 79.321 olarak artış göstermiştir.

Tablo 5. İŞKUR'a Kayıtlı Engelli İşgücü, Başvuru ve İşe Yerleştirme

Yıllar		Kayıtlı İşgücü	Başvuru	İşe Yerleştirme		
				Kamu	Özel	Toplam
2007	Toplam	63.946	36.397	573	17.291	17.864
	Erkek	50.429	26.196	494	15.098	15.592
	Kadın	13.517	10.201	79	2.193	2.272
2008	Toplam	96.533	48.480	427	21.540	21.967
	Erkek	71.927	33.599	371	18.484	18.855
	Kadın	24.606	14.881	56	3.056	3.112
2009	Toplam	101.389	40.519	545	25.860	26.405
	Erkek	74.306	24.901	470	22.350	22.820
	Kadın	27.083	15.618	75	3.510	3.585
2010	Toplam	76.449	36.144	295	31.962	32.257
	Erkek	59.573	22.140	265	27.564	27.829
	Kadın	16.876	14.004	30	4.398	4.428
2011	Toplam	95.976	35.151	455	37.894	38.349
	Erkek	69.228	21.085	391	32.251	32.642
	Kadın	26.748	14.066	64	5.643	5.707
2012	Toplam	126.615	83.955	398	35.133	35.531
	Erkek	92.887	64.693	338	29.865	30.203
	Kadın	33.728	19.262	60	5.268	5.328
2013	Toplam	131.806	76.235	287	34.189	34.476
	Erkek	101.630	62.212	241	28.785	29.026
	Kadın	30.176	14.023	46	5.404	5.450
2014	Toplam	123.930	77.632	232	26.118	26.350
	Erkek	100.361	63.532	200	21.956	22.156
	Kadın	23.569	14.100	32	4.162	4.194
2015	Toplam	125.999	65.255	258	20.197	20.455
	Erkek	102.031	52.318	219	16.899	17.118
	Kadın	23.968	12.937	39	3.298	3.337
2016	Toplam	98.962	79.321	236	14.795	15.031
	Erkek	80.007	63.517	187	12.363	12.550
	Kadın	18.955	15.804	49	2.432	2.481

Kaynak: İŞKUR, 2008 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2009 s. 39; İŞKUR, Aylık İstatistik Bültenleri, (Çevrimiçi), <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/istatistikler>, 11.02.2017

¹⁴ 01.01.2017 tarihi itibariyle çalıştırılmayan her engelli ve çalıştırılmayan her ay için para cezası miktarı 2.295 TL'dir.

İŞKUR tarafından işe yerleştirilen engelli bireylerin sayısına bakıldığında ise 2007 yılında 17.864 iken 2016 yılında bu sayı azalarak 15.031’e kadar gerilemiştir. İşe yerleştirilen engellilerin sayısı 2007 yılından 2011 yılına kadar artış göstermiş ancak 2011 yılından sonra sürekli azalma eğilimine girmiştir. Bu durum özel sektörde işe yerleştirmeler arasında da kendini göstermektedir. 2016 yılında kamuda 256 ve özelde de 14.795 olmak üzere toplamda 15.031 engelli birey İŞKUR tarafından işe yerleştirilmiştir. Aynı zamanda tabloda kayıtlı işgücü, başvuru ve işe yerleştirmeler kapsamında kadın engellilerin erkek engellilere kıyasla çok daha düşük sayılarda yer aldığı görülmektedir.

İŞKUR tarafından işe yerleştirilenlerin sayıları, engelli olmayanlar ve engelliler olmak üzere Tablo 6’da yer almaktadır. Aynı zamanda engelli işe yerleştirmelerin toplam işe yerleştirmeler içerisindeki oranları da tabloda görülmektedir. 2007 yılında engelli işe yerleştirmelerin toplam işe yerleştirmeler içerisindeki oranı %16 iken bu oran 2010 yılına kadar artışını sürdürmüş ve 2009 yılında %22,3’e kadar yükselmiştir. 2010 yılı ile birlikte bu oran sürekli azalarak 2016 yılında %1,9’a kadar gerilemiştir.

Tablo 6. İŞKUR Tarafından Toplam İşe Yerleştirilenler İçerisinde Engellilerin Payı (%)

Yıllar		İşe Yerleştirme					
		Toplam Yerleştirme	Normal Yerleştirme	Engelli Yerleştirme		Eski Hükümlü ve TMY ¹⁵ Yerleştirme	
2007	Toplam	111.375	88.270	17.864	%16	5.241	%4,7
	Erkek	87.975	67.241	15.592	-	5.142	-
	Kadın	23.400	21.029	2.272	-	99	-
2008	Toplam	109.595	85.117	21.967	%20	2.511	%2,3
	Erkek	84.584	63.262	18.855	-	2.467	-
	Kadın	25.011	21.855	3.112	-	44	-
2009	Toplam	118.278	91.541	26.405	%22,3	332	%0,3
	Erkek	88.825	65.677	22.820	-	328	-
	Kadın	29.453	25.864	3.585	-	4	-
2010	Toplam	205.231	172.751	32.257	%15,7	223	%0,1
	Erkek	155.534	127.483	27.829	-	222	-
	Kadın	49.697	45.268	4.428	-	1	-
2011	Toplam	363.672	325.086	38.349	%10,5	237	%0,07
	Erkek	261.964	229.089	32.642	-	233	-
	Kadın	101.708	95.997	5.707	-	4	-
2012	Toplam	556.587	520.786	35.531	%6,4	270	%0,05
	Erkek	390.979	360.513	30.203	-	263	-
	Kadın	165.608	160.273	5.328	-	7	-
2013	Toplam	671.578	636.855	34.476	%5,1	247	%0,04
	Erkek	466.155	436.883	29.026	-	246	-
	Kadın	205.423	199.972	5.450	-	1	-
2014	Toplam	701.435	674.701	26.350	%3,8	384	%0,05
	Erkek	478.839	456.300	22.156	-	383	-
	Kadın	222.596	218.401	4.194	-	1	-
2015	Toplam	889.640	868.930	20.455	%2,3	255	%0,03
	Erkek	628.792	611.419	17.118	-	255	-
	Kadın	260.848	257.511	3.337	-	-	-
2016	Toplam	789.133	773.860	15.031	%1,9	242	%0,03
	Erkek	542.184	529.397	12.550	-	237	-
	Kadın	246.949	244.463	2.481	-	5	-

Kaynak: İŞKUR, 2008 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2009 s. 39; İŞKUR, Aylık İstatistik Bültenleri, (Çevrimiçi), <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/istatistikler>, 11.02.2017

¹⁵ Terörle Mücadele Kanunu kapsamında malul sayılmayacak şekilde yaralananlar (Terörle Mücadelede Yaralananlar-TMY).

Tablo 7’de engelli çalıştırmakla yükümlü işyeri sayısı ve bu işyerlerinde işverenlerin çalıştırmakla yükümlü oldukları engelli sayısı, çalışan engelli sayısı, engelli açık kontenjan sayısı ve kontenjan fazlası sayısı yer almaktadır. 2011 yılında engelli çalıştırmakla yükümlü işyeri sayısı kamuda 1.004 iken 2016 yılında özelleştirmelerin etkisiyle azalarak 806’ya kadar gerilemiştir. Özel işyeri sayıları ise 2011 yılında 15.118 iken 2016 yılında artış göstererek 18.332’ye kadar yükselmiştir. 2011 yılında kamuda çalışan engelli işçi sayısı 12.347 iken 2016 yılında bu sayı azalarak 10.822 işçiye kadar gerilemiş aynı yıllarda özelde çalışan engelli işçi sayısı ise 71.088’den artarak 92.413 işçiye ulaşmıştır.

Tablo 7. Çalışan Engelli Sayısı ve Kontenjanları (2011-2015)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Engelli Çalıştırmakla Yükümlü 50+ İşyeri Sayısı	Kamu	1.004	979	890	809	844	806
	Özel	15.118	16.980	17.596	17.773	17.144	18.332
	Toplam	16.122	17.959	18.486	18.582	17.988	19.138
Çalıştırmakla Yükümlü Olduğu Engelli Sayısı	Kamu	10.496	10.246	9.514	8.417	8.432	8.206
	Özel	86.607	97.322	97.689	101.823	99.262	104.966
	Toplam	97.103	107.568	107.203	110.240	107.694	113.172
Engelli Çalışan Sayısı	Kamu	12.347	12.358	11.804	10.422	10.696	10.822
	Özel	71.088	77.547	80.434	84.706	84.370	92.413
	Toplam	83.435	89.905	92.238	95.128	95.066	103.235
Engelli Açık Kontenjan Sayısı	Kamu	1.164	931	700	712	472	387
	Özel	20.789	25.250	23.075	23.637	22.037	20.336
	Toplam	21.953	26.181	23.775	24.349	22.509	20.723
Engelli Kontenjan Fazlası Sayısı	Kamu	3.015	3.043	2.990	2.717	2.736	3.003
	Özel	5.270	5.475	5.820	6.520	7.145	7.783
	Toplam	8.285	8.518	8.810	9.237	9.881	10.786

Kaynak: İŞKUR, (Çevrimiçi) <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/istatistikler>, 11.02.2017

Özel sektörde yıllar itibariyle istihdam edilen engelli işçi sayısı artış göstermesine hatta engelli kontenjan fazlası engelli işçi istihdam edilmesine rağmen halen daha hem özel sektörde (20.336 kişi) hem de kamu sektöründe (387 kişi) açık kontenjan bulunmaktadır. Diğer yandan engelli bireylerin devlet memuru olarak istihdamları ise Devlet Personel Başkanlığı koordinasyonunda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 53. maddesine göre; kamu kurum ve kuruluşları, toplam dolu kadro sayısının %3’ü oranında engelli memur istihdam etmekle yükümlüdür.

Tablo 8’de 2002 ile 2017 (Ekim) yılları arasında memur olarak istihdam edilen engelli sayıları görülmektedir. Tabloya bakıldığında istihdam edilen engelli memurların sayıları 2002 yılından 2017 yılı Ekim ayına kadar sürekli artış göstermiştir. 2002 yılında 5.777 engelli memur istihdamda yer alırken 2017 Ekim ayında bu sayı 49.873’e kadar ulaşmıştır.

Ancak engelli memur sayısında sürekli artış yaşanmasına rağmen halen daha kamuda çok sayıda açık kontenjan bulunmaktadır. Özellikle 1475 sayılı eski İş Kanunu’nda kamu kurum ve kuruluşlarının engelli istihdam etmedikleri takdirde cezadan muaf olmalarına yönelik düzenleme (m.25) mevcut iken, bu muafiyet 4857 sayılı yeni İş Kanunu’nda yapılan düzenleme (m.30) ile kaldırılmıştır. Buna rağmen kamu kurum ve kuruluşları engelli istihdamı konusunda özel sektöre örnek teşkil etmesi gerekirken halen daha istenilen seviyeye çıkılamamıştır.

Tablo 8. *Engelli Memur Sayıları (2002-2017)*

Yıllar	Engelli Memur Sayısı
2017 (Ekim)	49.873
2016	43.151
2015	40.655
2014	34.078
2013	32.787
2012	27.314
2011	20.829
2010	18.787
2009	10.357
2008	9.966
2007	9.193
2006	8.915
2005	8.717
2004	8.717
2003	6.727
2002	5.777

Kaynak: EYH Genel Müdürlüğü, 2017: 3

2017 Ekim ayı itibariyle kamuda memur olarak istihdam edilmesi gereken engelli birey sayısı 62.244 iken istihdam edilen engelli birey sayısı 49.873 ve açık engelli memur kontenjanı ise 13.441’dir. Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığı 28.699 engelli bireyi memur kadrosunda istihdam etmesi gerekirken 20.955 engelli istihdam etmiş ve istihdam etmesi gereken 7.744 açık engelli memur kontenjanı bulunmaktadır. Aynı şekilde Diyanet İşleri Başkanlığının 1.742, Adalet Bakanlığının 1014, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığının 537, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının 482, Emniyet Genel Müdürlüğünün 321, Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 245, Sağlık Bakanlığının 191, Genelkurmay Başkanlığının 128 açık engelli memur kontenjanı bulunmaktadır (DPB, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/engelli-personel-ve-omss-istatistikleri>).

IV- Türkiye’de Engellilerin İstihdamına İlişkin Sorunlar ve Öneriler

Türkiye’de çalışma hakkı Anayasa’da yer almış, ayrıca Anayasa’nın 50.maddesinde bedeni ve ruhi yetersizliği olanların çalışma şartları bakımından özel olarak korunacağı

belirtilmiştir. Dolayısıyla engellilerin çalışma hayatına girebilmelerine yönelik çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ve uygulamaya geçirilmiştir. Ancak Türkiye'deki engelli bireylerin istihdam oranlarındaki düşüklük, kota sistemi içerisinde hem kamuda hem de özel sektördeki açık kontenjan sayıları ve sistemdeki eksiklikler, diğer istihdam yöntemlerine ilişkin uygulamalardaki yetersizlikler (korunmalı işyerleri, teşvik, girişimcilik...) dikkate alındığında engellilerin istihdamında önemli sorunların olduğu görülmektedir.

Türkiye'de engellilerin istihdam yöntemleri incelendiğinde, engelli istihdamını arttırmak amacıyla kota sisteminin diğer yöntemlere kıyasla daha çok tercih edildiği görülmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30.maddesinde yer verilen düzenlemeye göre; işverenler, 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde %3 engelli, kamu işyerlerinde ise %4 engelli ve %2 eski hükümlü veya terörle mücadelede yaralananları meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlü tutulmuşlardır. Bu madde, 2008 yılında 5763 sayılı Kanun ile birlikte bu şekilde değiştirilmiştir. İlgili maddede değişikliğe gidilmeden önce kamu ve özel işyeri ayrımı yapılmaksızın işverenlerin %6 oranında engelli, eski hükümlü ve terör mağduru istihdam etme zorunluluğu vardı ve engelli istihdamının bu oranının yarısından az olamayacağı şeklinde düzenlemişti. Dolayısıyla engellilerin istihdamı, yapılan değişiklikte birlikte hem kamu ve özel işyeri ayrımı hem de oranının düşürülmesi kapsamında olumsuz etkilenmiştir.

Ayrıca 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30.maddesinde yer alan düzenlemede, aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin çalıştırmakla yükümlü olduğu engelli işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanacağı hükmüne yer verilmiştir. Buna göre aynı ildeki iki işyerinde 30'ar işçiden toplam 60 işçi çalıştıran işverenin 2 engelli işçi çalıştırma zorunluluğu varken, her biri farklı illerde olmak üzere 10 işyeri bulunan ve her birinde 30'ar işçi olmak üzere toplamda 300 işçi çalıştıran işverenin engelli işçi çalıştırma zorunluluğu bulunmamaktadır.

Türkiye'de kota sistemine ilişkin en önemli sorunlardan bir tanesi de 50 ve üzeri işçi çalışan işyerlerinin kapsama alınmasıdır. İşgücü piyasasının özürsüzler açısından analiz raporuna göre; engelli çalışanı bulunmayan işyerlerinin engelli çalıştırmama gerekçeleri içerisinde kota altında çalışan sayısına sahip olmanın %48 ile en önemli gerekçe olduğu belirtilmektedir (Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2011: 108). Aynı raporda işyeri büyüklüğüne göre engelli istihdamı verileri; 49 ve altında işçi çalıştıran işyerlerinde %21,3 iken, 50-199 arası işçi çalıştıran işyerlerinde %78,8 ve 200 ve üzeri işçi çalıştıran işyerlerinde ise %93,3 olarak belirtilmiştir (Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2011: 72). Dolayısıyla 49 ve 50 çalışana sahip işyerleri arasındaki fark engelli istihdamı açısından çok fazladır. Bu durum 49 ve altında işçi çalıştıran işverenleri kota kapsamına girmekten kaçınmak için bir veya birkaç işçi daha çalıştırmaktan alıkoymakta ya da kaçak işçi çalıştırmaya itmektedir.

Diğer yandan Türkiye'de 2015 yılı itibariyle Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) kayıtlı 1.740.187 işyeri bulunmakta ve bu işyerlerinin %97,9'u (1.704.177) 1-49 işçi çalıştıran işyerlerinden oluşmaktadır. Aynı zamanda SGK'ya kayıtlı toplam çalışan sayısı ise

13.999.398 kişidir ve bunların %58,9’u ise (8.249.992) 1-49 işçi çalıştıran işyerlerinde çalışmaktadır (SGK, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik>). Dolayısıyla engellilerin istihdamını sağlamayı hedefleyen kota düzenlemesi, işyerlerin yaklaşık %98’ine engelli istihdamı zorunluluğu getirmemektedir. Diğer bir ifadeyle mevcut kota düzenlemesi, SGK’ya kayıtlı çalışanın yaklaşık %59’unu istihdam eden 1-49 çalışanı bulunan işyerlerine engelli istihdamını zorunlu tutmamaktadır.

Ayrıca 50 ve üzeri işçi çalıştıran işyerleri, genelde büyük şehirlerde ve özellikle sanayinin gelişmiş olduğu merkezlerde yoğunlaşmaktadır. Buna karşılık, kırsal bölgelerde ve az gelişmiş şehirlerde 50 ve üzeri işçi çalıştıran işyerleri sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla bu yerlerde yaşayan engellilerin istihdamı sağlanamamaktadır (Özürülüler Şurası, 1999: 118). Günümüzde hizmetler sektörünün istihdam içindeki payının ağırlığı ve bu sektörde klasik çalışma yöntemlerine kıyasla daha çok esnek çalışma modellerinin tercih edilmesi, sektör içerisindeki 50 ve üzeri işçi çalıştıran işyerlerinin sayısını azaltmakta ve engellilerin istihdamını zorlaştırmaktadır.

Engelli işçi çalıştırma zorunluluğu bulunmayan işyerlerine devlet tarafından sağlanan teşviklerle engelli istihdamı cazip hale getirilmeye çalışılmakta ancak bu teşvikler sadece işveren sigorta primine ait teşvikle sınırlı kalmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 30.maddesine göre; hem engelli çalıştırma zorunluluğu bulunan hem de engelli çalıştırma zorunluluğu bulunmayan ya da kontenjan fazlası engelli çalıştıran işverenlerin çalıştırdıkları her bir engelli için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamı devlet tarafından karşılanmaktadır. Diğer yandan zihinsel ve ruhsal engellilerin istihdamını sağlayan korumalı işyerlerinin kurulmasını teşvik etmek amacıyla devlet tarafından, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun 89.maddesiyle gelir ve kurumlar vergisinde indirimle gidilmesi, 4857 sayılı İş Kanunu’nun ek 1.maddesiyle ücretlerin belirli bir kısmının karşılanması, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 49.maddesiyle işsizlik sigortası işveren payının ve 4857 sayılı İş Kanunu’nun 30.maddesiyle sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamının Hazine tarafından karşılanması, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun mükerrer 44. maddesiyle çevre temizlik vergisinden muafiyet şeklinde çeşitli teşvikler sunulmaktadır.

Engellilerin istihdamını zorlaştıran bir diğer sorun da temel ve mesleki eğitim olanaklarının yeterli olmaması ve mevcut olanaklardan yeteri kadar yararlanamamalarıdır. İşgücü piyasasının özürülüler açısından analiz raporuna göre; işverenlerin engelli istihdam etmeme gerekçeleri içerisinde en yüksek oranlar %31,6 ile işe-sektöre uygun engelli bulunamaması ve %19,2 ile vasıflı, mesleki eğitilmiş ve kalifiyeli engellinin bulunamaması olarak belirtilmektedir (Özürülü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2011: 85). Tablo 9’da 2002 yılında yapılan engelliler araştırmasına göre engelli bireylerin eğitim durumları verilmektedir. Tabloya bakıldığında engelli bireylerin sadece %9,32’sinin lise ve daha üstü bir eğitime sahip olduğu görülmektedir. Diğer yandan kadınlarda erkeklere kıyasla lise ve üstü eğitime sahip olanların oranı %5,42 ile daha düşük, kırsal alanda ise %4,53 ile kente göre çok daha düşüktür.

Tablo 9. Türkiye’de Engellilerin¹⁶ Eğitim Durumu

	Toplam	Kent	Kır	Erkek	Kadın
Okuma-Yazma Bilmeyen	36,37	27,40	45,36	25,75	51,26
Okuma-Yazma Bilen Fakat Bir Okul Bitirmeyen	7,69	6,85	8,54	7,95	7,32
İlkokul	40,97	42,75	39,17	47,21	32,22
Ortaokul veya Dengi Meslek Okulları	5,64	8,00	3,31	6,98	3,78
Lise veya Dengi Meslek Okulları	6,90	10,92	3,16	8,98	3,97
Yükseköğretim	2,42	4,36	0,47	3,10	1,45

Kaynak: DİE. 2009: 11

Engellilere yönelik İŞKUR tarafından düzenlenen mesleki eğitim kursları ve katılımcı sayıları Tablo 10’da verilmektedir. Kadınlara oranla erkeklerin bu kurslardan daha fazla yararlandıkları ve düzenlenen kurs sayısı ile kurslara katılımın da 2012 yılına kadar genel itibariyle arttığı, bu yıldan sonra ise azalmaya başladığı görülmektedir. 2003 yılında düzenlenen kurs sayısı 23 ve bu kurslara toplam katılım sayısı 231 kişi iken 2016 yılındaki kurs sayısı 143, toplam katılım sayısı ise 1.360 kişi olarak gerçekleşmiştir. Ancak hem kurs sayıları hem de katılımcı sayıları özellikle kadın engellilerin kurslara katılımı, engellilerin mesleki eğitimi açısından yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla, engellilerin eğitiminin önündeki engellerin kaldırılması hem engelli bireylerin istihdamının artırılması hem de işverenlerin engelli istihdam etmekle ilgili çekincelerin azaltılması açısından önemlidir.

Tablo 10. Engellilere Yönelik Mesleki Eğitim Kurs ve Katılımcı Sayısı

Yıllar	Kurs Sayısı	Katılımcı Sayısı		Toplam
		Erkek	Kadın	
2003	23	-	-	231
2004	20	-	-	288
2005	42	-	-	1.710
2006	94	1.899	1.148	3.047
2007	135	1.231	855	2.086
2008	273	2.166	1.416	3.582
2009	220	1.714	905	2.619
2010	351	2.252	1.386	3.638
2011	434	2.648	1.592	4.240
2012	574	3.753	2.519	6.272
2013	506	3.326	2.147	5.473
2014	184	1.064	772	1.836
2015	269	1.570	1.242	2.812
2016	143	802	558	1.360

Kaynak: İŞKUR, 3.Genel Kurul Raporu, 2005: 38; İŞKUR, Aylık İstatistik Bültenleri, <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/istatistikler>, 25.02.2017

¹⁶ Ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelliler

Engelli bireylerin istihdamına ilişkin sorunların giderilmesi ve istihdamlarının artırılmasına yönelik farklı öneriler ve projeler geliştirilebilir. Dolayısıyla uygulanabilir çözüm önerilerinden bazıları şunlardır;

- Özellikle mevcut kota sistemine göre kamu ve özel işyerlerindeki açık kontenjanların ivedilikle doldurulması gerekmektedir. Devletin, zorunlu istihdam yöntemi olan kota yükümlülüğünü eksiksiz bir şekilde yerine getirmesi ve özel sektöre örnek olması gerekirken kamuda 13.917 açık engelli memur kontenjanı mevcuttur. Özel sektörde ise engelli açık kontenjanı 20.336’dır.

- 4857 sayılı İş Kanunu’nun 30.maddesinde yer alan, “aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin çalıştırmakla yükümlü olduğu engelli işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır” hükmüne aynı il sınırları ifadesinden sonra “ya da farklı illerde” ifadesi getirilerek, farklı illerde 50 işçiden az işçi çalıştıran ve birden fazla işyeri bulunan işverenlere de engelli istihdamı zorunluluğu getirilerek istihdam artışı sağlanacaktır.

- Kota sistemi kapsamında belirlenen 50 ve üzeri işçi sayısı Türkiye’de ki işyerlerinin sadece %2’sini kapsamakta %98’ini ise kapsamamaktadır. Dolayısıyla kanunda belirlenen işçi sayısı tüm işyerlerini kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Örneğin; 15-35 çalışanı olan işyerlerine 1 engelli, 36-50 çalışanı olan işyerlerine 2 engelli ve 50 işçinin üzerinde çalışanı olan işyerlerine %6 oranında engelli çalıştırma zorunluluğu getirilebilir. Ya da 50 ve üzeri işçi sayısı her bölge veya il için farklı aralıklarda oluşturulabilir. Örneğin; sanayinin yoğunlaştığı bölgelerde daha yüksek işçi sayısı, sanayinin nispeten sınırlı olduğu bölgelerde daha düşük bir işçi sayısı belirlenebilir. Özellikle bu sayının az gelişmiş bölgelerde ve kırsal alanlarda azaltılması bu yerlerde yaşayan engellilerin istihdam edilme şanslarını arttıracaktır.

- Türkiye’de engellilerin istihdamına yönelik uygulanan teşvik sistemi geliştirilmeli ve çeşitlendirilmelidir. Teşvikler daha çok 50 işçinin altında çalışanı olan yani engelli istihdamı zorunluluğu bulunmayan işyerlerine yönelik değildir. Özellikle işveren sigorta priminin devlet tarafından karşılanmasının yanı sıra, işyerlerinin engelli bireylerin çalışmasına uygun hale getirilmesi için yapılması gereken değişikliklerin devlet tarafından desteklenmesi, işyerlerinde engelli bireylere özel araç, gereç ve donanımın vergiden muaf tutulması, çalışan engelli bireylere yönelik verilecek mesleki eğitimlerin devlet tarafından desteklenmesi, çeşitli vergi indirimleri ve enerji maliyetlerinin düşürülmesi engelli istihdamını arttıracaktır.

- Engelli istihdam zorunluluğu bulunmasına rağmen engelli istihdam etmek istemeyen işverenlere yönelik mevcut yasal düzenlemede yer alan ceza uygulamasının daha caydırıcı ve etkin bir şekilde olması gerekmektedir. Örneğin; kota kapsamında olmakla birlikte engelli istihdam etmek istemeyen işverenlerin, korumalı işyerlerinin ya da kooperatiflerin oluşturulmasına finansal destek sağlaması, işverenlere bu işyerlerinden zorunlu ürün veya hizmet alımı uygulamasının getirilmesi, engellilere staj imkânının sunulması gibi yaptırımlar ceza uygulamasının daha caydırıcı ve etkin olmasını sağlayacaktır. Aynı zamanda kota kapsamında bulunan işyerlerine yönelik düzenli olarak yapılacak denetimler de ceza uygulamasının etkinliğini arttıracaktır.

- Engellilerin istihdamında kota sisteminin haricinde diğer yöntemlerden olan korumalı işyerleri, kişisel çalışma, kooperatif çalışma, evde çalışma yöntemleri teşvik edilmeli ve artırılmalıdır. Engellilerin bir araya gelerek iş kooperatiflerinin oluşturulmasına yönelik çeşitli teşviklerin devlet tarafından sağlanması ve kendi işyerlerini kurabilmelerine yönelik teşviklerin artırılması gerekmektedir. Özellikle zihinsel ve ruhsal engellilerin istihdamını sağlayan korumalı işyerlerinin artırılmasına yönelik olarak devlet, korumalı işyeri açacak belediyelerin yanında gerçek veya tüzel kişilere yatırım maliyetlerinin belirli bir oranını karşılamak üzere destek sağlamalıdır. Aynı zamanda bu işyerlerinde üretilen malların piyasaya dönük olması, teşhiri ve tanıtılması konusunda da destek verilmelidir.

- Engelli istihdamını arttırabilmek ve işverenlerin engelli istihdamı konusundaki çekincelerini ortadan kaldırabilmek için engelli bireylerin daha iyi eğitim olanaklarına kavuşturulması, engelli nüfusun temel ve mesleki eğitim düzeyinin artırılması gerekmektedir. Bu konuda İŞKUR ve MEB'e önemli görevler düşmektedir. Özellikle İŞKUR'un, mesleki eğitim kurslarının sayısını ve etkinliğini arttırabilmesi noktasında işverenler ve engelli bireylerle işbirliğini ve iletişimi düzenli ve kararlı bir şekilde sağlamalıdır. Ayrıca engelli bireylerin temel eğitim almalarının önündeki engellerin kaldırılması da önemli bir husustur. Engellilerin kolayca erişebileceği ve eğitim alabileceği ilkokul, ortaokul ve liseler ile bu konuda uzman öğretmenlerin sayısının artırılması gerekmektedir.

SONUÇ

Dünya genelinde beş milyardan fazla insanın bir tür engellilik ile yaşadığı tahmin edilmektedir. Türkiye'de ise 2002 ve 2011 yıllarında yapılan araştırmalarda engelli bireylerin sayısının beş milyonu geçtiği hatta süregen hastalığa sahip olanlarla birlikte bu sayının on bir milyonu aştığı söylenebilir. Gün geçtikçe engelli bireylerin sayısının git gide artış göstermesi engellilere yönelik düzenlenen ve düzenlenecek olan sosyal politikalara da önem kazandırmaktadır. Bu politikaların başında ise özellikle engellilerin en büyük sorunlarından biri olan istihdam sorununa yönelik politikalar gelmektedir. Ancak, gerek toplumsal önyargılar gerekse uygulama politikalarındaki bazı eksiklikler sonucunda engellilerin istihdamı büyük ölçüde yetersiz kalmaktadır.

Engelli bireylerin insan onuruna yaraşır bir şekilde kimseye muhtaç olmadan bağımsız bir şekilde yaşayabilmelerini ve önyargılardan uzak bir şekilde toplumla bütünleşmelerini sağlayabilmek için çalışma hayatı içerisinde yer almaları gerekmektedir. Zira sosyal devlet ilkesini benimseyen ülkeler, tüm vatandaşlarına insan onuruna yaraşır, adil ve yeterli bir yaşam düzeyi temin etmekle yükümlüdür. Bu anlamda devlet, engellilerin korunması, toplumun içinde herkesle birlikte ve toplumsal yaşamın ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel ve kamusal olmak üzere tüm alanlarında aktif olarak yer alması, ekonomik kalkınmanın nimetlerinden toplumdaki diğer bireylerle birlikte eşit bir şekilde yararlandırılması görevini sosyal devlet ilkesi gereğince yerine getirmelidir.

Bu kapsamda Türkiye'de, özellikle engellilerin istihdamında en kolay ve en yaygın yöntem olarak kullanılan kota sisteminin kapsama alınan işyerleri açısından yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Engelli istihdam zorunluluğu bulunmayan ve kontenjan fazlası engelli istihdam eden işyerlerine verilecek teşvikler arttırılmalı ve

çeşitlendirilmelidir. Özellikle işgücü piyasasında diğer engellilere kıyasla istihdam edilmeleri daha zor olan ruhsal ve zihinsel engellilerin istihdamını sağlayan korumalı işyerlerinin sayısı artırılmalı ve desteklenmelidir. Diğer yandan başkasının sürekli bakımına muhtaç engellilerin istihdamı noktasında ev dışına çıkamayan engellilerin istihdamını arttırabilecek evde çalışma imkânları geliştirilmelidir. Aynı zamanda engelli bireylerin meslek sahibi olmaları ya da mesleklerini günün değişen koşullarına uygun olarak geliştirmeleri ve çalışma hayatı içerisinde daha fazla yer almaları açısından temel ve mesleki eğitim imkânları arttırılmalı ve eğitim almalarının önündeki engeller kaldırılmalıdır.

Kaynakça

- Altan, Ö. Z. (1976). *Sakatlar ve Türkiye’de Çalışma Sorunları*. Eskişehir: İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları. No: 146/90.
- Altan, Ö. Z. (2004). *Sosyal Politika Dersleri*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları. No: 1592.
- Altan, Ö. Z. (2007). *Sosyal Politika*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları. No: 900.
- Çiftçi, A. (2013). Engellilere Yönelik İstihdam Uygulamaları. *İstihdamda 3İ Dergisi*. 9. 36-41.
- DISABLED WORLD (Çevrimiçi) [<https://www.disabled-world.com/disability/statistics/>]. (Erişim: 11.02.2017).
- DİE (2009). *2002 Türkiye Özürlüler Araştırması*. Ankara. Yayın No: 2913.
- DPB (Çevrimiçi) [<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/engelli-personel-ve-omss-istatistikleri>]. (Erişim: 01.12.2017).
- EUROSTAT (Çevrimiçi) [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=h1th_dlm010&lang=en]. (Erişim: 11.02.2017).
- EUROSTAT (Çevrimiçi) [<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>]. (Erişim: 11.02.2017).
- EYH Genel Müdürlüğü (2017). *Engelli ve Yaşlı Bireylere İlişkin İstatistik Bilgiler*. Ankara.
- Gökmen, H. (2013). Korumalı İşyerleri ve İstihdam. *İstihdamda 3İ Dergisi*. 9. 56-57.
- Hacettepe Üniversitesi Engelliler Uygulama ve Araştırma Merkezi. [<http://www.engelsiz.hacettepe.edu.tr/belge/ozida.pdf>]. (Erişim: 11.02.2017).
- İŞKUR (Çevrimiçi) [<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/kendiisinikurmadestegi.aspx>]. (Erişim: 13.02.2017).
- İŞKUR Aylık İstatistik Bültenleri. (Çevrimiçi) [<http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler>]. (Erişim: 11.02.2017).
- İŞKUR (2016). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.
- İŞKUR (2015). *2015 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.
- İŞKUR (2008). *2008 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.
- İŞKUR (2005). *3. Genel Kurul Raporu*. Ankara.
- Kuddo, A. (2012). *Public Employment Services and Activation Policies*. The World Bank. Social Protection and Labor. Discussion Paper. No: 1215.
- Kutal, G. (1993). *Sakatların Ekonomik Hayata Katılması*. İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Güncel Sorunları. Ankara: Kamu-İş Sendikası Yayını.
- Orhan, S. (2013). *Türkiye’de Özürlü Dostu İstihdam Politikaları (Durum Analizi ve Öneriler)*. ÇSGB. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Yayınları. Ankara. No: 35.
- Öz, C. S. ve Orhan, S. (2013). Engelli İstihdam Yöntemleri Üzerine. *İstihdamda 3İ Dergisi*. 9. 52-55.

Özürllüer Şurası (1999). Çağdaş Toplum Yaşam ve Özürllüer Komisyon Raporları. Başbakanlık Özürllüer İdaresi Başkanlığı. I. Özürllüer Şurası. Ankara.

Özürllü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü (2011). *İşgücü Piyasasının Engelliler Açısından Analizi*. Ankara. T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. Özürllü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yayınları.

Seyyar, A. (2015). *Dünya'da ve Türkiye'de Engelli Dostu Sosyal Politikalar*. İstanbul. Rağbet Yayınları.

SGK (Çevrimiçi) [<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik>]. (Erişim: 17.02.2017).

Shima, I. vd., (2008). *The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25*. European Centre for Social Welfare Policy and Research. European Centre Policy Brief. 1.18.

TÜİK (2011). Özürllülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması 2010. Ankara. Yayın No: 3636.

TÜİK (2013). *2011 Nüfus ve Konut Araştırması*. Ankara. Yayın No: 4030.

TÜİK (Çevrimiçi) [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1017]. (Erişim: 11.02.2017).

TÜİK (Çevrimiçi) [<http://www.tuik.gov.tr>]. (Erişim: 11.02.2017).

WHO (1980). *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*. Geneva

WHO WB (2011). *World Report In Disability*. Geneva. Publications of the World Health Organization Whyte ve Ingstad. *Disability and Culture: An Overview*. (Çevrimiçi) [<http://www.luc.edu/faculty/twren/phil389&elpl423/d&c.htm>]. (Erişim: 11.02.2017).

İş Kazalarını Konu Alan İş Güvenliği Reklamlarında Duygusal Çekiciliklerin Kullanımı: Avustralya ve Singapur İş Güvenliği Reklamları Üzerine İnceleme

Geliş Tarihi/Received: 20.06.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 09.10.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 153-172
Pages: 153-172
DOI: 10.32331/sgd.493020

The Use of Emotional Appeals in Occupational Safety Advertising Regarding Work Accident: An Examination on Canada and Singapore Occupational Safety Advertising

Murat ARPA*
Caner ÇAKI**

ÖZ

Son yıllarda iş güvenliği kavramının dünyada önem kazanması, iş kazalarını konu alan kamu spotu reklamlarının sayısının da artmasına yol açmıştır. Bu reklamlarda işveren ve çalışanların kazalara karşı önlem almasını sağlamak için duygu çekiciliklerinden (korku, mizah, hüzn vb.) sıklıkla yararlanıldığı görülmektedir. Bu çalışmada, Avustralya ve Singapur'da iş kazalarını konu alan iş güvenliği reklamları, reklamlarda kullanılan duygu çekicilikleri boyutunda incelenmiştir. Çalışma kapsamında son dönemde Avustralya'da kullanılan üç iş güvenliği reklamı (Yaralı Yüz, Yaralı Kol, Yaralı Vücut) ile Singapur'da kullanılan üç iş güvenliği reklamı (Çukur, Konteynır, İnşaat İskelesi) nitel araştırma yöntemleri içerisinde yer alan göstergebilimsel analize tabi tutularak ele alındı. Reklamlar, Fransız Dil Bilimci Roland Barthes'ın düzenlem ve yananlam boyutunda analiz edilerek, reklamlarda verilmek istenen duygu çekicilikleri ortaya konulmaya çalışıldı. Elde edilen bulgularda, çalışanların iş kazalarına yönelik gerekli önlemleri alması için Avustralya iş güvenliği reklamlarında korku çekiciliği, Singapur iş güvenliği reklamlarında ise mizah çekiciliği kavramından yararlanıldığı ortaya çıkarıldı.

Anahtar Sözcükler: İş kazası, iş güvenliği, reklam, korku çekiciliği, mizah çekiciliği

ABSTRACT

In recent years, the importance of the occupational safety concept in the world has led to an increase in the number of public spot advertisements regarding occupational accidents. Emotional appeal (fear, humor, sadness, etc.) in the advertising discipline has been often used in public spot advertisements to ensure that employers and employees should take preventive measures against accidents. In this study, occupational security ads regarding work accidents in Australia and Singapore were analyzed in terms of emotional appeals used in advertisements. Three work security ads (Pits, Containers, Construction Scaffold) recently used in Singapore and three recent occupational security ads (Wounded Face, Wounded Arm, Wounded Body) were analyzed in the method of semiotic analysis in qualitative research methods in the light of the notions of French Language Scientist Roland Barthes' denotation and connotation. In the findings, it was found that Australian occupational security ads were used in fear, while Singapore occupational security ads were used in humor appeal for employees to take necessary precautions to work accidents.

Keywords: Work accident, occupational security, advertisement, fear appeal, humor appeal

Önerilen atıf şekli: Arpa, M. & Çakı, C. (2018). İş Kazalarını Konu Alan İş Güvenliği Reklamlarında Duygusal Çekiciliklerin Kullanımı: Avustralya ve Singapur İş Güvenliği Reklamları Üzerine İnceleme. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 153-172

* Öğr. Gör., İnönü Üniversitesi, Adalet Meslek Yüksekokulu, Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Bölümü, murat.arpa@inonu.edu.tr

** Arş.Gör., İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İletişim Bilimleri (YI) (Fırat Ortak) Bölümü, caner.caki@inonu.edu.tr

GİRİŞ

Dünyanın farklı bölgelerinde meydana gelen iş kazalarından dolayı her yıl binlerce çalışan hayatını kaybetmekte, kurumlar büyük maddi ve manevi kayıplara uğramaktadır. Bu süreçte iş kazalarını önlemek amacıyla, son yıllarda pek çok ülkede iş güvenliğinin önemini arttırmaya yönelik faaliyetlere yönelinmiştir. Bu amaçla ülkeler, iş kazalarını konu alan iş güvenliği kamu spotu reklamlarından yararlanmaktadır. Bu reklamlarda işveren ve çalışanların kazalara karşı önlem almasını sağlamak için duygu çekiciliklerinden (korku, mizah, hüznün vb.) sıklıkla yararlanıldığı görülmektedir. Reklamlarda duygusal çekiciliklerin iş güvenliğinin önemini vurgulamak amacıyla nasıl ve ne yönde kullanıldığını ortaya koymak, reklamların iş kazalarını önlemedeki rolünü açıklaması bakımından önem taşımaktadır.

Bu çalışmada son dönemde Avustralya’da ve Singapur’da kullanılan iş güvenliği reklamları nitel araştırma yöntemleri içerisinde yer alan göstergebilimsel analize tabi tutularak ele alındı. Reklamlar, Fransız Dil Bilimci Roland Barthes’in düzenlem ve yananlam boyutunda analiz edilerek, reklamlarda verilmek istenen duygu çekicilikleri ortaya konulmaya çalışıldı. Alanda duygu çekiciliklerinin reklamlarda kullanımını inceleyen pek çok farklı çalışmaya rastlanılmaktadır. Bunlar içerisinde; Gülada (2018), “Korku Çekiciliği Kavramının Trafik Kazalarını Konu Alan Kamu Spotu Reklamlarında Kullanımı” adlı çalışmada trafik kazalarını önlemek amacıyla hazırlanan kamu spotu reklamlarında korku çekiciliği kavramının nasıl ve ne yönde kullanıldığını araştırmıştır. Elde edilen bulgularda, kamu spotu reklamlarında sürücülerin başlarına gelebilecek kazalar gösterilerek korku unsurunun oluşturulmaya çalışıldığı ortaya çıkarılmıştır.

Çakı (2018), “Weimar Cumhuriyeti’nde Bolşevizm’in Korku Çekiciliği Bağlamında Alman Propaganda Posterlerinde Kullanımı” adlı çalışmada propaganda disiplini içerisinde korku çekiciliği kavramının nasıl kullanıldığını, Weimar Cumhuriyeti’nde Bolşevizm karşıtı propaganda faaliyetleri üzerinden ortaya koymaya çalışmıştır. Çalışmada, Bolşevizm’in Almanya’yı yıkıma sürükleyeceği vurgusu üzerinden korku çekiciliğinin inşa edilmeye çalışıldığı ortaya çıkarılmıştır.

Balcı (2007), “Negatif Siyasal Reklâmlarda İkna Edici Mesaj Stratejisi Olarak Korku Çekiciliği Kullanımı” adlı çalışmada Türk siyasi partilerinin siyasal reklamlarında korku çekiciliğini ne yönde kullandıklarını araştırmıştır. Çalışma sonucunda, korku çekiciliğinin genel olarak seçimlerde birinci olması muhtemel siyasi partilere karşı, diğer partiler tarafından uygulandığı ortaya çıkmıştır.

Tanyeri Mazıcı ve Çakı (2018), “Adolf Hitler’in Korku Çekiciliği Bağlamında Kamu Spotu Reklamlarında Kullanımı” adlı çalışmada Alman Devlet Başkanı Adolf Hitler’in korku çekiciliği bağlamında kamu spotu reklamlarında nasıl ve ne şekilde kullanıldığını ortaya koymaya çalışmıştır. Elde edilen bulgularda, sağlık reklamlarında insanları korku yönünde ikna edebilmek için Hitler’in “ölüm”, “soykırım” ve “tehlike” gibi olumsuz metaforlar olarak kullanıldığı görülmüştür.

Şener ve Uztuğ (2012), “Reklamda Cinsel Çekiciliklerin İletişim Etkisi ile Ahlaki Değerlendirmesine Yönelik Tutum Araştırması” adlı çalışmada reklamlarda cinsel çekicilik kullanımı üzerinden tüketicilerin markaya ve reklama karşı tutumları ortaya

koyulmaya çalışılmıştır. Çalışma sonucundaki bulgularda, reklamlarda yüksek düzeyde cinsellik kullanımının tüketicilere hoş görünmediği sonucu elde edilmiştir.

Göstergebilimsel analiz yöntemi, son yıllarda özellikle film, afiş ve müzik analizlerinde sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin bu çalışmalar içerisinde: Zorlu vd. (2017), “Türk Sinemasında Nazizm İdeolojisi: ‘Kırımlı’ Filmi ve Göstergebilimsel Analizi” adlı çalışmada *Kırımlı* filmi özelinde Türk sinemasında Nazizm ideolojisinin nasıl sunulduğunu; Karaburun Doğan vd. (2017), “1999 Türkiye’deki Genel ve Yerel Seçimleri’nde Siyasal Partilerin Seçim Müzikleri ve Propaganda Afişleri Üzerine İnceleme” adlı çalışmada Türk siyasi partilerin propaganda afişlerini ideolojileri doğrultusunda nasıl kullandıklarını; Çakı vd. (2018), “Horst-Wessel Propaganda Marşı Üzerinden Nazizm İdeolojisinin İnşası” adlı çalışmada da Horst Wessel propaganda marşında Nazizm ideolojisinin nasıl inşa edildiğini göstergebilimsel analiz yöntemi kullanarak incelemiştir.

Yapılan kapsamlı literatür taraması sonucunda iş kazalarını konu alan reklamları inceleyen alanda herhangi bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu açıdan çalışma, iş kazaları konu alan reklamların, çalışanlar nezdinde iş güvenliği kavramını nasıl ve ne yönde ön plana çıkardığını göstermesi ve reklamlarda ikna odaklı hangi duygu çekiciliklerinin kullanıldığını açıklaması bakımında alandaki önemli bir boşluğu doldurmaktadır. Böylece, çalışma iş kazalarını konu alan reklamların iş güvenliğinin önemini çalışma hayatında arttırılmasında nasıl bir rol oynayabileceğini ortaya koyacaktır.

I- İŞ KAZALARINA GENEL BAKIŞ

Sanayileşmeyle birlikte pek çok farklı iş kolu ortaya çıkmış, ortaya çıkan yeni iş kollarında da yeni uzmanlık alanları meydana gelmiştir. İş kollarındaki uzmanlaşma beraberinde profesyonel eleman ihtiyacını doğurmuş ve iş hayatının daha da karmaşık bir hal almasına yol açmıştır. Nitekim yaşanan bu değişim çalışanların işe kısa sürede adapte olamamasına neden olmuştur. Bu süreç, çalışanların daha sık hata yapmasına yol açmıştır. Çalışanların işyerinde yaptıkları hatalar kimi zaman büyük iş kazalarına neden olmaktadır. Diğer yandan, özellikle inşaat sektöründe büyük makinelerin kullanılması, iş kazalarında meydana gelen yıkımın geçmişe oranla daha büyük boyutlara ulaşmasına yol açmıştır (Tablo 1) (TUISAG, 2016). İş kazalarının yol açtığı kayıpları önlemek amacıyla alınan önlemlerin yetersiz kalması, kurumların iş kazalarının nedenlerine yönelik araştırmalara yönelmesine yol açmıştır.

Tablo 1. 2016 Türkiye’de Yaşanan İş Kazaları

Erkek Sayısı	Kadın Sayısı	Toplam
241.115	44.953	286.068

Kaynak: [<https://www.csgb.gov.tr/media/4578/kitap09.pdf>]

Son yıllarda iş kazalarının nedenlerini ortaya koymak amacıyla pek çok araştırma yapılmıştır. Yapılan araştırmalara göre iş kazalarının nedenleri genel olarak; kurumlarda yeterli denetimin olmaması, iş kazalarına karşı gerekli önlemlerin alınmamış olması, meydana gelmesi muhtemel iş kazalarıyla ilgili kurumların gerekli incelemelerde

bulunmaması olarak gösterilmektedir. Buna karşın yapılan araştırmaların ortak bulgusu; iş kazalarının temel nedeni olarak işveren ve çalışanların iş güvenliğinin önemi konusunda yeterli bilinçlenmeye sahip olmaması olarak ifade edilmiştir (Camkurt, 2007: 81; Öçal ve Çiçek, 2018: 628; Aybek vd., 2003: 99; Ercan, 2010: 50). Nitekim, iş güvenliği konusuna yeterince eğilinmemesi sonucunda meydana gelen iş kazalarında, gelişmekte olan ülkeler büyük maddi kayıplara uğramanın yanında, alanda uzman işgücünü de kaybetmektedir (Türen ve Gökmen, 2014: 102; Baradan, 2006: 88). Yaşanan profesyonel işgücü kaybı pek çok farklı sektörde kendisini hissettirmektedir. Bu süreç iş güvenliği konusunda zaruri önlemlerin alınması ihtiyacını da beraberinde getirmiştir.

İş kazalarının oluşturduğu maliyet kimi zaman önlenemeyecek boyutlara ulaşabilmektedir (Müngen, 2011: 39; Karadeniz, 2012: 64). Bu süreç iş kazalarının önlenmesi için ulusal ve uluslararası pek çok kurumun iş güvenliği konusunda harekete geçmesine yol açmıştır. Özellikle uluslar arası kuruluşlar iş güvenliği konusunda kurumlar üzerinde belirli yasal yaptırımlara yönelerek iş kazalarının önlenmesini amaçlamıştır (Yardım vd., 2007: 269; Korkmaz ve Avsallı, 2012: 153; Ceylan, 2014: 2). Yapılan tüm yaptırımlara karşın pek çok kurum iş güvenliği konusunda yeterince önlem almamaya devam etmiş ve akabinde iş kazalarının önlenmesine yönelik yapılan tüm çalışmaların istenilen sonucu elde etmesi mümkün olamamıştır (Ceylan, 2011: 24). Bu süreçte, ülkeler kurumları iş güvenliği konusunda bilinçlendirmiş ve iş güvenliğinin önemi konusunda vurgu yapmaya başlamıştır. Böylelikle kurumlarda iş güvenliğinin önemi ortaya konularak güvenlik kültürünün oluşturulması amaçlanmıştır (Dursun, 2013: 61; Kılış ve Demir, 2012: 23). Nitekim, son yıllarda ülkeler iş kazalarını önlemek için iş güvenliği konusunda alınacak yaptırımların yanında, işveren ve çalışanların iş güvenliği konusunda bilinçlendirilmesinin de iş kazalarının önlenmesinde önemli bir rol oynayacağı üzerinde durmaya başlamıştır. Bu amaçla pek çok ülkede çalışma bakanlıkları bünyesinde iş kazalarının önlenmesinde iş güvenliğinin önemini vurgulayan kamu spotu reklamları yayınlanmaktadır. Bu reklamlarda işveren ve çalışanlar üzerinde korku, mizah, hüzn vb. duygusal çekiciliklerden yararlanılarak iş güvenliğinin önemi vurgulamaya çalışılmaktadır. Yayınlanan reklamlarda, farklı duygusal çekicilikler kullanılarak kitlelerin etkilenmeye çalışıldığı görülmüştür.

II- REKLAMLARDA KULLANILAN DUYGUSAL ÇEKİCİLİKLER

Duygu çekiciliği; korku, mutluluk, heyecan, kızgınlık, gurur vb. duyguların kullanılarak insanları belli bir konu üzerinde ikna etmeyi amaçlayan iletişim türünü ifade etmektedir. Duygu çekiciliği kavramı özellikle son yıllarda reklamlarda insanların karar alma süreçlerinde etki etme amacıyla kullanılmaktadır. Duygu çekiciliği içerisinde insanların belirli davranışları yapmaları veya yapmamaları konusunda telkinde bulunmaktadır (Çakar, 2009: 17). Reklamlarda pek çok duygu çekiciliğinden yararlanılmaktadır. Buna karşın genel olarak korku çekiciliği, cinsel çekicilik, mizah çekiciliği ve hüzn çekiciliğinin reklamlarda kullanıldığı gözlemlenmektedir.

A- Korku Çekiciliği

Korku çekiciliği, insanların korku unsuru kullanılarak istenilen yönde hareket etmesini amaçlayan ikna odaklı bir iletişim tekniğidir. Korku çekiciliğinde, insanlar istenildiği gibi hareket etmediklerinde başlarına gelebilecek olumsuz durumlar gösterilerek ikna

edilmeye çalışılmaktadır. Korku çekiciliğinde korku unsurunun doğru bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Nitekim, reklamda kitlelerin ikna edilebilmesi için korku ögesine gereğinden fazla yer verilmesi kimi zaman kitlelerin üzerindeki inananın gücünü olumsuz yönde etkileyebilmektedir (Rotfeld, 1988: 21). Diğer yandan reklamlarda yüksek oranda korku çekiciliği kullanımı, insanların tutumlarını da olumsuz yönde şekillendirebilmektedir (Şahin, 2014: 84). Korku çekiciliğinde korkunun plansız bir şekilde kullanılması hedef kitlenin savunma mekanizması içerisinde hareket etmesine yol açabilmektedir. Bu yüzden, mesaj stratejisinin korku temelli doğru bir şekilde planlanması gerekmektedir (Ray ve Wilkie, 1970: 54). Korku çekiciliği kavramı genel olarak kar amacı gütmeyen kurumların kamu spotu reklamlarında kullanılmaktadır. Kamu spotu reklamlarında insanların korku ögesi kullanılarak kaygı düzeyi yükseltilmekte ve böylece istenen yönde ikna edilmesi amaçlanmaktadır (Janssens ve De Pelsmacker, 2007: 173).

B- Cinsel Çekicilik

Cinsel çekicilik, insanların cinsel duygularına hitap edilerek oluşturulmak istenen ikna tekniğini ifade etmektedir. Cinsel çekicilik, reklam disiplininin tarihi kadar eskidir. Reklamlarda cinsel çekicilik oluşturmak amacıyla genel olarak kadın figürlerin ön plana çıkarıldığı görülmektedir (Çakar, 2009: 18).

Cinsel çekiciliğin kullanıldığı reklamlarda ürün ve hizmete yönelik kitlelerin dikkatlerinin çekilmesi sağlanır. Cinsel çekicilik, hedef kitle üzerinde ürün ve hizmete yönelik merak ve ilgi uyanmasını sağlar. Cinsel çekicilik marka ile bütünleşmeli onu yansıtıcı boyutta olmalıdır. Aksi takdirde sırf dikkat çekmek için cinselliğin aşırı düzeyde kullanıldığı reklamlar, hedef kitlenin gözünde markanın bayağılaşmasına neden olabilmektedir (Gürdin, 2016: 57). Bu açıdan reklamlarda cinsel çekicilik bağlamında cinsellik kavramının doğru ve seviyeli bir şekilde kullanılması büyük önem taşımaktadır. Aksi takdirde reklam bulunduğu toplumda tepki çekebilme, ürün ve hizmete yönelik hedef kitle tarafından olumsuz bir algının şekillenmesine yol açılabilmektedir.

C- Mizah Çekiciliği

Reklamda en çok kullanılan duygu çekiciliklerinden biri mizah çekiciliğidir (Çallı, 2014: 48). Mizah çekiciliği, hayatın güldürücü yönlerini ortaya çıkararak, insanların dikkatini çekmeyi ve insanları belirli bir konuda mizahi öğeler yardımıyla ikna etmeyi hedefleyen bir iletişim türüdür. Mizah çekiciliği insanları güldürmeye sevk eden, karikatür, şaka, konuşma, yazı, resim vb. öğeleri kullanarak, belirli bir konuda farkındalık oluşturmayı amaçlar (Çakar, 2009: 18). Oluşturulan farkındalık ile birlikte kitlelerin belirli bir konu üzerinde ikna edilmesi için çalışır.

Mizah çekiciliğini, diğer duygusal çekicilik türlerinden ayıran en önemli özellik, çekiciliğin insanları eğlendirmeyi ve güldürmeyi amaçlamasıdır. İnsanlar mizah çekiciliğiyle belirli bir konu üzerinde eğlenirken aynı zamanda düşünme ve yorum yapma olanağı da bulmaktadır. İnsanları belirli bir ürün, hizmet ve düşünce üzerinde etkilemeyi amaçlayan reklam sektörü de mizah çekiciliğinden sıklıkla yararlanmaktadır. Reklam sektörü mizah çekiciliğini kullanarak insanların tutum ve davranışları üzerinde etki oluşturmayı amaçlar (Fırlar ve Çelik, 2010: 165). Mizah çekiciliği, insanların dikkatini

çekmekte ve belirli bir konuda kitleler üzerinde anlık hatırlamalara yol açmaktadır. Bu açıdan mizah çekiciliği reklamların unutulmasını önlemektedir (Gürdin, 2016: 56). Her gün insanlar günlük hayatlarında onlarca reklam ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu reklamlardan yalnızca sınırlı bir kısmı insanların dikkatini çekmektedir. Reklam rektörü, insanların dikkatini çekebilmek ve reklam mesajını hafızalarda canlı tutabilmek için mizah çekiciliğinden yararlanmaktadır. Nitekim, insanlar mizah çekiciliği ile birlikte akıllarında kalan bir şaka, bir replik veya bir resim ile reklam mesajını da hatırlayabilmektedir.

Mizah çekiciliğinin doğru bir şekilde kullanılması, reklamın oluşturduğu mizah unsurlarının markayı uygun bir şekilde temsil etmesiyle mümkün olmaktadır. Belirli bir markanın mizah çekiciliğini doğru olarak oluşturamaması, markanın alanda saygınlığını kaybetmesine bile yol açabilmektedir (Şahin, 2014: 82-83). Bu açıdan mizah çekiciliğinin diğer duygusal çekiciliklerde olduğu gibi reklamlarda kullanılırken markayı doğru bir şekilde temsil etmesi ve mizahi öğelerin profesyonellerce oluşturulması, kitlelerin iknasında büyük rol oynamaktadır.

D- Hüzün Çekiciliği

Hüzün çekiciliği, belirli bir ürün veya hizmet ile hedef kitle arasında duygusal bir bağ kurarak, kitlelerin istenilen yönde ikna edilmesini amaçlayan bir iletişim türüdür. Reklamlarda hüzün çekiciliği ile kitleler üzerinde hüzün duygusunun harekete geçirilmesi amaçlanmaktadır (Bozkurt, 2012: 39). Ramazan Bayramı'nda çocukları gelmeyen anne ve babanın kullanıldığı şeker reklamları veya Yaşlılar Haftası'nda huzur evlerindeki yaşlıların yalnız olarak gösterildiği kamu spotu reklamları hüzün çekiciliğinin kullanıldığı reklamlardır.

Hüzün çekiciliğinde, belirli bir duruma yönelik kitleler üzerinde duyarlılık oluşturulması amaçlanmaktadır. Böylelikle reklamlarda kullanılan hüzün çekiciliğiyle insanların tutum ve davranışlarına etki edilerek, istenilen yönde insanların yönlendirilmesi sağlanmaktadır. Reklamlarda hüzün çekiciliği inşa edilirken, reklam içerisinde ses, görüntü ve müzikten yoğun bir şekilde destek alınmaktadır. İnsanların belirli bir konu üzerinde yoğunlaşmaları ve o konu üzerine daha fazla önem vermeleri istenmektedir (Ateş, 2016: 91). Hüzün çekiciliğinde istenilen yönde kitlelerin hareket edebilmesi, reklam mesajının insanların doğrudan duygularına hitap etmesiyle mümkün olabilmektedir. Nitekim inandırıcılığı bulunmayan herhangi bir hüzün çekiciliği reklamının ikna odaklı başarı sağlaması mümkün değildir.

III- YÖNTEM

A- Çalışmanın Amacı

Çalışma, iş kazalarını önlemede iş güvenliği reklamlarında duygu çekiciliklerinin nasıl kullanıldığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Diğer yandan reklamlarda iş kazalarına yol açan nedenlerin nasıl sunulduğu da çalışma kapsamında açıklanmaya çalışılmıştır.

B- Çalışmanın Önemi

Alanda yapılan kapsamlı literatür taraması sonucunda, iş kazalarını konu alan iş güvenliği reklamlarını inceleyen çalışmaların oldukça sınırlı olduğu görülmüştür.

Diğer yandan çalışanların iş kazalarına karşı önlem almalarında duygu çekiciliklerini konu alan reklamları inceleyen alanda herhangi bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu açıdan çalışmada elde edilen bulgular, reklamların iş kazalarını önlemede ne gibi bir rol oynadığını ortaya koyması bakımından önem arz etmektedir.

C- Çalışmanın Evreni ve Örneklemi

İş kazalarını konu alan ve duygusal çekicilikleri kullanan tüm iş güvenliği kamu spotu reklamları çalışmanın evrenini oluşturmaktadır. Buna karşın çalışma kapsamında tüm reklamlara ulaşmanın mümkün olmaması nedeniyle çalışmada örneklem kullanılmıştır. Çalışmada, son yıllarda tüm dünyada önemli bir etki bırakan ve benzeri kamu spotu reklamlarının çıkmasına yol açan Singapur ve Avustralya iş güvenliği reklamları çalışmada örneklem olarak belirlenmiştir. Çalışma kapsamında son dönemde Avustralya’da kullanılan üç iş güvenliği reklamı (Yaralı Yüz, Yaralı Kol, Yaralı Vücut) (Ads of The World, 2018) ile Singapur’da kullanılan üç iş güvenliği reklamı (Çukur, Konteynır, İnşaat İskelesi) (Toolkit Osha Europa, 2018) nitel araştırma yöntemleri içerisinde yer alan göstergebilimsel analize tabi tutularak ele alındı.

D- Çalışmanın Sınırlılıkları

Çalışmada yalnızca Avustralya ve Singapur iş güvenliği reklamlarının analiz edilmesi çalışmanın temel sınırlılığını oluşturmaktadır. Diğer yandan çalışmada her iki ülkeden yalnızca üçer reklam örneği üzerinden analizler yapılması ve elde edilen bulgular ışığında genellemelerde bulunulması da çalışmanın bir diğer önemli sınırlılığını meydana getirmektedir.

E- Çalışmanın Soruları

Çalışma kapsamında aşağıdaki sorular meydana getirilmiştir;

- İş kazalarını konu alan iş güvenliği reklamlarında ön plana çıkan unsurlar nedir?
- İş kazalarını konu alan iş güvenliği reklamları hangi duygusal çekiciliklerden yararlanmıştı?
- İş kazalarını konu alan iş güvenliği reklamlarında iş kazalarını önlemek için hangi mitleri inşa edilmeye çalışılmaktadır?
- İş kazalarını konu alan iş güvenliği reklamlarında hangi metafor, metonimi ve kodlardan yararlanmıştı?

F- Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden göstergebilimsel analiz yöntemi kullanılmıştır. Çalışma kapsamında reklamlar, Fransız Dil Bilimci Roland Barthes’ın düz anlam ve yananlam kavramları üzerinden incelenmiştir. Ayrıca çalışmada iş kazaları ile ilgili olarak inşa edilmek istenen mitler ve reklamlarda kullanılan metonimi, metafor ve kodlar da analiz kapsamında ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Göstergebilim, göstergeleri inceleyen bir bilim dalıdır. İletişim sürecinde göstergebilim, göstergeler yoluyla kaynaktan alıcıya verilmek istenen mesajın nasıl kodlandığını ortaya çıkarmaya çalışır. Göstergebilim, 20.yüzyılın başlarında ABD’li Charles Sanders Peirce ve İsviçreli Dil Bilimci Ferdinand de Saussure’ün yapmış olduğu çalışmalar

ile ön plana çıkmaya, ilerleyen süreçte de Fransız Antropolog Claude Lévi Strauss ve Fransız Dil Bilimci Roland Barthes'ın çalışmaları ile önem kazanmaya başlamıştır. Özellikle Barthes, göstergebilimin sinema, gazete, dergi, müzik gibi pek çok farklı alana yayılmasını sağlamıştır (Güngör, 2013: 234). Barthes'ın göstergebilim anlayışında, yazarın niyetinden ziyade, anlamın dile getiriliş biçimi ortaya çıkarılmaktadır (Tekinalp ve Uzun, 2013: 146-147). Barthes, göstergebilimin *düzanlam ve yananlam* düzlemleri üzerinde şekillendiğini söylemektedir (2016a: 85). Barthes'a göre düzanlam göstergenin, değişmeyen, nesnel, herkes tarafından kabul edilen tek anlamına işaret etmektedir. Buna karşın, yananlam göstergenin kişilerin özne düşünce ve yorumları üzerine şekillenen, kültürden kültüre, kişiden kişiye değişebilen, çok anlamlı yapısını teşkil etmektedir (2016b: 19). Diğer bir ifadeyle düzanlam göstergenin neyi, yananlam ise göstergenin nasıl temsil edildiğine vurgu yapmaktadır (Sığırcı, 2016: 73). Barthes, düzanlam ve yananlam arasındaki ilişkiyi kültürel şifreler içerisinde meydana gelen çok katmanlı bir işlem olduğunu belirtir (Kalkan Kocabay, 2008: 34). Diğer yandan Barthes, göstergebilimsel analizlerinde mit olgusunu ön plana çıkarmaktadır. *Mit*, kültür içerisinde doğada yaşanan gelişmeleri açıklamak amacıyla oluşturulan hikayeleri ifade etmektedir (Fiske, 2017: 185). Barthes, kültür içerisinde meydana gelen veya bilinçli olarak inşa edilen mitlerin, egemen değerleri gelecek kuşaklara aktarmaya çalıştığını söylemektedir (Yaylagül, 2017: 123). Metafor, metonimi ve kod kavramları da Barthes'in göstergebilim analizleri içerisinde önem kazanmaya başlamıştır. *Metafor* (eğretileme), bir sözcüğün yerleşik anlamının dışında onu ifade etmek amacıyla başka bir sözcük ile kullanılmasıdır. *Metonimi* (düzsapmaca), birbirleri arasında az veya çok bağlantı olan iki kavramdan birinin diğeri yerine kullanılmasıdır (Guiraud, 2016: 146). *Kod*, göstergelerin bir araya getirilerek belirli bir anlam ifadesi için kullanıldığı kurallar bütünüdür ifade etmektedir (Rifat, 2013: 147).

Çalışmanın temel amacı Barthes'ın göstergebilimsel anlayışını ortaya koymak değildir. Çalışmada yalnızca Barthes'ın kavramları duygu çekiciliklerin analizde kullanılmıştır. Bu açıdan çalışma kapsamında Barthes'ın göstergebilime katkıları genel çerçeveden üzerinden açıklanmıştır.

IV- ANALİZ

Çalışma kapsamında son dönemde Avustralya'da kullanılan üç iş güvenliği reklamı (Yaralı Yüz, Yaralı Kol, Yaralı Vücut) ile Singapur'da kullanılan üç iş güvenliği reklamı (Çukur, Konteynır, İnşaat İşkelesi) nitel araştırma yöntemleri içerisinde yer alan göstergebilimsel analize tabi tutularak incelendi.

A- Avusturalya İş Güvenliği Reklamlarının Göstergebilimsel Analizi

Çalışmanın bu bölümünde Avustralya'da kullanılan üç iş güvenliği reklamı (Yaralı Yüz, Yaralı Kol, Yaralı Vücut) göstergebilimsel analiz yöntemine tabi tutularak incelenecektir.

i) “Yaralı Yüz” Konulu İş Güvenliği Reklamı

“Yaralı Yüz” konulu iş güvenliği reklamı Barthes'ın düzanlamı boyutunda ele alındığında, reklamda yüzünün sol kısmından ağır bir şekilde yararlanan bir adam gösterilmektedir. Adamın yüzünde dikiş izleri ve büyük bir morluk yer almaktadır. Görsel kodlar içerisinde, adamın yüzünde kalıcı izlerin kalacağına yönelik mesaj verilmektedir. Sunum

kodları içerisinde adamın mimikleri, adamın sakin ve sessiz olarak yansıtmaktadır. Reklamda İngilizce “I thought I could wing it!/Yapabileceğimi düşündüm” yazılı kodu yer almaktadır.

Resim 1. “Yaralı Yüz” Konulu İş Güvenliği Reklamı



Kaynak: Ads of The World, 2018.

Reklamda iş kazası sonucu yüzünden ağır bir şekilde yararlanan bir çalışan konu edinilmiştir. İlk bakışta görsel kodlar, reklamda vermek istenen yananlamı doğrudan yansıtamamaktadır. Nitekim, “yapabileceğimi düşündüm” yazılı kodu, çalışanın yaralı yüzünü gösteren görsel kod ile birlikte yananlamı meydana getirmektedir. Yananlam boyutunda, çalışanın plansız bir şekilde hareket ederek, kazaya maruz kaldığı ifade edilmektedir. Bu açıdan reklamda iş kazasının temel sorumlusu olarak çalışan kişi gösterilmektedir. Çalışan dikkatsiz davranmış ve sonucunda meydana gelen iş kazasında yüzünden ağır bir şekilde yaralanmıştır. Reklamda, çalışan kişi “plansızlık” metaforu olarak kullanılmış ve kuralların dışına çıktığı vurgulanmıştır. Reklamdaki sunum kodları içerisinde çalışan kişinin çalıştığı yer hakkında bilgi verilmemektedir. Bu açıdan reklamda yer alan çalışan, Avustralya’daki tüm çalışanların metonimi olarak kullanılmıştır. Reklamda, işçilerin plansız hareket ettiklerinde başlarına iş kazası geleceğine yönelik mitin inşa edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Reklamdaki yazılı ve görsel kodlar üzerinden değerlendirme yapıldığında, iş kazalarının önlenmesine yönelik Avustralya iş güvenliği reklamında “korku çekiciliği”nin kullanıldığı ortaya çıkmaktadır. Böylece çalışanlara, kurallara uymadıklarında ve plansız olarak hareket ettiklerinde başlarına gelebilecek olan yaralanmalar gösterilerek, iş kazalarına karşı hazırlıklı olmaları ve kendi başlarına bilinçsiz bir şekilde hareket etmemeleri telkin edilmektedir. Reklamda kullanılan “korku” faktörü, çalışanların plansız hareket etmelerini önlemenin yanında, çalışanların başlarına gelebilecek olan iş kazalarının da büyüklüğüne vurgu yapmaktadır. Nitekim, reklamda meydana gelen iş kazasında, çalışanın yüzünde kalıcı yaralar meydana gelmektedir. Reklamda korku temalı verilen mesajda, benzer durumun diğer çalışanların da başına gelebileceği yönündedir.

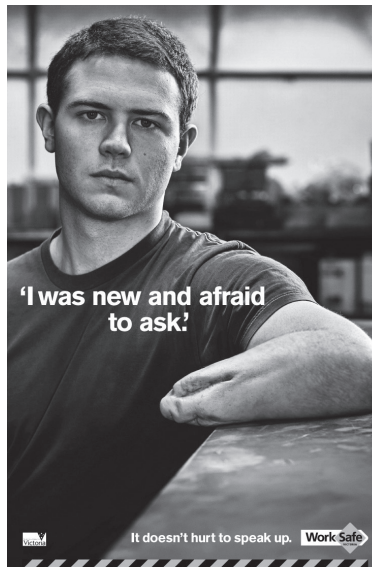
Tablo 2. “Yaralı Yüz” Konulu İş Güvenliği Reklamı

Düzanlam	Yananlam	İnşa Edilmek İstenen Mit	Metafor	Metonimi
Reklamda, iş kazası sonucu yüzünden ağır şekilde yararlanan çalışan gösterilmektedir.	İş kazası, çalışanın bilinçsiz hareketleri sonucu meydana gelmiştir.	İş kazaları çalışanların plansız hareketlerinden kaynaklanır.	İş kazasına yol açan çalışan “plansızlık” metaforu olarak kullanılmaktadır.	Yüzünden ağır şekilde yararlanan adam, Avustralya’daki farklı sektörlerde çalışan tüm çalışanların metonimi olarak kullanılmıştır.

ii) “Yaralı Kol” Konulu İş Güvenliği Reklamı

“Yaralı Kol” konulu iş güvenliği reklamı düzanlam boyutunda ele alındığında, reklamda sol kolu olmayan bir adamın görseline yer verildiği görülmektedir. Reklamdaki görsel kodlar adamın kolunun olmadığına vurgu yapmaktadır. Adamın kinetik göstergeler içerisinde yer alan mimiklerinde, bulunduğu durumdan memnun olmadığı yansıtılmaktadır. Reklamda İngilizce “I was new and afraid to ask/ Yeniydim, sormaktan korktum” yazılı kodu yer almaktadır. Reklamda, çalışan kişinin bulunduğu işyeri hakkında herhangi bir ipucu verilmemektedir. Diğer yandan reklamda çalışan kişinin kıyafetlerinden çalıştığı meslek kolu ile ilgili herhangi bir metonimi veya simge kullanılmamıştır.

Resim 2. “Yaralı Kol” Konulu İş Güvenliği Reklamı



Kaynak: Ads of The World, 2018.

Reklamda kullanılan kolundan yaralı çalışan görseli, “yeniydim, sormaktan korktum” yazılı kodu ile birlikte reklamda verilen yananlamı oluşturmaktadır. Yananlam boyutunda, reklamda çalışan kişinin işe yeni başladığı ve çevresindekilere soru sormaktan çekindiği, bu yüzden de iş kazasının meydana geldiği anlatılmaktadır. Reklamda, kazanın sorumluluğu doğrudan çalışana yüklenilmektedir. Böylece reklamda işe yeni başlayan çalışanların işyerlerindeki çekingen davranışları ve işe adapte olamamaları üzerine vurgu yapılmaya çalışılmıştır. Çalışanların, soru sormaktan çekinmemelerinin altı çizilmekte, plansız hareket ettiklerinde sonradan telafi edilemez sonuçlar doğabileceği anlatılmaktadır. İş kazasının meydana geldiği yer hakkında bilgi verilmemiştir. Bu açıdan reklamda yaralanan kişi, Avustralya’daki farklı iş kollarındaki tüm çalışanların metonimi olarak kullanılmıştır. Her çalışanın benzer bir kaza geçirebileceği ve benzer bir sonuçla karşılaşabileceği aktarılmaktadır. Reklamda yer alan çalışan, “çekingenlik” metaforu üzerinden temsil edilmektedir. İş kazalarının çalışanların çekingenliğinden ve işle ilgili üstlerine soru sormamalarından kaynaklandığına yönelik reklamda mit inşa edilmeye çalışılmaktadır. Çalışanın yaşanan iş kazası sonucu kolunun kesilmesi, reklamda tüm çalışanlara yönelik “korku” unsuru olarak yansıtılmaktadır. Reklamda oluşturulan korku duygusuyla Avustralya’daki çalışanların korku temelli ikna yöntemi ile etkilenilmesi amaçlanılmaktadır. Çalışanlara, eğer işyerinde bilmedikleri konularda soru sormaz ve çekingen davranırlarsa başlarına benzer kazaların geleceği vurgulanmaktadır. Bu açıdan reklamda duygusal çekicilikler içerisinde yer alan korku çekiciliği kavramının kullanıldığı görülmektedir.

Tablo 3. “Yaralı Kol” Konulu İş Güvenliği Reklamı

Düzanlam	Yananlam	İnşa Edilmek İstenen Mit	Metafor	Metonimi
Reklamda, iş kazası sonucu kolundan ağır şekilde yararlanan çalışan gösterilmektedir.	İş kazası, çalışanın çekingenliği ve çalışanın bilmediği konuları üstlerine sormadığı için meydana gelmiştir.	İş kazaları çalışanların çekingenliğinden kaynaklanır.	İş kazasına yol açan işçi “çekingenlik” metaforu olarak kullanılmaktadır.	Kolundan ağır şekilde yararlanan kişi tüm çalışanların metonimi olarak kullanılmıştır.

iii) “Yaralı Vücut” Konulu İş Güvenliği Reklamı

“Yaralı Vücut” konulu iş güvenliği reklamı düzanlam boyutunda ele alındığında, reklamda vücudunun sol bölümü ağır bir şekilde yara almış bir kadın gösterilmektedir. Çalışma kapsamında incelenen diğer iki reklamdan farklı olarak bu reklamda bir kadın çalışana yer verilmiştir. Reklamdaki sunum kodları içerisinde, kadının vücudundaki yaralar ön plana çıkarılmaktadır. Reklamda İngilizce “I thought I’d look stupid if I asked again/Tekrar sorarsam aptal gibi görüneceğimi düşündüm” yazılı kodu yer almaktadır. Çalışma kapsamında incelenen diğer iki Avustralya iş güvenliği reklamında olduğu gibi bu reklamda da çalışanın hangi iş kolunda çalıştığına yönelik gerek görsel gerekse yazılı kodlar içerisinde herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir.

Resim 3. “Yaralı Vücut” Konulu İş Güvenliği Reklamı



Kaynak: Ads of The World, 2018.

Reklam yananlam boyutunda ele alındığında, çalışanın soru sormaktan çekindiği için başına iş kazası geldiği vurgulanmaktadır. Çalışma kapsamında incelenen diğer iki Avustralya iş güvenliği reklamında olduğu gibi iş kazasının tüm sorumluluğu, çalışanın üzerine yüklenilmektedir. Reklamda çalışanın kendi güvenliğini hiçe sayarak, herhangi bir kaynağa başvurmadan hareket ettiği için iş kazasına yol açtığı anlatılmaktadır. İş kazası sonucunda vücudunda ağır yanıklar meydana gelen çalışan, diğer çalışanlar üzerinde korku unsuru oluşturmaktadır. Nitekim reklamda kullanılan korku çekiciliği ile diğer çalışanlara; işyerindeki çekingenliğin büyük yaralanmalara yol açacak kazalara neden olabileceği, bunun için çalışanların mutlaka soru sormaktan çekinmemeleri gerektiği vurgulanmıştır. Çalışanın, nerede çalıştığına yönelik bilgi verilmemesinden dolayı, vücudundan ağır şekilde yaralanan çalışan Avustralya'daki tüm çalışanların metonimi olarak reklamda yer almıştır. Vücudundan yaralanan çalışan, önceki reklamda kolundan yaralan çalışan gibi “çekingenlik” metaforu olarak reklamda sunulmuştur. İş kazalarının çalışanların işi öğrenme sürecine katılmamasından kaynaklandığına yönelik reklamda vurgu yapılmıştır. Reklamda, incelenen diğer iki Avustralya iş güvenliği reklamında olduğu gibi korku çekiciliği üzerinden çalışanların iş güvenliği konusunda daha dikkatli davranmaları konusunda ikna edilmesi amaçlanmıştır. Reklamda vücudundan yaralanan çalışana vurgu yapılarak, Avustralya'daki çalışanlar başlarına gelebilecek olası iş kazaları konusunda uyarılmakta ve çalışanların iş güvenliği konusunda gerekli önemleri almaları istenmektedir.

Tablo 4. “Yaralı Vücut” Konulu İş Güvenliği Reklamı

Düzanlam	Yananlam	İnşa Edilmek İstenen Mit	Metafor	Metonimi
Reklamda, iş kazası sonucu vücutundan ağır şekilde yararlanan çalışan gösterilmektedir.	İş kazası, bilmediği konularda yetkililere soru sormayan çalışandan kaynaklanmıştır.	İş kazaları çalışanların işi öğrenme sürecine katılmamasından kaynaklanır.	İş kazasına yol açan çalışan reklamda “çekingenlik” metaforu olarak kullanılmaktadır.	Vücutundan ağır şekilde yararlanan kişi tüm çalışanların metonimi olarak kullanılmıştır.

Ayrıca çalışma kapsamında incelenen Avustralya iş güvenliği reklamlarının üçünde de İngilizce “It doesn’t hurt to speak up/Konuşmaktan zarar gelmez” yazılı kodu bulunmaktadır. Reklamların altında konumlandırılan bu yazı kod ile reklamda verilmek istenen ana mesaj ortaya konulmaktadır. Yananlam boyutunda, iş kazalarının genel olarak çalışanların dikkatsizliklerinden, işyerinde gerekli önemleri almamasından ve bilmediklerini sormaktan çekinmesinden kaynaklandığına vurgu yapılmaktadır. Avustralya iş güvenliği reklamlarının her üçünde de, duygu çekicilikleri içerisinde yer alan “korku çekiciliği”nden yararlandığı görülmektedir. Reklamlarda çalışanların işyerinde çekingen davranmamaları, bilmediklerini sormaları ve plansız olarak hareket etmemeleri istenmektedir. Bu konuda çalışanları ikna etmek için çalışanların başlarına gelen iş kazalarına vurgu yapılmaktadır. İş kazaları sonucu çalışanların vücutlarında meydana gelen yaralanmalar, korku öğesi olarak kullanılarak çalışanların istenilen yönde ikna edilmesi amaçlanmıştır. Kinetik göstergeler içerisinde çalışanların jestlerine vurgu yapılmazken, genel olarak mimikleri üzerinden mesaj verilmeye çalışılmaktadır. Çalışanların mimikleri yaşananlardan üzüntü duyduklarına ve pişmanlık yaşadıklarına vurgu yapmaktadır.

B- Singapur İş Güvenliği Reklamlarının Göstergebilimsel Analizi

Çalışmanın bu bölümünde Singapur’da kullanılan üç iş güvenliği reklamı (Çukur, Konteynır, İnşaat İskelesi) göstergebilimsel analiz yöntemine tabi tutularak incelenecektir.

i) “Çukur” Konulu İş Güvenliği Reklamı

“Çukur” konulu iş güvenliği reklamı düzanlam boyutunda ele alındığında, reklamın inşaatta çalışan bir işçiyi konu aldığı görülmektedir. İşçi, bir an dikkatini kaybetmekte ve önünde bulunan çukuru görememektedir. İşçinin hemen arkasında Batman çizgi roman karakterinin yardımcıları Robin bulunmaktadır. Robin’in kinetik göstergeler içerisinde yer alan jestlerinde, çukura düşmek üzere olan işçiyi kurtarmaya çalıştığı gözlemlenmektedir. Robin elini tıpkı çizgi filmde olduğu gibi fiktif bir şekilde uzatmakta ve işçiyi kurtarmaya çalışmaktadır. Reklamda İngilizce “There are no superheroes in real life/Gerçek hayatta süper kahramanlar yoktur” yazılı kodu yer almaktadır.

Resim 4. “Çukur” Konulu İş Güvenliği Reklamı

Kaynak: Toolkit Osha Europa, 2018.

Yananlam boyutunda, çukura düşmekte olan işçi, iş kazalarının çalışanların dikkatsizliğinden ve işe yeterince odaklanmadığından kaynaklandığına vurgu yapmaktadır. Reklamda işçinin bir anlık dikkatsizliği sonucunda, belki de hayatına mal olabilecek olan bir iş kazası ile karşı karşıya kaldığı gösterilmektedir. Çalışanın arkasında bulunan çizgi roman kahramanı Robin, reklama mizahi bir anlatım katmaktadır. Singapur’daki işçilerin, iş kazasının ciddiyetine dikkat çekmek amacıyla reklamda “mizahi çekicilik” kullanılmaktadır. Reklamda, çalışanlara iş kazalarının çizgi romanlardaki süper kahramanlar tarafından değil, çalışanların alacakları iş güvenliği ile önlenebileceği anlatılmaktadır. Görsel kodlar içerisinde, işçinin bir inşaat alanında sunulması, işçinin Singapur’daki tüm inşaat işçilerinin bir metonimi olarak kullanılmasını sağlamaktadır. Reklamda çukura düşmek üzere olan işçi, “dikkatsizlik” metaforu olarak sunulmaktadır. Reklamdaki sunum kodları içerisinde; iş kazalarının işçilerin dikkatsizliğinden kaynaklandığına yönelik mit inşa edilmeye çalışılmaktadır.

Tablo 5. “Çukur” Konulu İş Güvenliği Reklamı

Düzanlam	Yananlam	İnşa Edilmek İstenen Mit	Metafor	Metonimi
Reklamda, çukura düşmek üzere olan işçi gösterilmektedir.	İş kazası, işçinin iş güvenliğine yeteri kadar özen göstermemesinden kaynaklanmaktadır.	İş kazası, işçilerin dikkatsizliğinden kaynaklanır.	İş kazasına yol açan işçi “dikkatsizlik” metaforu olarak kullanılmaktadır.	Çukura düşmek üzere olan işçi inşaat işçilerinin metonimi olarak kullanılmıştır.

ii) “Konteynır” Konulu İş Güvenliği Reklamı

“Konteynır” konulu iş güvenliği reklamı düz anlam boyutunda ele alındığında, reklamın tersanede çalışan bir işçiyi konu edindiği görülmektedir. Görsel kodlar içerisinde, taşıyıcı halatın kopması üzerine büyük bir konteynırın üzerine düştüğü aktarılmaktadır. Bu süreçte, çizgi roman karakteri Süpermen, uçarak konteynırı tutmakta ve işçinin hayatını kurtarmaktadır. İşçinin jestlerin, konteynıra karşı çaresizliğini ve korkusunu yansıtmaktadır. Reklamda, incelenen bir önceki reklamda olduğu gibi “Gerçek hayatta süper kahramanlar yoktur” yazılı kodu yer almaktadır.

Resim 5. “Konteynır” Konulu İş Güvenliği Reklamı



Kaynak: Toolkit Osha Avrupa, 2018.

Yananlam boyutunda reklam değerlendirildiğinde, işçinin üzerine konteynırın düşmesi işçinin iş güvenliği konusunda yeterli önlem almamasından kaynaklandığına vurgu yapmaktadır. Kinetik göstergeler içerisinde işçinin jestleri iş kazasına yönelik çaresizliğini yansıtmaktadır. Süpermen’in gelerek konteynırı tutması ve işçinin hayatını kurtarması, reklamda mizah öğesinin kullanıldığını göstermektedir. “Mizahi çekicilik” kullanılarak reklama yönelik dikkat çekilmesi amaçlanmıştır. Reklamda “Gerçek hayatta süper kahramanlar yoktur” yazılı koduyla iş kazalarının önlenmesinde çalışanların büyük rol oynadığına vurgu yapılmaktadır. Görsel kodlar içerisinde, işçinin tersane içinde bulunduğu görülmektedir. Bu açıdan üzerine konteynır düşen işçi, Singapur’da tersanede çalışan tüm işçilerin metonimi olarak reklamda kullanılmaktadır. Reklamda işçi iş kazasına karşı gerekli önlemi almadığı için suçlanmaktadır. Nitekim, işçi reklam içerisinde “tedbirsizlik” metaforu olarak sunulmaktadır. Reklamdaki görsel ve yazılı kodlar bir bütün olarak ele alındığında; işçilerinde iş güvenliğine yeterince önem göstermedikleri takdirde başlarına iş kazalarının gelebileceğine yönelik mit inşa edilmektedir.

Tablo 6. “Konteynır” Konulu İş Güvenliği Reklamı

Düzanlam	Yananlam	İnşa Edilmek İstenen Mit	Metafor	Metonimi
Reklamda üzerine konteynır düşmekte olan işçi gösterilmektedir.	Yaşanan iş kazasında, işçi gerekli önlemleri almadığı için iş kazası sonucu ya ağır şekilde yaralanacak ya da hayatını kaybedecektir.	İşçiler, iş güvenliği konusunda gerekli önlemleri almazsa başlarına iş kazası gelir.	İş kazasına karşı gerekli önlemleri almayan işçi "tedbirsizlik" metaforu olarak kullanılmaktadır.	Üzerine konteynır düşen işçi, tersanede çalışan tüm işçilerin metonimi olarak kullanılmıştır.

iii) “İnşaat İskelesi” Konulu İş Güvenliği Reklamı

“İnşaat İskelesi” konulu iş güvenliği reklamı düzanlam boyutunda ele alındığında, reklamda büyük bir iskeleden düşmekte olan bir işçi konu edilmektedir. İşçi, yüksek bir inşaat iskelesinden aşağı doğru düşmektedir. Bu aşamada çizgi roman karakteri örümcek adam, işçiye uzanmakta ve onu kurtarmaya çalışmaktadır. Reklamdaki kinetik göstergeler içerisinde işçinin jest ve mimiklerinden iş kazasına karşı korku ve çaresizliği yansıtılmaktadır. Reklamda, incelenen diğer iki Singapur iş güvenliği reklamında olduğu gibi İngilizce “Gerçek hayatta süper kahramanlar yoktur” yazılı kodu yer almaktadır.

Resim 6. “İnşaat İskelesi” Konulu İş Güvenliği Reklamı

Kaynak: Toolkit Osha Europa, 2018.

Reklam yananlam boyutunda incelendiğinde, inşaat iskelesinden düşmekte olan işçinin, iş güvenliği konusunda gerekli önlemleri almadığı için iş kazasına maruz kaldığına

vurgu yapılmaktadır. İşçi iskeleden düşerken, çizgi roman kahramanı örümcek adam onu kurtarmaya çalışmaktadır. Reklamda yer alan “Gerçek hayatta süper kahramanlar yoktur” yazılı kodu ile böyle bir durumun gerçekleşmeyeceğine vurgu yapılmaktadır. Reklamda örümcek adam gibi bir hayal kahramanının kullanılması ile reklamda mizah çekiciliği bağlamında çalışanların iş kazalarına dikkatinin çekilmesi amaçlanmaktadır. Reklamdaki görsel kodlar içinde işçinin inşaatta bulunması, işçinin Singapur’daki tüm inşaat işçilerinin metonimi olarak sunulduğunu göstermektedir. Reklamda işçi, “tedbirsizlik” metaforu olarak yansıtılmaktadır. İş güvenliği konusunda gerekli önlemlerin alınmaması sonucunda iş kazalarının yaşanacağına dair mit reklamda inşa edilmeye çalışılmaktadır. Reklamda, mizahi öge olarak kullanılan Örümcek Adam; iş kazalarının önlenmesinde çalışanların iş güvenliği ile ilgili alacağı tedbirlere vurgu yapılmaktadır.

Tablo 7. “İnşaat İskelesi” Konulu İş Güvenliği Reklamı

Düz anlam	Yananlam	İnşa Edilmek İstenen Mit	Metafor	Metonimi
Reklamda inşaat iskelesinden düşmekte olan işçi gösterilmektedir.	Yaşanan iş kazasında, işçi gerekli önlemleri almadığı için iş kazası sonucu ya ağır şekilde yaralanacak ya da hayatını kaybedecektir.	İşçiler, iş güvenliği konusunda gerekli önlemleri almazsa başlarına iş kazası gelir.	İş kazasına karşı gerekli önlem almayan işçi "tedbirsizlik" metaforu olarak kullanılmaktadır.	İnşaat iskelesinden düşmekte olan işçi, tersanede çalışan tüm işçilerin metonimi olarak kullanılmıştır.

Çalışma kapsamında incelenen Singapur iş güvenliği reklamlarının üçünde de İngilizce “Safety starts with me/Güvenlik benimle başlar” yazılı kodu bulunmaktadır. Yananlam boyutunda, iş kazalarındaki en büyük hata payının çalışanlardan kaynaklandığına dikkat çekilmektedir. İş kazalarının önlenmesi için ilk olarak çalışanlardan kendi güvenliklerini sağlayacak önlemleri alması istenmektedir. Nitekim çalışanların alacakları önlemler ile iş kazalarına karşı hazırlıklı olacakları ve iş kazalarının oranının önemli ölçüde azalabileceğine vurgu yapılmaktadır. Reklamlarda, çalışanların iş güvenliği konusunda gerekli önlemleri alması için duygusal çekicilikler içerisinden mizah çekiciliğinden yararlandığı görülmektedir. Reklamlarda mizah çekiciliği oluşturmak için dünyaca ünlü çizgi roman karakterleri, Süperman, Robin, Örümcek Adam’dan yararlanılmıştır. Çalışanlara, iş kazalarını önleyecek kişilerin süper kahramanlar olmadığı, çalışanların kendisi olduğu vurgulanmaktadır. Çizgi film karakterleri ile reklamlar mizahi bir dille iş kazalarına dikkat çekmektedir. İş kazalarını önlemek için çalışanların iş güvenliği ile ilgili uygulamaları yerine getirmesinin önemi ortaya konulmaktadır.

SONUÇ

Çalışma kapsamında incelenen iş kazalarını konu alan iş güvenliği reklamlarında, çalışanların iş güvenliği konusunda gerekli önlemleri almaları için duygu çekiciliklerinden yoğun bir şekilde yararlandığı ortaya çıkarılmıştır. Araştırma bulgularından Avustralya iş güvenliği reklamlarında korku çekiciliğinden, Singapur iş reklamlarında ise mizah çekiciliğinden yararlandığı gözlemlenmiştir. Nitekim çalışmada Avustralya iş güvenliği

reklamlarında çalışanların yaşadıkları iş kazaları sonucu meydana gelen yaralanmalar örnek gösterilerek, Avustralya'daki çalışanlar üzerinde korku unsuru oluşturulmaya çalışıldığı saptanmıştır. Böylece reklamda oluşturulan korku faktörü ile iş kazalarına karşı çalışanların iş güvenliği konusunda gerekli önemleri alması yönünde ikna edilmesi planlanmıştır. Diğer yandan Singapur iş güvenliği reklamlarında, Avustralya'daki iş güvenliği reklamlarından farklı olarak çizgi roman kahramanları (Süperman, Robin, Örümcek Adam) kullanılarak mizah çekiciliği oluşturulmaya çalışılmıştır. Böylece Singapur'daki iş güvenliği reklamında çalışanların mizahi unsurlar kullanılarak iş güvenliğinin önemini farkına varması amaçlanmıştır. Mizah çekiciliğinde temel amaç, Singapur'daki çalışanlar üzerinde iş güvenliği konusunda farkındalık oluşturmaktır. Diğer bir deyişle, Avustralya iş güvenliği reklamları korku çekiciliği kullanarak çalışanların iş güvenliğinin önemini anlamasını, Singapur iş güvenliği reklamları ise mizah çekiciliği kullanarak çalışanların iş güvenliği üzerine dikkatlerini çekmeyi amaçlamaktadır.

Gerek Avustralya, gerekse Singapur iş güvenliği reklamlarında iş kazalarının sorumlusu olarak çalışanlar gösterilmektedir. Reklamlarda iş kazalarının çalışanların çekingenliğinden, iş güvenliği konusunda yeterli önlem almamalarından ve üstlerine işle ilgili sorular sormadan bilinçsiz şekilde hareket etmelerinden kaynaklandığına vurgu yapılmıştır. Reklamlardaki görsel ve yazılı kodlar içerisinde çalışanlar, “bilinçsizlik”, “plansızlık” ve “çekingenlik” gibi olumsuz metaforlar üzerinden sunulmuştur. Avustralya iş güvenliği reklamlarında, her hangi bir iş kolu özelinde iş güvenliği vurgusu yapılmadan, çalışanlar Avustralya'daki tüm çalışanların metonimi olarak kullanılmıştır. Buna karşın, Singapur iş güvenliği reklamlarındaki görsel kodlar içerisinde genel olarak reklamlar inşaat sektöründe çalışanları konu edinmiştir. Bu açıdan Singapur iş güvenliği reklamlarında çalışanlar, inşaat sektöründeki çalışanların metonimi olarak yer bulmuştur. Bunun temel nedeninin inşaat sektörünün Singapur ekonomisinin temelini oluşturması gösterilebilmektedir. Nitekim Singapur özellikle gemi inşasında dünyanın önde gelen ülkeleri içerisinde yer almaktadır. Bu açıdan Singapur reklamlarında, Avustralya gibi ülkedeki tüm çalışanlardan ziyade sadece inşaat sektöründeki çalışanları hedef aldığı görülmektedir.

Çalışmada, hem Avustralya hem de Singapur iş güvenliği reklamlarında inşa edilmek istenen mitlerin birbirleri ile benzer oldukları görülmektedir. Her iki ülkenin iş güvenliği reklamlarında; iş kazalarının çalışanların iş güvenliğine önem vermemesinden kaynaklandığına yönelik mitin inşa edilmeye çalışıldığı sonucu ortaya çıkmıştır.

Çalışma kapsamında iş kazalarını konu alan reklamlarda, iş güvenliğinin önemini vurgulamak amacıyla duygu çekiciliklerinin nasıl ve ne şekilde kullanıldığı ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Çalışma iş kazalarını konu alan reklamların iş güvenliğinin önemini çalışma hayatında arttırılmasında nasıl bir rol oynayabileceği hakkında bilgi vermesi bakımından önem taşımaktadır. Buna karşın mevcut çalışma iş kazalarını konu alan iş güvenliği reklamlarının çalışanlar üzerinde nasıl bir etki meydana getirdiği konusunda bilgi verememektedir. Bu açıdan gelecek çalışmalarda, iş kazasını konu alan iş güvenliği reklamlarının çalışanlar üzerindeki etkisini ortaya koyacak saha çalışmalarına yönelmeleri alana önemli katkılar sağlayacaktır.

Kaynakça

- Ads of The World (2018). Avustralya İş Güvenliği Reklamları. [https://www.adsoftheworld.com/media/print/worksafe_arm]. (Erişim: 12.06.2018).
- Ateş, S. (2016). Siyasal Reklamlarda Duygusal Çekicilik Kullanımı: 7 Haziran 2015 Genel Seçimlerinde Siyasal Partiler Tarafından Üretilen Reklam Filmlerinin Analizi. *KTÜ İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi*. 3 (12). 85-103.
- Aybek, A., Güvercin, Ö., & Hurşitoğlu, Ç. (2003). Teknik Personelin İş Kazalarının Nedenleri Ve Önlenmesine Yönelik Görüşlerinin Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma. *KSÜ Fen ve Mühendislik Dergisi*. 6(2). 91-100.
- Balcı, Ş. (2007). Negatif Siyasal Reklamlarda İkna Edici Mesaj Stratejisi Olarak Korku Çekiciliği Kullanımı. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 1(17). 73-106.
- Baradan, S. (2006). Türkiye’de İnşaat Sektöründe İş Güvenliğinin Yeri ve Gelişmiş Ülkelerle Kıyaslanması. *DEÜ Mühendislik Fakültesi, Fen ve Mühendislik Dergisi*. 8 (1). 87-100.
- Barthes, R.(2016a). *Göstergebilimsel Serüven*. (Çev. Mehmet Rifat, Sema Rifat). 8.Baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Barthes, R. (2016b). *S/Z*. Çev., (Çev. Sündüz Öztürk Kasar). İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Bozkurt, A. (2012). *Hüzün Uyandırıcı Duygusal Çekicilikli Reklamların Tüketici Üzerindeki Etkisi*. Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul.
- Camkurt, M. Z. (2007). İşyeri Çalışma Sistemi ve İşyeri Fiziksel Faktörlerinin İş Kazaları Üzerindeki Etkisi. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. 20 (6). 80-106.
- Ceylan, H. (2011). Türkiye’deki İş Kazalarının Genel Görünümü ve Gelişmiş Ülkelerle Kıyaslanması. *Uluslararası Mühendislik Araştırma ve Geliştirme Dergisi*. 3(2). 18-24.
- Ceylan, H. (2014). Türkiye’de İnşaat Sektöründe Meydana Gelen İş Kazalarının Analizi. *Uluslararası Mühendislik Araştırma ve Geliştirme Dergisi*. 6(1). 1-6.
- Çakar, S.(2009). *Reklamlarda Korku Çekiciliğinin Kullanılması*. Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul.
- Çakı, C. (2018). Weimar Cumhuriyeti’nde Bolşevizm’in Korku Çekiciliği Bağlamında Alman Propaganda Posterlerinde Kullanımı. *Karadeniz Teknik Üniversitesi İletişim Araştırmaları Dergisi*. 5 (16). 83-101.
- Çakı, C., Karaburun Doğan, D. ve Yılmaz, N. (2018). “Horst-Wessel” Propaganda Marşı Üzerinden Nazizm İdeolojisinin İnşası. *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*. Sayı 46. 89-110.
- Çallı, İ. D. (2014). Etnik Pazarlamada Helal Kavramının Kullanımı “Almanya’da Yayınlanan Gıda Reklamları Üzerine Bir İnceleme”. *Anadolu University Journal of Social Sciences*. 14(4). 43-55.
- Dursun, S. (2013). İş Güvenliği Kültürünün Çalışanların Güvenli Davranışları Üzerine Etkisi. *Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD)*. 3(2). 61-75.
- Ercan, A. (2010). Türkiye’de Yapı Sektöründe İşçi Sağlığı ve Güvenliğinin Değerlendirilmesi. *Politeknik Dergisi*. 13(1). 49-53.
- Fırlar, F. B., & Çelik, M. (2010). Gazete Reklamlarında Mizah: Türk Mizah Reklamlarına İlişkin Tarihsel Bir Analiz. *Journal of International Social Research*. 3(12). S. 164-177.
- Fiske, J. (2017). *İletişim Çalışmalarına Giriş*. (Çev. Süleyman İrvan). 5. Basım. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Guiraud, P. (2016). *Göstergebilim*. (Çev. Mehmet Yalçın). 3.Baskı. Ankara: İmge Kitabevi.
- Gülada, M. O. (2018). Korku Çekiciliği Kavramının Trafik Kazalarını Konu Alan Kamu Spotu Reklamlarında Kullanımı. *Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*. 1(2). 131-143.
- Güngör, N. (2013). *İletişim Kuramları ve Yaklaşımları*. 2. Baskı. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Gürdin, B. (2016). *Sigara Karşıtı Televizyon Reklamlarında Kullanılan Korku Çekiciliği Faktörü Etkinliğinin Beyin Görüntüleme Tekniği ile Ölçümü*, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.

- Janssens, W., & De Pelsmacker, P. (2007). Fear Appeal in Traffic Safety Advertising: The Moderating Role of Medium Context, Trait Anxiety and Differences Between Drivers and Non-Drivers. *Psychologica Belgica*. 47(3). 173-193.
- Kalkan Kocabay, H. (2008). *Tiyatroda Göstergebilim*. İstanbul: E Yayınları.
- Karaburun Doğan, D., Sayan, Ş. ve Çakı, C. (2017). The Analysis on Election Music and Propaganda Posters of Political Parties in 1999 General and Local Elections in Turkey, 2. *Researches on Science and Art in 21st Century Turkey* (Editors: Hasan Arapgirlioglu, Atilla Atik, Robert L. Elliott, Edward Turgeon). Ankara: Gece Publishing: 179-186.
- Karadeniz, O. (2012). Dünya’da ve Türkiye’de İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Sosyal Koruma Yetersizliği. *Çalışma ve Toplum Dergisi*. 34 (3). 15-75.
- Kılıksı, İ., & Demir, S. (2012). İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimi Verme Yükümlülüğü Üzerine Bir İnceleme. *Çalışma İlişkileri Dergisi*. 3(1). 23-47.
- Korkmaz, A., & Avsallı, H. (2012). Çalışma Hayatında Yeni Bir Dönem: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (26). 153-167.
- Müngen, U. (2011). İnşaat Sektörümüzdeki Başlıca İş Kazası Tipleri. *Türkiye Mühendislik Haberleri*. 469(5). 32-39.
- Öçal, M., Çiçek, Ö. (2018). Türkiye ve Avrupa Birliği’nde İş Kazası Verilerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*. 6(16). 616-637.
- Ray, L. M., Wilkie, L. W. (1970). Fear: The Potential of An Appeal Neglected by Marketing. *The Journal of Marketing*. 34(1). 54-62.
- Rifat, M. (2013). *Açıklamalı Göstergebilim Sözlüğü: Kavramlar, Yöntemler, Kuramcılar, Okullar*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Rotfeld, J. H. (1988). Fear Appeals and Persuasion: Assumptions and Errors in Advertising Research. *Current Issues and Research in Advertising*. 11(1-2). 21-40.
- Sığırcı, İ. (2016). *Göstergebilim Uygulamaları, Metinleri, Görselleri ve Olayları Okuma*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Şahin, E. (2014). *Cinsel Çekicilik İçeren Televizyon Reklamları ve Markaya Yönelik Tutum Oluşmasında Kültürel Farklılıkların Rolü*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Konya.
- Şener, G., Uztuğ, F. (2012). Reklamda Cinsel Çekiciliklerin İletişim Etkisi ile Ahlaki Değerlendirmesine Yönelik Tutum Araştırması. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 12(3). 153-167.
- Tanyeri Mazıcı, E. ve Çakı, C. (2018). Adolf Hitler’in Korku Çekiciliği Bağlamında Kamu Spotu Reklamlarında Kullanımı. *Erciyes İletişim Dergisi*. 5 (3). 290-306.
- Tekinalp, Ş. ve Uzun, R. (2013). *İletişim Araştırmaları ve Kuramları*. 4. Baskı. İstanbul: Derin Yayınları.
- Toolkit Osha Europa (2018). Singapur İş Güvenliği Reklamları. [<https://toolkit.osha.europa.eu/tools/advertising/outdoor-advertising/safety-starts-with-me-advertisement/>]. (Erişim: 12.06.2018).
- Türen, U., Gökmen, Y. (2014). Türkiye’de Meydana Gelen İş Kazaları Sonucu Ölümler İle Çalışanların Yaş Faktörü Arasındaki İlişki. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 4(1). 101-119.
- TUISAG (2016). 2016 Türkiye’de Yaşanan İş Kazaları. [<https://tuisag.com/2016-yili-is-kazasi-meslek-hastaliklari-istatistikleri/>]. (Erişim: 09.10.2018).
- Yardım, N., Çipil, Z., Vardar, C., Mollahaliloğlu, S. (2007). Türkiye İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları: 2000-2005 Yılları Ölüm Hızları. *Dicle Tıp Dergisi*. 34(4). 264-271.
- Yaylagül, L. (2017). *Kitle İletişim Kuramları, Egemen ve Eleştirel Yaklaşımlar*. 8. Baskı. Ankara: Dipnot Yayınları.
- Zorlu, Y., Çakı, C., Karaca, M. (2017). Türk Sinemasında Nazizm İdeolojisi: ‘Kırımlı’ Filmi ve Göstergebilimsel Analizi. *Sosyoloji Konferansları - İstanbul Journal of Sociological Studies*. No: 56 (2017-2) / 65-93.

Hastane Tekrar Yatışlarının Önemi, Türleri ve Risk Faktörleri

Geliş Tarihi/Received: 17.11.2017
Güncelleme Tarihi/Revised: 19.10.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

The Importance, Types and Risk Factors of Hospital Readmission

Emine ÇETİN ASLAN*
İsmail AĞIRBAŞ**

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 173-193
Pages: 173-193
DOI: 10.32331/sgd.493027

ÖZ

Son dönemde, sağlık politikalarının önemli bir bölümünü hastane tekrar yatışlarının azaltılması çabaları oluşturmaktadır. Bunun en önemli nedeni, tekrar yatışları azaltmak yoluyla sağlık harcamalarının düşürülmesi ve bakım kalitesi ve verimliliğinin artırılması gibi önemli amaçlara, eş zamanlı olarak ulaşılabilmesidir. Tekrar yatışlar, hastaya ait özellikler, hastaya verilen bakımın yetersizliği, sağlık sistemi özellikleri ve benzeri bir dizi farklı etkenin bir araya gelmesiyle oluşan, karmaşık bir olgudur. Her bir etken, incelenen hastalık ya da işlem türü, zaman dilimi ve araştırmanın yapıldığı popülasyona göre tekrar yatış oranına farklı etki etmektedir. Olgu, hangi nedene bağlı olarak ortaya çıkmış olursa olsun, sık görülen, maliyetli ve olumsuz bir sağlık çıktısıdır. Fakat hastaya ilave riskler ve sıkıntı getirmesi, ödeyiciler için harcamaları artırması, sağlık sistemi ve hizmet sunucular için düşük hizmet kalitesi ve verimsizlik bu nedenlerin en başta gelenleridir. Tüm olumsuz etkilerine rağmen tekrar yatışların tamamen ortadan kaldırılması mümkün değildir. Bununla birlikte böyle bir yaklaşım mantıksal olarak da yanlıştır. Bu bağlamda, tekrar yatışların azaltılmasına yönelik politikaların başarılı olabilmesi için, öncelikle, tekrar yatışlara neden olan etkenlerin ve tekrar yatış türlerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Anahtar Sözcükler: Hastane tekrar yatışları, sağlık hizmetleri finansmanı, sağlık politikası, tekrar yatışların nedenleri, tekrar yatışların türleri

ABSTRACT

Recently, the efforts about reducing hospital readmissions constitute a significant proportion of health policies. The most important reason for this is the simultaneous attainment of important objectives such as reduction of healthcare expenditures and improving the quality and efficiency of care, by reducing readmissions. Readmission is a complicated case that consists of a range of different factors like patient characteristics, inadequate care of the patient, health system characteristics and et cetera. Each factor has a different effect on the rate of readmission according to the type of disease or process being studied, the time frame, and the population of the study. The case is common, costly and unfavorable health outcome, no matter what the cause is. But, additional risks and distress for the patient, increased expenditures for the payers, poor quality of service for the health care system and service providers and inefficiency are in the lead of these reasons. Despite all the adverse effects, it is not possible to completely remove the readmissions. However, such an approach is logically misleading too. In this context, primarily, it is necessary to identify the factors that cause readmissions and the types of readmissions, in order to success of the policies that reduce the readmissions to hospital.

Keywords: Causes of readmissions, health care financing, health policy, hospital readmission, types of readmissions

Önerilen atf şekli: Çetin Aslan, E. & Ağırbaş, İ. (2018). Hastane Tekrar Yatışlarının Önemi, Türleri ve Risk Faktörleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 173-193

* Öğr. Gör. Dr., Uşak Üniversitesi, Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu, emine.cetin@usak.edu.tr
** Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, agirbas@ankara.edu.tr

GİRİŞ

Hastane tekrar yatışları (*hospital readmissions*) ya da kısaca tekrar yatışlar (*readmissions*); en geniş anlamıyla; hastanın ilk hastaneye yatışının ardından, belirli bir zaman dilimi içerisinde tekrar hastaneye yatırılması olarak tanımlanmaktadır (Kristensen, Bech ve Quenti, 2015: 265; Centers for Medicare & Medicaid Services, 2012 ve Stone ve Hoffman, 2010: 3). Tekrar yatışlar, ilk yatış ile aynı ya da farklı bir hastaneye, aynı ya da farklı teşhisler ile planlı ya da plansız, cerrahi ya da tıbbi nedenli olabilmektedir (Stone ve Hoffman, 2009: 3).

Sağlık hizmetlerinin, en yoğun tedavinin verildiği ve yoğun emek ve teknoloji kullanımı nedeni ile en pahalı türü olan, yatarak tedavilerden (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015: 7 ve Minott, 2008: 2) beklenen; hastanın sağlığına kavuşmasıdır. Ancak araştırmalar; hastaların, ilk hastane yatışının ardından, farklı nedenler ile tekrar hastaneye dönmek durumunda kaldığını göstermektedir (Jencks, Williams ve Coleman, 2009: 1421). İyileşme gerçekleşmemesi nedeni ile hastanın tekrar tedavi için yatırılması; hastanın tedavinin getirdiği riskler ve sıkıntılara tekrar katlanmasına, moral bozukluğuna ve zaman kaybına, sağlık kaynaklarının israfına ve geri ödeme kurumlarının ilave harcama yapmasına neden olmaktadır (Minott, 2008: 2). Diğer taraftan; sık görülen tekrar yatışlar, hastaneler ve sağlık sisteminin sunduğu sağlık hizmetinin yetersizliği ve kalitesizliği olarak yorumlanmaktadır (Schairer, Vail ve Bozic, 2014: 182 ve Steventon ve Krumholz, 2014: 3).

Son dönem sağlık politikalarında, tekrar yatışların azaltılmasına yönelik çabaların öne çıktığı görülmektedir. Tekrar yatışların azaltılmasına verilen önemin artmasının nedeni; bakım kalitesini artırmaya, sağlık kaynaklarının gereksiz kullanımı ve sağlık harcamalarını azaltılmasına, hasta merkezli bakımı geliştirme ve sağlık sisteminin değerini yükseltmeye olanak sağlamasıdır (Minott, 2008: 2). Diğer taraftan, 2000 yılı sonrası geliştirilen sağlık harcamalarını azaltmaya yönelik sağlık politikalarının, aynı zamanda hizmet kalitesinin artırılması, verimliliğin sağlanması ve maliyetlerin düşürülmesi gibi çok sayıda amaca yönelmesi (Stabile, Thomson, Allin, Boyle, Busse, Chevreur, Marchildon ve Mossialos, 2013: 644) konuya gösterilen ilginin artmasını sağlamaktadır. Tekrar yatışların azaltılması, sayılan amaçlara ulaşmayı sağlayan, hizmet sunumun tüm taraflarına kazanım getirebilme potansiyeline sahip, eşsiz bir fırsat olarak görülmektedir (Minott, 2008: 2).

Hastalar, geri ödeme kurumları ve sağlık sistemi geneli için istenilmeyen ve olumsuz bir sonuç olarak kabul edilen tekrar yatışların, tamamını aynı şekilde değerlendirmek mümkün değildir. Çünkü bazı tekrar yatışların önlenmesi mümkün olmadığı gibi, tamamen ortadan kaldırılması mantıksal ve yararlı değildir (Health Care Intelligence, 2011: 12). Buradaki sorunu, tekrar yatışlara neden olan faktörlerin belirlenmesi ve uygun bir gruplama ile aşmak mümkündür. Tekrar yatışların doğru gruplandırılmasının yanında, uygun bir metodoloji ile ölçülmesi, tekrar yatışların azaltılmasına yönelik politikaların başarısında önemli bir diğer noktadır. Bu çalışma, hastane tekrar yatışlarının değerlendirilmesi açısından önemli olduğu düşünülen; sağlık hizmetlerinin tarafları açısından önemi, tekrar yatışların gruplandırılması (türlerinin ortaya konulması), risk faktörleri ve ölçüm yöntemlerinin tartışılmasına ayrılmıştır.

I- HASTANE TEKRAR YATIŞLARININ ÖNEMİ

Modern sağlık sistemlerinin en büyük sorunlarından birisi, toplumun artan sağlık hizmeti talebini karşılamaya çalışırken, bu hizmetler için yeterli finansal kaynak yaratılmasındaki güçlüktür. Gelişmiş ülkelerde sağlık harcamaları; düzenli kayıtların tutulmaya başlandığı 1960 yılından bu yana, sürekli bir artış göstermektedir (Erixon ve van der Marel, 2011: 2 ve Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011: 9). Sağlık harcamalarının kendi içerisindeki artışının yanı sıra; milli gelir ve kişi başına gelir içerisindeki payının da artması, birçok modern sağlık sisteminde finansman sorunun yaşanmasına neden olmaktadır (Dünya Bankası, 2017 ve Erixon ve van der Marel, 2011: 4).

Sağlık sistemlerinde yaşanan finansman sorunlarına çözüm olarak, sağlık harcamaları içerisinde büyük pay oluşturan unsurların kontrolüne yönelik politikalar geliştirildiği görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin birçoğunda toplam sağlık harcamalarının önemli bir kısmını yatarak tedaviler için yapılan harcamalar oluşturmaktadır. Toplam sağlık harcamaları içerisinde, yatarak tedavilerin payı, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) ülkelerinde %20-47 aralığındadır (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015). Tekrar yatışların, bu pahalı ve büyük harcama kalemine etki etmesi, sağlık harcamalarını kontrol etmek isteyen sağlık sistemleri ve geri ödeme kurumlarının ilgi odağı haline gelmesine neden olmaktadır. Bu noktada, tekrar yatışların azaltılmasından beklenen, hastaların ilk yatışının ardından gelecek yatışların maliyetinden kaçınılmaktadır. Tekrar yatışların, ikinci bir tedavi maliyeti getirmesinin yanında, ilk yatışta tedavi edilemeyen hastalığın şiddetlenmesi ve kronikleşmesi nedeni ile ilk yatıştan daha büyük harcamalara neden olabilmektedir. Tekrar yatışlar azaltıldığında; ödeyiciler, azaltılan yatışların bedeli kadar daha az ödeme yapma ve tasarruf etme şansına sahip olacaktır.

Tekrar yatışların, sağlık harcamalarına getirdiği finansal yük ve azaltılmasının getireceği potansiyel tasarrufa ilişkin birçok ülkede net veriler bulunmamaktadır. Ancak verilerin olduğu ülkelerde, tekrar yatış harcamalarının önemli tutarlara ulaştığı görülmektedir. Örneğin; ABD’de 2011 yılında, hastaların taburculuğundan sonraki 30 gün içerisinde, yaklaşık 3,3 milyon tekrar yatış gerçekleşmiş olup, tekrar yatışlar hastane ve dolayısıyla, sağlık harcamalarına etkisi 41,3 milyar \$ bulunmuştur (Hines, Barrett, Jiang ve Steiner, 2014). Aynı ülkede, tekrar yatışların azaltılmasıyla, 2012-2019 döneminde 418 milyar \$ tasarruf sağlanması beklenmektedir (Centers for Medicare & Medicaid Services, 2010: 1). İngiltere’de ise, 30 gün içerisindeki tekrar yatışların maliyeti 2011 yılında, yaklaşık 2,4 milyar \$ (1,6 milyar £) olarak hesaplanmaktadır (The Burrill Report, 2013: 2). Kanada’da Nisan 2010 ve Şubat 2011 döneminde gerçekleşen tekrar yatışların ülkenin sağlık harcamalarına getirdiği yük 1,8 milyar \$ bulunmuş olup, bu tutar akut hastane bakımı için harcanan tutarın %11’ini oluşturmaktadır (Canadian Institute for Health Information, 2012: 16). Tekrar yatışların azaltılmasıyla belirtilen tutarlardan önemli oranda kaçınmak mümkün iken, diğer taraftan, yüksek tekrar yatış oranları için cezalar uygulandığında, geri ödeme kurumları ceza tutarı kadar eksik ödeme yapılabilmektedir. Örneğin; Medicare ve Medicaid Hizmet Merkezi’nin yüksek tekrar yatış oranlarına uyguladığı ceza kapsamında, 2013 mali yılında (1 Ekim 2012-30 Eylül 2013) 2.200 hastane ceza almış olup, toplam kesinti tutarı 280 milyon \$’dır. Bu rakam, kurumun

hastanelere yaptığı ödemelerinin %0,3'ünü oluşturmaktadır (Chen, Mull, Rosen, Borzecki, Pilver ve Itani, 2016 ve Stabile, Thomson, Allin, Boyle, Busse, Chevreul, Marchildon ve Mossialos, 2013).

Hastane tekrar yatışları, önemli bir maliyet ve sağlık harcaması unsuru olmasının yanı sıra, geri ödeme kurumlarının sigortalılarına sunduğu sağlık hizmetinin yeterliliği ve kalitesinin değerlendirilmesinde önemli bir parametre olarak kabul edilmektedir. Örneğin, Kanada Sağlık Bilgi Enstitüsü (Canadian Institute for Health Information) ve Amerikan Federal Hükümet Medicare ve Medicaid Hizmetleri Merkezi, 30 gün içerisindeki planlanmamış tekrar yatış oranını, standart bakım kalitesi karşılaştırma indikatörü olarak almaktadır (Avram, Petruccelli, Winemaker ve de Beer, 2014: 466). Benzer şekilde, tekrar yatış politikalarında da önde gelen kurum olan; Medicare hastalarının çok sık tekrar yatması kurumun, sigortalılarına nitelikli sağlık hizmeti satın alamıyor olması ile ilişkilendirilmektedir. İlişkinin temelinde, hastanede verilen bakımın taburcu olduktan sonra hastanın durumuna etkisini yansıtmak ve verilen sağlık hizmetinin yeterliliğinin göstergesi olması açısından da önemli bir kalite göstergesi olarak kabul edilmesi yatmaktadır (Clement, Kheir, Derman, Flynn, Speck, Levin ve Fleisher, 2013 ve Westert, Lagoe, Keskimäki, Leyland ve Murphy, 2002). Sonuçlara ilişkin veriler yayınlanmamış olmakla birlikte, Türkiye'deki kurumların da tekrar yatışları önlemeye yönelik çaba gösterdikleri görülmektedir. Örneğin; Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Klinik Kalite Daire Başkanlığı'nın (2015) hazırlamış olduğu klinik kalite rehberlerinden; diz ve kalça protezi rehberinde, diz protezi bakım kalitesinin değerlendirilmesi için belirlenen 14'er indikatörden beşi, tekrar yatışlara ilişkindir (Sağlık Bakanlığı, 2015: 15-16). Yine, Türkiye'nin sağlık alanında önemli bir diğer kurumu olan SGK'nın (Sosyal Güvenlik Kurumu) ve TÜSİDE (Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü) işbirliği ile 2013 yılında 'Hastane Denetimleri ve Sağlık Hizmetlerinin Kalitesinin Artırılması Projesi' kapsamında hazırlanan Yeniden Kabul Rehberinde, tekrar yatış oranları bir kalite göstergesi olarak ifade edilmiştir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013a: 7). Ulusal otoritelere ek olarak, Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisi adına yayınlanan rapordan da tekrar yatışlar önemli bir negatif sağlık çıktısı olarak kabul edilmekte ve tekrar yatışların azaltılması en önemli stratejik önceliklerden birisi olarak gösterilmektedir (Parker, 2005: 6). Westert ve arkadaşları (2002: 2) ise sağlık çıktılarının diğer önemli bir göstergesi olarak değerlendirdikleri tekrar yatış oranlarının sağlık hizmetlerinin kalite ve verimliliğinin, hastaneler ve bölgeler arası karşılaştırmalar yanında, uluslararası karşılaştırılmasında da kullanılabileceğini savunmaktadır.

Tekrar yatışların azaltılması, önceki paragraflarda belirtilen nedenler ile sağlık sistemleri için oldukça büyük öneme sahip olmakla birlikte, tamamen ortadan kaldırılması uygulanabilir olmadığı gibi mantıksal da değildir. Çünkü bazı tekrar yatışlar; ilk yatışta verilen bakımın ya da taburcu planlaması eksikliğinden ortaya çıkarken, bazıları tedavinin özelliği ya da günlük hayatın doğal sonucu olabilmektedir (Health Care Intelligence, 2011: 2). Bu nedenle, tekrar yatışlara neden olan faktörlere göre yapılacak bir gruplandırma ve bu faktörlere yönelik alınacak önlemlerin tekrar yatış politikalarının başarısını etkileyeceğinden, izleyen bölüm tekrar yatışların türleri ve azaltılabilirliğine ayrılmıştır.

A- Tekrar Yatışların Türleri

Hastane tekrar yatışlarının tamamen ortadan kaldırılması gerekli ve uygulanabilir olmamasının yanında, bakım yetersizliklerine de neden olabilmektedir. Önceki paragraflarda verilen bilgilere göre çelişkili görünen bu önermenin temelinde, tüm tekrar yatışların ilk yatışta verilen sağlık hizmeti yetersizliğinden değil, farklı nedenlerden kaynaklanması yatmaktadır. Örneğin, bazı tekrar yatışlar, yeni ortaya çıkan bir sağlık sorunu veya ilk yatışta uygulanan tedavinin devamı ya da hayatın olağan risklerinden kaynaklanabilmektedir (Minott, 2008: 3). Bu nedenle, tekrar yatışlar, altta yatan nedenlere göre gruplandırılmalı ve değerlendirilmelidir.

Tekrar yatışların değerlendirilmesine yönelik akademik çalışmalar ve ülke uygulamalarında, tekrar yatışların farklı şekilde gruplandığı görülebilmektedir. Yapılan gruplamalarda, tekrar yatışların planlı ve ilk yatış ile ilişkili olup olmamasının karar noktası olarak kullanıldığı ikili gruplamaların öne çıkmaktadır. Ancak tekrar yatışların, planlı ve ilk yatış ile ilişkisini dikkate alarak yapılan dörtlü gruplama, neden olan faktörlerin belirlenmesinde daha net ayrımlar sunabilmektedir.

Tekrar yatışlar ile ilgili en sık yapılan gruplandırılmalarından birisi; planlı ya da plansız oluşudur (Horwitz, Partovian, Lin, Grady, Herrin, Conover, Montague, Dillaway, Bartczak, Suter, Ross, Bernheim, Krumholz ve Drye, 2014; Halfon, Egli, Melle, Chevalier, Wasserfallen ve Burnand, 2002 ve Kossovsky, Perneger, Sarasin, Bolla, Borst ve Gaspoz, 1999). Planlı tekrar yatışlar; hastanın ilk taburcusu sırasında belirlenmiş, amacı ve zamanı bilinen tekrar yatışlardır. Halfon ve arkadaşları (2002: 574) bu tekrar yatışları, 'öngörülebilir tekrar yatışlar' olarak adlandırmaktadır. Bir tekrar yatışın planlı olup olmamasının belirlenmesinde, temel iki yaklaşım bulunmaktadır. Bu yaklaşımlardan ilki; tanımda da yer aldığı gibi, ilk yatışın taburcusunda belirlenmiş olması ve kayıtlara geçmesidir. Ancak, tıbbi kayıtlara planlı tekrar yatışların her zaman işlenmeyebildiği bilinen bir gerçektir. Bu nokta göz önünde bulundurularak geliştirilen ikinci yöntem ise, tedavinin doğası ya da tekrar yatışın gerekçesini dikkate almaktır (Agency for Healthcare Research and Quality, 2015 ve Saucedo, Geoffrey, Tyler, Jungwha, David ve Puri, 2014: 257).

Planlı tekrar yatışlar, aşamalı veya elektif bir tedavinin gereği (Halfon, Egli, Melle, Chevalier, Wasserfallen ve Burnand, 2002: 580 ve He, Mathews, Kalloo ve Hutfless, 2014: 272) ya da sağlık kurumunun kaynaklarının eksikliğinden kaynaklanmaktadır (Kossovsky, Perneger, Sarasin, Bolla, Borst ve Gaspoz, 1999: 151). Doğumlar, transplantasyon, kemoterapi ve radyoterapi, diğer tedavi takipleri, rehabilitasyonlar, ilk yatışta yapılamamış işlemler veya planlı cerrahi müdahaleler için yapılan tekrar yatışlar, tedavinin doğası gereğidir (Halfon, Egli, Melle, Chevalier, Wasserfallen ve Burnand, 2002: 580). Buna karşın, ilk yatışında anjiyografi yapılma gerekliliği belirlenmiş bir hastanın, bekleme listeleri nedeni ile daha ileriki zamanlarda, bu girişim için yatması, hastane kaynaklarının eksikliği nedeni ile gerçekleşmiştir (Kossovsky, Perneger, Sarasin, Bolla, Borst ve Gaspoz, 1999: 151).

Görüldüğü gibi, planlı tekrar yatışların ortaya çıkması, hasta özellikleri ve hastaya sunulan sağlık hizmeti kalitesi ile ilişkili olmadığından, genel olarak tekrar yatış risk faktörleri,

bu tekrar yatışlarda anlamlı ve öngörücü olmayacaktır (He, Mathews, Kalloo ve Hutfless, 2014: 273). Planlı tekrar yatışların, bakım kalitesi eksikliğinden kaynaklanmaması nedeni ile genel olarak tekrar yatış oranlarının hesaplanmasında dışarıda tutulmaktadır. Ancak, Kossovsky ve arkadaşları (1999: 151) planlı tekrar yatışların daha yüksek ödeme almak amacıyla; hastanenin hastayı çoklu yatırması, tanısal ve tedavi edici işlemler için hastane kaynaklarının, isteyerek yetersiz kullanımı ile ilişkilendirilebileceğini öne sürmektedir. Benzer olarak Almanya, bu noktayı da dikkate alarak, plansız tekrar yatışlar gibi, planlı tekrar yatışları da izlemekte ve engellemeye yönelik önlemler almaktadır (Kristensen, Bech ve Quenti, 2015: 268). Türkiye’de de iki işlemin aynı operasyonda yapılması durumunda, ikinci işlem için yapılan ödeme düşmektedir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013b). Yani, hastanenin aynı işlemi farklı yatışlarda ya da farklı operasyonlarda yapması daha fazla ödeme almasını sağlamaktadır. Bu nedenle, Türkiye’de planlı tekrar yatışların izlenmesinden yarar sağlanma olasılığı bulunmaktadır.

Plansız tekrar yatışlar ise; planlı tekrar yatışların aksine, ilk yatışın taburculuğunda belirlenmemiş, öngörülemez nedenler ile gerçekleşen tekrar yatışlar olarak tanımlanabilmektedir (Mesko, Bachmann, Kovacevic, LoGrasso, O’Rourke ve Froimson, 2014). Sağlık politikalarında azaltılmak istenen bu tekrar yatışlar olup (Clement, Kheir, Derman, Flynn, Speck, Levin ve Fleisher, 2014: 3135), kötü bir sağlık sonucu/çıkışı olarak kabul edilmektedir. Plansız tekrar yatışlar, bazı durumlarda tıbbi hatalar ve hastalara verilen bakım kalitesinin yetersiz ya da düşük standartta olmasından kaynaklanmaktadır. Diğer durumlarda ise, yeni bir sağlık sorunun ortaya çıkması veya inatçı, kronik bir hastalığın seyrinin bozulması ya da şiddetlenmesinden kaynaklanmaktadır (van Walraven, Bennett, Jennings, Austin ve Forster, 2011: 391).

Plansız tekrar yatışlar, tekrar yatışların azaltılmasına yönelik geliştirilen politikaların hedeflediği tekrar yatış grubudur (Clement, Kheir, Derman, Flynn, Speck, Levin ve Fleisher, 2014: 3135). Çünkü bu tekrar yatışlar, verilen bakımın kalitesinin artırılması ile engellenebilir olaylar olarak değerlendirilmektedir (Canadian Institute for Health Information, 2012: 1). Ancak, bu grup kendi içerisinde homojen olmayıp, kontrol edilebilir (önlenebilir) ve kontrol edilemez (önlenebilir) risk faktörlerinden kaynaklanabilmektedir (Paxton, Inacio, Singh, Love, Bini ve Namba, 2015: 3453). Kossovsky ve arkadaşları (1999) plansız tekrar yatışlara etki etme olasılığı olan, bakım kalitesi dışındaki faktörleri; hastane dışındaki bakımın kalitesi, yatarak ve ayakta tedavinin entegrasyonu, yatarak tedaviye yönelik teşvik veya alınan caydırıcı önlemler ve evde bakım olanakları olarak sıralamaktadır. Sayılan faktörler içerisinde, genel olarak hastanenin verdiği bakım ile ilişkilendirilenler kontrol edilebilir faktörler olarak kabul edilmekte olup (Lavenberg, Leas, Umscheid, Williams, Goldmann ve Kripalani, 2014: 4), bu faktörlerin kontrolü ile planlanmamış tekrar yatışların azaltılabileceği öngörülmektedir (Paxton, Inacio, Singh, Love, Bini ve Namba, 2015: 3453). Kontrol edilemez faktörlerin ise, hasta ve/veya toplum özellikleri olarak kabul edilmektedir (Kossovsky, Perneger, Sarasin, Bolla, Borst ve Gaspoz, 1999: 155).

Toplam tekrar yatışlar içerisinde planlı ve plansız tekrar yatışların payı, araştırmanın yapıldığı, hastalık/işlem türüne ve tekrar yatışın değerlendirildiği zamana göre önemli farklılıklar göstermektedir. Kossovsky ve arkadaşları (1999: 155), dâhiliye servisinde yaptıkları çalışmalarında, planlı tekrar yatışların neredeyse plansızlar kadar sık olduğunu

bulmuşlardır (sırasıyla %5,8 ve %6,7). Ancak, cerrahi kliniklerinde toplam tekrar yatışlar içerisinde önlenebilir olanların payı, dâhili servislerden daha yüksektir (Bianco, Molè, Nobile, Di Giuseppe, Pileggi ve Angelillo, 2012). Shimizu ve arkadaşlarının (2014: 3) çalışmasına göre ise, Amerikan toplumunda ağırlıklı olarak dezavantajlı gruplara hizmet veren Safety Net hastanelerinde tekrar yatışların %68'i plansız ve %32'si planlıdır. Ayrıca, planlı ve plansız tekrar yatışların nedenlerindeki farklılığa bağlı olarak, tekrar yatış izlem dönemi içerisindeki payları değişebilmektedir. Kossovsky ve arkadaşlarının (1999: 153) bulgularına göre, 31 günlük gözlem döneminin ilk günlerinde daha yüksek iken (en yüksek beş-10 günler), dönem uzadıkça oran düşmüştür. Planlı tekrar yatış riskinin ise üç hafta boyunca yaklaşık sabit kaldığı ve sonraki dönemde düştüğü görülmüştür.

Tekrar yatışlar için kullanılan bir diğer önemli ayrım ise, tekrar yatışın önlenebilir olup olamadığıdır. Önlenebilir tekrar yatışlar; birçok durumda, standart tedavinin verilmesi ile engellenebilen tekrar yatışlar olarak tanımlanmaktadır. Önlenemeyen tekrar yatışlar ise; tersine, standart tedavi verilse bile engellenemeyen, bakım kalitesinin dışındaki diğer faktörlerden kaynaklanan tekrar yatışlardır (Medicare Payment Advisory Commission, 2007: 107). Tanımlarda yer alan ifadeler; bir yönü ile önlenemeyen tekrar yatışların girişimler ile ortadan kaldırılamayacağına dayanırken, diğer yönü ile de önlenmesi olanaklı iken, bazı eksikler nedeni ile ortaya çıktığını ifade etmektedir. Nitekim bu alanda çalışan uzmanlar, mevcut tekrar yatış oranlarının, hastanın ideal tedavi alması durumunda daha düşük ölçüleceğini düşünmektedirler (Canadian Institute for Health Information, 2012: 1). Bu belirsizlik nedeni ile bazı kaynaklarda 'potansiyel olarak önlenebilir tekrar yatışlar' ifadesini tercih edildiği görülmektedir (Medicare Payment Advisory Commission, 2007).

Tekrar yatışların azaltılmasına yönelik politikaların, önlenebilir olduğu görüşüne dayanması nede ile mevcut literatür önlenebilir tekrar yatışlara odaklanmaktadır (Canadian Institute for Health Information, 2012: 2). Ayrıca, tekrar yatış oranlarının, hastalık tipi ve şiddeti dikkate alındığında bile, hastaneler ve coğrafi bölgeler arasında önemli farklılık göstermesi, bir kısım tekrar yatışların önlenebilir olduğu görüşünü desteklemektedir. Yine, ABD hastanelerinin tekrar yatış performanslarının gruplandırılmasında, en iyi %10'luk gruptaki hastanelerde önlenebilir tekrar yatışların payı %6 iken, %90'luk grupta %12'ye yükselmesi, tekrar yatışların azaltılabileceğinin göstergesi olarak kabul edilmektedir (James, 2013).

Tekrar yatışların azaltılabileceğine ilişkin veriler bulunsa da, önlenebilirliğin açık ve ölçülebilir olarak ortaya konmasını gerektirmektedir (Canadian Institute for Health Information, 2012: 2). Ancak, bu noktadaki ayrım, tekrar yatışların planlı olup olmadığının belirlenmesinden çok daha zor olup, birçok çalışma ve kurum çaba sarf etse de önlenebilir ve önlenemez tekrar yatış ayrımının nasıl yapılacağı net olarak belirlenememiştir. Mevcut belirsizliğin temelinde, tekrar yatış çalışmalarının yapıldığı popülasyonun; genel ve klinik özellikleri, sağlık hizmeti sunum şekli, tedavinin verildiği klinik türü, tekrar yatış oranlarının hesaplanmasında metodoloji ve veri analiz farklılığı etkili olmaktadır (Bianco, Molè, Nobile, Di Giuseppe, Pileggi ve Angelillo, 2012: 4; van Walraven, Bennett, Jennings, Austin ve Forster, 2011: 393 ve Yam, Wong, Chan, Wong, Leung ve Yeoh, 2010: 383). Ayrıca, önlenebilir tekrar yatışlar ifadesi, uygun stratejilerin

uygulanması ile tekrar yatışların önlenebileceğine işaret etse de, hangi stratejilerin kullanılması gerektiği konusunda fikir birliğinin sağlanamamıştır (Stone ve Hofman, 2010: 7).

Önceki paragrafta sayılan nedenler ile gruplamadaki zorluklara karşın, bazı genel kestirimler kullanılmaktadır. Bu kestirimlerden birisi, plansız tekrar yatışların, önlenebilir tekrar yatışların kestiricisi olarak alınmasıdır. Ancak, bu görüşün uygun olmayabileceğine yönelik önemli gerekçeler bulunmaktadır. Çünkü birçok plansız tekrar yatış, ilk yatış sırasında konulan teşhis ve verilen tedavi ile ilişkili olmayan, yeni ortaya çıkan hastalıklar ve durumlar nedeni ile gerçekleşebilmektedir. Örneğin, doğumlar ve organ nakilleri nedeni ile gerçekleşen tekrar yatışlar, planlı olmasa da bu tekrar yatışların önlenebilir olduğunu söylemek zordur. Bu nedenle, önlenebilir bir tekrar yatışın, ilk taburcudaki ön görülemeyen bir durum ve önceden bilinen bir hastalık nedeni ile gerçekleşmiş olması gerekmektedir (Halfon, Egli, Melle, Chevalier, Wasserfallen ve Burnand, 2002: 573). Kullanılan bir diğer kestirim ise; bir medikal tedavinin ardından, yine medikal nedenli bir tekrar yatış veya bir cerrahi işlem sonrası medikal nedenli tekrar yatışlar potansiyel olarak önlenebilir olarak değerlendirilmesidir. Buna karşın, medikal ya da cerrahi nedenli ilk yatışın ardından gerçekleşen cerrahi nedenli tekrar yatış önlenebilir olarak değerlendirilmektedir (Medicare Payment Advisory Commission, 2007: 108).

Tekrar yatışlarının önlenebilirliğinin belirlenmesinde önceki paragrafta belirtilen genel kestirimlere göre daha objektif yöntemler de bulunmaktadır. Bu yöntemler; ilk ve tekrar yatış nedenleri arasında klinik ilişki aranması ve tekrar yatışa neden olan etkenin hastane tarafından kontrol edilip edilemeyeceğidir. Tüm yöntemler arasında en geçerli olanı; klinik ilişkinin belirlenmesidir (Lavenberg, Leas, Umscheid, Williams, Goldmann ve Kripalani, 2014: 4 ve Stone ve Hofman, 2010: 8). Önlenebilirliğin belirlenmesinde hastanenin kontrolü ise, belirli girişimler ile tekrar yatışın önlenip önlenmediğine göre karar verilmektedir. Söz konusu girişimler arasında 1) hastanede yeterli bakım kalitesinin sağlanması, 2) uygun taburcu planlaması, 3) taburcu sonrası yeterli takip veya 4) hastane ile hastane dışındaki hizmet sunucular arasındaki ilişkinin geliştirilmesi, sayılabilmektedir (Stone ve Hofman, 2010: 10). Bu girişimler ile engellenebilen tekrar yatışlar, önlenebilir olarak kabul edilmektedir. Buna karşın, taburcu sonrası hasta takiplerinin yetersizliği, uygun olmayan hasta davranışı, bilinen bir hastalığın nüksü veya alevlenmesi veya sosyal nedenler ile gelişen tekrar yatışlar, hastanenin kontrolü dışında olarak kabul edilmektedir (Halfon, Egli, Melle, Chevalier, Wasserfallen ve Burnand, 2002: 575 ve Lavenberg, Leas, Umscheid, Williams, Goldmann ve Kripalani, 2014: 5). Yine, hasta davranışı veya sosyal nedenli tekrar yatışlar duruma göre önlenebilir ya da önlenebilir olarak gruplandırılabilir. Örneğin, hasta reçete edilmiş antibiyotiği kullanmamaya karar verir ve enfeksiyon ilerler ise, bu tekrar yatış hastane açısından önlenebilir değildir. Tersine, hekim ilacın maliyetini dikkate almadan reçete eder ve hasta daha uygun fakat etkisi daha düşük bir antibiyotiği alır ise, bu tekrar yatış önlenebilir olarak gruplandırılmalıdır (Lavenberg, Leas, Umscheid, Williams, Goldmann ve Kripalani, 2014: 5).

Görüldüğü gibi, tekrar yatışlara ilişkin her iki grupta da bazı tekrar yatışların grubun ana özelliklerinden farklı nitelikte olduğu, temel amaç olan; bakım kalitesi eksikliğini yansıtmasında sorunlar olduğu gözlenmektedir. Gözlenen bu sorunları daha

aza indirmek için tekrar yatışlar ile ilgili çalışmaları referans kabul edilen; Stephen F. Jencks tarafından, Washinton'da 1 Haziran 2009 tarihinde düzenlenen Medicare tekrar yatış zirvesinde yaptığı dörtlü grupta, sık kullanılmakta ve önlenemez tekrar yatışların belirlenmesinde yarar sağlamaktadır (Jencks, 2009'dan aktaran: Stone ve Hofman, 2009: 6). Bu gruplandırma bir tekrar yatışın ilk yatış ile ilişkisi ve planlı olup olmaması birlikte değerlendirilmekte olup, gruplar daha homojen olmaktadır.

İlk yatış ile ilişkisiz ve plansız tekrar yatışlar: Bir tekrar yatışın, ilk yatışta verilen tedavi ile ilişkili olmadığı gibi, planlanmadan gerçekleşmesidir. Bu tekrar yatışlar hayatın normal seyrinde, kişinin karşılaşabileceği risklerden kaynaklanmaktadır (Jencks, 2009'dan aktaran: Stone ve Hofman, 2009: 6). Herhangi bir neden ile tedavi görmüş bir hastanın, tekrar yatış süresi içerisinde, trafik kazası veya sıcak su dökülmesi sonucu yanık nedeni ile tedavi için yatması, bu tür tekrar yatışlara örnektir. Bir diğer örnek ise, gastrointestinal sistem rahatsızlığı nedeni ile tedavi almış bir hastanın cilt kanseri nedeni ile hastaneye başvurusu olabilecektir.

İlk yatış ile ilişkisiz ve planlı tekrar yatışlar: Bazı tekrar yatışlar, ilk yatışta verilen tedavi ile ilişkili olmasa bile planlı olabilmektedir. Genellikle hastanın ilk yatış öncesinde bilmediği veya ihmal ettiği bir hastalığının, bu yatışta yapılan tetkikler nedeni ile teşhis edilmesi ve akut hastalığın iyileşmesinden sonraki bir tarihte, tedavi için yatırıldığı durumları kapsamaktadır (Jencks, 2009'dan aktaran: Stone ve Hofman, 2009: 6). Apandisit nedeni ile yapılan bir ilk yatış sırasında, hastanın kalp damarlarında sorun olduğu saptanarak, tekrar yatış süresi içerisinde ileri bir süreye anjiyografi ya da By-Pass operasyonu planlanması bu gruba örnek olabilmektedir.

İlk yatış ile ilişkili ve planlı tekrar yatışlar: Planlı tekrar yatışlarda da belirtildiği gibi, bazı tekrar yatışlar ilk yatış ile ilişkili olup, hastalığın takibini sağlamak için hastane tarafından önceden planlanan bir tedavi veya bir işlem için yapılabilmektedir. Örneğin kalp yetmezliği için yatırılan bir hastanın daha sonra stent konması için hastane tarafından belirlenen bir tarihte tekrar yatırılmasıdır. Bu tür tekrar yatışlar, ilk yatışta verilen tedavinin devamı niteliğindedir (Jencks, 2009'dan aktaran: Stone ve Hofman, 2009: 6).

İlk yatış ile ilişkili ve plansız tekrar yatışlar: Bazı tekrar yatışlar ise planlanmamış bile olsa, ilk yatışta verilen tedavi ile ilişkili olabilmektedir. Genellikle, tedaviye bağlı yan etkiler ya da tedavide eksikler nedeni ile ortaya çıkan bu tekrar yatışlar, önlenemez olarak da adlandırılmaktadır. Önlemek, en azından azaltılmak istenen tekrar yatış grubu olması nedeni ile en önemli tekrar yatış grubudur (Jencks, 2009'dan aktaran: Stone ve Hofman, 2009: 6). Cerrahi işlem sonrası, operasyon bölgesinde enfeksiyon gelişmesi ya da yaranın açılması, medikal tedaviler sonrası, hastalığın tekrarlanması veya ilaç yan etkileri nedeni ile tekrar yatışlar ilk yatış ile ilgili ve plansız tekrar yatışlara örnek olarak verilebilmektedir.

1. Tekrar Yatışların Nedenleri (Risk Faktörleri)

Hastane tekrar yatışları; tek bir faktörün değil, çok sayıda faktörün ortak etkisi ile ortaya çıkan, karmaşık bir olgudur (Health Care Intelligence, 2011 ve Minott, 2008). Tekrar yatışların ortaya çıkma olasılığını artıran faktörleri, risk faktörleri olarak adlandırmak

mümkündür. Tekrar yatışların gruplandırılmasında da ifade edildiği gibi, her tekrar yatış grubu farklı nedenler ile ortaya çıkmaktadır. İlk yatış ile ilişkisiz ve plansız tekrar yatışların, hayatın normal seyrinden kaynaklanması ve öngörülememesi nedeni ile riskin belirlenmesi mümkün değildir. Benzer şekilde, ilk yatış ile ilişkili veya ilişkisiz planlı tekrar yatışların, gerçekleşmesi ilk yatışın taburcusu sırasında biliniyor olması, risk unsuruna yer bırakmamaktadır. Dolayısıyla, tekrar yatış risk faktörlerinin sayılan üç tekrar yatış türünün öngörülmesinde kullanılması mümkün değildir. Ancak, ilk yatış ile ilişkili ve plansız tekrar yatışların öngörülmesi ve önlenmesinde risk faktörleri önemli bir yer tutmaktadır.

İlk yatış ile ilişkili ve plansız tekrar yatışlar, bakım sürecinde yer alan farklı nedenlerden kaynaklanabilmektedir. Tekrar yatışlara neden olduğu kabul edilen faktörler arasında; hastanın klinik ve davranışsal özellikleri ve evinde sahip olduğu imkanlar, ilk yatışta verilen bakım ve taburcu planlamasının yeterliliği, devam tedavisi için toplum kaynaklarına erişim, sosyal destek düzeyi sayılabilmektedir (Canadian Institute for Health Information, 2012; Health Care Intelligence, 2011 ve Minott, 2008). Ayrıca hastaneye ilişkin olarak; azınlıklara hizmet verme, yatak sayısı, kırsalda yer alma veya eğitim hastanesi olup olmama gibi faktörler, tekrar yatış oranını etkilemektedir (Chen, Mull, Rosen, Borzecki, Pilver ve Itani, 2016). Stone ve Hofman (2010) ise tekrar yatışlara yol açan kronik hastalıklar dışındaki faktörleri; 1) hastane taburcu planlamacıları tarafından hasta, bakım verenler ve akut sonrası bakım merkezlerine yetersiz bilgi verilmesi, 2) tedavi planına hastanın yeterince uymaması, 3) akut sonrası bakım merkezleri ve uzun süreli bakım sağlayıcılarının hastayı yeterince takip etmemesi, 4) Hastane yatağı arzındaki değişim, 5) ailede bakım sunanlara yetersiz güven, 6) hastanın klinik durumunun bozulması ve 7) tıbbi hatalar olarak sıralamaktadır. Tekrar yatışlara etki eden bu faktörleri, hasta, hastane ve topluma ilişkin özellikler olmak üzere, üç ana grup altında toplamak mümkündür (Canadian Institute for Health Information, 2012).

Tekrar yatışların önemli bir kısmı, hastanın sahip olduğu klinik ve demografik özellikler nedeni ile ortaya çıkmaktadır. Hastaya ait özelliklerin etkisini, işlem veya tedavi türüne göre değişebilmekle birlikte, genel olarak bir değerlendirme yapmak mümkündür. Bu özellikler; hastanın yaşı, cinsiyeti, ırkı, kır ya da kentte yaşaması (Canadian Institute for Health Information, 2012 ve Stone ve Hofman, 2009: 4-22), sosyal güvence durumu (Barrett, Wier, Jiang ve Steiner, 2015 ve Hines, Barrett, Jiang ve Steiner, 2014) gibi demografik özellikleri ile hastaneye yatış tanısı, hastalığın şiddeti, eşlik eden hastalıkları (Canadian Institute for Health Information, 2012) gibi klinik özelliklerdir. Ayrıca hastanın bir engelinin ve geçmişinde tekrar yatışının olması ve yoksulluk da tekrar yatma olasılığını artırabilmektedir (Stone ve Hofman, 2009: 4).

Tekrar yatış olasılığının ve tekrar yatış oranının büyüklüğünün en önemli belirleyicisi; ilk yatışta hastanın hastaneye yatış tanısı ve/veya yapılan işlemlerdir. Tekrar yatış oranlarının hastane ve bölge geneli değerlendirilmesi dışında, tanı ya da işlem bazında ölçülmesinin gerekçesini de bu belirleyicilik oluşturmaktadır. Genel olarak tekrar yatış oranı, hastalığın kişiyi etkileme düzeyine (şiddetine), kesin tedavisinin olup olmamasına göre değişmektedir. Lagoe ve arkadaşları (2013) oransal olarak kolay tedavi edilebilen enfeksiyon hastalıkları ile karşılaştırıldığında, bir kronik hastalık nedeni ile tedavi alan hastaların hastaneye tekrar yatma olasılığının daha yüksek olduğunu

bulmuşlardır. Cerrahi işlemlerde ise, vakanın büyüklüğüne ve cerrahi işlem gerektiren sağlık sorununun, hastanın genel sağlık durumuna etkisi belirleyicidir. Altmış beş yaş ve üzeri Medicare hastalarında genel tekrar yatış oranı %17,2 iken, en yüksek tekrar yatış oranına sahip tıbbi tanılar olan; konjestif kalp yetmezliği hastalarında %24,5, akut böbrek yetmezliğinde %21,8 ve osteoartritde %21,5 tekrar yatış gerçekleşmesi, hastalık farkının etkisini ortaya koymaktadır (Hines, Barrett, Jiang ve Steiner, 2014). Cerrahi işlemler kendi içerisinde değerlendirildiğinde ise, tekrar yatış oranı böbrek naklinde %29,1 iken, sezaryen vakalarında %2,0 olabilmektedir (Weiss, Elixhauser ve Steiner, 2013).

Hastanın ilk yatış tanı ve uygulanan işlemlerin etkilerinin uzantısı olarak, aynı hastanenin klinikleri arasında, genel ve önlenebilir tekrar yatış oranları farklılık göstermektedir (Bianco, Molè, Nobile, Di Giuseppe, Pileggi ve Angelillo, 2012). Genel olarak, tıbbi tedavi alan hastalarda tekrar yatış olasılığı cerrahi işlem alanlara kıyasla daha yüksektir (Hines, Barrett, Jiang ve Steiner, 2014). Tekrar yatış oranı çok sık ifade edilen ve ABD’de takip edilen KOAH (Kronik Obstrüktif Akciğer Hastalığı), kalp yetmezliği ve pnömoni gibi medikal durumlarda tekrar yatış oranı yaklaşık 1/5 (sırasıyla %21,5, %24,5 ve %17,9) ve ortalama %17,2 iken (Hines, Barrett, Jiang ve Steiner, 2014) cerrahi kliniklerindeki tekrar yatış oranı Chen ve arkadaşları (2016) tarafından %11 ve Merkow ve arkadaşları (2015) tarafından %6,1 olarak bulunmuştur. Kanada’da elde edilen veriler de benzer olup, sağlık sistemi genelinde %8,5 olan 30 gün içerisindeki plansız tekrar yatış oranı, dâhili hastalıklarda %13,3 ve cerrahi hastalıklarda %6,5’tir. Klinik alt türleri arasında da bu farklılığın devam ettiği görülmektedir. Kanada sağlık sisteminde, toplam tekrar yatışların %64,9’unun dâhili, %23,9’u cerrahi, %7,1’i pediatrik ve %4,1’i obstetrik (doğum) kliniklerinde tedavi alan hastalardan oluşmaktadır (Canadian Institute for Health Information, 2012).

Cerrahi ve dâhili klinikler arasında tekrar yatış oranları dışında, tekrar yatış türleri açısından da farklılık görülmektedir. Cerrahi kliniklerde toplam tekrar yatışlar içerisinde potansiyel olarak önlenebilir olanların payı daha yüksek iken, dâhili servislere daha düşüktür (Bianco, Molè, Nobile, Di Giuseppe, Pileggi ve Angelillo, 2012). Klinikler arasında tekrar yatış oranları ve önlenebilirliği arasındaki değişkenliği Chen ve arkadaşları (2016), cerrahi ve medikal hastalar arasındaki klinik durum farklılığı olabileceğini ifade etmişlerdir. Bu farklılığa neden olarak, planlı cerrahi işlemlerin hastanın klinik durumu stabil iken yapılması ve birçok durumda hastalığın tekrarlama olasılığının olamaması gösterilebilmektedir. Bu hastalarda tekrar yatış nedeni çoğu zaman işlemin komplikasyonu olup, önlenebilir olarak değerlendirilmektedir. Tıbbi işlemlerde ise hastanede verilen bakıma ek olarak, kronikleşmiş hastalığın alevlenmesinin de eklenmesi ile sık görülmesi plansız tekrar yatışlar artabilmektedir (Chen, Mull, Rosen, Borzecki, Pilver ve Itani, 2016 ve Dimick ve Ghaferi, 2014).

Tekrar yatış olasılığını etkilediği düşünülen faktörlerden birisi de hastanın hastanede kalış süresidir (Chen, Mull, Rosen, Borzecki, Pilver ve Itani, 2016; He, Mathews, Kalloo ve Hutfless, 2014 ve Morris, Deierhoi, Richman, Altom ve Hawn, 2014). Hastanın hastanede kalış süresinin, tedavi aldığı hastalık/işlem türündeki ortalamaya kalış süresine kıyasla daha kısa ya da uzun olması tekrar yatış olasılığını artırmaktadır (Morris, Deierhoi, Richman, Altom ve Hawn, 2014). Ortalamadan daha kısa süre hastane kalışlarının tekrar

yatışlara etkisi, hastanın yeterince tedavi almamış olma olasılığı ile ilişkilendirilirken (Glance, Kellermann, Osler, Li, Mukamel, Lustik, Eaton ve Dick, 2014 ve Morris, Deierhoi, Richman, Altom ve Hawn, 2014), uzun yatış sürelerinin hastane kaynaklı enfeksiyon riskini artırmasına bağlanmaktadır (Tien, Kao, Tu, Chiu, Lee ve Hon-Yi, 2009). Diğer taraftan, görece uzun yatan hastaların hastalıklarının şiddeti daha yüksek olması nedeni ile daha uzun süre tedaviye ihtiyaç duymaları nedeni ile uzun yattıkları, dolayısı ile tekrar yatışın belirleyicisinin hastane kalış süresi değil, hastalığın şiddeti olabileceği savunulmaktadır (Saucedo, Geoffrey, Tyler, Jungwha, David ve Puri, 2014).

Hastanede kalış süresinin tekrar yatışlara bir diğer etkisinde, cerrahi işlemler sonrası görülen komplikasyonların payı bulunmaktadır. Hastanın erken taburcu edilmesi, hastanede güvenli bir şekilde baş edilebilecek komplikasyonların evde gelişmesine ve dolayısıyla tekrar yatışa neden olmaktadır. Parvizi ve arkadaşlarının (2007) araştırmasına göre, tehlikeli komplikasyonların %90'ı cerrahi işlemi takip eden dört gün içerisinde gerçekleşmektedir. Gandhi ve arkadaşlarının (2006) çalışmasına göre taburculuğu operasyon sonrası üç güne kadar geciktirmek, kardiovasküler olayların %83'ünün hastanede gerçekleşmesini sağlamaktadır. Glance ve arkadaşlarının (2014) cerrahi işlem tarihini tekrar yatışın başlangıç noktası olarak aldıkları çalışmalarında da diğer koşullar aynı iken, daha uzun yatan hastaların tekrar yatış olasılığı daha kısa yatanlardan düşük bulunmuştur. Bu verilere karşın Saucedo ve arkadaşları (2014) hastanın erken taburcu edilmesinin, diğer komplikasyonları artırmadan operasyon sonrası iyileşmeyi hızlandıracağını savunmaktadır.

Tekrar yatış olasılığına, önceki paragraflarda sayılan faktörlere ek olarak, hastanenin özellikleri de etki edebilmektedir. Tekrar yatışlar ile ilgili sağlık kurumuna ilişkin en önemli özellik, hastalara sunmuş olduğu hizmet kalitesi düzeyidir. Hastanın ilk yatışta tedavi aldığı hastalık/işlem türü ve hastanın durumunun ciddiyeti dikkate alındığında bile, plansız tekrar yatış oranlarında hastaneler ve bölgeler arasında önemli farklılıklar görülmektedir (James, 2013; Stone ve Hofman, 2009 ve Jencks, Williams ve Coleman, 2009). Tekrar yatışlar genel olarak hasta yönetiminde yetersizlik göstergesi olarak değerlendirilmekte ve bu süreç boyunca sağlanan bakımın kalitesinin sorgulanmasına neden olmaktadır (Health Care Intelligence, 2011). Steventon ve Krumholz'a (2014) göre hastaların tekrar yatış riski, hastanede kalış süresince bakım kalitesi ve hasta güvenliği, taburcu hizmetleri, taburcu sonrası bakıma erişim ve kalitesi ile ilgili bir sonuçtur. Bakım kalitesi dışında kalan, hastanenin; büyüklüğü, kent ya da kırsal alanda faaliyet göstermesi, hizmet verdiği toplumun sosyoekonomik yapısı, hastanenin ya da kliniğin yatak kullanım durumu ve hastanın hizmet aldığı hekimin ya da kliniğin uzmanlık düzeyi gibi bazı özellikler de tekrar yatış oranını etkileyen faktörler olarak sıralanabilmektedir (Canadian Institute for Health Information, 2012).

Hastanenin büyüklüğü (yatak kapasitesi) ve eğitim hastanesi olup olmayışı tekrar yatış oranlarını etkileyebilmektedir. ABD'de yürütülen bir çalışmada, diğer bakım kalitesi indikatörleri arasında fark bulunmayan hastanelerin tekrar yatış oranları karşılaştırıldığında büyük ve eğitim araştırma hastanelerinde tekrar yatış oranı daha yüksek bulunmuştur (Joynt ve Jba, 2013). Ancak Kanada verileri, küçük ve eğitim statüsü bulunmayan hastanelerin tekrar yatış oranlarının daha yüksek olduğunu göstermektedir (Canadian Institute for Health Information, 2012). İki karşıt bulgudan ilki, büyük ve

eğitim araştırma hastanelerinin üçüncü basamakta yer alışı ve dolayısıyla daha şiddetli hastalıkların tedavisi ile açıklanmaktadır. Küçük hastanelerde tekrar yatış oranının yüksekliğine ise, insan ve diğer sağlık kaynaklarının yetersizliği, belirli bir sirkülasyonun sağlanamaması gerekçe gösterilmektedir. Hastanelerin hizmet sunduğu toplumun genel refah düzeyi de tekrar yatış oranlarını etkilemektedir. Toplumun sosyoekonomik açıdan dezavantajlı gruplarına hizmet veren hastanelerde tekrar yatış oranı, karşıtlarına göre daha yüksektir (Joynt ve Jba, 2013). Bu bulgu, toplumun dezavantajlı grupların sağlığını diğer belirleyicileri nedeni ile daha düşük sağlık statüsüne sahip olmaları ile açıklanmakta olup, diğer koşulların etkisi sabitlendiğinde, toplumun en yoksul kesiminin tekrar yatış oranı, en varlıklı kesiminden %10 daha yüksek bulunmuştur (Canadian Institute for Health Information, 2012). Her ne kadar bu hastanelerdeki tekrar yatış oranının yüksekliği, hasta özellikleri ile açıklansa da hastane özelliklerinin belirli türde hastaların başvurmalarına neden olmaktadır (Chen, Mull, Rosen, Borzecki, Pilver ve Itani, 2016).

Hastanenin genel özellikleri dışında, o anda sahip olduğu boş hasta yatağı kapasitesi ve hastanın hizmet aldığı birimin uzmanlık düzeyi, tekrar yatış açısından risk faktörü olabilmektedir. Fisher ve arkadaşlarının (1994: 992-994) çalışmalarında ulaşılabilir (boş) hastane yatağı ile hastane tekrar yatışları arasında doğru orantı olduğunu bulmuşlardır. Ayrıca, dolu bir birimden taburcu olan hastalarda tekrar yatış oranı, boş kapasitesi olan birimlerden taburcu olanlardan daha yüksektir. Oranlar arası fark, boş kapasite olmadığında hastanın daha hızlı taburcu edilme eğilimi açıklanmakta olup, bu faktörün etkisi yaş, cinsiyet ve ırk gibi, tekrar yatışlara olumsuz etkisi bilinen faktörlerden daha büyük bulunmuştur. Bianco ve arkadaşları (2012: 3) ise, çalışmalarında genel pratisyen veya acil servislerde bakım alan hastaların potansiyel olarak önlenebilir tekrar yatış oranının, uzmanlık branşlarından hizmet alanlara kıyasla, oransal olarak daha yüksek olduğunu bulmuşlardır. Bu faktörün etkisinin, hekimin uzman olmayışı, dolayısıyla bazı ayrıntıları yakalayamaması, hastanın tanı ve tedavisinin yeterince iyi yapılamamış olması ile açıklanabileceği düşünülmektedir. Nitekim tekrar yatışlara sebep olan faktörler arasında, hastalığın iyi teşhis ve tedavi edilmemesi, genel kabul gören faktörlerdendir (Bianco, Molè, Nobile, Di Giuseppe, Pileggi ve Angelillo, 2012: 3).

Hastane tekrar yatışlarının belirleyicilerinden; hasta özellikleri, sağlık kurumunun özellikleri ve verdiği bakım dikkate alındığında bile bazı noktaların aydınlatılmadığı görülmektedir. Hasta gerekli tedaviyi alıp, sağlık durumu kontrol altına alınarak uygun şekilde taburcu edilmiş bile olsa, belli bir süre sonra tekrar hastane bakımına ihtiyaç duyabilmektedir. Bu durumlarda hastanın ortaya çıkan tekrar yatış ihtiyacına, toplumsal durumunun ya da sağlık sisteminin hastanın taburcu sonrası gerekli bakım ve uygun yaşam koşullarını sağlayamamasının neden olabileceği kabul edilmektedir. Özellikle, uzun dönem (14 günden daha uzun) içerisinde gerçekleşen tekrar yatışlardan, toplum ve sağlık sistemi özellikleri sorumlu tutulmaktadır (Nolte, Roland, Guthrie ve Brereton, 2012: 12).

Birinci basamak sağlık hizmetlerinin varlığı ve ulaşılabilirliği, hastane tekrar yatışlarına etki eden önemli bir sağlık sistemi faktörüdür (Chetty, Culpepper, Phillips, Rankin, Xierali, Finnegan ve Jack, 2011: 1). Tekrar yatış veri analizleri; en çok tekrar yatışların kronik hastalarda gerçekleştiğini göstermektedir. Bu hastaların büyük çoğunluğunun, hastanede yapılan ya da yapılmayan işlemler nedeni ile değil, taburcu sonrası iyi bir

birinci basamak hizmeti alamadığı için tekrar yattığına inanılmaktadır. Bu nedenle, kronik hastalıklarda tekrar yatışların azaltılması, hastanede verilen bakımın değiştirilmesi ile sağlanamayacaktır (Center for Health Care Quality&Payment Reform, 2016). Ayrıca kronik hastalıkların yönetilmesi ile tekrar yatışlar kadar, ilk yatışlarında azaltılabileceği ve sisteme katkı sağlayabileceği görüşü konuyu daha önemli kılmaktadır (Health Care Intelligence, 2011: 6). Bianco ve arkadaşları (2012: 3) potansiyel olarak önlenabilir tekrar yatışlara yol açan etkenleri; ilk yatışta yapılmamış işlemler (%24), ilk yatışta eksik teşhis (%19), ilk yatışta hastanın durumu stabilleşmeden taburcu edilmesi (%17), birinci basamak sağlık hizmetlerinin yetersizliği (%10) olarak bulması, bu yargıyı doğrulamaktadır.

Sağlık sisteminin örgütlenmesinin yanında, geri ödeme kurumlarının hizmet sunuculara ödeme yöntemleri de tekrar yatış olasılığını belirleyebilmektedir. Ödeme yöntemleri, diğer unsurların yanı sıra, hizmet sunucuların motivasyonunu belirlemede ve ödeyicilerin neyi ödüllendirdiği hakkında fikir vermektedir. ABD ve dünya genelinde düşük maliyetli ve kolay uygulanabilen birçok projenin hayata geçirilmesi ile ilk ve tekrar yatışların önemli oranda azaltılabileceğini göstermiştir. Bu projelerin genel olarak çoğaltılmamış olmasının önemli nedenin, mevcut sağlık ödeme sistemlerindeki engeller olduğu öne sürülmektedir (Center for Health Care Quality&Payment reform, 2016). Dünya sağlık sistemlerinde uygulanan geri ödeme yöntemlerinde, verilen hizmetin kalitesi veya sağlık çıktısı ile ilişki kurulmamaktadır. Ayrıca özellikle TİG (Teşhisle ilişkili Gruplar) temelli, vaka başına, kişi başına ödeme yöntemlerinde belirgin olmakla birlikte, ileriye dönük yöntemlerde kullanılan kaynak ve sunulan hizmet miktarı ile ödeme arasında ilişki kurulmamaktadır. Ödemeyi belirleyen tek kriter, kaç hastaya tedavi verildiği ya da kaç işlem yapıldığıdır. Bu yöntemlerde, hastaneler hastalarına daha iyi hizmet vermek için ilave kaynak kullandıklarında, bu kaynakların bedelini alamamakta ve maliyetleri kendi üzerlerinde kalmaktadır (Kristensen, Bech ve Quenti, 2015: 265, James, 2013: 2). İlave maliyet gerektiren, tekrar yatışı azaltma girişimleri için ödeme yapılmadığında, tekrar yatışların azaltılmasına yönelik finansal yaptırımların olduğu sistemlerde bile, hastanelerin finansal yaptırımlar nedeni ile karşı karşıya kalacakları kaybın, girişimlerin maliyetinden yüksek olması durumunda, tekrar yatışlara yönelik önlem almamaları daha karlı olabilecektir (Center for Health Care Quality&Payment reform, 2016 ve James, 2013: 3). Bu yöntemlerde, az kaynak kullanımının hastanenin avantajına olmasının yanında, gelirlerinin tedavi ettikleri hasta sayısına bağlı olması, hastane ve hekimleri, ilk yatışlar kadar, tekrar yatışları da artırmaya teşvik unsuru taşımaktadır (Kristensen, Bech ve Quenti, 2015: 265). Tersine, tekrar yatışları azaltan hastaneler kullanmadıkları hasta yataklarını başka hastalar ile dolduramazlar ise, gelir kaybına uğrayabilmektedir (James, 2013: 2).

Tekrar yatışlara neden olan, hastane bakım kalitesi dışında, çok sayıda faktör olduğu belirtilmiştir. Ancak tekrar yatışların büyük kısmı, ilk yatıştaki tıbbi hatalar veya yan etkiler, sosyal destek, devam tedavisi, taburcu önerilerinin veya taburcu sonrası iletişimin yetersizliği nedeni ile olmaktadır. Bu yetersizliklerin ortadan kaldırılması, hastanın tekrar yatış risk faktörlerinin yönetilmesi ile birçok tekrar yatışın engellenebileceği öne sürülmektedir. Örneğin, eşlik eden bir kronik hastalığı olan hastaların bu hastalıklarının kontrolüne yönelik önlemlerin alınması, uygun taburcu planlaması ile hastanın yeterince

bilgilendirilmesi ve gerekli durumlarda takip edilmesinin tekrar yatışları azaltacağı kabul edilmektedir (Minott, 2008: 3).

2. Tekrar Yatışların Ölçülmesi

Tekrar yatışlara yönelik politikaların geliştirilmesinde ilk aşama tekrar yatışların ölçülmesidir. Tekrar yatışların ölçüm yöntemi, araştırmanın amacına özeldir (Health Care Costs and Utilization Project, 2015). Araştırmada değerlendirilmek istenen olguya yönelik olarak; kullanılacak metodoloji, zaman dilimi, ilk ve tekrar yatışın içerme ve dışlama kriterleri, ölçünün kullanıcıları ve ölçümün amacına uygun olarak belirlenebilmektedir (Kristensen, Bech ve Quenti, 2015). Ancak, çalışma sonucunda bulunacak tekrar yatış oranları belirlenen kriterlere göre farklılık göstereceğinden, oranlar kullanılırken ve karşılaştırma yapılırken farklılıklar göz önünde bulundurulmalıdır. Bulunan tekrar yatış oranlarının büyüklüğü, ölçümde değerlendirilen tekrar yatış unsurlarına göre farklılık göstermektedir. Tekrar yatış oranlarının unsurları; başta işlem veya teşhis türü olmak üzere, değerlendirmenin yapıldığı düzey, değerlendirilen zaman, kapsama alınan tekrar yatış türü ve kullanılan hesaplama yöntemidir.

Tekrar yatış oranlarının hesaplanacağı düzey; ülke geneli, belirli bir coğrafi bölge ya da hastane olması mümkündür (Kristensen, Bech ve Quenti, 2015). Ancak tekrar yatış oranlarının genel olarak hesaplanması yerine, yüksek tekrar yatış oranına sahip belirli tanılara odaklanmak bakım kalitesi ile ilgili sorunları daha iyi tanımlayabilmektedir (Benbassat ve Taragin, 2000 ve Wong ve ark., 2011). Tekrar yatışların hesaplanacağı düzeyden bağımsız olarak, belirli aşamaların izlenerek çalışmaların yapılmasında yarar görülmektedir. Literatürde uzlaşma sağlanamamış olmasına karşın, Medicare ve Medicare Hizmet Merkezi tarafından benimsenen ve Ulusal Kalite Forumu (National Quality Forum) tarafından onaylanan yaklaşım, tekrar yatış oranlarının hesaplaması için fiili standart haline gelmiştir (Lavenberg, Leas, Umscheid, Williams, Goldmann ve Kripalani, 2014). Bu standarda göre tekrar yatışların ölçülmesinde şu aşamaların takip edilmesi önerilmiştir:

- İlk olayın tanımlanması,
- Tekrar yatış için kriterlerin belirlenmesi,
- Tekrar yatışı tanımlamak için uygun zaman diliminin belirlenmesi,
- Tekrar yatış oranlarının raporlanması (Health Care Costs and Utilization Project, 2015).

İlk olay, tekrar eden hastane yatışlarını değerlendirmek için başlangıç noktasıdır ve araştırma için belirlenen kriterlerin birleşimi ile tanımlanmaktadır (Health Care Costs and Utilization Project, 2015). İlk olay; kriterleri karşılayan hastanın ilk hastaneye yatışıdır. Belirlenmiş kriterleri karşılayan her hastane yatışını ayrı bir ilk olay olarak saymak mümkündür. Bu nedenle, araştırma dönemi boyunca bir hasta birden fazla defa, aynı veya farklı teşhisler ile sayılabilmektedir. Dolayısıyla ilk olay olarak kabul edilen yatışın öncesinde hastane yatışının olmadığı bir süreç, 'temiz bir dönem' olması gerekmez (Health Care Costs and Utilization Project, 2015 ve Hines, Barrett, Jiang ve Steiner, 2014). Diğer bir ifade ile bir hastane yatışı kendinden önceki yatışların tekrar yatışı iken, aynı zamanda kendisini takip eden yatışların ilk olayı (asıl yatışı) olabilmektedir (Hines, Barrett, Jiang ve Steiner, 2014).

Tekrar yatış kriterlerinin belirlenmesi, tekrar yatış oranını doğrudan etkileyebileceğinden, önemli olup, araştırmanın amacı temel yönlendiricidir. Tekrar yatışların tanımlanmasında kullanılan özellikler, içerme ve dışlama kriterleri aracılığıyla belirlenmektedir. Araştırmada incelenmek istenen özellikler, içerme kriteri iken, dışarıda bırakılmak istenen özellikler ise dışlama kriteri olacaktır. Bu kriterler nedeni ile tekrar yatış; her ne kadar genel ifadeler ile ilk yatışı takip eden yatışlar olarak ifade edilse de, belirlenen kriterlere göre, takip eden yatış bağımsız bir ilk yatış da olabilmektedir (Hines, Barrett, Jiang ve Steiner, 2014). İlk ve tekrar yatışlar ile ilgili kriterlerin konusu; hastaların klinik özellikleri (örn. teşhis/işlem), demografik özellikleri (yaş, cinsiyet vb.), geri ödeme türü, hastanın tedavi edildiği branş veya hastanın kabul şekli (elektif veya acil) olabilmektedir (Kristensen, Bech ve Quenti., 2015).

Tekrar yatışların ölçüleceği zaman dilimi, tekrar yatış çalışmalarının temel unsuru olup, tekrar yatışlar belirli bir zaman dilimi ile tanımlanmaktadır (Kristensen, Bech ve Quenti, 2015). Bir hastane yatışının, bir tekrar yatış ya da bağımsız bir ilk yatış olup olmadığı, öncelikle belirlenen zaman dilimi içerisinde gerçekleşme şartına bağlıdır. Tekrar yatışların değerlendirileceği, zaman diliminin uzunluğu konusunda net bir uzlaşma sağlanamamıştır. Sıklıkla kullanılan zaman dilimleri; 15, 30 ve 90 günlerdir. Bununla birlikte kullanılan zaman dilimi, araştırmanın amacına ve tekrar yatış oranı ölçülecek hastalık/işleme göre değişebilmektedir. Belirlenen zaman diliminin, ilk yatışta verilen tedaviye bağlı ortaya çıkabilecek komplikasyonları ve iyileşme dönemini kapsamasını yarar bulunmaktadır. Bu faktörleri yeterince kapsamayan zaman dilimlerinin alınması, işlem/tedavinin etkisinin eksik değerlendirilmesi ve sonuç olarak daha düşük tekrar yatış oranının bulunmasına neden olabilecektir (Saucedo, Geoffrey, Tyler, Jungwha, David ve Puri, 2014: 259 ve Zmistowski ve ark., 2013). Zaman diliminin başlangıcını, ilk hastane yatışının farklı bir noktasını almak mümkündür. Başlangıç noktası seçiminde genellikle, ilk yatışın taburcu tarihi tercih edilmektedir. Bununla birlikte, Alman sağlık sisteminde olduğu gibi, hastanın ilk hastaneye yatış gününden başlayarak da zaman periyodu hesaplamak mümkündür (Kristensen, Bech ve Quenti, 2015: 269).

Tekrar yatış çalışmalarının sonuçları, tekrar yatış oranı ile raporlanmaktadır. Tekrar yatış oranı; tekrar yatış sayısının, ilk yatış sayısına bölünmesi olarak tanımlanmaktadır. Tanım basit görünse de standart bir hesaplama yoktur. Bazı analizlerde gözlem birimi hastadır, diğerlerinde ise ilk olay/yatış olup, bir hasta birden fazla kez sayılabilmektedir. Yine, bazı analizler ilk yatışı takip eden ilk tekrar yatışa odaklanırken, diğerleri tüm tekrar yatışları sayabilmektedir. Sonuç olarak, diğer faktörlerde olduğu gibi, tekrar yatış oranının hesaplanması da çalışmanın amacına özeldir (Healthcare Costs and Utilization Project, 2015 ve Healthcare Costs and Utilization Project, 2017). Ancak, yalnızca ilk tekrar yatışın sayıldığı ve sonraki tekrar yatışların dikkate alınmaması, çoklu sayımı engellemek açısından avantaj sağlamaktadır. Literatür ve uygulamada önemli yerleri bulunan; Medicare oranları, Jenks ve arkadaşları (2009) ve Chambers ve Clarke (1990) çalışmalarında da kullanılan bu yöntemdir.

Tekrar yatış oranları ile ilgili önemli bir diğer unsur ise, risk ayarlamasıdır. Risk ayarlamasında temel amaç, bakım kalitesi dışında kalan unsurların, tekrar yatış oranlarına etkisini en aza indirmektir. Basit bir risk ayarlaması, hasta yaşı ve cinsiyetini içermektedir. Daha karmaşık risk ayarlamalarında eşlik eden hastalıklar, hastalığın

şiddetinin derecesi (TİG grubu), hastanın gelir dilimi veya tekrar yatış riskini artıran veya düşüren diğer faktörler göz önünde tutulabilmektedir (Healthcare Costs and Utilization Project, 2015). Bazı yazarlar, risk ayarlamasına daha çok faktörün alınmasını tekrar yatış oranlarının objektifliğini artıracığı savunurken (Lavenberg, Leas, Umscheid, Williams, Goldmann ve Kripalani, 2014), risk ayarlamasına dâhil edilen özelliklerin hastanenin bu faktörlerden kaynaklı tekrar yatışlardan sorumlu olmadığı ve önlem almasına gerek olmadığı yönünde bir mesaj da içereceği gerekçesi ile karşı çıkmaktadır (Centers for Medicare & Medicaid Services, 2012).

SONUÇ

Hastanelere tekrar yatışlarının azaltılması; sağlık sisteminin verimliliğini artırma ve sağlık harcamalarını azaltma potansiyeline sahip güçlü bir araçtır. Üstelik tekrar yatışların azaltılmasına yönelik uygulamaların, aynı zamanda sağlık hizmeti kalitesini artırmaya yönelik oluşu, hastalar için de önemli kazanım sağlayacaktır. Bu şekli ile değerlendirildiğinde, tekrar yatışların azaltılması sağlık hizmeti sunumun tüm tarafları açısından değer yaratıcı ve kazanım sağlayacak niteliktedir.

Tekrar yatışların azaltılmasının önemli kazanım potansiyeli ile birlikte; tekrar yatışların çok sayıda faktörden etkilenmesi ve bazı belirsizlikleri de barındırması nedeni ile sağlık sistemi genelinde, sistematik çalışmalar gerektirebilmektedir. Öncelikle, doğru kayıtlar ile işlem, hastane bazında ve ülke geneli tekrar yatış oranları ve maliyetlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Buradan elde edilecek veriler, tekrar yatış maliyetleri yüksek ve sorunlu alanların belirlenmesinde kullanılabilir. Ülke uygulamaları ve araştırmalar, tekrar yatışların azaltılmasına yönelik girişim ve politikalarının sağlık sistemi ya da hastane geneli yerine belirli işlem ya da hastalık türüne odaklanmasının amaca ulaşmada kolaylık sağladığını göstermektedir. Tekrar yatışı azaltılmak istenen işlem/hastalığın seçiminde ise, sık görülen, tekrar yatış oranı ve maliyetleri yüksek sağlık sorunlarının seçilmesi, elde edilecek kazanımı artırmaktadır. Çünkü tekrar yatış maliyetleri; sağlık sorunun görülme sıklığı, tekrar yatış oranı ve ortalama tedavi maliyetlerinin sonucudur. Ayrıca, sık görülen hastalıklar ya da sık uygulanan işlemlerde sağlanan gelişmeler, doğal olarak toplumun daha geniş bir kesiminin sağlık statüsünü artırmaktadır.

Tekrar yatış politikalarının başarısını belirleyebilecek bir diğer nokta ise önlenbilir tekrar yatışlara odaklanmaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde, cerrahi işlemler sonrası tekrar yatış oranları içerisinde önlenbilir olanların payı, tıbbi tedavilerden daha yüksek bulunmaktadır. Ayrıca cerrahi işlemlerde; yara yeri enfeksiyonu, yara yerinde açılma, protezin yerinden ayrılması gibi nedenler ile tekrar yatışların ilk yatış ile ilişkisinin, dolayısıyla önlenabilirliğin belirlenmesi oransal olarak daha kolay olması avantaj sağlamaktadır. Bir diğer avantaj ise, birçok cerrahi işlemde aynı tanı nedeni ile tedavinin (apandisitte olduğu gibi) görülme olasılığının düşük oluşudur.

Özetle; bir sağlık sisteminde tekrar yatışların azaltılması önemli kazanımlar sağlama potansiyeline sahiptir. Bu potansiyelden yararlanabilmek için, öncelikle tekrar yatışların doğru şekilde ölçülmesi, türlerinin ve nedenlerinin belirlenmesi ve neden olan faktörlerin kontrolüne yönelik önlenmeler geliştirilmesinde yarar görülmektedir.

Kaynakça

- Agency for Healthcare Research and Quality (2015). Total Hip Arthroplasty (THA) and/or Total Knee Arthroplasty (TKA): Hospital-Level 30-day, All-Cause, Risk-Standardized Readmission Rate (RSRR) Following Elective Primary THA and/or TKA. [https://www.qualitymeasures.ahrq.gov/summaries/summary/49200/total-hip-arthroplasty-tha-and-or-total-knee-arthroplasty-tka-hospitallevel-30day-allcause-riskstandardized-readmission-rate-rsrr-following-elective-primary-tha-and-or-tka]. (Erişim: 15 Ağustos 2017).
- Avram, V., Petruccielli, D., Winemaker, M. & de Beer J. (2014). Total Joint Arthroplasty Readmission, Rates and Reasons for 30-day Hospital Readmission. *Journal of Arthroplasty*. 29(3). 465-468. doi: 10.1016/j.arth.2013.07.039.
- Barrett, M.L., Wier, L.M., Jiang, H.J., Steiner, C.A. (2015). All-Cause Readmissions by Payer and Age, 2009-2013. Statistical Brief #199. [https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/26866240]. (Erişim: 17 Ağustos 2017).
- Benbassat, J. & Taragin, M. (2000). Hospital Readmissions as a Measure of Quality of Health Care: Advantages and Limitations. *Arch Intern Med*. 160(8). 1074-1081. doi: 10.1001/archinte.160.8.1074.
- Bianco, A., Molè, A., Nobile, C.G., Di Giuseppe, G., Pileggi, C. & Angelillo, I.F. (2012). Hospital Readmission Prevalence and Analysis of those Potentially Avoidable in Southern Italy. *Plos One*. 7(11). 1-8. doi: 10.1371.
- Canadian Institute for Health Information (2012). All-Cause Readmission to Acute Care and Return to the Emergency Department. [https://secure.cihi.ca/free_products/Readmission_to_acutecare_en.pdf]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- Centers for Medicare & Medicaid Services (2012). Hospital-Level 30-Day All-Cause Risk-Standardized Readmission Rate Following Elective Primary Total Hip Arthroplasty (THA) and/or Total Knee Arthroplasty (TKA). [https://www.qualitymeasures.ahrq.gov/summaries/summary/49200]. (Erişim: 10 Nisan 2017).
- Centers for Medicare & Medicaid Services (2010). Affordable Care Act Update: Implementing Medicare Costs Savings. [http://www.politico.com/pdf/PPM130_08-01-10_cost_savings_report.pdf]. (Erişim: 10 Nisan 2017).
- Chambers, M. ve Clarke, A. (1990). Measuring Readmission Rates. *BMJ Journals*. 301(6761). 1134-1136.
- Chen, Q., Mull, H.J., Rosen, A.K., Borzecki, A.M., Pilver, C. & Itani, K.M. (2016). Measuring Readmissions After Surgery: Do different Methods tell the Same Story?. *The American Journal of Surgery*. 212 (1). 24-33. doi: 10.1016.
- Chetty, V.K., Culpepper, L., Phillips, R.L. Jr. Rankin, J., Xierali, I., Finnegan, S., ve Jack, B. (2011). FPs Lower Hospital Readmission Rates and Costs. *American Family Physician*. 83(9).
- Clement, R.C., Kheir, M.M., Derman, P.B., Flynn, D.N., Speck, R.M., Levin, L.S., & Fleisher, L.A. (2014). What are the economic consequences of unplanned readmissions after TKA?" *Clinical Orthopaedics and Related Research*. 472 (10). 3134-3141. doi: 10.1007/s11999-014-3795-3.
- Dünya Bankası (2017). Health Expenditure, Total (% of GDP). [http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS]. (Erişim: 4 Mayıs 2017).
- Erixon, F. ve van der Marel, E. (2011). What is Driving the Rise in Health Care Expenditures? An Inquiry into the Nature and Causes of the Cost Disease. *Ecipe Working Paper*. [http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/what-is-driving-the-rise-in-health-care-expenditures-an-inquiry-into-the-nature-and-causes-of-the-cost-disease_1.pdf]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- Fisher, E.S., Wennberg, J.E., Stukel, T.A., & Sharp, S.M. (1994). Hospital Readmission Rates for Cohorts of Medicare Beneficiaries in Boston and New Haven. *The New England Journal of Medicine*. 331 (15). 989-995. doi: 10.1056/NEJM199410133311506.

- Gandhi, R., Petrucci, D., Devereaux, P.J., Adili, A., Hubmann, M., & de Beer J. (2006). Incidence and Timing of Myocardial Infarction After Total Joint Arthroplasty. *Journal of Arthroplasty*. 21 (6). 874-877. doi: 10.1016/j.arth.2005.10.007
- Glance, L.G., Kellermann, A.L., Osler, T.M., Li, Y., Mukamel, D.B., Lustik, S.J., Eaton, M.P. & Dick, A.W. (2014). Hospital Readmission After non-cardiac Surgery: The Role of major complications. *JAMA Surgery*. 149 (5). 439-45. doi: 10.1001/jamasurg.2014.4.
- Halfon, P., Egli, Y., van Melle, G., Chevalier, J., Wasserfallen, J.B. & Burnand, B. (2002). Measuring Potentially Avoidable Hospital Readmissions. *Journal of Clinical Epidemiology*. 55 (6). 573-87. doi: 10.1016/S0895-4356(01)00521-2.
- He, D., Mathews, S.C., Kalloo, A.N., & Hutfless, S. (2014). Mining high-dimensional administrative claims data to predict early hospital readmissions. *The Journal of the American Medical Association*. 21 (2). 272-279. doi: 10.1136/amiainjnl-2013-002151.
- Healthcarecost and Utilization Project (2017). Methods Calculating Readmissions for HCUPnet. [<https://hcupnet-archive.ahrq.gov/HCUPnet.app/Methods-HCUPnet%20readmissions.htm?JS=Y>]. (Erişim: 31 Mart 2017).
- Healthcarecost and Utilization Project (2015). Introduction to the HCUP Nationwide Readmissions Database (NRD) 2013. [https://www.hcup-us.ahrq.gov/db/nation/nrd/Introduction_NRD_2013.pdf]. (Erişim: 10 Ağustos 2016).
- Health Care Intelligence (2011). Reducing 30-Day Emergency Readmissions. [https://www.hsj.co.uk/Journals/2/Files/2011/6/15/Sg2_Service%20Kit_Reducing%2030-Day%20Readmissions.pdf]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- Hines, A.L., Barrett, M.L., Jiang, H. J. ve Steiner, C. A. (2014). Conditions With The Largest Number of Adult Hospital Readmissions By Payer, 2011. *Statistical Brief #172*. [<https://www.hcup-us.ahrq.gov/reports/statbriefs/sb172-Conditions-Readmissions-Payer.pdf>]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- Horwitz, L.I., Partovian, C., Lin, Z., Grady, J.N., Herrin, J., Conover, M., Montague, J., Dillaway, C., Bartczak, K., Suter, L.G., Ross, J.S., Bernheim, S.M., Krumholz, H.M., & Drye, E.E. (2014). Development and use of an administrative claims measure for profiling hospital-wide performance on 30-day unplanned readmission. *Annals of Internal Medicine*. 161 (10). 66-75. doi: 10.7326/M13-3000.
- James, J. (2013). Medicare Hospital Readmissions Reduction Program. *Health Affairs Health Policy Brief*. [http://healthaffairs.org/healthpolicybriefs/brief_pdfs/healthpolicybrief_102.pdf]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- Jencks, S.F., Williams, M.V., & Coleman, E.A. (2009). Rehospitalizations among patients in the Medicare fee-for-service program. *The New England Journal of Medicine*. 360 (14). 1418-28. doi: 10.1056/NEJMs0803563.
- Joynt, K.E., & Jha, A.K. (2013). Characteristics of hospitals receiving penalties under the hospital readmissions reduction program. *The Journal of the American Medical Association*. 309 (4). 342-343. doi: 10.1001/jama.2012.94856.
- Kossovsky, M.P., Perneger, T.V., Sarasin, F.P., Bolla, F., Borst, F., & Gaspoz, J.M. (1999). Comparison between planned and unplanned readmissions to a department of internal medicine. *Journal of Clinical Epidemiology*. 52 (2). 151-156. doi: [https://doi.org/10.1016/S0895-4356\(98\)00142-5](https://doi.org/10.1016/S0895-4356(98)00142-5).
- Kristensen, S.R., Bech, M., & Quentin, W. (2015). A roadmap for comparing readmission policies with application to Denmark, England, Germany and The United States. *Health Policy*. 119 (3). 264-273. doi: 10.1016/j.healthpol.2014.12.009.
- Lago, R.J., Nanno, D. & Luziani, M. (2013). Clinical identification of patients readmitted to hospitals: Why patients return. *BMC Research Notes*. 6 (419), 2-6. doi: <https://doi.org/10.1186/1756-0500-6-419>.
- Lavenberg, J.G., Leas, B., Umscheid, C.A., Williams, K., Goldmann, D.R., & Kripalani, S. (2014). Assessing preventability in the quest to reduce hospital readmissions. *Journal of Hospital Medicine*. 9 (9), 598-603. doi: 10.1002/jhm.2226.

- Merkow, R.P., Ju, M.H., Chung, J.W., Hall, B.L., Cohen, M.E., Williams, M.V., Tsai, T.C., Ko, C.Y. & Bilimoria, K.Y. (2015). Underlying reasons associated with hospital readmission following surgery in the United States. *The Journal of the American Medical Association*. 313 (5). 483-495. doi: 10.1001/jama.2014.18614.
- Mesko, N.W., Bachmann, K.R., Kovacevic, D., LoGrasso, M.E., O'Rourke, C. & Froimson, M.I. (2014). Thirty-day readmission following total hip and knee arthroplasty-a preliminary single institution predictive model. *The Journal of Arthroplasty*. 29 (8). 1532-1538. doi: 10.1016/j.arth.2014.02.030.
- Minott, J. (2008). Reducing Hospital Readmissions. [https://pdfs.semanticscholar.org/06c2/26a64eda220fc2f884ae7ae8cd4fe9788dee.pdf]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- Morris, M.S., Deierhoi, R.J., Richman, J.S., Altom, L.K. & Hawn, M.T. (2014) The relationship between timing of surgical complications and hospital readmission. *Journal of American Medical Association Surgery*. 149 (4). 348-354. doi: 10.1001/jamasurg.2013.4064.
- Nolte, E., Roland, M., Guthrie, S. ve Brereton, L. (2012). Preventing Emergency Readmissions to Hospital. [file:///C:/Users/hpuser/Downloads/RAND_TR1198.pdf]. (Erişim: 31 Mart 2017).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2015). Focus on Health Spending, OECD Health Statistics 2015. [https://www.oecd.org/health/health-systems/Focus-Health-Spending-2015.pdf]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011). Health at a Glance 2011: OECD Indicators. [http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- Parker, S.G. (2005). Do Current Discharge Arrangements from Inpatient Hospital Care for The Elderly Reduce Readmission Rates, The Length Of Inpatient Stay or Mortality or Improve Health Status?. WHO Regional Office for Europe. Copenhagen. [http://www.euro.who.int/Document/E87542.pdf]. (Erişim: 3 Nisan 2017).
- Parvizi, Javad, Alan Mui, James J. Purtill, Peter F. Sharkey, William J. Hozack & Richard H. Rothman (2007). Total Joint Arthroplasty: When Do Fatal or Near- Fatal Complications Occur?. *Journal of Bone and Joint Surgery American*. 89 (1). 27-32. Doi: 10.2106/JBJS.E.01443.
- Paxton, E.W., Inacio, M.C., Singh, J.A., Love, R., Bini, S.A. & Namba, R.S. (2015). Are there modifiable risk factors for hospital readmission after total hip arthroplasty in a US healthcare system?. *Clinical Orthopaedics and Related Research*. 473 (119, 3446-3455. doi: 10.1007/s11999-015-4278-x.
- Sağlık Bakanlığı (2015). Klinik Kalite Rehberi Diz ve Kalça Protezi (versiyon1.0). [http://www.klinikkalite.saglik.gov.tr/Eklenti/1010.diz-ve-kalca-protezi-rehberi09012015pdf.pdf?0&_tag1=EF0D190903DDE87F1DB3F33BCB1DCAF25679BD0B]. (Erişim: 3 Mayıs 2017).
- Saucedo, J.M., Marecek, G.S., Wanke, T.R., Lee, J., Stulberg, S.D. & Puri, L. (2014). Understanding readmission after primary total hip and knee arthroplasty: Who's at risk?. *The Journal of Arthroplasty*. 29 (2), 256-260. doi: 10.1016/j.arth.2013.06.003.
- Schairer, W.W., Vail, T.P. & Bozic, K.J. (2014). What are the rates and causes of hospital readmission after total knee arthroplasty?. *Clinical Orthopaedics and Related Research*. 472 (1). 181-187. doi: 10.1007/s11999-013-3030-7.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2013a). Yeniden Kabuller Standart Rehberi. [http://turkuazstandart.org.tr/dokuman/14/yeniden-kabuller-standart-rehberi]. (Erişim: 26 Mart 2016).
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2013b). Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği. 24 Mart 2013 tarih ve 28597 sayılı Resmî Gazete.
- Stabile, M., Thomson, S., Allin, S., Boyle, S., Busse, R., Chevreur, K., Marchildon, G. & Mossialos, E. (2013). Health care cost containment strategies used in four other high-income countries hold lessons for the United States. *Health Affairs*. 32(4). 643-652. doi: 10.1377/hlthaff.2012.1252.

- Steventon, A. & Krumholz, H. (2014). Does US health reform reduce hospital readmission rates? *British Medical Journal*. 348 (g2641). 1-2. doi: 10.1136/bmj.g2641.
- Stone, J. ve Geoffrey, H. (2010). Medicare Hospital Readmissions: Issues and Policy Options. [http://www.hhnmag.com/ext/resources/inc-hhn/pdfs/resources/opencrs-R40972_20100921.pdf]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- Stone, J. ve Geoffrey, H. (2009). Medicare Hospital Readmissions: Issues and Policy Options. [www.crs.gov]. (Erişim: 30 Mart 2016).
- The Burrill Report (2013). Hospital readmissions in Europe. [https://www.yumpu.com/en/document/view/50066584/hospital-readmissions-in-europe-the-burrill-report]. (Erişim: 30 Mart 2017).
- Tien, W., Kao, H., Tu, Y., Chiu, H., Lee, K. & Shi, H. (2009). A population-based study of prevalence and hospital charges in total hip and knee replacement. *International Orthopaedics*. 33 (4). 949-954. doi: 10.1007/s00264-008-0612-1.
- Van Walraven, C., Bennett, C., Jennings, A., Austin, P.C. & Forster, A.J. (2011). Proportion of hospital readmissions deemed avoidable: A Systematic Review. *Canadian Medical Association Journal*. 183(7). E391-402. doi: 10.1503/cmaj.101860.
- Weiss, A.J., Elixhauser, A., Steiner, C. (2013). Readmissions to U.S. Hospitals by Procedure. 2010. Statistical Brief #154. [https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK154387/]. (Erişim: 10 Ekim 2018).
- Westert, G.P., Lagoe, R.J. Keskimäki, I., Leyland, A. & Murphy, M. (2002). An international study of hospital readmissions and related utilization in Europe and the USA. *Health Policy*. 61 (3). 269-278. doi: 10.1016/S0168-8510(01)00236-6.
- Wong, E.L., Cheung, A.W., Leung, M.C., Yam, C.H., Chan, F.W., Wong, F.Y. & Yeoh, E.K. (2011). Unplanned readmission rates, length of hospital stay, mortality and medical costs of ten common medical conditions: A retrospective analysis of Hong Kong hospital data. *BMC Health Services Research*. 11 (149). 1-8. doi: 10.1186/1472-6963-11-149.
- Yam, C.H., Wong, E.L., Chan, F.W., Wong, F.Y., Leung, M.C. & Yeoh, E.K. (2010). Measuring and Preventing Potentially Avoidable Hospital Readmissions: A Review of the Literature. *Hong Kong Medical Journal*. 16(5).
- Zmistowski, B., Restrepo, C., Hess, J., Adibi, D., Cangoz, S. & Parvizi, J. (2013). Unplanned readmission after total joint arthroplasty: Rates, reasons, and risk factors. *Journal of Bone and Joint Surgery American*. 95(20). 1869-76. doi: 10.2106/JBJS.L.00679.

Çocuk İşçiliğinin Denetimi¹

Child Labour Inspection

Özkan BİLGİLİ*

Geliş Tarihi/Received: 23.05.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 15.11.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 195-214
Pages: 195-214
DOI: 10.32331/sgd.493033

ÖZ

Ülkemizde çocuk sayılmaya ilişkin farklı yaş tanımları bulunmaktadır. Kanunlarımızda, çocukların çalıştırılmasına ilişkin de farklı yaş sınırlamaları vardır. Çocuk çalıştırılmasındaki yasaklamalara rağmen sosyal güvenlik kapsamına alınmalarında ise herhangi bir yaş altı sınırı bulunmamaktadır. Bu dağınıklık çocuk işçiliğinin denetimi alanında da kendini göstermektedir. İş müfettişleri denetimlerinde çocuk işçi çalıştırılmasına ilişkin yasaklamaları dikkate almakta ve teftiş süreçlerine uygun idari para cezası uygulayabilmektedir. Sosyal güvenlik müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenleri ise çocuk işçilik denetimlerini daha çok sahte sigortalılık kapsamında ele almaktadır. İş müfettişleri, yasaklamalara uyulmaksızın çocukların işçi olarak çalıştırıldığını tespit ettiğinde, teftiş süreçlerine göre, idari para cezası uyguladığı gibi hizmet akdini de geçersiz sayabilecektir. Sosyal güvenlik müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenleri ise çocuk çalıştırma yasaklarına rağmen fiilen çalıştığını tespit ettikleri on beş yaşından küçüklerin hatta bebeklerin bile sigortalı olmasını, sigortalı bildirim yapılmayanlar için de işverenlerinden bu bildirimleri yapmalarını isteyecekler ve idari para cezası salacaklardır. Çocuk işçiliğinin denetiminin etkin olabilmesi için çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatında çocuk çalıştırma yasağına uymanın finansal olarak teşvik edilmesi ve yaptırımların da caydırıcı nitelikte olması gerekmektedir. Mevzuat ve literatür taraması yöntemi ile kaleme alınan çalışmamızda çocuk işçiliğinin denetimi uygulamadan örneklerle açıklanmış, sistemin eksikliklerine değinilerek etkili denetim için çözüm önerileri sunulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Çocuk, çocuk işçiliğinin denetimi, idari para cezaları, teşvik önlemleri

ABSTRACT

There are different age descriptions related with regarding as child in our country. In our laws there are different age restrictions related with employing children. In spite of employing children, there is no underage limitation for including them to the scope of social security. This disorder indicates itself also in the supervision of child labour. The labour inspectors take the restrictions related with employing child labour into account in their inspections and may impose administrative fines according to the inspection processes. Social security inspectors and social security supervisors usually deal with the child labour inspections in the scope of fake insurance. When the labour inspectors find out that children are employed as worker without following the restrictions, they impose administrative fine depending on the inspection processes as well as shall be able to invalidate the employment contract. The social security inspectors and social security supervisors, minors under 15 years old, even the babies, being insured, who they find that they work actually in spite of child employing prohibitions, for the ones employment statement of whom is not done, shall request that the employers do this statement and impose the administrative fine. In order to have an efficient supervision on child labour, it is required that respecting the prohibition on employing child is encouraged in the labour and social security legislation and the sanctions have deterrent characteristic. In our study written by legislation and literature scanning method, audit of child labour has been explain with examples and solution offers have been presented by mentioning lacks of system for an effective auditing.

Keywords: Child, child labour inspection, administrative fines, encouragement precautions

Önerilen atf şekli: Bilgili, Ö. (2018). Çocuk İşçiliğinin Denetimi. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*, 8(2), 195-214

* Dr. Öğr. Gör., İzmir Demokrasi Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümü, ozkan.bilgili@idu.edu.tr

¹ Bu makale, 20-21/04/2018 tarihlerinde İzmir'de Yaşar Üniversitesi ile İzmir Barosu tarafından birlikte düzenlenen Çocuk İşçiliği Çalıştayında sunulan aynı başlıklı tebliğin gözden geçirilerek genişletilmiş halidir.

GİRİŞ

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan “Çocuk İşçiliği ile Mücadele Ulusal Programı (2017-2023)” yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Çocuk işçiliği ile mücadeleye ilişkin duyarlılığın artırılması ve Programın politika ve hedeflerine en üst düzeyde katkı sağlanması amacıyla 20/02/2018 tarih ve 30338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Başbakanlığın 2018/3 sayılı Genelgesi ile 2018 yılı “Çocuk İşçiliği İle Mücadele Yılı” olarak ilan edilmiştir.

Konjonktürel çabalar ve farkındalığı artırmaya dönük bu tür gayretler şüphesiz ki anlamlıdır. Ancak, çocuk işçiliğinin denetiminin özel olarak ele alınması gereken bir konu olduğunu söyleyebiliriz. Çocuk işçiliğinin denetimi iktisadi ve sosyal politikalardan bağımsız değildir. Bir bütün olarak ele alınması beklenen sonuçlara ulaşmayı kolaylaştırabilir.

Esasen ülkemizde çocuk işçiliğinin denetlenmesine yönelik olarak tanımlanmış özel bir denetim modülü bulunmamaktadır. Konuyla ilgili denetim yapan iş müfettişleri ile sosyal güvenlik müfettişleri ve denetmeleri, bu başlık altında özel denetimler yapmamaktadır. Çocuk işçiliğinin denetimi, sözü edilen denetim elemanlarının teftiş ve denetim çalışmaları sırasında “rastladıklarında” ya da şikâyet vb. durumlara inceleme konusu yaptıkları bir alt başlık olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu denetimler sonucunda bazen caydırıcı idari yaptırımlar salınırken bazen idari para cezasından özel olarak kaçınıldığı görülmektedir. Öte yandan, çocuk işçiliğinin önlenmesine yönelik denetimlerle birlikte anlamlı sonuçlar alınabilmesi için salt para cezası uygulamasının etkili olamayacağını, özellikle sosyal güvenlik sistemine “çocuk işçi çalıştırmaktan kaçınmayı” teşvik eden unsurlara yer verilmesinin gerektiğini söyleyebiliriz.

Çalışmamızda çocuk ve çocuk işçiliği kavramlarına açıklık getirildikten sonra çalışma hayatı ve sosyal güvenlik alanında çocuk işçiliğinin denetimine ilişkin mevcut uygulama, eleştirisi ve önerilerimize yer verilmiştir.

I- ÇOCUK VE ÇOCUK İŞÇİLİĞİ

A- Uluslararası Belgelerde ve Kanunlarımızda Çocuk ve Çocuk İşçiliği

Tıp bilimi çocuk kavramını 0-14 yaş arasındaki dönem olarak kabul ederken hukuk alanında birbirinden farklı çocuk tanımları bulunmaktadır.(Erol, 2012: 31 vd.) Açıkçası, uluslararası ve ulusal birçok hukuki metinde farklı yaş aralıkları çocuk kavramı içinde değerlendirilmiştir.

Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Bildirgesine(1959) göre daha erken yaşta reşit olma durumu hariç, on sekiz yaşına kadar her insan çocuk sayılır. Ülkemiz tarafından da kabul edilen Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi (1989) de aynı yaş üst sınırını kabul etmiştir. ILO’nun 138 sayılı Asgari Yaş Sözleşmesi ise asgari istihdam yaşının zorunlu eğitimin bittiği yaştan ve o nedenle herhalde on beş yaştan küçük olmamasını öngörmektedir. Gelişmiş ülkeler için bu yaş on dört olarak belirlenmiştir. Zararlı işlerde

çalışma için on sekiz yaş üst sınırı getirilirken hafif işlerde 13-15 yaş aralığında olanlar çalışabilecektir(Sözer, 2000: 312-322). Yine ILO'nun 58 sayılı Sözleşmesinde, deniz işlerinde asgari çalışma yaşı on beş yaş olarak belirlenmiştir (Centel, 2000: 293-303).

Görüldüğü üzere belirli kıstaslar altında çocukların çalıştırılabileceği düzenlemelere gidilebileceği uluslararası belgelerde de yer almaktadır (Bilgili, 2000: 79-88).

Anayasamızın 50.maddesinde “Kimsenin, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uygun olmayan işlerde çalıştırılmayacağı, küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanların çalışma şartları bakımından özel olarak korunacağı” hükmü yer almakta olup, Anayasa hükmü ile küçükler sağlık ve sosyal bakımdan koruma altına alınmıştır. Buradaki küçükler ifadesini çocuklar diye okumak mümkün görülmektedir.

4857 sayılı İş Kanununun 71.maddesine göre; on beş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır. 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanununun 59.maddesine göre, ilköğrenim çağında olup da mecburi ilköğretim kurumlarına devam etmeyenler, hiçbir resmi ve özel işyerinde çalıştırılmazlar. 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununda da çocuk çalıştırma yaşına sınırlamalar getirilmiştir. Kanunun 173.maddesine göre, on iki yaşından aşağı bütün çocukların fabrika ve imalathane gibi her türlü sanat müesseseleriyle maden işlerinde amele ve çırak olarak istihdamı yasaktır. 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanununun 12.maddesi uyarınca da, kanuni istisnalar saklı kalmak üzere, eğlence, oyun, içki ve benzeri amaçlı umuma açık ve açılması izne bağlı yerlerde on sekiz yaşından küçükler çalıştırılmaz.

B- Çocuk İşçiliğinin Ülkemizdeki Genel Görünümü

Çocuk işçiliği on sekiz yaşının altındakilere fiziksel, mental, ahlaki açıdan zarar veren ve onları eğitimden yoksun bırakarak zedeleyen, istismar eden bir çalıştırma biçimi şeklinde ifade edilebilir(ÇSGB, 2007: 9). ILO'ya göre de, “6-17 yaş arasında çalışanlara daha doğrusu on sekiz yaşından küçük yaşta çalışanlara “çalışan çocuk” ve bu yaştakilerin çalışma biçimine de “çocuk işçiliği” denilmektedir. ILO, çocuk tarafından yapılan her işi çocuk işçiliği olarak saymamaktadır. Eğer çocuğun çalıştırıldığı o iş; çocuğun ruhsal, fiziksel, sosyal gelişimini olumsuz yönde etkiliyor ise, bunu bir tür sömürü olarak nitelendirmektedir(Çakaloz ve Sevinçok, 2017: 89-100). ILO'nun yaş şartı esas olarak on sekiz yaş olup, çok sıkı koşullara bağlı olarak 16'ya kadar, gelişmekte olan ülkeler için istisnai işlerde 14'e kadar, “hafif işler” için 12 yaşa kadar kabul edilebilmektedir(Gümüş ve Yıldırım, 2014: 6).

Yukarıda görüldüğü üzere, 4857 sayılı Kanun on beş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılmasını yasaklarken, belli koşulların varlığı halinde on dört yaşını doldurmuş çocuklar ile on dört yaşını doldurmamış çocukların da çalıştırılmalarına olanak tanımıştır. Bununla birlikte çocuklar açısından çalışmak demek, daha yeterli donanıma sahip olmadan bir yetişkin gibi hayat mücadelesi içine girmek demektir. Bu da kısa ve uzun vadede birçok olumsuz sonuç doğurmaktadır(Açıkalin, 2008: 131-153).

Küresel bazda gösterilen çabalar sayesinde çocuk işçiliği 2000'den bu yana azalmakla birlikte(246 milyondan 151 milyona düşmüştür), ILO rakamlarına göre bu sorun halen dünya çapında çocukların %11'ini etkilemeye devam etmektedir (Lordoğlu ve Aslan,

2018: 715-731). Ülkemizde de, tüm yasal düzenlemelere rağmen okul çağındaki çocukların yarısından fazlası işgücü piyasasına dâhil olmaya devam etmektedir. Şöyle ki; TÜİK çocuk işgücü anket sonuçlarına göre, 2012 yılında, 6-17 yaş grubundaki yaklaşık 15 milyon çocuğun, yine yaklaşık 1 milyonu tarım, sanayi ve hizmet sektöründe çalışırken, 7,5 milyonu da ev işlerinde çalışmaktadır. Çalışan çocukların %50,2'si ise okula devam etmektedir(Lordoğlu ve Aslan, 2018: 715-731).

Çalışan çocukların bir kısmı da kayıt dışı/sigortasız çalıştırılmaktadır. Kentlerde küçük işletmelerde kayıt dışı çalıştırılan çocuklar, kırsal kesimde de ise tarım sektöründe kayıtsız çalıştırılmaktadır. 2016 TÜİK verilerine göre çocuk işçilerin % 78'i kayıt dışı çalışmakta oluşu düşündürücüdür. 2016 yılında 15-17 yaş arası çocuk işçi sayısı 708 bindir. Bu çocukların 558 bini kayıt dışı çalıştırılırken, 150 bini sigortalıdır. Yani çalışan her 10 çocuktan 8'i kayıt dışıdır(DİSK, 2017: 7). Çocuk işçiliği sadece gelişmekte olan ülkelerde değil, sanayileşmiş ülkelerin birçoğunda da görülmektedir (Avşar ve Öğütoğulları, 2012: 9-40).

Ulusal ve uluslararası düzeyde bir sorun olarak kabul edilen çocuk işçiliğinin sebepleriyle ilgili araştırmalar göstermektedir ki, çocuk işçiliğinin en temel nedenleri arasında başta yoksulluk olmak üzere, eğitimle ilgili nedenler, göçler, çocuk çalıştırmayı makul karşılayan geleneksel bakış ve ailenin rolünün yanı sıra mevzuatın eksiklikleri ve etkin uygulanamaması bulunmamaktadır (Aykaç, 2016: 335-386). Çalışmamızda, “mevzuatın eksikliği ve etkin uygulanamaması” bahsi iş ve sosyal güvenlik denetimi bağlamında inceleme konusu edilmiştir.

Sosyal güvenlik uygulamasında çocuk işçilerin sigortalı sayılmasına engel bir düzenleme bulunmadığı gibi çocukların işveren sayılmasına da bir engel bulunmamaktadır. Başka bir söyleyişle, on sekiz yaşından küçük olma tek başına ne sigortalı sayılmaya ne de işveren sayılmaya engeldir. 01/09/2012 tarih ve 28398 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İşveren Uygulama Tebliğinin (8.1.1) maddesi uyarınca on sekiz yaşından küçük çocukların 5510 sayılı Kanun kapsamında işveren olarak kapsama alınmaları mümkün kılınmıştır.

II -ÇALIŞTIRMA YASAKLARI KAPSAMINDA DENETİM

A-İş Kanunu’ndaki Yasaklamalar

i) Genel Olarak Çalıştırma Yaşı ve Çocukları Çalıştırma Yasağı

Anayasamızın 50.maddesinde “Kimsenin, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uygun olmayan işlerde çalıştırılmayacağı, küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanların çalışma şartları bakımından özel olarak korunacağı” hükmünü amirken, çalıştırma yaşı ve çocukları çalıştırma yasaklarına ise 4857 sayılı Kanunun 71.maddesinde yer verilmiştir:

“On beş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır. Ancak, on dört yaşını doldurmuş ve zorunlu ilköğretim çağını tamamlamış olan çocuklar; bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılabilirler. On dört yaşını doldurmamış çocuklar ise bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinde yazılı sözleşme

yapmak ve her bir faaliyet için ayrı izin almak şartıyla çalıştırılabilirler.”

Çocuk ve genç işçilerin işe yerleştirilmelerinde ve çalıştırılabilecekleri işlerde güvenlik, sağlık, bedensel, zihinsel ve psikolojik gelişmeleri, kişisel yatkınlık ve yetenekleri dikkate alınır. Çocuğun gördüğü iş onun okula gitmesine, mesleki eğitiminin devamına engel olamaz, onun derslerini düzenli bir şekilde izlemesine zarar veremez.

On sekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçiler bakımından yasak olan işler ile on beş yaşını tamamlamış, ancak on sekiz yaşını tamamlamamış genç işçilerin çalışmasına izin verilecek işler, on dört yaşını doldurmuş ve zorunlu ilköğretim çağını tamamlamış çocukların çalıştırılabilecekleri hafif işler, on altı yaşını doldurmuş fakat on sekiz yaşını bitirmemiş genç işçilerin hangi çeşit işlerde çalıştırılabilecekleri ve çalışma koşulları Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından altı ay içinde çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir. Sözü edilen idari düzenleme ise 06/04/2004 tarih ve 25425 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırılma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliktir.

Zorunlu ilköğretim çağını tamamlamış ve örgün eğitime devam etmeyen çocukların çalışma saatleri günde yedi ve haftada otuz beş saatten; sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinde çalışanların ise günde beş ve haftada otuz saatten fazla olamaz. Bu süre, on beş yaşını tamamlamış çocuklar için günde sekiz ve haftada kırk saate kadar artırılabilir.

Okul öncesi çocuklar ile okula devam eden çocukların eğitim dönemindeki çalışma süreleri, eğitim saatleri dışında olmak üzere, en fazla günde iki saat ve haftada on saat olabilir. Okulun kapalı olduğu dönemlerde çalışma süreleri yukarıda dördüncü fıkrada öngörülen süreleri aşamaz.

Sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinin kapsamı, bu faaliyetlerde çalışacak çocuklara çalışma izni verilmesi, yaş grupları ve faaliyet türlerine göre çalışma ve dinlenme süreleri ile çalışma ortamı ve şartları, ücretin ödenmesine ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun görüşleri alınarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Sözü edilen Yönetmelik henüz Resmi Gazete’de yayımlanmamıştır.

“Çocuk işçi” ifadesinin sadece bir yaşa(on dört yaş) mahsus bir adlandırma olduğu, sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinde çalıştırılacak on dört yaşından küçük işçilere de “bebek işçi” denilebileceğine işaret edilmiştir(Şakar, 2018: 59).

ii) Diğer Yasaklamalar

4857 sayılı Kanunun “ Yer ve su altında çalıştırma yasağı” başlıklı 72.maddesine göre; “Maden ocakları ile kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi yer altında veya su altında çalışılacak işlerde on sekiz yaşını doldurmamış erkek ve her yaştaki kadınların çalıştırılması yasaktır.” Buradaki yasaklama erkekler açısından on sekiz yaşını doldurmamış olanlar için geçerlidir.

4857 sayılı Kanun’un “Gece çalıştırma yasağı” başlıklı 73.maddesine göre; “Sanayie ait işlerde on sekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçilerin gece çalıştırılması yasaktır...” 07/04/2004 tarih ve 25426 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Postalar Halinde İşçi

Çalıştırılarak Yürütülen İşlerde Çalışmalara İlişkin Özel Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5.maddesi uyarınca da, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 69. maddesinin birinci fıkrasında tanımlanan gece dönemine denk düşen 20.00-06.00 saatleri arasındaki işçi postalarında, on sekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçilerin çalıştırılmaları yasaktır.

06/04/2004 tarih ve 25425 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliğinin 8.maddesi (a) fıkrasına göre on sekiz yaşını doldurmamış işçilere fazla çalışma yaptırılamaz.

B- Genel Olarak İş Teftişi

İş teftişi, genel olarak çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasının Devlet tarafından denetlenmesi, teftişi ve izlenmesine verilen genel isimdir. Özel olarak iş teftişi; çalışma süreleri, ücretler, iş sağlığı ve güvenliği, işçilerin refahı, çocuk ve gençlerin çalıştırılması, kayıt dışılık, işsizlik ve işgücü piyasası uygulamaları gibi çalışma şartlarına ve ortamına ilişkin tüm mevzuat hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili olarak araştırma, inceleme ve denetlemeyi de kapsayan ve Devlet adına gerçekleştirilen teftiş faaliyetleri ile mevzuatla verilen diğer teftiş faaliyetlerini ifade eder(ÇSGB, 2015: 4).

Anayasanın 49.maddesi ile de Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri almakla görevli kılınmıştır. Devlet bu yükümlülüklerini ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesindeki iş müfettişleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Şöyle ki; 4857 sayılı İş Kanunu'nun 91.maddesi birinci fıkrasına göre; Devlet, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izler, denetler ve teftiş eder. Bu ödev Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikle teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişlerince yapılır. Belirtelim ki, iş müfettişleri sadece iş teftişi yapmamaktadır. Denetim görevlerinin kapsamı oldukça geniştir (Özveri, 2018: 749-785).

Öte yandan, mevcut iş müfettişi sayısının 4857 sayılı Kanun'un 91.maddesinde belirtilmiş olan "ihtiyaca yetecek" sayının çok altında olduğu ortadadır. Türkiye'de iş teftişinin en önemli sorunu işyerlerini sık sık ve düzenli olarak denetlemeye yetecek kadar iş müfettişi olmamasıdır. 2017 yılı itibariyle iş sağlığı ve güvenliği teftişlerini yapabilecek 600, işin yürütümü yönünden teftiş yapabilecek 421 iş müfettişi bulunduğu belirtilmektedir (Yıldız, 2018: 733-748).

İş müfettişleri hem işin yürütümü hem de iş sağlığı ve güvenliği yönünden çalışma hayatının denetimine katılmaktadırlar. İş müfettişlerince yürütülen teftişler Genel Çalışma Planları kapsamında "programlı teftişler" ve "incelemelerden oluşan program dışı teftişler"den oluşmaktadır.

Hem programlı hem de program dışı teftişlerde mevzuata aykırılıklar tespit edilmesi ve bunların işverence giderileceğinin beyan edilmesi halinde, mevzuata aykırılıkların işverence uygun sürede giderilebileceğinin iş müfettişince takdir edilmesi halinde bir bildirim düzenlenerek işverene süre verilmektedir. Söz konusu bildirim işveren veya işveren vekiline tebliğ edilerek teftişe ara verilmekte; teftiş, işverene verilen süre sonunda

ve planlanan dönem içinde iş müfettişince belirlenen bir tarihte tamamlanmaktadır (ÇSGB, 2015: 15-19).

İş müfettişlerince yürütülen teftişler Genel Çalışma Planları kapsamında “programlı teftişler” ve “incelemelerden oluşan program dışı teftişler”den oluşmaktadır. Hem programlı hem de program dışı teftişlerde mevzuata aykırılıklar tespit edilmesi ve bunların işverence giderilebileceğinin beyan edilmesi halinde, mevzuata aykırılıkların işverence uygun sürede giderilebileceğinin iş müfettişince takdir edilmesi halinde bir bildirim düzenlenerek işverene süre verilmektedir. Söz konusu bildirim işveren veya işveren vekiline tebliğ edilerek teftişe ara verilmekte; teftiş, işverene verilen süre sonunda ve planlanan dönem içinde iş müfettişince belirlenen bir tarihte tamamlanmaktadır (ÇSGB, 2015: 15-19).

4857 sayılı Kanunda karşılığı bulunmamakla birlikte bu usul kaynağını 28/08/1979 tarih ve 16738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış olan İş Teftiş Tüzüğünden almaktadır.(Süzek, 2018: 885) Tüzüğün 22.maddesine göre, işyerinde teftiş sırasında saptanan eksiklik ve mevzuata aykırılıklardan teftiş süresi içinde tamamlanabilecek ve düzeltilebilecek olanlar, bu süre içinde işverene tamamlattırılır. Durum, müfettişçe teftiş defterine yazılır ve raporda belirtilir. Tamamlanması için mevzuatça önel verilmesi zorunlu bulunmadığı halde ve derhal tamamlanmaması işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından yakın bir tehlike göstermeyen eksiklik ve mevzuata aykırılıkların giderilmesi için müfettişçe uygun bir önel verilebilir.

Görüldüğü üzere başlangıçta, idari para cezası uygulanmasını gerektiren ve iş müfettişince tespit edilen eksiklik ve noksanlıklar için tutanak düzenlenip rapor yazılarak idari para cezası uygulanmamaktadır. Ancak, iş müfettişliğince verilen sürelerde eksikliklerin giderilmediğinin ikinci kere tespit edilmesi halinde idari para cezaları uygulanmaktadır. Bize göre, 4857 sayılı Kanundaki yasaklamanın karşılığını bulabilmesi için, işte bu esnek yaklaşımdan, en azından on beş ya da on sekiz yaşından küçüklerin çalıştırıldığı tespit halinde vazgeçilmeli ve ilk tespitite gereken cezai işlem yapılmalıdır. Kaldı ki, 4857 sayılı Kanunda evvela eksikliğin giderilmesi için işverene süre verilmesi, eksikliğin giderilmediğinin ikinci kere tespiti halinde idari para cezası uygulanmasını öngören bir düzenleme de bulunmamaktadır (Güven ve Aydın, 2017: 22-23).

C- Çocuk İşçiliğe Yönelik İş Müfettişi Denetimleri

İş teftişinde bilinen böyle özel bir alt başlığın olmadığıdır. Ancak geçmiş dönemde İLO kapsamında ve rehberlik/egitim faaliyetlerini inceleyen çalışma programları yürütülmüştür. Taraflarından birisinin de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (iş müfettişleri) olduğu, eğitici ve önleyici yönü ağır basan çocuk işçiliği önlemeye yönelik ILO/IPEC projeleri ülkemizde de uygulandığını belirtelim (Avşar ve Öğütoğulları, 2012: 9-40).

Belirtelim ki, iş müfettişi denetimleri büyük ölçüde 4857 sayılı İş Kanunu kapsamındaki işyerleri için söz konusu olmaktadır. 4857 sayılı Kanun’un 4.maddesinde İş Kanunu kapsamı dışında bırakılan iş ve işyerlerine yer verilmiştir. Dolayısıyla iş müfettişleri çocuk işçilik denetimleri dâhil 4857 sayılı Kanun kapsamında olmayan işyerlerinde denetim faaliyeti yürütemeyeceklerdir.

Gerçekten de; deniz ve hava taşıma işlerinde, 50'den az işçi çalıştırılan (50 dâhil) tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyerlerinde veya işletmelerinde, aile ekonomisi sınırları içinde kalan tarımla ilgili her çeşit yapı işleri, bir ailenin üyeleri ve 3 üncü dereceye kadar (3 üncü derece dâhil) hısmını arasında dışardan başka biri katılmayarak evlerde ve el sanatlarının yapıldığı işlerde, ev hizmetlerinde, çıraklar hakkında, sporcular hakkında, rehabilite edilenler hakkında, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamında üç kişinin çalıştığı işyerlerinde, 4857 sayılı Kanun hükümleri uygulanmamaktadır. Bu durumda, örneğin belirtilen sınırlamalar kapsamındaki tarım işçileri ve aile işçileri Türk Borçlar Kanununa tabi olacak, bu işçilerin çocuk olması halinde de 4857 sayılı Kanun değil 1539 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu hükümleri uygulanacaktır (Ünal, 2014: 289-305). Bu durumda da çocuk çalıştırma yasaklarının uygulanıp uygulanmadığı hususu en azından belirtilen işyerlerinde iş müfettişlerinin denetimi dışında kalacaktır. Bu durumun yarattığı boşluk ya da denetim açığı ise Devletin anayasal görevlerini yerine getirememesi gibi bir sonuç doğuracaktır.

Öte yandan, çalışma hayatında çocuk işçilerin ağırlıklı olarak çalıştırıldıkları işlere bakıldığında, tarımda istihdam edilen çocukların, %40-50 oranı ile çalışan çocukların en geniş kitlesini oluşturduğu ve çoğunluğunun da on beş yaşından küçük olduğu belirtilmektedir (Gülçubuk, 2012: 75-93).

Türkiye İstatistik Kurumunun Çocuk İşgücü Araştırmalarına göre, 6-17 yaş nüfus grubunda sektörlere göre, çalışan çocukların 2006 yılında %36,6'ı tarım işçisi iken bu oran 2012 yılında %44,7'ye yükselmiştir. 2006 yılı sonuçları ile karşılaştırıldığında tarım sektörünün istihdam edilenler içindeki payı 2012 yılında 8,1 puan artmıştır. TÜİK 2012 yılı verilerine göre 2006 yılından bu yana tarım sektöründe çalışan çocukların sayısı 73 bin kişi artış göstererek 326 binden 399 bine, tarımda çalışan çocukların toplam çalışan çocuklara oranı ise % 37'den % 45'e ulaşmıştır (TÜİK, 2013; ÇSGB, 2017: 20-21).

Dolayısıyla özellikle İş Kanunu kapsamında olmayan işyerlerinde de, çocuk işçi çalıştırılmasındaki yasaklamalara/sınırlandırmalara uyulup uyulmadığını denetlemek için, 4857 sayılı Kanun'un 39 ve 74.maddelerinde olduğu gibi bir düzenlemeye gidilmelidir. Şöyle ki; 4857 sayılı Kanun'un "asgari ücret" başlıklı 39.maddesi birinci fıkrasına göre asgari ücret; "İş sözleşmesi ile çalışan ve bu Kanunun kapsamında olan veya olmayan her türlü işçi..." için belirlenmektedir. Yine, 4857 sayılı Kanun'un "analık halinde çalışma ve süt izni" başlıklı 74.maddesi son fıkrasına göre, "Bu madde hükümleri iş sözleşmesi ile çalışan ve bu Kanunun kapsamında olan veya olmayan her türlü işçi için uygulanır."

İşte bu düzenlemelere paralel olarak 4857 sayılı Kanun'un "çalıştırma yaşı ve çocukları çalıştırma yasağı" başlıklı 71.maddesine yukarıdakilerine benzer bir cümle eklenerek, 4857 sayılı Kanun'un 4.maddesinde yer verilen kapsam dışındaki işyeri/işçiler hakkında, örneğin; 50'den az işçi çalıştırılan (50 dâhil) tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyerlerinde veya işletmelerinde, aile ekonomisi sınırları içinde kalan tarımla ilgili her çeşit yapı işlerinde, ev hizmetlerinde, esnaf işyerlerinde vb. on beş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılıp çalıştırılmadığının iş müfettişlerince inceleme konusu edilebilmesine olanak tanınmalıdır.

D- İş Denetiminde Diğer Kamu İdareleri Denetim Elemanlarının Bir Rolü Var mı?

Belirtelim ki, İş Kanunu uygulamasında, çocuk işçi çalıştırmasına ilişkin yasaklamaların tespiti dâhil diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarına bu yönde bir tespit yapma

yetkisi verilmemiştir. Örneğin, bir başka kamu idaresinin denetim elemanı kendi mevzuatı uyarınca teftiş yaparken, 4857 sayılı Kanuna aykırı bir biçimde işyerinde çocuk işçi çalıştırıldığını tespit ettiğinde, bunu Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına ya da illerde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine bildirdiğinde bu tespite dayalı olarak doğrudan işlem yapılamamaktadır. Bu tespite dayalı idari para cezası uygulanamamaktadır. Bu yönlü bildirimler olsa olsa “ihbar” niteliğinde kabul edilip, yeniden iş müfettişi incelemesini gerektirmektedir. Bu yanı sıra da ortada bir emek ve zaman kaybının olacağı ortadadır. Oysa, diğer birçok alanda olduğu gibi ülkemizdeki “denetim kapasitesinden” iş teftişinde de yararlanılabilmelidir.

Esasen 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu’nun “denetleme yetkisi” başlıklı 23.maddesindeki düzenleme konuya bakışımıza katkı sunabilecek nitelikte görülmektedir. Madde hükmüne göre; “(1) Bu Kanun kapsamındaki yabancıların ve işverenlerin bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği Bakanlık iş müfettişleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından denetlenir. Bu Kanun gereğince yapılacak teftiş, denetim ve soruşturmalar, uygulamakla yükümlü olunan mevzuatın teftiş, denetim ve soruşturma hükümlerine göre yapılır ve bu hükümlere göre ilgili yaptırımlar uygulanır.

(2) Kamu idarelerinin denetim elemanları ile kolluk kuvvetlerinin, kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim, inceleme ve kontrol sırasında yabancı çalıştıran işverenler ile yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediğini tespit etmeleri hâlinde, durum Bakanlığa bildirilir.

(3) Birinci fıkraya göre yapılan denetimler ve ikinci fıkraya göre yapılan bildirimler üzerine, gönderilen tutanaklara ve denetim raporlarına göre, bu Kanunda yer alan idari yaptırımlar Çalışma ve İş Kurumu il müdürünce uygulanır...”

Bize göre İş Kanunu uygulamasında, özel olarak kanuna aykırı olarak “çocuk işçi” çalıştırılmasının tespitinde ve yaptırım uygulanmasında 6735 sayılı Kanundaki düzenlemeye benzer bir hükme 4857 sayılı Kanunda da yer verilerek ülkemizin mevcut denetim kapasitesinden yararlanılabilmelidir. Bu yaklaşım, ileride çalışma ve sosyal güvenlik hayatını denetleyen denetim elemanlarının yeniden organize edilmesinin alt yapısını da oluşturabilir (Özşuca ve Gökbayrak, 2012: 49-83).

E- İş Müfettişi Denetimlerinin Hukuki Sonuçları

4857 sayılı Kanun’un 104.maddesi uyarınca yukarıdaki yasaklamalara uyulmaması halinde idari para cezası uygulanmaktadır. Buna göre, Kanun’un 71.maddesindeki çocuk çalıştırma yaşı ve çocuk çalıştırma yasağı hükümlerine aykırı davranıldığının tespiti halinde, 72.maddesindeki “On sekiz yaşını doldurmamış erkeklerin yer ve su altında çalıştırıldığının tespiti halinde” ve 73.maddesindeki “ Sanayie ait işlerde on sekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçilerin gece çalıştırıldığının tespiti halinde” ilgili işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 2018 yılında 1.853 TL idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

6331 sayılı Kanun’un 26.maddesi uyarınca iş sağlığı ve güvenliği hükümlerine uyulmaması hallerinde idari para cezası uygulanmaktadır. Buna göre; Kanun’un 10/1.maddesine göre işveren, “genç çalışanlar” gibi özel politika gerektiren grupların

durumunu dikkate almak “risk değerlendirmesi yapmaz veya yaptırmaz ise” yine “risk değerlendirmesi yapmamaya ve yaptırmamaya devam etmesi halinde idari para cezası uygulanacaktır. Örneğin, ikinci durumda 2018 yılı için, çok tehlikeli işyerlerinde, 10’den az çalışanı bulunanlar için 10.444 TL, 10-49 arası çalışanı bulunanlar için 13.926 TL ve 50 ve daha fazla çalışanı bulunanlar için 20.889 TL idari para cezası uygulanacak, dahası bu ceza aykırılığın devamı halinde devam ettiği her ay için uygulanacaktır. 6331 sayılı Kanun’un 15/1.maddesi uyarınca işverenin çalışanlara sağlık gözetimi yaptırmaması halinde her bir çalışan için 2018 yılında 1.545 TL; Kanun’un 15/2 maddesi uyarınca da işveren, tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işlerde çalışacaklar için yapacakları işe uygun olduklarını belirten sağlık raporu olmadan çalıştırır ise her bir çalışan için 2018 yılında 1.545 TL idari para cezası uygulanacaktır.

Şüphesiz bu cezai işlemler sadece iş müfettişi tespitine bağlı değildir. Aynı zamanda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının da taşra teşkilatları olan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerince bu yönde tespitler yapılması halinde de idari para cezası uygulanabilecektir.

Çocuk çalıştırma yasaklarına uyulmadığının iş müfettişlerince tespit edilmesi halinde doğrudan idari para cezası uygulanmaması eleştirilecek bir konu olarak görülmektedir. Zira hem programlı hem de program dışı teftişlerde mevzuata aykırılıklar tespit edilmesi ve bunların işverence giderileceğinin beyan edilmesi halinde, mevzuata aykırılıkların işverence uygun sürede giderilebileceğinin iş müfettişince takdir edilmesi halinde bir bildirim düzenlenerek işverene süre verilmektedir. Söz konusu bildirim işveren veya işveren vekiline tebliğ edilerek teftişe ara verilmekte; teftiş, işverene verilen süre sonunda ve planlanan dönem içinde iş müfettişince belirlenen bir tarihte tamamlanmaktadır. Verilen süre sonunda işverence gerekli düzeltme işlemi yapılmaz ise ancak o zaman idari para cezası uygulanmaktadır. Ancak belirtelim ki, 4857 sayılı Kanunda bu yaklaşımı haklı kılan bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu yaklaşım ise diğer ihlal edilen kuralların yanı sıra çocuk çalıştırma yasağını ihlal edenler açısından caydırıcılığı ortadan kaldırmaktadır. “Her nasılsa ilk tespitite yaptırım uygulanmıyor.” diye düşünülmesine ve daha esnek hareket edilmesine sebep olunabilecektir. Kaldı ki, 4857 sayılı Kanunda böyle ikili bir süreç öngörülmemektedir. İdare, düzenleyici işlemleri ile bu şekilde hareket etmektedir. Bu bakımdan, en azından çocuk çalıştırma yasaklarının ihlal edildiğinin tespiti halinde, evvela işverene eksikliğin giderilmesi için süre vermek yerine, doğrudan idari para cezası uygulanması yoluna gidilmesi sağlanmalıdır. Böylece, bu konuda iş teftişinin daha caydırıcı olması beklenebilir.

İdari para cezası uygulamasından başka, Kanundaki çocuk çalıştırma yasağının ihlal edilmesi halinde “iş sözleşmesinin geçersiz sayılması” yaptırımını da uygulanabilmelidir. Ancak, bu geçersizliğin tespit tarihinden ileriye doğru hüküm doğurması gerektiğini düşünmekteyiz. Esasen, 18/06/1958 tarihli, E: 20, K: 9 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı da bu yöndedir (Akyiğit, 1990: 81-82). Kararda, “yaşı ve kadın oluşu gibi sebeplerle herhangi bir işte çalışması yasak bulunan işçinin yasağa rağmen çalıştırılmış olması halinde işçi sayılacağına ve bundan dolayı işçi sigortaları kanunlarının işçilere tanıdığı haklardan istifade edeceğine” hükmolunmuştur. Esasen yasaklara aykırı çalıştırma halinde, yapılan hizmet akitlerinin kesin hükümsüz olduğu kabul edilmektedir. Böylece, sigortalılık ilişkisinin temelini teşkil eden hizmet sözleşmesinin kanuna aykırılığının

tespiti halinde, sigortalılık ilişkisi, geçmişe etkili olarak değil ancak geleceğe etkili olarak sona ermiş sayılacaktır (Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat: 2018: 256; Eyrenci, Taşkent ve Ulucan, 2017: 111-113; Süzek, 2018: 336-343; Güven ve Aydın: 2017: 103-104; Bilgili, 2008: 88-90).

Yargıtay içtihadı birleştirme kararları ilke kararlar olup emsal hukuki davalarda Yargıtay Genel Kurullarını, dairelerini ve adliye mahkemelerini bağlaması gerekirken, bunun tersine Yargıtay kararları olduğunu ve öğretide de isabetli bulunmadığını söyleyebiliriz (Y. 10. HD. 20.05.1997, E: 1997/3965, K: 1997/3791; Arıcı,1999: 281-313; Y. HGK. 03.04.1991, E: 1991/9-107, K: 1991/168; Güzel, 2004: 265-392; Y.10.HD, 20/05/1997, E: 1997/3791, K: 1997/3965; Aydınli, 1998: 19-vd).

İş sözleşmesinin geçersizliğinin geleceğe yönelik hüküm doğuracağı tezi, küçük ve kadınların çalıştırılması yasaklarına aykırılık, şekle aykırılık gibi kamu düzenini ağır bir şekilde ihlal etmeyen hallerle sınırlıdır. Buna karşılık, kanuna, ahlaka aykırılığın ağır olduğu; yani kamu düzeni bakımından kesinlikle kabul edilemez bir aykırılığın söz konusu olduğu hallerde butlanın (hükümsüzlüğün) geleceğe yönelik hüküm doğuracağı tezi hiçbir şekilde savunulamaz. Örneğin; sözleşmenin konusunun fuhuş, kaçakçılık, kalpazanlık olması halinde hükümsüzlük baştan itibaren (Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, 2018: 255; Güven ve Aydın, 2017: 103-104; Narmanlıoğlu, 2014: 242-245; Akyiğit, 1990: 39). İş sözleşmesinin konusunun, ceza kanunları ile suç olarak düzenlenmiş bir fiil oluşturması durumunda kamu düzenine aykırılık bulunduğu tartışmasızdır. Sözleşmenin konusunda veya amacındaki kanuna, ahlaka aykırılığın ağır olduğu; yani kamu düzeni bakımından kesinlikle kabul edilemez bir aykırılığın söz konusu olduğu hallerde butlan baştan itibaren iş sözleşmesinin geçersizliği sonucunu doğuracaktır. Bu durumlarda iş sözleşmesi yerine getirilmeye başlanmış olsa bile baştan itibaren geçersiz sayılır (Urhanoglu Cengiz, 2012: 203-230).

III- SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA DENETİM

5510 sayılı Kanun kapsamında sosyal güvenlik uygulamalarının denetimi Kurum müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından yapılmaktadır. Bir de diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan tespitler bulunmaktadır. Belirtilen makamlarca yapılan denetimlerin hemen tamamında “çocuk işçilik denetimi” diye bir alt başlık bulunmamaktadır. Adı geçen denetim birimleri tanımlanmış denetim çalışmalarını yaparken, ayırım yapmaksızın “çocuk işçilerin” sosyal güvenliklerinin sağlanıp sağlanmadığını da kontrol edecektir. SGK denetim elemanlarının yaptıkları denetimlerde bu alt başlık çoğu kere “sahte sigortalılık incelemeleri” kapsamında karşımıza çıkmaktadır.

SGK'nin denetim kapasitesi ise 2017 yılı sonu itibariyle idari görevlerde olanlar hariç fiilen denetime katılabilen 380 müfettiş ve yardımcısı ile 2.220 denetmen ve yardımcısından oluşmaktadır.

A- Çocuk İşçilerin Sigortalılıklarının Sağlanmasına Yönelik Denetim

SGK müfettişleri, programlı denetim, sektörel asgari işçilik incelemeleri, Kurumla sözleşmeli sağlık hizmet sunucularının denetimi, zararlandırıcı sigorta vakalarından iş

kazası ve meslek hastalığı incelemeleri sırasında, işyeri kayıt ve belgelerini inceledikleri gibi gerek görmeleri halinde işyerlerinde fiili denetimde yapmaktadırlar. Bu denetimleri sırasında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge de temin etmektedirler.

Müfettişlerin denetim çalışmalarında özel olarak “çocuk işçiliğinin denetimi” alt başlığı bulunmadığı gibi yukarıda yer verdiğimiz denetim çalışmaları içerisinde bu hususun dikkate alınmasını zorunlu kılan bir idari düzenlemede bulunmamaktadır. Ancak müfettiş bu denetim çalışmaları sırasında, on sekiz yaş üstü çalışanları tespitinde olduğu gibi on sekiz/on beş yaş altı çalışanların olduğunu da tespit edebilir. Denetim elemanlarınca yapılan tespitler fiili tespit ve kaydi tespit olarak adlandırılmaktadır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2016: 155; Bilgili, 2008: 204-206).

İşyerinde kaydi ya da fiili olarak bebek/genç/çocuk çalışanın varlığının tespiti halinde müfettiş, usulüne uygun olarak düzenlenmiş bir iş sözleşmesinin varlığını vb. şekil şartlarını aramayacaktır. Çalışan kaç yaşında olur ise olsun sigortalılık kontrolü yapacak ve sigortalı bildirimini yapılmadığını tespit ettiğinde de sigortalama bilgilerini ihtiva eden bir tutanak düzenlemek suretiyle sonuca gidecektir. Yani, sigortasız çalıştırılan kişi 4857 sayılı Kanundaki yaş şartına bağlı yasaklamaya rağmen eylemli olarak çalıştığı tespit edildiğinde sigortalı sayılacaktır.

Yukarıda sözü edilen 1958 tarihli YİBK uyarınca, çocuk oluşu sebebiyle çalışması yasak olanların bile hizmet akitleri, ancak tespit anından ileriye doğru geçersiz sayılacak, tespit anına kadar çalışmalarından ötürü sosyal sigorta hakları baki olduğu gibi fiilen çalışmaları halinde sigortalılıkları devam edecektir (Bilgili, 2008: 88-90). Zira, “Bir kimsenin çalıştırılması yasak olan bir işte çalıştırılmış bulunması, bir başka anlatımla, aradaki sözleşmenin geçersiz olması, o kimsenin çalıştığı sürece sigortalı sayılmasına engel değildir.” (Y.10.HD, 27/09/1979, E: 6134, K: 7682; Çenberci, 1985: 39). Bu yaklaşım sosyal güvenlik hukukunun özüne de uygundur (Alper, 2018: 95). Geçerli olmayan bir hizmet sözleşmesine dayanarak olsa bile çalışanlar geçersizliğin saptandığı tarihe kadar sigortalı sayılacaklardır (Y.10.HD, 20/05/1997, E: 1997/3791, K: 1997/3965; Aydınli, 1998: 39 vd).

Çalıştırılması kanunen yasak olan çocuk işçilerin sigortalılıklarının sağlanmasına yönelik fiilen tespit yoluyla yapılan denetimler bakımından, tespitin tamamının dikkate alınmaması gibi bir sorun bulunmaktadır. Örneğin; işyerinde fiili denetim yaparak çocuk işçinin diyelim 3 yıldır eylemli çalıştığını tutanağa yazan SGK denetim elemanının ya da diğer kamu idaresi denetim elemanının bu tespitinin en fazla geriye yönelik bir yıllık kısmı sigortalama açısından dikkate alınmaktadır. Gerisi Kurumca dikkate alınmamakta, tespit adeta kağıt üzerinde kalmaktadır.

Şöyle ki, 5510 sayılı Kanun’un 86.maddesi sekizinci fıkrasına göre; Kurumun denetim ve kontrole görevli memurlarınca işyerinde fiilen yapılan tespitlerden ve kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatı gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemelerden kayıt ve belgelere dayanmaksızın çalıştığı belirlendiği halde, hizmetlerinin veya prime esas kazançlarının Kuruma bildirilmediği anlaşılan veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların geriye yönelik hizmetlerinin veya prime esas kazançlarının, en fazla tespit yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye

ilişkin kısmı dikkate alınır. Aktarılan norm gereği, elde bir yıldan daha önceki zamana ilişkin veriler olsa bile bunların kayıt dışı çalışmada dikkate alınmaması anayasal sosyal güvenlik hakkını ihlal eder nitelikte bulunarak eleştiri konusu edilmiştir (Sözer, 2017: 170; Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2016: 267). Sigortalının sigortasız çalışma süresi bu süreden fazla ise hizmet tespit davası ile yargıya başvuru mümkündür (Alper, 2018: 158).

B- Sahte Sigortalılık Bağlamında Yapılan Denetim

Sahte sigortalılık esasen geçersiz sigorta ilişkisinin bir sonucudur. İş Hukukunda geçerli olan “geçersiz iş ilişkisinin” Sosyal Sigorta Hukukundaki karşılığı “geçersiz sigorta ilişkisi”dir. Yani, kurulan bir iş ilişkisine dayalı çalışma ilişkisi kamu düzenine veya genel ahlaka aykırı ise sigorta ilişkisi de aynı nedenle kabul edilebilir nitelikte sayılmayacaktır (Sözer, 2017: 29). Sahte sigortalılıkta, aslında sosyal sigorta ilişkisi hiç kurulmamıştır. Sigortalı bildirim yapılan kişinin fiili çalışması bulunmamaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu “sahte sigortalılık” bağlamında planlı veya plansız denetimler yürütmektedir. Sahte sigortalılık denetimlerinin bir alt başlığı da özellikle on beş yaş altı çocuk sigortalı bildirimleri olmaktadır. Dolayısıyla çocuk işçilik bağlamında sahte sigortalılık incelemelerinde SGK müfettişleri, sigortalı bildirim yapılan kimselerin 5510 sayılı Kanuna göre sigortalı sayılıp sayılmadığı ile çalışmalarının gerçek ve eylemli olup olmadığına bakmaktadır (SGK, 2008: 139-143).

Çocuk çalışanlara ilişkin bildirimlerin incelenmesi sırasında; iş ilişkisinin kural olarak hizmet akdine dayanması, sigortalı bildirim yapılan kişinin iş görme borcunu işverene ait işyerinde veya işveren tarafından görevlendirilen yerde görülmesi yahut işverenin emir ve talimatı altında yürütülmesi, nihayet bildirim yapılan kişinin 5510 sayılı Kanunun 6.maddesinde belirtilen sigortalı sayılmayan kimseler arasında yer almaması unsurlarının birlikte gerçekleşmiş olması şartları aranmaktadır. Çalışmaların gerçek ve eylemli olup olmadığı da incelenerek sonuca gidilmektedir.

Sosyal güvenlik denetmenlerince yapılan denetimlerde de aynı yönde hareket edileceği muhakkaktır. SGK'nin 2013/5 sayılı Genelgesinde; sosyal güvenlik denetmenlerince yapılan denetimlerde de çocuk sigortalı bildirimleri konusunda sadece yaş sınırlamaları ve iş sözleşmesinin varlığı gibi hususlar değil ilgililerin beyanları da dikkate alınarak, bu konuda tespit yapılırken, çalışmanın fiili olup-olmadığına bakılarak karar verilmesi talimatlandırılmıştır (SGK, 2013: 179-181).

SGK denetim elemanlarınca yapılan denetimlerde, 4/a statüsünde sigortalı bildirim yapılan on sekiz/on beş yaş altı çocukların gerçekten sigortalı olup olmadıkları üzerinde durulmaktadır. Bildirim yapılan kişinin çalışmasının 4857 ve diğer kanunlar uyarınca yasaklanmış olmasının ise sonuca bir etkisi bulunmamaktadır. Bir başka söyleyişle çocuk sigortalı bildirimlerinde usulüne uygun iş sözleşmesi yapıp yapılmadığından daha çok gerçek durum üzerinde durulmakta, bildirim yapılan çocuk sigortalının çalışmalarının fiili olup olmadığı araştırılmaktadır. Eğer sigortalı bildirimlerin eylemli çalışmaya dayandığı tespit edilir ise yapılan sigortalama işlemlerine geçerlik tanınmak suretiyle işlemler sonuçlandırılmaktadır.

Esasen, Yargıtayın konuya yaklaşımı da bu yöndedir. Gerçekten de, “Sigortalılığın oluşumu yönünden çalışma olgusunun varlığı zorunludur. Eylemli veya gerçek biçimde

çalışmanın varlığı saptanmadıkça, sigortalılıktan söz edilemez.” (Y.10. HD, 03/05/2005, E: 2005/2383, K: 2005/4891; Çalışma ve Toplum, 2005/4-7: 275-276). “Eylemli veya gerçek biçimde çalışmanın varlığı saptanmadıkça, hizmet akdine dayanılarak dahi sigortalılıktan söz edilemez.” (Y.HGK, 06/07/2005, E: 2005/21-437, K: 2005/448; Çalışma ve Toplum, 2005/4-7: 109-112). “Olağan olarak sigortalılık niteliği, taraflar arasında iş sözleşmesi ilişkisinin kurulması ve çalışmaya/çalıştırılmaya başlanması ile kazanılmakta olup, yazılı olarak düzenlenen veya sözlü olarak benimsenen sözleşme ile birlikte, sigortalılığın oluşumu yönünden eylemli (fili =gerçek) çalışma olgusunun varlığının da kanıtlanması gerekmektedir.” (Y.10. HD, 31/05/2013, E: 2012/17849, K: 2013/12083; Çalışma ve Toplum, 2014/3-42: 424-428). Öyle ki; “Yöntemince düzenlenip süresinde Kuruma verilen işe giriş bildirgesi, kişinin işe alındığını gösterir ise de, fiili çalışmanın varlığının ortaya konulması açısından tek başına yeterli kabul edilemez.” (Y.10. HD, 27/09/2010, E: 2010/6174, K: 2010/12163; Çalışma ve Toplum, 2011/2-29: 566-570).

Sosyal güvenlik denetimleri açısından sigortalı bildirim yapılan çocuk ve genç işçiler yönünden işverenin, bunların veli veya vasisi ile yazılı iş sözleşmesi yapılmamış olması belirleyici değildir. Kişi kanuni rüşt yaşı olan on sekiz yaştan önce veli veya vasisinin rızası ya da icazeti ile akit yapabilir. Hatta icazet verilmesi bile yapılan hizmet akdi, sakatlığı ileri sürülene kadar, geçerli olur. Böyle bir çalışmaya dayanarak sosyal sigorta ilişkisi de kurulur(Öztürk, 1998: 31 vd).

On dört yaşın altındaki çocuklarda hatta 0-6 yaş grubunda bebeklerin sigortalı bildiriminde dahi veli ya da vasi ile yapılmış iş sözleşmesinin varlığı, daha da ileri giderek bunlar için işe giriş bildirgelerinin SGK’ye usulünce verilmiş olması sigortalı sayılmaları için yeterli değildir. Asıl olan sigortalı bildirimine esas çalışmanın gerçek ve eylemli olmasıdır. Denetimlerde ortaya konulması gereken tarafta bu olmaktadır. Çalışma olgusu gerçek ve eylemli ise sahte sigortalılıktan söz edilemeyecektir. Örneğin, dizi film ve kliplerde rol verilip oynatılan on dört yaşından küçük “oyuncu çocukların” bile 4/a statüsünde sigortalı sayılmaları gerektiği tartışmasıdır.

Öte yandan, denetimler sırasında sigortalı bildirimleri yapılmamış çalışan çocukların tespiti halinde de bunların sigortalanmasına dönük işlemler yapılacaktır. Çocuk olmaları ya da veli/vasisi ile işverenin yazılı iş sözleşmesi yapmamış olması veyahut çalışması yasaklanmış olması sonuca etki etmeyecektir. Zira eylemli çalışma var ise sigortalılık niteliği tartışmasıdır(Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2016: 87).

C- Sosyal Güvenlik Denetimlerinin Hukuki Sonuçları

i) Sigorta Primlerinin Takibi

5510 sayılı Kanun’un 86.maddesi yedinci fıkrasına göre; Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca, fiilen yapılan denetimler sonucunda veya işyeri kayıtlarından yapılan tespitlerden çalıştığı anlaşılan sigortalılara(çalıştırılması yasak olan çocuk olsa bile) ait olup, bu Kanun uyarınca Kuruma verilmesi gereken belgelerin yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde, bu belgeler Kurumca re’sen düzenlenir ve muhteviyatı sigorta primleri Kurumca tespit edilerek işverene tebliğ edilir. İşveren, bu maddeye göre tebliğ edilen prim borcuna karşı

tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde, ilgili Kurum ünitesine itiraz edebilir. İtiraz, takibi durdurur. İtirazın reddi halinde, işveren kararın tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde yetkili iş mahkemesine başvurabilir. Yetkili mahkemeye başvurulması, prim borcunun takip ve tahsilini durdurmaz. Mahkemenin Kurum lehine karar vermesi halinde, 88 ve 89. maddelerin prim borcuna ilişkin hükümleri uygulanır.

Denetim elemanlarınca şikayete bağlı veya re'sen yapılan tespit sonrasında, sigortasız çalıştırıldığı tespiti yapılan çocuk işçiler ile ilgili sigortalamaya esas belgeler olan işe giriş bildirgesinin, işten ayrılış bildirgesinin, aylık prim ve hizmet belgesinin veyahut muhtasar ve prim hizmet beyannamesinin bir ay içerisinde verilmesi ilgili SGK müdürlüğünce işverenden istenecek, bu belgelerin işverence verilmemesi veya eksik verilmesi halinde de bu belgeler o SGK müdürlüğünce re'sen düzenlenip ve muhteviyatı sigorta primleri işverenden istenecektir. Sistemin bu yönde basitleştirilmesi sigortasız (kaçak) işçi çalıştırmayı önlemek yanında, sigorta primlerinin daha etkin bir biçimde tahsil edilmesi amacına yöneliktir(Tuncay ve Ekmekçi, 2017: 241; Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2016: 256). Belirtelim ki, prim belgelerinin düzenlenip Kuruma tevdi yükümlülüğü prim ödeme yükümlülüğünden ayrı ve bağımsız bir yükümlülüktür(Tuncay ve Ekmekçi, 2017: 281).

ii) İdari Para Cezası Uygulanması

Sigortasız çocuk işçi tespitinden sonra, sigortalama işlemleri ve sigorta primlerinin tahsil sürecinden başka idari para cezası uygulaması da sözkonusu olabilecektir. Bir örnek üzerinden gidersek; SGK denetim elemanınca 30/12/2017 tarihinde büro işyerinde yapılan durum tespiti denetiminde on beş yaşından küçük bir çocuk işçinin 01/01/2017 tarihinden beri eylemli olarak/fiilen, aralıksız çalıştığı tespit edilmesi halinde, fiilen meydana geldiği tarihteki 16 yaşından büyükler için geçerli aylık asgari ücret tutarı da dikkate alınarak;

a) Sigortalı işe giriş bildirgesinin kanuni süresinde Kuruma verilmemesinden ötürü 5510 sayılı Kanunun 102.maddesi birinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendi uyarınca asgari ücretin iki katı tutarında($1.777,50 \times 2 = 3.555.-$ TL),

b) 2017/01-11 ayları asıl/ek aylık prim ve hizmet belgelerinin kanuni süresinde Kuruma verilmemesinde dolayı 5510 sayılı Kanunun 102.maddesi birinci fıkrasının (c) bendinin (4) numaralı alt bendi uyarınca her bir belge için asgari ücretin iki katı tutarında($1.777,50 \times 2 \times 11 = 39.105.-$ TL), olmak üzere toplam 42.660.- TL idari para cezası uygulanacaktır.

iii) Sahte Sigortalılıkların İptali

Fiilen çalışmadığı halde sigortalı bildirimini yaptırdığı anlaşılan çocuk sigortalıların sigortalılıkları, fiilen çalıştırılmadıkları süreyle sınırlı olmak üzere, sona erdirilmektedir. Eylemli çalışmanın olmadığını tespit eden Kurum sigortalılık tescilini iptal etme yetkisine sahiptir (Y.10.HD,08/07/2010, E: 2010/6607, K: 2010/10507). Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 19.maddesine göre, 5510 sayılı Kanuna göre sigortalılık niteliği taşımadığı halde (fiili çalışma olgusu olmadan, sahte sigortalı), gerçeğe aykırı olarak bildirim yapıldığı tespit edilen tescil kayıtları iptal edilir. Yersiz tescil yapılan

sigortalılara Kurumca yapılan her türlü masraf ve ödemeler ilgili mevzuat hükümlerine göre tahsil edilir(Alper, 2018: 155). Aynı Yönetmeliğin 24.maddesi birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca da; sigortalı hizmet kayıtları, Kurumun denetim ve kontrole görevli memurlarınca veya kamu idarelerinin denetim elemanlarınca düzenlenen raporlarda gerçeğe aykırı hizmet kazandırıldığı veya hatalı ve eksik kayıt bulunduğu tespit edilmesi, hallerinde Kurumca düzeltilir, iptal edilir veya yeni kayıt oluşturulur.

27/09/2008 tarih ve 27010 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Fazla ve Yersiz Ödemelerin Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5.maddesi birinci fıkrasının (ç) bendi ve ikinci fıkrası gereğince de; sahte hizmet kazandırılmak suretiyle sağlık hizmetleri ve diğer haklardan, ödeneklerden yararlanılması ile gelir veya aylık bağlatılması, durumunun tespit edildiği tarihten geriye doğru en fazla on yıllık süre içinde yapılan fazla veya yersiz ödemeler, her bir ödemenin yapıldığı tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faizi ile birlikte tahsil edilir.

Öte yandan sahte sigortalılığın tespiti üzerine yapılan iptaller üzerine, sigortalı bildirim sebebiyle Kuruma ödenen primler ise 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 81.maddesi uyarınca işverene iade edilmeyerek Kuruma irat kaydedilir. Ek olarak, sahte sigortalı bildirim sebebiyle Kurumun zarara uğradığının da tespit edilmesi halinde ilgililer hakkında Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunulabilir.

iv) Sigorta Prim Teşviklerinden Yasaklama

Öte yandan hem sigortasız işçi tespiti hem de sahte sigortalı tespiti işverenin yararlandığı sigorta prim teşviklerinden ve desteklerinden yasaklanması sonucunu da doğuracaktır. Gerçekten de hem 5510 sayılı Kanun hem de diğer kanunlarda düzenlenen sigorta prim teşviklerinde aynı yönlü yasaklamalar bulunmaktadır (Caniklioğlu, 2011: 11 vd).

5510 sayılı Kanun’un 81.maddesi dördüncü fıkrası gereğince; 5510 sayılı Kanun’un 81.maddesi birinci fıkrasının (ı) ve (i) bentlerinde düzenlenen beş puanlık prim teşvikleri ile ikinci fıkrasından düzenlenen ilave 6 puanlık prim teşviklerinden yararlanan işyerlerinde, yapılan kontrol ve denetimlerde, çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmedikleri veya bildirilen sigortalının fiilen çalışmadığının tespit edilmesi hâlinde, işverenler bir yıl süreyle bu maddeyle sağlanan destek unsurlarından yararlanamaz. Bu madde kapsamındaki teşvikten yersiz olarak faydalanıldığının tespiti hâlinde, yararlanan teşvik tutarı işverenden gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir.

5510 sayılı Kanun’un ek 2.maddesi uyarınca yatırımlarda devlet yardımları hakkında kararlar uyarınca sigorta prim teşviklerinden yararlanan işyerlerinde, yine bu Kanun gereğince yapılan kontrol ve denetimlerde, çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmedikleri veya bildirilen sigortalının fiilen çalışmadığının tespit edilmesi halinde işverenler bir yıl süreyle bu maddeyle sağlanan destek unsurlarından yararlanamaz. Bu madde kapsamındaki teşvikten yersiz olarak faydalanıldığının tespiti halinde işverenden yararlanan teşvik tutarı gecikme zammı ve gecikme cezası ile birlikte tahsil edilir. Ayrıca, işyerinde sigortalının fiilen çalışmadığı halde bildirildiğinin tespit edilmesi halinde işveren hakkında Cumhuriyet başsavcılığına suç duyurusunda bulunulur.

Görüldüğü üzere, ayrımsız sigortasız çalıştırılan çocuk işçi tespitinde veya sigortalı bildirimi yapılan çocuk işçinin fiilen çalışmadığının(sahte sigortalı) tespiti halinde işverenler bir yıl süreyle sigorta prim teşviklerinden yasaklanmaktadır. Dahası, 5510 sayılı Kanun'un ek 2.maddesi uyarınca yatırımlarda devlet yardımları hakkında kararlar uyarınca sigorta prim teşviklerinden yararlanan işyerlerinde sahte sigortalı bildirildiğinin tespit edilmesi halinde işveren hakkında Cumhuriyet başsavcılığına suç duyurusunda bile bulunmaktadır.

İşverenlerin bir yıl süreyle prim teşviklerinden yasaklanması uygulaması ise 5510 sayılı Kanun'un ek 14.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; mahkeme kararıyla veya yapılan kontrol ve denetimlerde çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği veya bildirilen sigortalıyı fiilen çalıştırmadığı tespit edilen işyerleri ilk tespitinde bir ay süreyle, ilk tespit tarihinden itibaren üç yıl içinde tekrar eden her bir tespit için ise bir yıl süreyle 5510 sayılı Kanun, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yer alan sigorta primi teşvik, destek ve indirimlerden yararlanamaz. Bu madde hükümleri 4447 sayılı Kanun'un 50. maddesinin beşinci fıkrası ve geçici 17. maddesi ile bu Kanun'un geçici 71. maddesi; bildirilen sigortalıyı fiilen çalıştırmadığına yönelik tespitlerde ise 4447 sayılı Kanun'un geçici 10 ve geçici 15. maddeleri ile 3294 sayılı Kanun'un Ek 5. maddesi hakkında uygulanmaz. Beş kişiden fazla olmamak koşuluyla çalıştırılan toplam sigortalı sayısının %1'ini aşmayan sayıda, çalıştırılanların sigortalı olarak bildirilmediğinin veya bildirilen kişilerin fiilen çalışmadığının tespit edilmesi hâlinde birinci fıkra hükümleri uygulanmaz.

Belirtelim ki, 5510 sayılı Kanun'un geçici 68, geçici 71 ve geçici 75.maddelerinde düzenlenen "asgari ücret desteği" kapsamında da, Kurumun veya diğer kamu idarelerinin denetim ve kontrole görevli memurlarınca yapılan soruşturma ve incelemelerde çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği veya bildirilen sigortalının fiilen çalışmadığı durumlarının tespit edilmesi hallerinde, 2016/01-2016/12, 2017/01-2017/12 ve 2018/01-2018/12 dönemlerinde asgari ücret desteğinden yararlanılamayacağı gibi yararlanılmış olması halinde yararlanılmış olan tutarlar gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte işverenden geri alınacaktır.

SONUÇ

Çocuk işçiliğinin denetiminin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumunca yürütüldüğünü, bu denetimlerin ise amaç, hedef ve sonuçlarının farklı olduğunu yukarıda ortaya koymaya çalıştık. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı iş müfettişlerince yürütülen denetimlerde İş Kanunu'ndaki yaşa bağlı çalışma yasaklarına uyulup uyulmadığı denetlenmektedir. Sosyal güvenlik müfettişleri ve denetmenleri tarafından yürütülen denetimlerde ise yaşa bağlı çalışma yasaklarına uyulup uyulmadığından ziyade bu yasak ihlal edilse bile çalıştırılan çocukların sigortalı olup olmadıkları veya sigortalı bildirimi yapılan çocukların sahte sigortalı olup olmadıklarının tespiti üzerinde durulmaktadır. İş denetiminde ve sosyal güvenlik denetiminde özel olarak tanımlanmış ya da planlanmış "çocuk işçilik/çocuk sigortalı denetimi" diye bir alt başlık bulunmamaktadır.

Çalışmamızda ortaya konulan tespitlere dayalı olarak aşağıdaki önerilerde bulunulabilir:

1-İş teftişi sırasında, idari para cezası uygulanmasını gerektiren ve tutanak ile tespit edilen eksiklikler için başlangıçta rapor düzenlenip idari para cezası uygulanmamaktadır. Ancak, iş müfettişliğince verilen sürede eksikliklerin giderilmediğinin ikinci kere tespit edilmesi halinde idari para cezaları uygulanmaktadır. Bize göre, 4857 sayılı Kanundaki yasaklamanın karşılığını bulabilmesi için, bu esnek yaklaşımdan en azından yasaklama kapsamındaki on beş yaşından küçüklerin çalıştırıldığının tespiti halinde vazgeçilmeli ve ilk tespitite gereken cezai işlem yapılmalıdır.

2- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı iş müfettişlerince 4857 sayılı Kanun ve diğer kanunlar gereğince, kendi görev alanlarıyla ilgili olarak çocuk işçiliğinin denetimi yapılabilmektedir. Ancak, Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri dâhil kamu idarelerinin denetim elemanları ile kolluk kuvvetlerinin 4857 sayılı Kanun kapsamında çocuk işçiliğinin tespitine yönelik inceleme yetkileri bulunmamaktadır. Bu bakımdan, kamu idarelerinin denetim elemanları ile kolluk kuvvetlerine kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim, inceleme ve kontrol sırasında çocuk işçilerin çalıştırılıp çalıştırılmadığını tespit etmeleri görevi verilmeli; tespit etmeleri halinde de düzenleyecekleri tutanak ve raporların Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve İş Kurumu il Müdürlüklerine intikali sağlanarak gerekli yaptırımların uygulanabilmesine kanunen olanak tanınmalıdır.

3-Çocuk işçilerin önemli bir bölümünün tarım işyerlerinde çalıştığı dikkate alındığında, 50 ve altında kişinin çalıştığı tarım ve orman işyerlerinin de İş Kanunu kapsamında olmadığı düşünüldüğünde, bu konuda 4857 sayılı Kanunda yapılacak bir düzenleme ile iş müfettişlerince en azından on beş yaşından küçükler için çalışma yasaklarına uyulup uyulmadığının tarım ve diğer kapsam dışı işyerlerinde de denetlenebilmesine imkân tanınmalıdır.

4-Yasaklama kapsamında çocuk işçi istihdamının engellenebilmesi için, sosyal güvenlik uygulamaları içerisinde yer alan çırak ve stajyerler dâhil on sekiz yaşından küçük tüm sigortalı bildirimleri asgari işçilik hesaplamalarında yeterli işçilik değerlendirmesi yapılırken bildirilen işçilik statüsünde dikkate alınmamalıdır. Bu caydırıcı önlem, ayrımsız özel nitelikli inşaat işleri, ihaleli işler ve devamlı işyerlerindeki asgari işçilik hesaplamalarında gözetilmelidir.

5- Genel olarak İşsizlik Sigortası Fonundan finanse edilen teşviklerde, on sekiz yaşını dolduran işsizlerin ilave olarak istihdamının sağlandığı işyerlerinde sigorta prim teşvikleri verilmektedir. Bu da işverenlerin, sigortalı istihdamında on sekiz yaşından büyükleri işe almalarında etkili olmaktadır. Diğer teşvik uygulamalarında ise böyle bir alt yaş sınırı bulunmamaktadır. Söz konusu teşvik edici yaklaşımın tüm teşvik uygulamalarında gözetilmesinin faydalı olacağı söylenebilir.

6-Yaşa bağlı çalışma yasakları kapsamında olmakla birlikte fiilen çalıştırıldığı için sigortalı bildirim yapılması gereken çocukların, kaçak/sigortasız çalıştırıldığının tespit edilmesi halinde 5510 sayılı Kanun'un 102.maddesinde düzenlenen asgari ücrete endeksli uygulanacak idari para cezasının birkaç puan artırılarak uygulanması daha da caydırıcı olabilir.

7-Sosyal güvenlik uygulamasında, yapılan kontrol ve denetimlerde çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmedeği veya bildirilen sigortalıyı fiilen çalıştırmadığı tespit edilen işyerleri ilk tespitle bir ay süreyle, ilk tespit tarihinden itibaren üç yıl içinde tekrar eden her bir tespit için ise bir yıl süreyle sigorta prim teşviklerinden yasaklanmaktadır. Tespiti yapılan kişinin on beş yaşından küçük çocuk statüsünde olması durumunda ise teşviklerden men edilme süresi ilk tespitten başlamak üzere daha da uzatılmalıdır.

8-İş denetimi ile sosyal güvenlik denetimini yürüten personel sayısının yeterli seviyeye çıkarılması da etkili sonuçlar alınmasında belirleyici olabilir.

Kaynakça

- Açıklan, N. (2008). Yoksulluk ve Genç Kuşakların Toplumsal Hareketlilik Şansları: İstanbul ve Gaziantep Örnekleri. *Çalışma ve Toplum*. 2008/2(17). 131-153.
- Akyiğit, E.(1990). *Hizmet Akdinin Kesin Hükümsüzlüğü ve İptal Edilebilirliği*. Kazancı Yayınları. İstanbul.
- Alper, Y.(2018). *Sosyal Sigortalar Hukuku*. Güncellenmiş 9.Baskı. Dora Yayınları. Bursa.
- Arıcı, K.(1999). “Sosyal Sigortalar”. *Yargıtayın İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi 1997*” MESS Yayını. İstanbul.
- Avşar, Z. ve Ögütoğulları, E. (2012). Çocuk İşçiliği ve Çocuk İşçiliği İle Mücadele Stratejileri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 2(21). 9-40.
- Aydınlı, İ.(1998). İş Hukukunda Butlan (Geçersizlik)’ın Uygulanmasına İlişkin Yargıtay Kararı İncelemesi. *Çimento İşveren*. 12(2).
- Aykaç, Hande B.(2016). Hukuksal Açıdan Çocuk ve Genç İşçiliği. *TBB Dergisi*. 2016 (116). 335-386.
- Bilgili, Ö. (2008). *Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması*. İZSMMMO-ASMMMO Yayınları.
- Bilgili, Ö. (2002). Ülkemizde Çocuk İşçiliğe Yönelik Düzenlemeler ve Çocuk Polisi. Maliye Postası. S 524. 79-88.
- Caniklioğlu, N. (2011). *Sosyal Sigortalarda Prim Teşvikleri*. Beta Yayınları. İstanbul.
- Centel, T. (2000). Sekiz Yıllık Temel Eğitim ve Asgari Çalışma Yaşı. *Kamu-İş*. 5(3). 293-303.
- Çakaloz, B. ve Sevinçok, D. (2017). Türkiye’de Çalışan Çocuklar ve Ruh Sağlığı. *Karatahta/İş Yazıları Dergisi*. S 8. 89-100.
- Çelik, N., Caniklioğlu, N. ve Canbolat, T. (2017). *İş Hukuku Dersleri*. Yenilenmiş 30.Baskı. Beta Yayınları. İstanbul.
- ÇSGB(2007). *Çocuk İşçiliği İle Mücadelede Öğretmen El Kitabı*. Ankara.
- ÇSGB(2015). İş Teftiş Kurulu Başkanlığı İş Teftiş Rehberi. Ankara.
- ÇSGB(2017). *Çocuk İşçiliği İle Mücadele Ulusal Programı 2017-2023*. Yayın No: 63. Ankara.
- Çenberci, Mustafa. (1985). *Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi*. Olgaç Matbaası. Ankara.
- DİSK/Genel-İş Sendikası(2017). *Türkiye’de Çocuk İşçi Olmak*.
- Erol, A. (2012). Türk Hukukunda Çocuk. *İSMMMO Yayınları*. Yayın No 153. İstanbul.
- Eyrenci, Ö., Taşkent, S ve Ulucan, D. (2017). *Bireysel İş Hukuku*. Yenilenmiş 8.Baskı. Beta Yayınları. İstanbul.
- Gülçubuk, B.(2012). Tarımda Çocuk Emegî Sömürüsü ve Toplumsal Duyarlılık. *Çalışma ve Toplum*. 2012/2 (33). S 75-93.
- Gümüş, A. ve Yıldırım, N. (2014). *Dünya’da, Türkiye’de ve Adana’da Çocuk İşçiliği Nedir? Nasıl Çözülür?*. Adana Büyükşehir Kent Konseyi. Adana.
- Güven, E ve Aydın, U. (2017). *Bireysel İş Hukuku*. 5.Baskı. Nisan Kitabevi. Eskişehir.

- Güzel, A.(2004). Sosyal Sigortaların Genel Hükümleri ve Primleri. *Yargıtayın İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi 2002*. İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi. Ankara.
- Güzel, A. Okur., Ali R. ve Caniklioğlu, N. (2016). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. Yenilenmiş 16.Baskı. Beta Yayınları. İstanbul.
- Lordoğlu, K. ve Aslan, M.(2018). Görünmeyen Göçmen Çocukların İşçiliği: Türkiye'deki Suriyeli Çocuklar. *Çalışma ve Toplum*. 2018/2. 715-731.
- Narmanlıoğlu, Ü. (2014). *İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri I.*, 5.Baskı. Beta Yayınları. İstanbul.
- Öztürk, Ö.(1998). Sigortalı Hizmetin Tespiti. *Çimento İşveren*. 12(1). 31.
- Özsuca, Şerife T. ve Gökbayrak, Ş. (2012). Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 2(2). 49-83.
- Özveri, M.(2018). Türkiye'de Meslek Hastalıkları Alanında Yaşanan Hukuki Açmazlar. *Çalışma ve Toplum*. 2018/2. 749-785.
- Sözer, Ali N.(2017). *Türk Sosyal Sigortalar Hukuku*. Güncellenmiş 3.Baskı. Beta Yayınları. İstanbul.
- Sözer, Ali N. (2000). *İşverenlerin Çocuk ve Genç İşçi Çalıştırmaktan Doğan Yükümlülükleri-Alman ve Türk Hukuku Bakımından Bir Mukayesesi*. Prof. Dr. Nurhan AKÇAYLI'ya Armağan. Bursa.
- Süzek, S. (2018). *İş Hukuku*. 15.Baskı. Beta Yayınları. İstanbul.
- SGK(2008). *Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Teftiş ve Denetim Rehberi*. Yayın No: 7. Ankara.
- SGK(2013). *Sosyal Güvenlik Denetmenleri Denetim Standartları*. Ankara.
- Şakar, M. (2018). *İş Hukuku Uygulaması*, 12.Baskı. Beta Yayınları. İstanbul.
- Tuncay, A. Can ve Ekmekçi, Ö. (2017). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. Yenilenmiş 19.Baskı. Beta Yayınları. İstanbul.
- Urhanoglu Cengiz, İ. (2012). 4857 Sayılı İş Kanununa Göre Çocuk ve Gençlerin İş Sözleşmesi Ehliyetlerinin Sınırlandırılmasına Yönelik Düzenlemeler. *TBB Dergisi*. 2012(98). 203-230.
- TUİK Haber Bülteni.02/04/2013. Sayı 13659. [<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13659>]. (Erişim: 23/03/2018).
- Ünal, C. (2014). "Çocukların Korunması Hakkı Kapsamında Çocuk İşçiliği Sorununun Çözümü ve Çözüksüzlüğü. *Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI Bildiriler*. Petrol İş Yayımları. İstanbul.
- Yıldız, Gaye B. (2018). İş Hukukunun Etkinliği ve Amacı Üzerine Yeniden Düşünmek, *Çalışma ve Toplum*. 2018/2. 733-748.

İş Güvencesizliği Algısı ve İş Arama Davranışı İlişkisi: İstanbul ve Kocaeli Örneği

Geliş Tarihi/Received: 24.07.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 12.11.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

The Relationship of Perceived Job Insecurity with Job Search Behavior: Example of Istanbul and Kocaeli

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 215-228
Pages: 215-228
DOI: 10.32331/sgd.493062

Sevda KÖSE*
Beril BAYKAL**

ÖZ

Günümüz çalışma hayatının en önemli sorunlarından biri olan iş güvencesizliği, bireyin sahip olduğu işin devamına yönelik önemli bir tehdittir. İş arama davranışı ise var olan istihdam olanaklarının araştırılmasıdır. Bu çalışma iş güvencesizliği algısı ve iş arama davranışı arasındaki ilişkiyi belirlemek amacıyla; İstanbul ve Kocaeli ilinde hizmet sektöründe istihdam edilen, tesadüfi örnekleme ile belirlenen 625 kişi ile yüz yüze görüşme şeklinde gerçekleştirilmiştir. İş güvencesizliği algısını ölçmek üzere Hellgren, Sverke ve Isaakson'un geliştirdiği iş güvencesizliğini nicel ve nitel iş güvencesizliği boyutları ile açıklayan ölçek kullanılırken; iş arama davranışını ölçmek için Blau'nun kendi modelinden yola çıkarak geliştirdiği ölçek kullanılmıştır. Çalışmada iş güvencesizliği algısı ve iş arama davranışının demografik değişkenlere göre farklılaşp farklılaşmadığına ilişkin ve iş güvencesizliği algısı ile iş arama davranışı ilişkisini belirlemek üzere analizler gerçekleştirilmiştir. İş güvencesizliği algısının iş arama davranışı ile ilişkili olup olmadığına ilişkin analiz, bu değişkenler arasında pozitif bir ilişki olduğunu; ancak bu ilişkinin zayıf olduğunu ortaya çıkarmıştır. Kısaca; iş güvencesizliği algısının aynı düzeyde iş arama davranışına yansımadağı tespit edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Nicel iş güvencesizliği, nitel iş güvencesizliği, iş güvencesizliği algısı, iş arama davranışı

ABSTRACT

Job insecurity, which is one of the most important problems of today's working life, is an important threat to the continuation of the job that the individual has. Job search behavior is the search for existing employment opportunities. This study aiming to determine the relationship between job insecurity and job search behavior; was conducted with 625 people face to face, determined by random sampling, employed in service sector in Istanbul and Kocaeli. While the scale describing the job insecurity developed by Hellgren, Sverke and Isaakson with the dimensions of quantitative and qualitative job insecurity was used to measure job insecurity; Blau's scale, developed from the Blau model, was used in the scale of job search behavior. Analyzes were conducted to determine whether job insecurity and job search behavior differed according to demographic variables and to determine the relationship between job insecurity and job search behavior. The analysis of whether the job insecurity perception is related to job search behavior revealed a positive relationship between these variables, but found that this relationship was weak. In short, it has been determined that the job insecurity perception does not reflect job search behavior at the same level.

Keywords: Quantitative job insecurity, qualitative job insecurity, perceived job insecurity, job search behaviour

Önerilen atf şekli: Köse, S. & Baykal, B., İş Güvencesizliği Algısı ve İş Arama Davranışı İlişkisi: İstanbul ve Kocaeli Örneği. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 215-228

* Dr. Arş. Gör., Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, sevdakose@gmail.com
** Dr. Öğr. Üyesi, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, berilbaykal81@gmail.com

GİRİŞ

Son yıllarda ülkeler arasında artan ekonomik bağımlılık ve rekabet, hızlı değişen tüketici piyasaları, ekonomik kriz gibi nedenler ile çalışma hayatı büyük değişimler geçirmiştir. Yaşanan bu değişimlerin sonucunda şirketler, değişen dünyanın esneklik, istihdam biçimlerinin değişmesi vb. yeni taleplerini karşılamak ve belirsiz çevrede hayatta kalabilmek için küçülme, yeniden yapılanma gibi çeşitli stratejiler geliştirmiştir. Bu stratejilerin temel noktası kazançları arttırıp maliyetlerin düşürülmesidir ki şirketler bunu özelleştirme, dış kaynak kullanımı, birleşme, çalışanların topluca işten çıkarılması, erken emeklilik ve taşeron çalışan kullanımı ile gerçekleştirmektedir. Bu yeniden örgütlenme stratejileri, şirketler arasında farklılaşsa da her bir stratejinin ortak noktası şirketin hayatta kalmasını sağlarken çalışanın hali hazırdaki işinin varlığını ve özelliklerini tehdit etmesidir. Bu tehdit, güvencesiz çalışma koşullarını ön plana çıkararak iş güvencesizliği sorununu işaret etmektedir. Bu bağlamda iş güvencesizliği modern çalışma hayatının en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir (Sverke, Hellgren ve Naswall, 2006: 3-4).

Genel olarak, bireyin hali hazırda sahip olduğu işini kaybetme korkusu olarak tanımlanan iş güvencesizliği, 1960-1970'li yıllarda iş tatmininin bir yansıması olarak düşünülürken hem çalışma hayatında hem iş dünyasında yaşanan değişimler ile birlikte sadece tek bir değişken tarafından değil birçok değişken tarafından etkilenen bir kavram olarak ele alınmaya başlanmıştır (Sverke, Hellgren ve Naswall, 2006: 4). 80'li yıllardan itibaren başta Amerika ve Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülkede yaşanan şirketlerin yeniden yapılanması, istihdamın yapısındaki ve iş sözleşmelerindeki değişim gibi gelişmeler iş güvencesizliğinin önemini daha da arttırmıştır.

Genel bir ifadeyle, piyasadaki istihdam olanaklarının araştırılması şeklinde tanımlanan iş arama davranışı, bahsedilen değişimler doğrultusunda sadece işsizlerin gerçekleştirdiği bir eylem olmayıp, halihazırda istihdam edilen bireyler arasında da yaygın bir eylem olmaya başlamıştır (Kümbül Güler, 2012: 11).

Bu bağlamda çalışmanın amacı iş güvencesizliği algısı ve iş arama davranışı arasındaki ilişkinin istihdam edilen bireyler bağlamında ele alınmasıdır. Çalışmanın diğer bir amacı da iş güvencesizliği algısı ve iş arama davranışının yaş, cinsiyet, medeni durum, eğitim düzeyi gibi demografik faktörlere göre farklılıklarının belirlenmesidir. Bu doğrultuda hizmet sektöründe çalışan bireyler ile yüz yüze görüşme yöntemi kullanılarak anket yapılmış ve bulgular amaçlar doğrultusunda istatistiki analizlere tabi tutularak yorumlanmıştır.

I- KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A- İş Güvencesizliği Tanımı

Literatüre bakıldığında iş güvencesizliği ile ilgili farklı tanımlamalardan söz etmek mümkündür. Greenhalg ve Rosenblatt'a göre iş güvencesizliği, tehdit altındaki çalışma durumunun devamlılığının sağlanmasındaki bir güçsüzlük algısıdır (Greenhalg ve Rosenblatt, 1984: 438). De Witte ve Naswall'a göre (2003: 189) iş güvencesizliği bireyin işinin devamlılığına dair belirsizlik duygusudur.

Greenhalgh ve Rosenblatt'a göre iş güvencesizliği çok yönlü bir kavram olup beş bileşenden oluşmaktadır. Bu bileşenlerden ilki, işin devamıyla ilgili algılanan tehdidin derecesidir. Birey işin özellikleri ile ilgili daha fazla tehdit algılayorsa iş güvencesizliği algısı daha da yükselir, örneğin bireyin işteki ilerleme fırsatları ya da çalışma özgürlüğü ile ilgili bir tehdit iş güvencesizliği algısının artmasına sebep olur. İkinci bileşen ise işin özelliği ile ilgili bir tehdidin iş güvencesizliği ile ilgili tepkinin ortaya çıkmasına sebep olmasıdır. Modelin üçüncü bileşeni ise bir bireyin tüm işini olumsuz yönde etkileyecek çeşitli olayların ortaya çıkma tehdididir; kısa bir süre içinde işten çıkarılma tehdidi işin tümünü olumsuz yönde etkilemektedir. Dördüncü bileşen, ise bu potansiyellere verilen önemdir. İş tehdit eden potansiyellerin daha önemli tehditten daha az önemli tehdit edici faktör gibi işle ilgili bir ağırlık derecesi vardır. İş güvencesizliğinin beşinci bileşeni ise güçsüzlüktür. Greenhalgh ve Rosenblatt işleri ya da işin özellikleri ile ilgili tehdit algılamaları bile, bu tehditlere karşı koyabilme gücü olan bireylerin; kısacası "güçsüzlük algısı" düşük olan bireylerin; yüksek iş güvencesizliği yaşamayacaklarını belirtmişlerdir (Greenhalgh ve Rosenblatt 1984'den akt: Ashford, Lee and Bobko, 1989: 805).

İş güvencesizliği ilgili yaklaşımlar incelendiğinde iş güvencesizliğinin farklı alt boyutlara ayrılmış olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımlar öznel-nesnel iş güvencesizliği, nitel-nicel iş güvencesizliği ve duygusal-bilişsel iş güvencesizliği şeklinde kategorilendirilebilir.

Öznel iş güvencesizliği genel olarak bireyin geleceğine ilişkin bir güvensizlik duygusu ile ilgilenebilir. Bu bağlamda çalışanların mevcut işlerini sürdürüp sürdürmeyecekleri veya kaybedecekleri konusunda belirsizlik ve bilinmeyen bir durum vardır. Belirsizliği yaşayan çalışanlar gelecekle ilgili yeterince hazırlık yapamazlar, gelecekte yaşanacak olaylar belirli olmadığı için bireylerin bu olaylara nasıl cevap verebilecekleri net değildir (De Witte ve Naswall, 2003: 156). Nesnel iş güvencesizliği ise, bireyin işindeki, ekonomik kriz, küreselleşme gibi dışsal faktörlerle ilgilidir (Çakır, 2007: 123).

Hellgren, Sverke ve Isaksson iş güvencesizliğini, işin kaybedilmesi endişesi olarak tanımlanan nitel iş güvencesizliği ve işin önemli özelliklerinin kaybedilmesi endişesi olarak tanımlanan nicel iş güvencesizliği şeklinde ele almışlardır. Nitel iş güvencesizliği, çalışma koşullarının kötüleşmesi, kariyer fırsatlarının azlığı, ücret iyileştirilmelerinin yapılmaması gibi istihdam ilişkilerinin kalitesine yönelik algılanan tehditlerdir (Hellgren, Sverke ve Isaksson, 1999: 182, Niesen, Hootogem ve Handaja, 2018: 2-3).

Yaklaşımlardan bir diğeri duygusal-bilişsel iş güvencesizliğidir. Bilişsel iş güvencesizliği, bireylerin olası iş değişikliklerinden kaynaklanan stres türlerinden birisi olarak ifade edilmektedir (Borg ve Elizur, 1992: 14). İşini kaybetme korkusu veya olasılığı olarak düşünülen bilişsel iş güvencesizliği bireylerde strese sebep olan çevresel tehditlerle ilgilidir. Duygusal iş güvencesizliği ise "iş kaybı korkusu" olarak ifade edilmiştir (Huang, Lee ve Asfor, 2012: 752).

İş güvencesizliği algısının belirleyicileri genel olarak üç grupta toplanmaktadır. Bunlar örgütsel ve çevresel şartlar (ulusal ve bölgesel işsizlik oranları, örgütsel yapıdaki değişimler), demografik özellikler (yaş, hizmet yılı ve mesleki pozisyon), kişisel

özellikler (negatif duygu durumu ve içsel kontrol odağı)dir (Özsoy Özmen, 2017: 113).

İş güvencesizliğinin birey, aile, örgüt ve toplum üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Belirsizlik ortamı yaratan iş güvencesizliğinin bireyler arasında önemli bir stres kaynağı olduğu söylenebilir (Richter, 2011: 3). Konu ile ilgili yapılan çalışmalarda iş güvencesizliği algısının çalışanların stres, kaygı ve depresyon düzeyini ve fiziksel ve zihinsel sağlık şikayetlerini arttırdığını ortaya koymaktadır (Akt: Dursun ve Bayram, 2013: 23). İş güvencesizliğinin bireysel sonuçları yanı sıra iş güvencesizliği algısının, iş tatmini ve örgütsel bağlılık ve örgütten ayrılma niyeti, performans gibi işle ilgili davranışlar üzerinde de etkili olduğunu gösteren çalışmalar bulunmaktadır (Sverke, Hellgren, 2002: 24).

B- İş Arama Davranışı

Çalışma hayatının önemli kavramlarından biri olan iş arama davranışı iş bulmaya yönelik belirli iş arama faaliyetlerini kapsamaktadır. Kanfer ve diğerlerine göre iş arama “istihdam amacını gerçekleştirmeye bağlı olan ve bununla belirlenen amaçsal, bireyin iradesine bağlı bir eylemdir” (Kanfer vd 2001: 838’den akt: Kümbül Güler, 2012: 12). Bir diğer tanıma göre ise “İş arama, potansiyel işler ve iş fırsatları hakkında, bilgi toplamaya yönelik çaba, davranış ve ayrılan zamandır” (Gökkaya, Latif ve Uçkun, 2015: 27).

İş arama insanın kendisinin düzenlediği bir süreç olup, bu süreçte iş arayan birey kendi planını kendisi yapar ve kendi kendini yönetir. Sürece dair kendi değerlendirmeleri ve çevresinden aldığı geri bildirimlere göre ise davranışlarını düzenler. İş arama davranışını açıklama konusunda bazı teoriler ortaya konulmuştur. Bu çalışma kapsamında Blau’nun iş arama modeli ele alınacaktır. Blau modelinde iş arama davranışı hazırlık aşaması ve aktif iş arama aşaması olmak üzere iki aşamada ele alınır. Hazırlık aşaması olan birinci aşamada birey, istediği seçeneklerin piyasada olup olmadığını, gazete, dergi veya internetteki iş ilanlarını okumak, arkadaşları ve yakın çevresi ile olabilecek pozisyonlar hakkında konuşmak vb. gibi davranışlar ile araştırır. Aktif iş arama aşamasında ise hazırlık aşamasındaki alternatifler değerlendirilir, birey olası işverene özgeçmişini gönderir, aracı istihdam kurumuyla/iş arama kanalları ile görüşür (Blau 1993: 326’dan akt: Kümbül Güler 2012: 16).

İş arama davranışının çeşitli öncüllerinden söz edilebilir. Çeşitli araştırmalar göz önünde bulundurulduğunda bu öncüllerin demografik değişkenler (yaş, cinsiyet, kıdem, eğitim seviyesi vb.), bireysel özellikler (kişilik ve öz değerlendirme) finansal zorluk ve sosyal destek şeklinde olduğu görülmektedir (Sverko, Galic vd, 2007: 418; Slebarska, Moser and Luca, 2009:160; Kümbül Güler, 2012: 20-21)

İş arama davranışını anlamaya yönelik çalışmaların yapıldığı ilk dönemlerde iş arama davranışı, işsiz bireylere özgü bir davranış olarak düşünülmekteydi. Ancak günümüzde çalışma yaşamında ve istihdam yapısında meydana gelen değişimler, iş tatminsizliği iş-birey uyumsuzluğu, eksik istihdam vb. gibi nedenler ile hali hazırda istihdam edilen bireyleri de iş arama davranışına yönelmektedir (Kümbül Güler, 2012: 13). Bu bağlamda iş arayıp da bulamayan bir bireyi iş arama davranışına yönelten motivasyon ile bir işte istihdam edilmesine rağmen iş arama davranışı gösteren bir bireyin ve eğitim hayatını

yeni sonlandırmış ve işgücü piyasasına ilk kez girecek olan bireyin iş arama davranışına yönlendirecek motivasyonlar birbirinden farklı olacaktır. İşsizleri iş arama davranışına yönelten motivasyon bir istihdam olanağı bulmaktır (Rogellberg, 2007: 414).

Çalışanları iş arama davranışına yönelten iki motivasyonel süreçten söz edilebilir. “İtme” süreci, insanların mevcut işlerinde ve yaşam koşullarında rahat olmadıklarında alternatif işleri göz önünde bulundurmaya itildiğini öne sürmektedir. İtme sürecinde etkili olan faktörler iş tatminsizliği, iş stresi, iş güvencesizliği, algılanan ücret düzeyi, kişinin çalışma koşullarında rahatsızlık yaratan faktörler vb. olabilir. Diğer taraftan “çekme” süreci ise mevcut çalışma ortamının dışında bir fırsat ortaya çıktığında bu fırsatı araştırmak için işin bireyi “çekmesidir”. Bu bakış açısına göre, iş arama etkinliğinin seviyesi, potansiyel işte beklenen sonuç ve arayışın algılanan maliyetleri ile negatif ilişkilidir (Bretz Jr, Boudreau ve Judge, 1993: 7-8).

Bu çalışmada iş arama davranışı bağlamında iş güvencesizliği kavramı üzerinde durulmaktadır; çünkü birey çalıştığı işte her an işsiz kalabilme endişesine sahipse yeni bir iş bulabilme amacıyla iş arama sürecine girmektedir. Dolayısıyla iş güvencesizliği arttıkça iş arama davranışı da bu durumdan olumlu etkilenmektedir (Güler, 2012: 12 - 13). Bu nedenle çalışmada hali hazırda mevcut olan işin devamına yönelik bir tehdit algısı olarak tanımlanan iş güvencesizliği algısının yüksek olmasının, istihdam edilen bireyleri iş arama davranışına yönelteceği varsayımından hareket edilmektedir.

II- YÖNTEM VE BULGULAR

A- Araştırmanın Yöntemi

Çalışmanın amacı, iş güvencesizliği ve iş arama davranışı arasındaki ilişkinin istihdam edilen bireyler bağlamında ele alınmasıdır. Bu çalışmanın odak noktası hâlihazırda hizmet sektöründe bir işte istihdam edilen bireylerin iş arama davranışı olup; tarım, sanayi ve inşaat sektöründe istihdam edilenler, yeni mezunlar ve işsizler bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

Çalışmanın evrenini İstanbul ve Kocaeli il merkezinde hizmet sektöründe istihdam edilen bireyler oluşturmaktadır. Örneklem ise %5 tolerans düzeyine göre tesadüfi olarak belirlenmiş 384 kişi olmasına rağmen 725 kişi ile anket yapılmış olup 625 tanesi değerlendirmeye uygun bulunmuştur.

Veri toplama aracı olarak uluslararası literatürde güvenilir ve geçerli olarak kabul edilen iki ölçekten faydalanılmıştır:

- İş Güvencesizliği Algısı Ölçeği: İş güvencesizliği algısı için Hellgren, Sverke ve Isaksson (1999) nicel ve nitel iş güvencesizliğini ölçmek üzere geliştirdiği 7 maddelik iş güvencesizliği algısı ölçeği kullanılmıştır. Bu ölçeğin Cronbach’s alfa değeri 0.75’tir. (Nicel iş güvencesizliği Cronbach’s alfa değeri 0.749, Nitel iş güvencesizliği Cronbach’s alfa değeri 0,714) Katılımcılar cevaplarını “kesinlikle katılmıyorum”dan “kesinlikle katılıyorum”a uzanan 5’li likert tipi ölçek kullanarak belirtmektedir.

- İş Arama Davranışı Ölçeği: İş arama davranışı ölçeği için Gary Blau tarafından 1994 yılında geliştirilen 12 maddelik iş arama davranışı ölçeği kullanılmıştır. İş arama davranışı ölçeği, hazırlık aşaması ve aktif iş arama aşaması olarak iki alt boyuttan oluşmaktadır. Katılımcılar cevaplarını 5’li Likert ölçeği 1 “Hiç bir zaman”, 5: “Oldukça sık” üzerinden belirtmektedir. Bu ölçeğin Cronbach’s alfa değeri 0.75’tir.
- Demografik Sorular: Katılımcıların yaş, cinsiyet, eğitim, medeni durum çalışma süresi ve pozisyonu ve mesleklerine dair bazı demografik sorular bulunmaktadır.

B- Bulgular

Araştırmadan elde edilen bulgular istatistik analiz paket programına (SPSS) işlendikten sonra ilgili analizler gerçekleştirilmiştir. Araştırmada elde edilen verilerin demografik özelliklere göre frekans dağılımları ve iş güvencesizliği algısı ölçeğinin boyutlarını belirlemek adına faktör analizi yapılmış ve ölçeklerden alınan puanların ortalama ve standart sapma değerleri ortaya konulmuştur. Nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği puanlarının belirlenen demografik değişkenlere göre farklılık gösterip göstermediğinin incelenmesi ve iş güvencesizliği algısı ile iş arama davranışı ilişkisini tespit edebilmek için öncelikle hesaplanan ortalama puanların Normal Dağılıma uygunluk gösterip göstermedikleri incelenmiştir. Bu amaçla Kolmogorov-Smirnov Testi uygulanmış ve basıklık ve çarpıklık değerinin belirlenen sınırlar içinde olduğu ve normal dağılıma uygunluk gösterdiği tespit edilmiştir. Puanların demografik değişkenlere göre farklılık gösterip göstermediğini incelemek adına tek yönlü ANOVA’dan yararlanılmıştır. Demografik değişkenlerden olan cinsiyet ve işteki pozisyon değişkeni için ise t-testinden yararlanılmıştır. Son olarak iş güvencesizliği algısı ve iş arama davranışı ilişkisini belirleyebilmek adına korelasyon testi yapılmıştır. Yapılan tüm analizlerin sonuçları 0,05 anlamlılık düzeyine göre yapılmıştır.

Araştırmaya katılan çalışanların %49,6’sı kadın, %50,4’ü erkek olup; çoğunluğu (%47,4) 25 - 34 yaş aralığındadır. Katılımcıların %61,5’i evli, %38,5’i bekârdır. Katılımcıların eğitim durumları açısından dağılımlarına bakıldığında, %70,7’si yüksekokul/üniversite/lisansüstü mezunu, %22,5’i lise/meslek lisesi mezunu ve %6,8’i ilköğretim mezunu ve daha altıdır. Çalışanların çoğunluğu yönetsel olmayan pozisyonlarda (78,9), profesyonel mesleklerde (%37,1) ve 1-5 yıl arası (%44,8) çalışmaktadır (Tablo 1).

Çalışmada iş güvencesizliği algısı ile ilgili olarak sorulan yedi soru doğrulayıcı faktör analizine tabi tutulmuştur. KMO değeri: 0,777 ve p:0,000 olarak anlamlı bulunan ölçekte iki boyut ortaya çıkmıştır. Çalışmada nicel ve nitel iş güvencesizliği algısı olarak ortaya çıkan iki boyutun, Hellgren, Sverke ve Isaksson’un (1999) çalışması ile uyumlu olduğu görülmektedir.

Cinsiyet ve pozisyona göre iş güvencesizliği algısının farklılaşıp farklılaşmadığını görmek için “t-testi” uygulanmıştır. Tablo 2 incelendiğinde cinsiyet değişkenine göre nicel ve toplam iş güvencesizliği algısı ortalama puanında oluşan farkın istatistiksel olarak anlamlı bir fark olduğu görülürken ($p=0,014<0,05$ ve $p=0,029<0,05$); nitel iş güvencesizliği ve iş arama davranışı ortalama puanında oluşan farkın istatistiksel olarak anlamlı bir fark olmadığı tespit edilmiştir ($p=0,110>0,05$, $p=0,302>0,05$).

Tablo 1. Çalışanların Demografik Özellikleri

Değişkenler	Sayı	Yüzde
Cinsiyet		
Kadın	310	49,6
Erkek	315	50,4
Yaş		
25'den az	156	25
25-34	296	47,4
35-44	104	16,6
45 ve üzeri	69	11
Medeni Durum		
Evli	241	38,5
Bekâr	384	61,5
Eğitim Düzeyi		
Okur Yazar Değil	1	0,2
Okur Yazar	3	0,5
İlkokul	8	1,3
Ortaokul	30	4,8
Lise	124	19,8
Meslek Lisesi	17	2,7
Yüksekokul	60	9,6
Üniversite	353	56,5
Lisansüstü	29	4,6
Pozisyon		
Yönetmel Olmayan	493	78,9
Yönetmel	132	21,1
Meslek		
Yöneticiler	63	10,1
Profesyonel Meslekler	232	37,1
Teknisyenler-Teknikerler ve Yardımcı Profesyonel Meslekler	73	11,7
Büro Hizmetlerinde Çalışanlar	122	19,5
Hizmet ve satış Elemanları	96	15,4
Sanatkârlar ve İlgili İşlerde Çalışanlar	14	2,2
Tesis ve Makine Operatörleri	3	0,5
Nitelik Gerektirmeyen İşlerde Çalışanlar	22	3,5
Çalışma Süresi		
1 yıldan az	108	17,3
1-5 yıl	280	44,8
6-10	140	22,4
10 yıl üzeri	97	15,5
Toplam	625	100

Tablo 2. Cinsiyet- İş Güvencesizliği ve Cinsiyet-İş Arama Davranışı

Cinsiyet	Nicel İş Güvencesizliği			Nitel İş Güvencesizliği			Toplam İş Güvencesizliği			İş Arama Davranışı		
	Ort.	St.S	Sig.	Ort.	St.S	Sig.	Ort.	St.S	Sig.	Ort.	St.S	Sig.
Kadın	2,6806	,84218	,014	2,6815	,76213	,110	2,6811	,72376	,029	1,7992	,78362	,302
Erkek	2,5164	,82640		2,5786	,84271		2,5519	,75451		1,7354	,75451	

Tablo 3 incelendiğinde işteki pozisyona göre nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği algısı ortalama puanında ve iş arama davranışı ortalama puanında oluşan farkın istatistiksel bakımdan anlamlı bir farklılık görülmektedir ($p= 0,00<0,05$, $p= 0,00<0,05$, $p= 0,00<0,05$ ve $p= 0,003<0,05$).

Tablo 3. İşteki Pozisyon - İş Güvencesizliği ve İşteki Pozisyon İş Arama Davranışı

Pozisyon	Nicel İş Güvencesizliği			Nitel İş Güvencesizliği			Toplam İş Güvencesizliği			İş Arama Davranışı		
	Ort.	St.S	Sig.	Ort.	St.S	Sig.	Ort.	St.S	Sig.	Ort.	St.S	Sig.
Yönetmel Olmayan	2,6917	,83269	,000	2,7130	,79730	,000	2,7039	,73651	,000	1,8151	,80213	,000
Yönetmel	2,2475	,76237		2,3182	,75734		2,2879	,66726		1,5878	,61628	

Tablo 4. Yaş - İş Güvencesizliği ve Yaş - İş Arama Davranışı

Yaş	Nicel İş Güvencesizliği	Nitel İş Güvencesizliği	Toplam İş Güvencesizliği	İş Arama Davranışı
	Ortalama Puan	Ortalama Puan	Ortalama Puan	Ortalama Puan
25'den az	2,7906	2,7692	2,7784	2,0529
25 – 34	2,5507	2,6039	2,5811	1,8018
35 – 44	2,4263	2,4832	2,4588	1,4503
45 +	2,6232	2,6449	2,6356	1,4493
Toplam	2,5979	2,6296	2,6160	1,7671

	df	f	Sig.
Nicel İş Güvencesizliği	3	4,621	,003
Nitel İş Güvencesizliği	3	2,847	,037
Toplam İş Güvencesizliği	3	4,355	,005
İş Arama Davranışı	3	18,507	,000

Tablo 4 incelendiğinde yaş değişkenine göre nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği algısı ortalama puanında ve iş arama davranışı ortalama puanında oluşan farkın istatistiki olarak anlamlı olduğu tespit edilmiştir ($p=0,003<0,05$, $p= 0,037<0,05$, $p= 0,005<0,05$, $P=0,000<0,05$).

Eğitim düzeyi değişkenine ilişkin analiz incelendiğinde (Tablo 5) nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği algısı ortalama puanında eğitim seviyesine göre oluşan farkın istatistiki olarak anlamlı olduğu tespit edilmiş olup ($p=0,002<0,05$, $p=0,034<0,05$, $p=0,004<0,05$); iş arama davranışı ortalama puanında görülen istatistiki olarak anlamlı bir farklılık olmadığı ($p=0,131>0,05$) tespit edilmiştir. Kısaca nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği algısı eğitim düzeyine göre farklılaşmakta iken; iş arama davranışı tüm eğitim düzeylerinde benzerdir.

Tablo 5. Eğitim Düzeyi - İş Güvencesizliği ve Eğitim Düzeyi- İş Arama Davranışı

Eğitim Düzeyi	Nicel İş	Nitel İş	Toplam İş	İş Arama
	Güvencesizliği	Güvencesizliği	Güvencesizliği	Davranışı
	Ortalama Puan	Ortalama Puan	Ortalama Puan	Ortalama Puan
Okur yazar değil	1,6667	1,5000	1,5714	2,0833
Okur yazar	1,8889	2,7500	2,3810	1,8889
İlkokul	2,7083	2,7188	2,7143	1,4271
Ortaokul	2,8333	2,8250	2,8286	1,5167
Lise	2,8414	2,8246	2,8318	1,6969
Meslek lisesi	2,6863	2,7794	2,7395	1,6471
Yüksekokul	2,3500	2,5750	2,4786	1,6208
Üniversite	2,5534	2,5652	2,5601	1,8482
Lisansüstü	2,3908	2,4052	2,3990	1,7816
Toplam	2,5979	2,6296	2,6160	1,7671
	df	f	Sig.	
Nicel İş Güvencesizliği	8	3,159	,002	
Nitel İş Güvencesizliği	8	2,100	,034	
Toplam İş Güvencesizliği	8	2,868	,004	
İş Arama Davranışı	8	1,568	,131	

Tablo 6. Meslek - İş Güvencesizliği ve Meslek - İş Arama Davranışı

Meslek	Nicel İş	Nitel İş	Toplam İş	İş Arama
	Güvencesizliği	Güvencesizliği	Güvencesizliği	Davranışı
	Ortalama Puan	Ortalama Puan	Ortalama Puan	Ortalama Puan
Yöneticiler	2,1958	2,1548	2,1723	1,5714
Profesyonel Meslekler	2,4899	2,5205	2,5074	1,7741
Teknisyenler, Teknikerler ve Yardımcı Profesyonel Meslekler	2,4795	2,5719	2,5323	1,5970
Büro Hizmetlerinde Çalışan Elemanlar	2,7732	2,8832	2,8361	1,9693
Hizmet ve Satış Elemanları	2,8438	2,8125	2,8259	1,7882
Sanatkarlar ve İlgili İşlerde Çalışanlar	2,9048	2,8750	2,8878	1,4524
Tesis ve Makine Operatörleri	2,3333	2,5000	2,4286	2,2500
Nitelik Gerektirmeyen İşlerde Çalışanlar	3,0758	2,9886	3,0260	1,7386
Toplam	2,5979	2,6296	2,6160	1,7671
	df	f	Sig.	
Nicel İş Güvencesizliği	7	6,489	,000	
Nitel İş Güvencesizliği	7	7,579	,000	
Toplam İş Güvencesizliği	7	8,635	,000	
İş Arama Davranışı	7	2,857	,006	

Meslek değişkeni incelendiğinde (Tablo 6) nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği algısı ortalama puanında ve iş arama davranışı ortalama puanında mesleklere göre oluşan farkın istatistiki olarak anlamlı olduğu tespit edilmiştir ($p=,000<0,05$; $p=0,000<0,05$,

$p=0,000<0,05$; $p=0,006<0,05$). Nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanların, sanatkârların, hizmet satış elemanlarının ve büro hizmetlerinde çalışanların iş güvencesizliği algısının diğer meslek gruplarına göre daha yüksek düzeyde olduğu ve bu farkın anlamlı olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 7. Çalışma Süresi - İş Güvencesizliği ve Çalışma Süresi - İş Arama Davranışı

Çalışma Süresi	Nicel İş	Nitel İş	Toplam İş	İş Arama
	Güvencesizliği	Güvencesizliği	Güvencesizliği	Davranışı
	Ortalama Puan	Ortalama Puan	Ortalama Puan	Ortalama Puan
1 yıldan az	2,8580	2,7454	2,7937	2,1906
1 – 5 yıl	2,6821	2,7536	2,7230	1,7988
6 – 10 yıl	2,3476	2,4286	2,3939	1,6196
10 yıl üzeri	2,4261	2,4330	2,4300	1,4167
Toplam	2,5979	2,6296	2,6160	1,7671

	df	f	Sig.
Nicel İş Güvencesizliği	3	10,391	,000
Nitel İş Güvencesizliği	3	8,067	,000
Toplam İş Güvencesizliği	3	10,702	,000
İş Arama Davranışı	3	21,251	,000

Tablo 7’de çalışma süresi değişkeni incelendiğinde nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği algısı ortalama puanında ve iş arama davranışı ortalama puanında çalışma süresine göre oluşan farkın istatistiki olarak anlamlı olduğu tespit edilmiştir ($p= 0,000<0,05$, $p= 0,000<0,05$, $p= 0,000<0,05$, $p= 0,000<0,05$). Bir yıldan az süreli çalışanların, diğer çalışma süresi gruplarına göre daha yüksek düzeyde iş güvencesizliği algısı hissettiği ve iş arama davranışına yöneldiği tespit edilmiştir.

Tablo 8. İş Güvencesizliği Algısı ve İş Arama Davranışı İlişkisi

	1	2	3	4
Nicel İş Güvencesizliği	1			
Nitel İş Güvencesizliği	,635**	1		
Toplam İş Güvencesizliği	,878**	,927**	1	
İş Arama Davranışı	,258**	,175**	,234**	1

Nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği algısı ve iş arama davranışı arasındaki ilişkiyi bakıldığında bu değişkenler arasında pozitif bir ilişki olduğu ve bu ilişkinin istatistiksel açıdan anlamlı olduğu tespit edilmiştir ($r=0,258$, $r=0,175$, $r=0,234$; $p<0,01$). İstatistiksel açıdan yorumlandığında tespit edilen bu anlamlı ve pozitif ilişkinin zayıf bir ilişki söylenebilir.

SONUÇ

Günümüz şartları düşünüldüğünde ekonomik krizler, artan rekabet ve esneklik ihtiyacı vb. şirketlerin yeniden yapılanmasını gerektirmekte ve bu yapılanma iş güvencesizliğini de beraberinde getirmektedir. Modern çalışma hayatının en önemli sorunlarından biri haline gelen iş güvencesizliği halihazırda çalışanların işlerinin devamına yönelik bir tehdit oluşturmakta ve çalışmaları iş arama davranışına yönlendirebileceği düşünülmektedir. Bu çalışma da iş güvencesizliği algısı ile iş arama davranışı arasındaki ilişkiyi tespit edebilmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda iş güvencesizliğinin alt boyutları olarak düşünülen nicel ve nitel iş güvencesizliğinin iş arama davranışı ile ilişkisi test edilmiştir. Ayrıca çalışanların demografik özelliklerine (yaş, cinsiyet, medeni durum, eğitim düzeyi, meslek, pozisyon, çalışma süresi) göre iş güvencesizliği algıları ve iş arama davranışı arasında fark olup olmadığı da araştırılmıştır.

İstanbul ve Kocaeli il merkezinde hizmet sektöründe istihdam edilen bireylerden elde edilen verilerle yapılan analizler sonucu; demografik değişkenlerle algılanan iş güvencesizliğinin ve iş arama davranışının farklılığın anlamlı olup olmadığı incelenmiş ve sonuçlar şu şekilde ortaya çıkmıştır:

- Cinsiyet açısından incelendiğinde kadınların erkeklere göre daha yüksek iş güvencesizliği algısına sahip oldukları ancak iş arama davranışı açısından kadın ve erkek davranışları bağlamında bir fark olmadığı ve benzer olduğu görülmektedir. Geleneksel roller düşünüldüğünde toplumsal cinsiyet bağlamında erkeklerin iş ve gelir kaybı konusunda kendilerini tehdit altında hissettiği ve iş güvencesizliğini kadınlara nazaran daha fazla hissettiğini gösteren araştırmalar bulunurken (Kinnunen et al., 1999: 253; Rosenblatt, Talmud, & Ruvio, 1999: 205); aynı zamanda kadınların erkeklere nazaran iş güvencesizliği algısının daha yüksek olduğunu gösteren çalışmalar da mevcuttur (Näswall & De Witte, 2003: 199). İş arama davranışı bağlamında incelendiğinde; Atan ve diğerlerinin Türkiye’de gerçekleştirdiği iş arama eğilimlerine yönelik araştırmanın (2017: 75) sonuçlarına göre cinsiyet bağlamında iş arama süresi anlamlı bir farklılık göstermemektedir. Ancak cinsiyet bağlamında Rynes ve diğerlerinin çalışmasına bakıldığında; iş arama yönelimine erkeklerin kadınlardan daha erken başladığı; erkeklerin kadınlara göre iş arama sürelerinin uzun olduğu ve bu iş arama sürecinde daha fazla olumsuz etkilendikleri ortaya çıkmıştır (Rynes vd 1990: 53’den akt: Cam ve Atan 29). Yine Atan ve diğerlerinin araştırmasının sonuçlarına göre (2017: 75); kadınların iş arama kanallarını erkeklere nazaran daha düşük seviyede kullandıkları görülmektedir.
- Yaş değişkenine bakıldığında yaşı 25’ten az olan bireylerin iş güvencesizliğini yüksek düzeyde hissettiği ve iş arama davranışına yönelindikleri söylenebilir. Yaşı 25’ten az olan bireylerin diğer yaş gruplarına göre iş hayatına yeni atılmış olması ve deneyimsiz olmaları gibi nedenler sonucunda bu yaş grubunun iş güvencesizliği algısının daha yüksek olduğu ve dolayısıyla var olan şartlarını değiştirmek amacıyla iş arama davranışına yönelindiği düşünülebilir. Bu çalışmayı desteklemek adına Wanberg ve diğerlerinin (1996), yaş ile iş arama sıklığının iş bulma üzerindeki etkisi ile ilgili çalışmalarından bahsedilebilir. Bu çalışmaya göre yaşlı bireylerin gençlere göre iş arama sıklıklarının iş bulmada daha az etkilidir. Bu bağlamda yaş

kıdem ile ilişkilendirilebilir. Kıdem arttıkça, bireyin iş arama davranışında bir azalma görülmektedir (Rogelberg, 2007: 414). Sverko, Galic v.d (2007: 421)'e göre; yaş ile iş arama davranışı arasında negatif bir ilişki bulunmakta; yani yaş arttıkça iş arama davranışı azalmaktadır.

- Nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği algısı eğitim düzeyine göre farklılaşırken; iş arama davranışının tüm eğitim düzeylerinde benzer olduğu tespit edilmiştir. Lise, ortaokul ve ilkokul seviyesinde iş güvencesizliği algısı yüksek düzeyde olup bu durum iş arama davranışı açısından bir farklılık göstermemektedir. Lise ve altı eğitim düzeyine sahip bireylerin iş güvencesizliği algısının daha yüksek olması bu bireylerin vasıflarının lise ve üstü eğitim düzeyine sahip bireylere nazaran daha düşük olması, daha düşük ücretlerle çalışmaları, kariyer fırsatlarının daha yetersiz olması ile açıklanabilir. İş arama davranışı açısından bakıldığında ise iş arama davranışı bütün eğitim gruplarında düşük seviyede olup benzerdir. Atan ve diğerlerinin çalışmasına (2017: 78) bakıldığında eğitim düzeyine göre iş arama kanallarını kullanma davranışı farklılaşmakta olup, en yüksek düzeyde iş arama kanallarını kullanan bireylerin normal lise/meslek lisesi mezunu olduğu görülmektedir. Yine aynı araştırma sonuçlarına göre; normal/meslek lisesi mezunlarının iş arama süresi diğer eğitim düzeyindeki bireylere nazaran daha fazladır (2017: 83).
- Nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanların, sanatkârların, hizmet satış elemanlarının ve büroda çalışanların iş güvencesizliği algısının diğer meslek gruplarına göre daha yüksek düzeyde olduğu; ancak iş arama davranışı açısından bakıldığında hizmet satış elemanları ve büro hizmetlerinde çalışanların iş arama davranışlarına diğer meslek gruplarına göre daha fazla yöneldiği görülmüştür. Atan ve diğerlerinin araştırmasında da (2017: 80); hizmet satış elemanlarının ve profesyonel meslek gruplarının iş arama kanallarını diğer meslek gruplarına göre daha sık kullandığı görülmektedir.
- Yönetmel pozisyonda olmayan bireylerin daha fazla iş güvencesizliği algısı hissettikleri ve daha fazla iş arama davranışına yöneldikleri söylenebilir. Yönetmel pozisyonda çalışmayan bireylerin yönetmel pozisyonda çalışan bireylere göre daha yüksek düzeyde iş güvencesizliği hissetmesi; yönetici konumundaki kişilerin buldukları pozisyon neticesinde sahip oldukları karar verme, denetleme vb. yetkilere, iş güvencesine sahip oldukları ve yüksek ücretlerle, daha iyi çalışma koşulları ile çalıştıkları düşünüldüğünde; olası bir durumdur. Yine aynı nedenlerle yönetmel olmayan işlerde çalışan bireylerin yönetmel pozisyonlarda çalışanlara nazaran daha çok iş arama davranışına yönelmesi mümkündür.
- Bir yıldan az süreli çalışanların, diğer çalışma süresi gruplarına göre daha yüksek düzeyde iş güvencesizliği algısı hissettiği ve iş arama davranışına yöneldiği tespit edilmiştir. Bir yıldan kısa süredir çalışanlar deneme süresinde olmaları, işyerinde yeni olmaları, deneyimsiz olmaları, çalışma koşullarını tam netleşmemesi gibi nedenlerden ötürü iş güvencesizliğini daha çok hissedebilirler. Bir yıldan az süredir çalışan bu bireylerin iş arama davranışına diğer gruplara göre daha çok yönelmesi Sverko, Galic ve diğerlerinin çalışmasında (2007: 421) elde edilen; kıdem iş arama davranışı arasında bulunan negatif ilişki ile de desteklenebilir.

- Son olarak nicel, nitel ve toplam iş güvencesizliği algısının iş arama davranışı ile ilişkili olup olmadığına ilişkin incelemede bu değişkenler arasında pozitif bir ilişki olduğu ancak bu ilişkinin zayıf olduğu ortaya çıkmıştır. Yani bireyler iş güvencesizliği algısını hissedip iş arama davranışına yönelmekte ancak bu algının düzeyi aynı düzeyde iş arama davranışına yansımamaktadır. Bu durumun nedeni; her ne kadar araştırmada açıklayıcı bir değişken olarak analiz edilmemiş olsa da; ülkenin içinde bulunduğu ekonomik konjonktür, işsizlik oranları, finansal zorluk, iş arama maliyeti, işsizlik kaygısı, kişilik özellikleri (özgüven eksikliği, düşük özsaygı vb.), sosyal destek vb. olabilir.

Kaynakça

- Ashford, S., Lee, C. ve Bobko, P. (1989). Content, Causes, and Consequences of job insecurity. A Theory-Based Measure and Substantive Test. *Academy of Management Journal*. 32 (4). 803-829.
- Astarlıoğlu, A., Kazozcu S. B., Varnalia, R. (2011). A Qualitative Study of Coping Strategies in the Context of Job Insecurity. *Procedia Social and Behavioral Sciences*. Cilt 24. 421-434.
- Atan, M., Cam, E., Altay, F. Ç., Gürler, B., Çelik, E. ve Aslan, B. Y. (2017). İşsizlik Sigortası Ödemelerinin Yararlanıcıların İş Arama Eğilimlerine Etkisi. Yayın No: 59. Uzerler Matbaacılık. Ankara.
- Blau, G. (1994). Testing a Two-Dimensional Measure of Job Search Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* Volume: 59 (2). 288 - 312.
- Borg, I., ve Elizur, D. (1992). Job insecurity: Correlates, Moderators and Measurements. *International Journal of Manpower*. Cilt 13. 13-26.
- Bretz D., Boudreau J.W., Judge T. A. (1993). Job Search Behavior of Employed Managers. *CAHRS Working Paper Series, Center for Advanced Human Resource Studies*. 1-45.
- Çakır, Ö. (2007). İşini Kaybetme Kaygısı: İş Güvencesizliği. *Çalışma Toplum Dergisi*. 1 (12). 117-140.
- De Witte, H. ve Naswall K. 'Objective' vs 'Subjective' Job Insecurity: Consequences of Temporary Work for Job Satisfaction and Organizational Commitment in Four European Countries. *Economic and Industrial Democracy*. 24 (2).149-188.
- Dursun, S. ve Bayram, N. (2013). İş Güvencesizliği Algısının Çalışanların Kaygı Düzeyleri Üzerine Etkisi: Bir Uygulama. *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*. 15 (3). 20-27.
- Gökkaya, Ö., Latif, H. ve Uçkun, G. (2015). İş Arama Sürecinde İş İlanı Çözümlemesi ve İş Arayan - İş İlanı Uyumu. *Kastamonu Üniversitesi İİBF Dergisi*. Temmuz 2015. Sayı 8. 25 - 38.
- Greenhalgh, L. ve Rosenblatt Z. (1984). Job Insecurity: Toward Conceptual Clarity. *Academy of Management Review*. 9(3). 438-448.
- Güler, Kümbül B. (2012). İş Arama Davranışı: Bütüncül Psiko Sosyal Bir Yaklaşım. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*. 14 (2). 7-24.
- Hellgren, J. Sverke ve M. Isaksson, K. (1999). A Two-dimensional Approach to Job Insecurity: Consequences for Employee Attitudes and Well-being. *European Journal of Work & Organizational Psychology*. 8 (2). 179-195.
- Huang, G. H, Niu, X. Lee, C. ve Ashfor, S. (2012). Differentiating Cognitive and Affective Job insecurity: Antecedents and Outcomes. *Journal of Organizational Behavior*. Cilt 33. 752-769.

Kinnunen, U., Mauno, S., Natti, J. ve Happonen, M. (1999). Perceived Job Insecurity: A Longitudinal Study Among Finnish Employees. *European Journal of Work and Organizational Psychology*. 8 (2). 243 -260.

Näswall, K. ve De Witte, H. (2003). Who feels insecure in Europe? Predicting Job Insecurity from Background Variables. *Economic and Industrial Democracy*. 24 (2). 189-215.

Niesen, W. Anahí Van Hootegem, A. V., Handaja Y., Battistelli A. ve De Witte H. (2018). Quantitative and Qualitative Job Insecurity and Idea Generation: The Mediating Role of Psychological Contract Breach. *Scandinavian Journal of Work and Organizational Psychology*, 3 (3). 1-14.

Rogelberg, Steven. G. (Ed.) (2007). Job Search. (içinde) Steven.G. Rogelberg *The Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology*. California: Sage Publications. Volume: 1. Thousand Oaks s 414-416.

Rosenblatt, Z., Talmud, I. ve Ruvio, A. (1999). A Gender-based Framework of the Experience of Job Insecurity and Its Effects on Work Attitudes. *European Journal of Work and Organizational Psychology*. 8 (2). 197 - 217.

Özmen, A. (2017). *Kamuda Güvencesizlik Uyum ve Direniş*. İstanbul: Notabene.

Richter, A. (2011). *Job Insecurity and Its Consequences Investigating Moderators, Mediators and Gender*. İsveç: Stockholm University.

Sverke, M., Hellgren, J. (2002). The Nature of Job Insecurity: Understanding Employment Uncertainty on the Brink of a New Millennium. *Applied Psychology: An International Review*. 57 (1). 23-42.

Sverko Branimir, Galic., Zvonimir S., Darja, M. ve Galesic M. (2008). Unemployed People in Search of a Job: Reconsidering the Role of Search Behavior. *Journal of Vocational Behavior*: Cilt 72. 415-428.

Slebarska,K., Moser, K. ve Luca G.G. (2009). Unemployment, Social Support, Individual Resources, and Job Search Behavior. *Journal of Employment Counseling*. Cilt 46. 159-170.

Toplu İş Sözleşmelerine Etki Eden Faktörler: 1969-2014 Arası Sektörel Bir Analiz¹

Geliş Tarihi/Received: 27.07.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 17.09.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

Factors Affecting Collective Labour Agreements: A Sectoral Analysis Between 1969-2014

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 229-250
Pages: 229-250
DOI: 10.32331/sgd.493230

Muhammet Enes KAYAGİL*

ÖZ

Bu çalışmada, Türk hava ulaştırma sektöründeki en büyük kuruluş olan THY ile Hava-İş arasında yapılmış bulunan toplu iş sözleşmelerinde çalışma şartlarının düzenlenmesindeki gelişimin seyri, sektörde ve ülkede yaşanan gelişmelerin toplu iş sözleşmelerinin içeriğine olan etkileri açısından değerlendirilmiştir. Burada, çalışma şartlarına ilişkin hükümlerdeki değişimler ülkenin siyasi ortamı, sendika ve işletme yönetimindeki değişimler, kanun değişiklikleri, grev faaliyetleri ve özelleştirme uygulamaları gibi faktörler çerçevesinde ele alınmıştır. Konunun incelenmesinde literatür taraması ve THY ile Hava-İş arasında imzalanmış 19 adet toplu iş sözleşmesi kullanılmıştır. Sonuç olarak, bahsedilen toplu iş sözleşmelerinin çalışma koşullarını düzenleyen hükümlerin büyük kısmında yıllar içinde işçi lehine olmayan düzenlemelere gidildiği tespit edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Toplu iş sözleşmesi, hava ulaştırma sektörü, çalışma koşulları

ABSTRACT

In this study, the regulation of working conditions in the collective bargaining agreements between Turkish Airlines (THY) - the largest company of Turkish air transport sector - and trade union (Hava-İş) was evaluated. Here, changes in the provisions relating to working conditions are discussed under the context of the factors such as political environment, the effects of changing in trade union's leadership and company's managers, changes in legislation, strikes and privatization practices. Data was collected by literature review and 19 collective agreements which were signed between Turkish Airline and trade union (Hava-İş). It is concluded that changes in the provisions regulating the working conditions in the collective agreements have been resulted against workers over time.

Keywords: Collective bargaining agreement, the air transport sector, working conditions

Önerilen atıf şekli: Kayagil, E. M. (2018). Toplu İş Sözleşmelerine Etki Eden Faktörler: 1969-2014 Arası Sektörel Bir Analiz. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 229-250

* Arş. Gör., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, kayagilenes@gmail.com

¹ Bu çalışma 2014 yılında savunulan "Hava Ulaştırma Sektöründe Toplu İş Sözleşmeleri: THY Örneği" adlı yüksek lisans tezinden türetilmiş ve 2015 yılında Kütahya'da düzenlenen IV. Türkiye Lisansüstü Çalışmalar Kongresi'nde sunulan "Çalışma Şartlarının Düzenlenmesinde Sendikaların Rolü: Türk Hava Ulaştırma Sektörü Örneği" başlıklı tebliğ genişletilerek hazırlanmıştır.

GİRİŞ

Endüstri ilişkileri sisteminin önemli bir kurumu olan toplu pazarlık neticesinde ortaya çıkan toplu iş sözleşmeleri, sosyal ve ekonomik birçok faktörle karşılıklı etkileşim halinde bulunmaktadır. Toplu iş sözleşmeleri aynı işyerinde ve daha geniş ölçekte sektördeki sendikalı ve sendikasız çalışanlar arasında istihdam şartları açısından sağladıkları haklar nedeniyle önemli farklılıklar meydana getirmektedir. İşyeri, işletme, iş kolu ve milli seviyelerde yapılabilen toplu iş sözleşmeleri çeşitli dış çevre faktörlerinin etkisi altında şekillenmektedir. Sözleşmelerin yapıldığı sektör ve kapsadığı grubun nitelikleri yanında ülkenin mevcut ekonomik, siyasi ve hukuki ortamı toplu iş sözleşmelerinin oluşum sürecine ve içeriğinin şekillenmesine önemli etkilerde bulunmaktadır. Sektörlerin ekonomik nitelikleri, çevre faktörlerinin etkisinin nicelik ve niteliğinin belirlenmesinde rol oynamaktadır. Bu nedenle her sektörde genelde endüstri ilişkilerinin, özeldense toplu iş sözleşmelerinin nitelikleri farklı olmaktadır.

Toplu iş sözleşmelerinin sektörün niteliği gereği çevre faktörlerinden –küresel rekabet ve hızlı teknolojik değişimler vb.- derin şekilde etkilendiği sektörlerden biri bu çalışmanın konusunu teşkil eden hava ulaştırma sektörüdür. Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de uzun yıllar devlet eliyle idare edilen, ancak liberalleşme faaliyetleriyle özel sektöre de açılan hava ulaştırma sektörü endüstri ilişkilerinde yaşanan dönüşümün sebeplerinden birçoğunun rahatlıkla görülebileceği bir sektör örneği teşkil etmektedir. Örneğin özelleştirme uygulamaları, yoğun teknoloji kullanımı, yüksek nitelikli personel istihdamı hava ulaştırma sektörünün ayırt edici niteliklerinden iken, aynı zamanda endüstri ilişkilerini zayıflatan unsurların da başında gelmektedir. Bu nedenle hava ulaştırma sektöründe toplu iş sözleşmesi uygulamaları ülkedeki ve sektördeki değişimlerin etkisinin hissedilebileceği bir alanı oluşturmaktadır. Ayrıca kendine has çalışma koşullarını bünyesinde barındıran hava ulaştırma sektöründe özellikle havacılığın yer işlerinde çalışanlar dışında kalan uçucu personelin İş Kanunu kapsamı dışında bırakılmaları, mevzuat hükümleri ve bireysel iş sözleşmelerine ek olarak çalışma yaşamıyla ilgili düzenlemelerin yapılabilmesi nedeniyle toplu iş sözleşmelerini sektörde çalışanlar için daha anlamlı ve önemli hale getirmektedir.

Toplu iş sözleşmelerine etki eden faktörler incelenmeden evvel toplu iş sözleşmesi kavramının neyi ifade ettiğine bakmak faydalı olacaktır. Kavramsal analizi içeren ilk bölümden sonra ikinci bölümde toplu iş sözleşmelerine etki eden faktörler literatür taramasından elde edilen bilgiler ışığında teorik olarak tartışılacaktır. Üçüncü bölümde ise bir önceki bölümde sıralanan faktörlerin etkisi örnek olarak seçilen hava ulaştırma sektöründe yapılmış toplu iş sözleşmeleri ve yapıldıkları ortam incelenerek ölçülmeye çalışılacaktır. Burada analizi yapılan sözleşmelerle ilgili detaya girilmeden genel değişimler ve trendler dikkate alınacak ve bu değişimlere yol açtığı düşünülen olaylar/etkenler aktarılacaktır. Son olarak da sektör özelinde olmak üzere yaşanan gelişme ve değişimlerin neyi ifade ettiği tartışılacaktır.

I- TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ KAVRAMI

İstihdam koşulları başta olmak üzere çalışma hayatına ilişkin birçok konunun düzenlenmesinde önemli bir role sahip olan sendikalar, bu rollerini işverenlere karşı toplu

pazarlık ve toplu iş sözleşmeleri yoluyla oynamaktadırlar (Koray ve Topçuoğlu, 1987: 49). Sendikalar ayrıca işçilerin kolektif kendi kendine yardım kuruluşlarından en önemlisi olduklarından, sosyal politikanın da en önde gelen araçları arasında yer almaktadırlar (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 243). Sendikalar ve onların klasik işlevini oluşturan toplu iş sözleşmeleri, işçilerle işverenler arasındaki güç dengesinin kurulmasında rol oynayan temel ve evrensel kurumlar olup, sosyal politikanın gelişmesinde önemli bir konuma sahiptirler (Güven, 2001: 105).

Toplu iş sözleşmesi daha geniş bir tanımla şu şekilde ifade edilebilir: Toplu iş sözleşmesi, işçi temsilcisi sendikal örgüt ile işveren veya temsilcisi arasında yapılan toplu pazarlık süreci sonucunda başta ücret düzeyi olmak üzere çalışma hayatına veya daha somut bir ifadeyle işletmeye-işyerine dönük diğer hak ve vecibeleri (örneğin: İşveren tarafından sağlanan sosyal güvence ve diğer aynı-nakdi yardımlar; çalışma şartları, çalışma saatleri, ara dinlenmeleri vb.) düzenleyen, genelde iş kolu veya işletme bazında yapılan, yazılı ve sosyal taraflarca imzalı belirli veya belirsiz süreli anlaşmalardır (Seyyar, 2008: 574).

Toplu iş sözleşmesinin bir diğer tanımı da ILO tarafından 1951 yılında kabul edilen 91 Sayılı Toplu İş Sözleşmeleri Tavsiye Kararı'nda yapılmıştır. Buna göre toplu iş sözleşmesi, çalışma koşulları ve diğer istihdam şartlarını düzenlemek üzere bir işveren, bir işveren grubu ya da bir veya daha fazla işveren örgütü ile bir veya daha fazla işçi temsilcisi örgüt arasında, bu tür kuruluşların olmaması halinde ulusal yasa ve yönetmeliklere uygun olarak işçiler tarafından seçilmiş ve yetkilendirilmiş temsilciler arasında imzalanan her türlü yazılı anlaşmayı ifade etmektedir (Gernigon vd., 2000: 10).

Toplu iş sözleşmesi kavramı, 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 2. ve 33. maddeleri esas alınarak ise şöyle tanımlanabilir: "Toplu iş sözleşmesi, iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesi ile ilgili hususları, bunlara ek olarak tarafların karşılıklı hak ve borçlarını, uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak yolları da düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan, yazılı ve en çok üç yıl süreli sözleşmedir."

II- TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİNİN OLUŞUMUNA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

Toplu iş sözleşmelerinin yapılması aşamasında sendika içi ve sendika dışı bir takım faktörler etkili olmaktadır. Bunlar toplu iş sözleşmesinin yapıldığı ekonomik, siyasi, hukuki ortam olabileceği gibi, sözleşmelerin yapıldığı sendika, işçi kesimi ve işverene bağlı olarak da değişkenlik gösterebilir.

A- Ekonomik Durum

Toplu iş sözleşmelerinin yapılış amaçları ve içerdikleri düzenlemeler göz önüne alındığında ekonomik düzenlemeleri içeren normatif hükümlerin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Örneğin ücret düzenlemeleri, ek ödemeler toplu iş sözleşmelerinde ağırlıklı olarak yer almaktadır. Ayrıca işçi kesiminin taleplerinin karşılanması işveren açısından birer maliyet unsuru olacağı için ücret dışı düzenlemelerin de ekonomik etkisinden bahsedilebilir. Kısacası toplu iş sözleşmeleri gerek yapılmaları aşamasında gerekse uygulanmaları aşamasında işverenin ekonomik durumundan etkilenmektedir.

Toplu iş sözleşmeleri ile yapılacak düzenlemelerin seyri ülkenin genel ekonomik durumuyla da oldukça alakalıdır. Ekonominin canlanma ve genişleme dönemlerinde toplu pazarlık alanında olumlu yönde gelişmeler yaşanmıştır. Ancak, ekonomik kriz ile birlikte gerileme ve duraklama dönemlerine geçişle bu olumlu yaklaşım terk edilmiştir. Örneğin Türkiye için bir gelişme dönemi kabul edilen 1962-1977 dönemine bakıldığında, 1963 yılında sendikalı işçiler içinde toplu iş sözleşmelerinden yararlananların oranı %3.2 iken, 1976 yılında ise %30 olduğu görülmektedir (Çetik ve Akkaya, 1999: 55-57). Buradan da, ülke ekonomisinin iyi olduğu dönemlerde toplu iş sözleşmelerinin hem kapsam bakımından hem de taleplerin elde edilmesi açısından daha avantajlı oldukları anlaşılmaktadır.

Ülke ekonomisinin toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmeleri üzerindeki etkisinde önemli bir diğer etken iktisat politikasındaki değişimdir. Türkiye'nin iktisat politikasında ithal ikameci kalkınma modelinden ihracata yönelik kalkınma modeline geçişle beraber dışa açılma politikası, özellikle 1980 sonrası süreçte sosyal haklar üzerinde kayıplar yaşanmasına neden olmuştur. İşyerinde sendikal temsilin zayıflaması bunlardan birisi olmuştur (Cam, 2013: 148).

Ülkenin ekonomik yapısının toplu iş sözleşmelerine etkisi ağırlıklı olarak ücret düzenlemelerinde olmaktadır. Ülkedeki enflasyon ve buna ilişkin olarak hayat pahalılığı toplu pazarlıklarda talep edilen ücret düzeyini belirlemede önemli rol oynamaktadır (Lordoğlu ve Özkaplan, 2007: 342). Benzer olarak ülke ekonomisine bağlı olarak ücretlerin genel seviyesindeki değişimler toplu iş sözleşmeleriyle belirlenecek ücret ve benzeri düzenlemeleri de etkileyecektir.

Toplu iş sözleşmelerini etkileyen bir diğer önemli husus da işletmenin ekonomik durumu ve işverenin ödeme kapasitesidir. İşverenin karlılık durumuna göre ücret taleplerinin hangi oranda karşılanacağı, tartışmaların önemli bir noktasıdır (Lordoğlu ve Özkaplan, 2007: 351). Buna göre bir sendika toplu pazarlık sırasında belli bir şirketi ödeme kapasitesinin üzerinde ücret ödemeye zorlaması halinde işletme kapanabileceği ve neticede sendika üyelerinin işsiz kalabileceğini göz önünde bulundurması gerekmektedir. Bu nedenle sendikaların aynı zamanda şirketlerin ödeme kapasitelerini de dikkate alması gerekmektedir (Dereli, 1968: 181).

B- Sektörün Özellikleri

Toplu iş sözleşmeleri yapıldıkları sektöre bağlı olarak değişiklikler gösterebilmektedir. Buna göre özel sektör-kamu sektörü, hizmet sektörü-sanayi sektörü gibi ayrımlar toplu iş sözleşmelerinin yapılmasında ve içeriğinde farklılaşmalara yol açabilmektedir.

Öncelikle toplu iş sözleşmelerinin düzeyinin belirlenmesinde kamu-özel sektör ayrımı önem arz etmektedir. Buna göre çok sayıda küçük işletmenin bulunduğu özel sektörde işyeri toplu iş sözleşmeleri daha ağırlıkta yapılmakta, kapsanan işçi sayısı daha az olmaktadır. Büyük işletmelerin bulunduğu kamu sektöründe ise daha çok işletmede toplu iş sözleşmesi yapılmakta ve sözleşme sayısının daha az olmasına rağmen kapsanan işçi sayısı yükselmektedir (Kağnıcıoğlu, 1999: 135-136).

İşçilerin çalıştıkları işletmelerin kamuya ya da özel sektöre ait olması aynı zamanda toplu iş sözleşmelerinde belirlenecek ücret düzeyleri, sosyal yardımlar ve çalışma

koşulları gibi konularda farklılıklar oluşturmaktadır. Buna göre devletin sahip olduğu işletmelerin ekonomik olarak büyüklüğü ve kısmen de devletin ataerkil yapısı nedeniyle ücretler, sosyal yardımlar ve çalışma koşulları özel sektöre oranla daha gelişmiş seviyede olmaktadır (Kağnıcıoğlu, 1999: 155-164).

Diğer bir önemli husus da sektörün sanayi ya da hizmet ağırlıklı olmasıdır. Ülkemizde olduğu gibi imzalanan toplu iş sözleşmelerinin büyük çoğunluğunun imalat sanayiinde olması durumunda sözleşmelerdeki hükümler de buna göre değişmektedir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 244). Örneğin, iş güvenliği ile ilgili hükümler sanayi sektörü toplu iş sözleşmelerinde hizmetler sektörüne göre daha çok görülmektedir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 235).

Yine, küreselleşme ile birlikte işverenin ekonomide ve endüstri ilişkileri alanında zayıflayan otoritesini yeniden kazanmaya başlaması (Aykaç, 2000: 559) ile birlikte taşeronlaşma, sözleşmeli personel, geçici, mevsimlik ve part time işçi çalıştırma gibi uygulamalar artmış, kapsam dışı personel, üretimin işyeri dışına kaydırılması ve insan kaynakları politikaları gibi çok çeşitli uygulamalar ortaya çıkmıştır (Urhan ve Selamoğlu, 2008: 175). Bu şekilde esnek çalışma şekillerinin giderek yaygınlaşmasıyla, toplu pazarlığın yapısı ve şekli değişmekte ve pazarlıklar merkezi bir yapıdan uzaklaşarak, düzeyi ulusal seviyeden işletme ve işyeri düzeyine inmektedir (Kocabaş, 2004: 41). Bu da toplu iş sözleşmelerinin içeriğine yansımakta ve sözleşmelerde özellikle örgütlenme hakkını koruyucu hükümler ağırlık kazanmaktadır.

Son olarak, sektörün yapısının sendikacılığın yapılmasına ne ölçüde elverişli olduğu da önemlidir. Tekelci piyasalarda fiyat liderliğinin varlığı ve aşağı doğru fiyat baskısının olmaması, bu piyasalarda sendikaların daha saldırgan ücret politikası izlemelerini ve toplu iş sözleşmeleri ile edinilen kazanımlarda rekabetçi piyasada olduğunda daha başarılı olabildiğini mümkün kılmaktadır (Biçerli, 2007: 345). Örgütlenmenin zor olduğu enformel sektörde ise toplu iş sözleşmeleri küçük işletme boyutu, yüksek işgücü devri ve işverenlerin ödeme ve finansman olanaklarının sınırlı olması gibi sebeplerle başarılı olamamaktadır (Kapar, 2007: 91).

C- İşgücünün Yapısı

Toplu iş sözleşmeleri yapıldıkları iş koluna, işyerine olduğu kadar, kapsamına aldığı kesimin özelliklerine göre de farklılık arz edebilmektedir. Bu farklılaşma çalışanların yaş, cinsiyet, eğitim, vasıf derecesi, kıdem gibi özelliklerine bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir.

İşgücünün sektörel dağılımındaki değişimlerle birlikte tarımda istihdamın azalması ve hizmetler kesiminde yoğunlaşmasıyla sanayi sektörünü temel alan geleneksel sendikacılık yapısı da değişime uğramıştır. Özellikle hizmetler kesiminde atipik istihdamın ve esnek çalışma koşulları yaygınlığı ile örgütlenme eğilimi düşük olan kadın ve genç işgücünün ağırlıkta olması bu kesimde toplu iş sözleşmelerini zayıflatmakta ve yapısal olarak değişime zorlamaktadır (Delican, 1995: 68-70).

Bununla birlikte son zamanlarda yaşanan ekonomik değişimlerle birlikte işgücü piyasasında bir taraftan yüksek eğitim seviyesine sahip, kariyer hedefleri olan, çeşitli

vasıflara haiz, dayanışma bilinci, sınıf değerleri ve sendikal amaçlara bağlılığı zayıf işgücü ağırlık kazanırken, diğer taraftan da çoğunlukla hizmetler sektöründe kadın, genç ve göçmen işgücünün oluşturduğu eğitim düzeyi düşük, kariyer hedefleri zayıf, yasal ve sosyal güvencelerden yoksun, kolektif kültürü gelişmemiş ve örgütlü harekete yabancı işgücü ağırlık kazanmıştır (Selamoğlu, 2004: 43). Bu gelişmeler neticesinde sendikacılığın dayandığı klasik çalışan tipi değişime uğramış ve sendikacılık zayıflamıştır.

Yukarıda bahsi geçen kesimlerin örgütlendiği bir yapıda oluşan toplu iş sözleşmeleri de doğal olarak bu kesimlerin özelliklerine göre hükümler içerecektir. Örneğin emek verimliliği yüksek çalışanların yer aldığı bir ortamda çalışma sürelerinin azaltılması, ücretli izin süresinin uzaması, sosyal hizmetlerdeki artışlar gibi çalışanların koşullarını iyileştirecek potansiyel önlemler toplu iş sözleşmelerinde daha çok ön plana çıkmaktadır (Lordoğlu ve Özkaplan, 2007: 346). Benzer şekilde beyaz yakalılara yönelik olarak iş değerlendirme, verimlilik gibi kriterler ön plana çıkarken, mavi yakalılar için ise vasıf seviyesini yükseltici mesleki eğitim programları ağırlık kazanmaktadır (Kağncıoğlu, 1999: 248).

Eğitim seviyesi yüksek çalışanları kapsayan bir toplu iş sözleşmesinin daha tatminkâr olması bekleneneğinden, içeriği daha kapsamlı ve yoğun olabilmektedir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 223). Yine, ağırlıkla kıdemli çalışanları kapsayan bir toplu iş sözleşmesinde bu çalışanların mevcut kazanımlarını koruyan ve onları kıdemsiz çalışanlardan farklı kılan hükümler yer alabilmektedir.

Kadın çalışanların çeşitli sebeplerle sendikalaşma oranlarının erkeklere oranla daha düşük olması sendikaların erkeksi örgüt kimliğine bürünmelerine yol açmaktadır (Çetik ve Akkaya, 1999: 63). Bu da kadınların toplu iş sözleşmelerinden daha az oranda yararlanıyor olması ve kadınlara yönelik politikaların toplu iş sözleşmelerinde daha az oranda yer alması sonucu doğurabilmektedir.

D- Teknolojik Gelişmeler

Teknolojik gelişme ve endüstri ilişkileri ilişkisi 19. yüzyılın ilk çeyreğine kadar uzanmaktadır. Geçen süreç içerisinde başta sendikaların teknolojiye bakış açıları çalışma ilişkilerinde yol açtığı değişim sebebiyle oldukça olumsuz ve sert olurken, sonraları bu tavır yumuşamıştır (Şenkal, 2003: 30). Bu tavır değişikliğinde teknoloji değişimiyle işverenlerin pazarlık güçlerinde artış yaşanması, teknolojik değişimin kaçınılmaz olduğunun fark edilmesi ve toplu iş sözleşmeleriyle bundan en az kayıpla çıkılması gerekliliğinin anlaşılması etkili olmuştur (Ekin, 1994: 197).

Teknolojik gelişimin endüstri ilişkileri ve sendikalara etkisi dolaylı olmaktadır. Özellikle yüksek teknolojiyle birlikte değişen işgücünün yapısı ve üretim şekillerinde yaşanan yenilikler sendikaların önünde ciddi engeller oluşturmaktadır. Ortaya çıkan işsizlik, sendikaların yeni üye kazanmasını engelleyerek pazarlık gücünü daraltırken; mavi yakalı çalışanların yerini alan beyaz yakalı çalışanların sahip olduğu bireysel pazarlık gücü de örgütlenmeye olan gereksinimi zayıflatmaktadır (Kocabaş, 2004: 38). Böylece geleneksel çalışma biçimlerinin daha esnek bir görünüm kazanmaya başlamasıyla toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmelerinde değişimler meydana gelmektedir (Çetik ve Akkaya, 1999: 60). Kısacası teknolojinin kendisinin değil, işgücünün yapısına ve üretim şekillerine olan etkisinin sendikaları ve toplu pazarlığı etkilediği söylenebilir.

Sendikaların teknolojik değişim karşısında başlıca beş farklı tutum sergileyebilecekleri kabul edilmektedir. Nadir olarak rastlanan ilk gruptaki sendikalar teknolojik değişimi olumlu karşılayıp destekleyerek katılımcı sendika davranışı göstermektedirler. İkinci gruptaki sendikalar teknolojik değişimi genellikle ödeme şartlarıyla ilgili ilave getirileri karşılığında kabul etmektedirler. Üçüncü gruptakiler, değişimi şartsız kabul ederek, değişim kararını işverene bırakmaktadırlar. Dördüncü gruptakiler, iş kaygısı gibi sebeplerle değişimi isteksiz de olsa kabul etmektedirler. Son gruptakiler ise teknolojik değişim kararına karşı direnerek, sonucu etkileyebilecek davranışlarda bulunmaya çalışmaktadırlar (Kurtulmuş, 1996: 135-136).

Teknoloji karşısında sendikaların tutumları farklılık gösterse de, günümüzde teknoloji yoğun sektörlerde işgücünün giderek daha vasıflı hale gelmesi, genel itibarıyla bütün işçi sendikalarının yapılarını etkilemektedir. Böylece ücret sendikacılığı anlayışı tartışma konusu olmakta ve toplu sözleşme sürecinde işçi sendikalarının önceliklerinde değişimler yaşanmaktadır. Ayrıca, yüksek teknoloji kullanımıyla birlikte işçinin çalıştığı işyerine bakışı da değişebilmekte, işçi açısından büyük bir şirkete mensup olmak önemli bir faktör haline gelebilmekte, dolayısıyla ücret artış talepleri ikinci planda kalabilmektedir (Güloğlu ve Sertkan, 2003: 9). Böyle bir durumda sendika için ücret dışı faktörler toplu iş sözleşmelerinde daha fazla önem kazanabilmektedir.

E- Hukuki Faktörler

Bir ülkede toplu iş sözleşmelerinin yapılabilmesi, kuşkusuz o ülkenin hukuki mevzuatının elverdiği ölçüde mümkündür. Toplu iş sözleşmelerinin hukuki olarak yasaklandığı bir yerde yasal olarak toplu iş sözleşmesi yapılamayacağı gibi, sınırlandığı yerde de o sınırlar dışında bir düzenleme mümkün olamayacaktır.

Toplu iş sözleşmeleri, sendikacılık hareketiyle birlikte ve çoğu kez sendikacılıktan sonra hukuki düzenlemelerin konusu haline gelmiştir. Tarihsel olarak incelendiğinde genellikle sendikacılığın ve toplu iş sözleşmelerinin kanunlarla önce yasaklandığı veya katı, emredici kurallara bağlandığı, sonra serbest bırakıldığı ve düzenleyici hükümlerle ele alındığı görülmektedir.

Toplu iş sözleşmelerinin hukuki düzenlemelerden etkilenmesi, hukuki olarak tanınmasından sonra daha çok yapılması ve uygulanması aşamasında olmaktadır. Toplu iş sözleşmesi ile ilgili kanunların emredici hükümleri, bu hükümler dışında düzenlemeler yapmayı imkânsız kılmaktadır. Örneğin toplu iş sözleşmesinin içeriği, kapsam ve düzeyi, şekli ve süresi, sözleşmeden yararlanma şartları ile sözleşmenin yapılabilmesi için gerekli aşamalar toplu iş sözleşmesi kanunlarında belirtilmektedir. Bu nedenle uygulamada toplu iş sözleşmelerinin bu hükümlere aykırı biçimde oluşturulması imkânsızdır.

Türkiye’de toplu iş ilişkileri alanındaki hukuki gelişmeyi incelediğimizde, geçirilen süreçte toplu iş sözleşmeleri uygulamalarının bu hukuki gelişime göre nasıl şekillendiğini görebilmekteyiz. Örneğin, -kavram olarak tam karşılıklı- “toplular sözleşmesi”ne benzer ilk düzenleme 1926 yılında çıkartılan Borçlar Kanunu’nda “umumi mukavele” adı altında yer almış, ancak dönemin yetersiz şartları nedeniyle uygulama alanı bulamamıştır. 1936 yılında çıkartılan ilk İş Kanunu’nda ise grev ve lokavt yasaklanmış fakat sendikacılık ve toplu pazarlıktan hiç söz edilmemiştir (Delican, 2006: 8-9). 1938

yılında Cemiyetler Kanunu ile yasaklanan sendikacılık, 1947 Sendikalar Kanunu ile yasal ortama kavuşsa da toplu pazarlık ve grev hakkının olmaması nedeniyle toplu iş sözleşmelerinde istenen gelişme sağlanamamıştır (Tokol, 1994: 21-23).

Toplu iş sözleşmeleri için asıl gelişme 1961 Anayasa'sında toplu sözleşme hakkının tanınması ve 1963 yılında çıkartılan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile ayrıntılarının düzenlenmesi neticesinde olmuştur. Bu kanunu 1983 yılındaki 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu izlemiş ve önceki kanuna kıyasla toplu iş sözleşmeciliğinin kısıtlandığı görülmüştür. Son olarak da 2012 yılında çıkartılan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu izlemiş ve bir önceki kanunun uygulamadaki sıkıntılarını ortadan kaldırmak amaçlanmıştır.

Kısacası, toplu iş sözleşmelerinin hukuki faktörlerden etkilenmesi ilk olarak yapılmasına olanak tanıyan meşru bir zeminin mevcudiyeti ile olmaktadır. Hukuki olarak tanınan toplu iş sözleşmelerinin bundan sonra hukuki faktörlerle ilişkisi kanunların sözleşmelerle ilgili emredici, sınırlayıcı ya da düzenleyici ve esnek hükümleriyle olmaktadır. Kanunlarda toplu iş sözleşmesi yapmak için gerekli yetki şartlarının engelleyici ağırlığı, işçi sendikalarının yetkili olmak için gerekli olan iş kolu barajı şartı, toplu iş sözleşmesi yapma sürecinin detaylarla dolu olması sözleşmelerin yapılmasını ve içeriğini olumsuz etkilemekteyken (Akbıyık, 2012: 42), sözleşmelerin yapılmasına, içeriğine ve uygulanmasına ilişkin kolaylaştırıcı hükümler ise olumlu etkilemektedir.

F- Siyasi Faktörler

Sendikalar, üyelerinin ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için kanunların izin verdiği sınırlar içinde faaliyette bulunan kuruluşlardır. Sendikalar, amaçlarına ulaşmak için çeşitli faaliyetlerde bulunurlar ve bunlardan biri de, siyasi faaliyettir (Baybora, 2003: 14-15). Sendikalar ve sendikal hareketler siyaseti, siyaset de sendikaları ve sendikal hareketleri sürekli olarak etkilemiş, güçlendirmiş, hatta bazı dönemler değiştirip dönüştürerek ciddi bir güç haline getirmiştir (Aydoğanoglu, 2009: 64).

Sendikaların siyaset ile olan ilişkisi geniş ve dar anlamda olmak üzere iki şekilde ele alınabilir. Geniş anlamda siyaset yapan sendikalar, ekonomik ve sosyal fonksiyonlarını daha iyi icra edebilmek için siyasal faaliyetleri araç; dar anlamda siyaset yapan sendikalar ise amaç olarak kullanmaktadır (Mahiroğulları, 2004: 353). Burada geniş anlamda siyaset yapan sendikalar kamu otoritesini ve politikasını etkileme amacıyla; dar anlamda siyaset yapan sendikalar ise ideolojik amaçlarla hareket etmektedirler. Bununla birlikte milli seviyede teşkilatlanan sendikaların, üye yapısı karışık genel nitelikli sendikaların ve geleneksel sektörlerde (küçük firmalarda, tarımda vs.) çalışanları ve kamu çalışanlarını örgütleyen sendikaların siyasi kanallara daha çok başvurdukları gözlenmektedir (Delican, 1995: 21-22).

Sendikaların siyasetle ilişki halinde olmasının birçok nedeni vardır. İdeolojik örtüşmeler, sendikaları genel olarak ideolojilerine yakın gördükleri siyasî partilerle eylem birliği yapmaya itebilmektedir (Mahiroğulları, 2002: 11). Benzer şekilde belli bir gelenek oluşturamayan ve bu alanda bir model eksikliğinden kaynaklanan yapıları nedeniyle bazı sendikalar siyasi partiler tarafından bir etki alanı içinde görülerek siyasete

çekilebilmektedir (Yorgun, 2005: 152). Ya da sendikacılığın daha çok kamu kesiminde örgütlenmesi nedeniyle kamu kesime ait işyerlerinde toplu pazarlığın da netice olarak çeşitli siyasal unsurların devreye girmesiyle sonuçlandığı anlaşılmaktadır (Kutal, 2005: 18).

Netice itibarıyla sendikaların taleplerini sadece işyeri düzeyindeki ücret pazarlıkları ile çözümlenebilmek mümkün olmayacağından geniş manada siyaset normal karşılanmaktadır (Lordoğlu, 2004: 91). Sendikaların bu şekilde bir siyasi faaliyette bulunması nihayetinde toplu iş sözleşmelerini de etkileyecektir. Toplu iş sözleşmelerinin siyasi faktörlerden etkilenmesi şu şekillerde mümkündür: İlk olarak sendikaların ideolojik olarak yakınlık duyduğu siyasi partinin hedef ve programları çerçevesinde toplu iş sözleşmesinin şekillenmesi söz konusu olabilmekte, ikinci olarak, sendika kendi ideolojik görüşünden olmayan işverenle olan ilişkilerini, yakınlık duyduğu siyasi partinin çıkarları doğrultusunda yönetebilmekte ve bu şekilde iş uyuşmazlıkları çıkarabilmektedir.

Tüm bunların yanında, iktidarda olan siyasi partilerin benimsedikleri ve uygulamaya koydukları programlar da toplu iş sözleşmelerine etkide bulunmaktadır. Örneğin bazı partiler sendikaları ekonomiye ve devlete birer müdahale aracı olarak görerek, sendikacılığı zayıflatıcı politikalar izleyebilmektedir. Ya da tam tersi olarak, sendikalar ekonomik gelişmenin önemli bir aracı olarak görülebilmekte ve desteklenebilmektedir. Bir başka yol da, sendikalardan gelebilecek olası tehditlere karşı, sendikaları kendi taraflarına çekecek politikalar izlemek ve kendi görüşlerine yakın olan sendikaları desteklemek olabilmektedir. Bu hallerde, genellikle bahsedilen ilk politikanın izlendiği yerlerde toplu pazarlıkların az kazanımla, ikinci politikanın uygulandığı yerlerde önemli kazanımlarla sonuçlandığı görülmektedir. Son politikanın uygulandığı yerlerde ise iktidarın işverenle olan ilişkisine ve ekonominin durumuna göre kazanımların derecesi değişkenlik göstermektedir.

G- Örgütsel Yapı

Toplu iş sözleşmesinin tarafları meslek teşekkülleri olduğu için, bir ülkede toplu sözleşme düzeninin gerçekleşebilmesi sendikacılığın gelişmiş olmasına bağlıdır (T.C. Çalışma Bakanlığı, 1973: 128). Bu nedenle sendikaların ideolojileri, yapıları, hedefleri ve toplu pazarlıktaki tutumları toplu iş sözleşmelerinin oluşumuna etki etmektedir.

Öncelikle başarılı bir toplu iş sözleşmesi akdedebilmesi için sendikaların örgütsel anlamda güçlü olması gerekmektedir. Yeni koşullara uyum sağlamada, örgüt içi demokrasiyi uygulamada, üyelerin güvenini kazanmada başarısız olan bir sendikaların toplu pazarlıklardan istediği neticeyi alabilmesi zordur (Kapar, 2007: 93-94). Bu nedenle katılımcılığa açık olmayan, merkezi ve bürokratik bir yapıya sahip sendikaların, bu yapılarını değiştirmeleri gerekmektedir (Urhan ve Selamoğlu, 2008: 176). Aksi halde toplu sözleşme ve grev konularında gittikçe daha fazla başarısız olunmaktadır. Öyle ki, böyle sendikalar kendilerine esas mücadele alanı olarak seçtikleri ücret pazarlıklarında dahi, işçilerin gerçek ücret düzeylerini korumakta ciddi sıkıntılar yaşamakta, sosyal haklarda ve ücret dışı diğer konularda da kayda değer bir gelişme sağlayamamaktadırlar (Uçkan ve Kağnicioğlu, 2009: 36).

Sendikaların işletmelerde/iş kolunda örgütlenme yoğunluğu, dolayısıyla temsil gücü

de kuşkusuz hem pazarlık güçlerini artıran, hem de pazarlığın kapsamını genişleten unsurlardır (Mahiroğulları, 2002: 12). Dolayısıyla sendikaların sürekli olarak yetki mücadelesi içinde oldukları söylenebilir (Aktay, 1999: 47). Sendikasız sektörden üye kazanma çabaları ya da sendikalı sektörde bulunan diğer sendikaların üyeleri kendi sendikalarına çekme çabaları şeklinde gerçekleşen sendikal rekabet nedeniyle toplu iş sözleşmelerinin yapılabilmesi için gerekli yetki şartları değişebilmektedir (Şenkal, 1998: 19). Bu nedenle sendikalar ücret dışı faaliyetlere fazla yönelememekte, daha çok kendini garanti altına alıcı faaliyetlerde yoğunlaşmaktadır.

Bir başka sendikal faktör de sendikanın ekonomik olarak ne derece güçlü olduğuyla ilgilidir. Toplu pazarlıklarda sendikanın hedefine ulaşmada bir silah olarak kullandığı grev başarılı olduğu ölçüde toplu iş sözleşmeleri de başarıyla sonuçlanacaktır. Grevlerin başarılı olabilmesi de büyük ölçüde sendikanın grev fonlarının büyüklüğüne bağlıdır. Bu nedenle grev fonlarının büyüklüğü toplu iş sözleşmelerinin oluşumunda ve içeriğinde etkili olmaktadır (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 231).

Yine, endüstri ilişkileri tarafları arasında sosyal diyalogun düşük düzeyde olmasına yol açan iş kolu ve işyeri barajları, sendikasızlaştırma çabaları, sendikalar arası rekabet, taşeronlaşma, işletmeler arası rekabet ve verimlilik hedefleri, zayıf işyeri kurulları ve işçi temsilciği gibi faktörler de toplu iş sözleşmelerinde beklenen düzeyde kazanımlar alınmasını engellemektedir (Cam, 2013: 147-152)

H- İşletme Politikaları

Toplu iş sözleşmelerinin iki tarafından biri olan işverenler, taraf olmayı ya bir sendikaya bağlı olarak ya da kendi başlarına hareket ederek sürdürebilmektedir. İşverenlerin ekonomik açıdan işçilerden güçlü olduğu bilinmektedir. Sendikalar da bu nedenle işçileri korumak ve güç birliği oluşturmak adına kurulmaktadır, fakat işverenler takındıkları tutum ve uyguladıkları bazı politikalarla sendikaların güçlenmesini önlemek istemektedirler.

İşverenlerin toplu iş sözleşmelerine olan etkisi sendika karşıtı tutumlar ile sendikacılığı zayıflatarak toplu iş sözleşmelerini etkisiz hale getirmek şeklinde olabileceği gibi, mevcut ekonomik, yasal ve kültürel birçok araçtan faydalanmak şeklinde de gerçekleşebilmektedir.

İşverenlerin, çalışma ilişkileri tarafları arasında olmasında yarar olan sosyal diyalogtan anladıkları genelde çalışanların işverenin içinde buldukları rekabet şartlarına uygun, onu zorlamayacak hak taleplerinde bulunması olmaktadır. Yani çalışanlar, eğer ki işverenin rekabet etmesini önleyecek taleplerde bulunmaları işyerinin ve çalışanların sonu olacak ve herkes kaybedecektir. Bu tutum sosyal politikanın ve sendikacılığın ruhuna aykırı olarak değerlendirilmektedir (Cam, 2013: 140).

İşverenlerin sendika karşıtı tutumlarını incelendiğinde başlıca taşeronlaştırma, esnek çalışma şekilleri, kayıt dışı çalıştırma gibi istihdama ilişkin uygulamalarla ve toplu pazarlığa ilişkin olarak sendikasızlaştırma, toplu iş sözleşmesi görüşmelerinden kaçınma, sendikanın toplu iş sözleşme yetkisini düşürme, arabuluculuk müessesesini ve grevi etkisizleştirme gibi yöntemlerle hayata geçirmeye çalışıldığını görmekteyiz (Yorgun, 2005:

146). Bunun yanı sıra özelleştirmeler neticesinde sendikalaşmanın yoğun olduğu kamu kesiminde çalışanlar işsizlikle karşı karşıya kalmakta, böylelikle sendikacılık fiili olarak yapılamaz hale gelmektedir (Aktay, 1999: 43). Özellikle 1980 sonrasında küreselleşme olarak adlandırılan süreç içerisinde ortaya çıkan tüm bu gelişmeler işverenler tarafından rekabet avantajı olarak algılanmakta ve kullanılmaktadır (Işık, 2009: 151).

İşverenlerin toplu pazarlığa olan bir diğer etkisi de uygulanan ekonomi politikaları ve mevcut yasaları kendi sendika karşıtı stratejileri lehine kullanmalarındadır (Urhan, 2012: 36). Örneğin yasalarda yer alan “bazı işçi gruplarına sendikalaşmasının yasaklanması, iş güvencesi hükümlerinin otuz işçinin çalıştığı işyerleri ile sınırlanması, toplu sözleşme yetkisinin belirlenmesine yönelik prosedürlerin uzunluğu, grev kararının alınması ve uygulanmasına yönelik yasaklama ve müdahaleler, bazı işçi gruplarının toplu sözleşme kapsamının dışında tutulması gibi örgütlenmeye ilişkin yasaklamalar ve zorlaştırıcı hükümler” işverenlerin sendikasızlaştırma politikalarını uygulamaya geçirme olanaklarını artırmaktadır. Ayrıca işverenlerin, kanun tarafından sendikanın toplu iş sözleşmesi yapma yetkisine itiraz etme hakkı bulunmakta, fakat gereksiz yetki itirazlarını engellemeye veya caydırmaya yönelik her hangi bir düzenleme bulunmaması nedeniyle bu durum işverenlerce toplu sözleşme sürecini uzatma olanağı olarak değerlendirilebilmektedir (Urhan, 2005: 65-67).

I- Sosyokültürel Değerler

Toplu iş sözleşmeleri ülkenin sosyokültürel değerleriyle ilgili olarak da etkilenmektedir. Bilindiği gibi Türkiye'nin Batı ülkelerine kıyasla sanayileşmesinin geç başlaması, modern anlamda çalışma ilişkileri ve sendikacılık faaliyetlerinin istenilen düzeyde olmasını güçleştirmektedir. Bu aynı zamanda geçmişten gelen geleneklerin yanında devlete, işverene ve “çalışma”ya atfedilen değerle de açıklanabilmektedir.

Türkiye’de çalışma ilişkilerinin Batılı ülkelere kıyasla daha az kurumsallaşmış olması ve çatışmacı iş ilişkilerinin tam oturmamış olması sendikacılığın gücünü olumsuz yönde etkilemektedir. Bazı çalışanların işvereni “ekmek veren kişi” olarak tanımlaması ve sendikaya karşı olması kültürel değerlerle açıklanabilmektedir. Özellikle Türkiye’de Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras kalan ahilik sisteminin geleneksel çalışma ilişkilerinin Anadolu’da hala etkin olduğu görülebilmektedir. Bu nedenle sendikal örgütlenme son derece düşük düzeylerde kalmaktadır. Sendikacılık ve toplu pazarlık yerine çalışanların iktisadi ve sosyal haklarını aramada muhafazakâr bir tutum içinde oldukları söylenebilmektedir (Cam, 2013: 227-233)

III- ÖRNEK SEKTÖR ÜZERİNDEN TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİNDEKİ ETKİLERİN / DEĞİŞİMLERİN ANALİZİ

A- Sektör Hakkında Bir Değerlendirme

Toplu iş sözleşmelerinin yapıldıkları ortamın koşullarından etkilenmeleri tüm sektörler için eşit derecede olmamaktadır. Bazı sektörler değişime açık yapıları nedeniyle sürekli gelişim halinde olduklarından, bu sektörlerdeki toplu pazarlık faaliyetleri gelişmelerden daha fazla etkilenmektedir. Bu sektörlerden birisi de bu çalışmaya konu olan hava ulaştırma sektörüdür. Havayolu ulaştırma sektörü niteliği gereği çok hızlı teknolojik ve

yapısal değişiklikler gösteren bir sektör olması nedeniyle diğer sektörlerden ayrılmaktadır. Diğer ulaştırma türlerine nazaran eski bir geçmişe sahip olmayan hava ulaştırmacılığı buna rağmen sürekli gelişen yapısı nedeniyle tüm ulaştırma türleri içerisinde en hızlı büyüyen ve gelişen ulaştırma türü olma özelliğini sürdürmektedir.

Hava ulaştırma sektörü yolcu ve yük taşımacılığıyla ilgili birçok faaliyet ve birimin etkileşim halinde yürütüldüğü bir sistemdir. Havayolu işletmeciliği, hava seyrüsefer ve hava trafik kontrol hizmetleri, yer ve ikram hizmetleri, eğitim, bakım hizmetleri gibi birimlerin eşgüdümü ile faaliyet gösteren sektör, taşımacılığın nihai olarak havayolu işletmeleri vasıtasıyla gerçekleştirilmesi nedeniyle genellikle bu işletmelerle ön plana çıkmaktadır. Fakat sektördeki gelişme ve eğilimleri değerlendirebilmek için sektörün sadece havayolu işletmeleri açısından incelenmesi yeterli olmamakta, sektörün tüm birimleriyle birlikte ele alınması gerekmektedir.

Bu sebeple havacılık sektörünün mevcut yapısı bir bütün olarak incelendiğinde sektörün son yıllarda önemli bir büyüme ivmesi kazandığı görülmektedir. Bu büyüme ekonomik göstergelerde olduğu kadar, hava taşımacılığına olan talep, hava trafiği, yolcu ve kargo taşımacılığı ya da istihdam gibi alanlarda da gözlenebilmektedir. Tüm bunların yanında uluslararası planda uçuş ağlarının giderek artması ve buna paralel olarak sektör kuruluşlarının yaşadığı büyümeler sektörde öne çıkan diğer gelişmelerdir.

Hava ulaştırma sektörünün son yıllarda büyük bir gelişme süreci içine girmesinde yaşanan teknolojik gelişmelerin yanında birçok faktör etkili olmuştur. Özellikle son yıllarda yaşanan küresel eğilimlerin etkisiyle sektörde önemli değişimler yaşanmıştır. 1978’de ABD’de başlayan ve tüm dünyaya yayılan liberalleşme süreciyle sektörün özel işletmeciliğe açılmasıyla başlayan gelişmeler, bunun neticesinde artan ulusal ve uluslararası rekabet ile boyut değiştirmiştir. Özellikle 1980’lerden itibaren kamunun ekonomideki payının azaltılması çalışmalarıyla, büyük ölçüde devlete ait olan havayolu işletmelerinde özelleştirme çalışmaları yürütülmüştür. Bunun neticesinde rekabet daha da artmış ve bunun sonucunda düşük maliyet politikası izleyen yönetim anlayışları geliştirilmiş, ulusal ve uluslararası birleşme ve ittifaklar yaşanmaya başlanmıştır. Kısacası yaşanan hızlı teknolojik değişimler de hesaba katıldığında, sektör, gelişmeleri yakından takip ederek, hızlıca uyum sağlayabilen işletmelerin başarılı olabildiği bir ortama dönüşmüştür.

Türk havacılık sektöründe de bahsedilen bu gelişmelerin etkilerini görebilmek mümkündür. Özellikle 1983’te çıkartılan Sivil Havacılık Kanunu ile birlikte özel sektör işletmeleri faaliyete başlamıştır. 2002 sonrasında yeni kurulan birçok işletmeyle ağırlıklı olarak iç hatlarda rekabetin başlaması ve artması ile birlikte hizmet kalitesi artarken fiyatlarda düşmeler yaşanmıştır. Önce devlete ait yer hizmeti işletmelerinin, ardından da sektörün en büyük havayolu işletmesi olan THY’nin kademeli olarak özelleştirilmesiyle havayolu işletmeciliğinde devletin hâkimiyeti sona ermiştir.

Tüm bu bahsedilen gelişme ve değişmelerden işletmelerle birlikte başta çalışanlar olmak üzere sektördeki bütün üretim faktörleri farklı şekillerde etkilenmektedir. Özellikle havayolu işletmeleri açısından önemli bir maliyet unsuru olan emek, rekabet avantajı sağlamada önemli bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Uçak ve yakıt gibi birçok

maliyetin işletmelerin kontrolü dışında gerçekleşmesi, işletme kontrolündeki emek maliyeti üzerindeki baskıları arttırmaktadır. Bu amaçla esnek ve güvencesiz çalışma, taşeronlaşma ve performans dayalı çalıştırma gibi uygulamalara sıklıkla başvurulduğu görülmektedir.

Bu noktada bireysel pazarlık anlamında işveren karşısında güçsüz konumda olan sektör çalışanlarının çalışma koşullarının iyileştirilmesinde ve haklarının savunulmasında sendikalar önemli bir rol oynamaktadırlar. Özellikle ülkemizde uçucu personelin İş Kanunu kapsamı dışında olmaları ve çalışma şartlarının değiştirilmesi kolay işletme yönetmelikleriyle belirlenmesi sendikaların önemini daha da arttırmaktadır. Sendikaların yapacakları toplu iş sözleşmeleriyle uçucu personel başta olmak üzere diğer sektör çalışanlarının aleyhine olan uygulamaları ortadan kaldırmaları ve ücret ile çalışma koşullarını uluslararası standartlara taşımaları beklenmektedir.

Bu amaçla ülkemizde de Hava-İş toplu pazarlık faaliyetleri yürütmekte ve sektörün en büyük kuruluşu olan THY ile uzun yıllardır toplu iş sözleşmeleri imzalamaktadır. Türk havacılık sektöründe sendikacılık faaliyetleri THY'nin 1955 yılında Anonim Ortaklık statüsü kazanmasıyla başlamış ve günümüze kadar birçok sendika kurulmuş olsa da, günümüzde sektörde aktif olarak sadece Hava-İş faaliyet göstermektedir. Bu faaliyetlerin neticesi olarak THY ile yaklaşık 50 yıla yakın bir süre zarfında toplam 24 toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır.

B- Toplu İş Sözleşmelerindeki Etkilerin/Değişimlerin Analizi

Çalışmanın bu kısmında yukarıda değinilen ve THY ile Hava-İş arasında yapılmış bulunan, 1969-2014 yıllar arasında geçerli 19 adet toplu iş sözleşmesi yıllar içinde çalışma koşullarına ilişkin hükümlerdeki değişme ve gelişmeler açısından analiz edilecektir. Sözleşmeler incelendiğinde çeşitli sosyo-ekonomik koşulların sözleşmelerin oluşum aşamasını ve içeriğini etkilediği görülmektedir. Özellikle toplu iş sözleşmelerinin yapıldığı yıllar, bu yıllarda ülkede ve sektörde yaşanan gelişmelerle birlikte değerlendirildiğinde, sözleşme hükümlerinde yaşanan değişimleri anlamlandırmak daha kolay hale gelmektedir. Öyle ki, hükümet değişiklikleri, sendika yönetimindeki değişimler, işletme yönetimindeki değişimler, özelleştirme uygulamaları, siyasi karışıklıklar ve terör olayları, darbeler, anayasa ve kanun değişiklikleri, krizler, grevler, grev yasakları ve Yüksek Hakem Kurulu kararları söz konusu sözleşmelerdeki değişimlerin başlıca aktörleri olarak değerlendirilebilir.

Toplu iş sözleşmelerindeki hükümler bir bütün olarak değerlendirildiğinde ücret ve sosyal yardımlar gibi parasal konularda yıllar içerisinde ciddi artışlar sağlandığı görülmektedir. ABD'de 11 Eylül 2001'de Dünya Ticaret Merkezi ve Pentagon'a yapılan saldırıların ardından oluşan terör algısı nedeniyle, dünyada olduğu gibi ülkemizde de krize giren sivil havacılık sektöründe işten çıkarmaları önlemek için THY A.O. ile Hava-İş arasında 3 gün ücretli izin karşılığında ücretlerde %10 indirimine ilişkin imzalanan protokol dışında ücretler konusunda geriye dönüş yaşanmamıştır. Çalışma şartlarına ilişkin konularda ise yıllar içinde çalışanlar aleyhine kayıplar yaşanmış, 11 Eylül örneği hariç ücretler ve sosyal yardımlarda olduğu gibi istikrarlı bir gelişme sağlanamamıştır. Özellikle 1968-1981 yılları arasındaki sekiz sözleşme döneminde çalışma şartlarına

ilişkin geniş kazanımlar elde edilmişken, 1981-1989 arasında bu haklarda ciddi kayıplar olmuş, 1990 yılından sonra birçok hakta tekrar iyileşmeler sağlansa 2000’li yılların başından itibaren tekrar çalışanlar aleyhine kayıplar yaşanmıştır. Bahsedilen dönemlere denk gelen değişimler, değişime yol açan etkenler bakımından aşağıda incelenmeye çalışılacaktır.

1- Siyasi Atmosferin Etkisi

Dönemin koşullarından en fazla etkilenen sözleşmelerin başında 1977-1979 yıllarını kapsayan 7.dönem toplu iş sözleşmesi gelmektedir. 12 Eylül 1980 sonrasında birçok hakta kayıplar yaşansa da mevcut toplu iş sözleşmesinin temel kazanımları büyük ölçüde bu dönemde elde edilmiştir. 1970’li yılların koşulları incelendiğinde birçok siyasi değişimin yaşandığı, iç karışıklıkların olduğu, yönetim değişikliklerinin gerçekleştiği bir dönem olduğu görülmektedir. Öncelikle Hava-İş yönetiminin değişmesiyle birlikte sözleşme hazırlanırken ilk kez tabandaki üyelerin görüşlerine başvurulması ve yönetime katılma taleplerinde bulunulması bu dönemde gerçekleşmiştir. Yine bu dönemde kurulan Demirel hükümetinin istifa etmesiyle Ecevit hükümetinin göreve gelmesi Hava-İş açısından olumlu olarak nitelendirilmiştir. Çünkü yeni hükümetle birlikte atanan THY Genel Müdürü Selahattin Babüroğlu’nun 7.dönem toplu iş sözleşmesinin imzalanmasında büyük paya sahip olduğu kabul edilmektedir (Hava-İş, 2004). Ayrıca 1977-1979 döneminde ülkede mevcut anarşik ortamın sözleşmenin şekillenmesinde büyük rol oynadığı söylenebilir.

Bu koşullar ışığında 7. dönemde özellikle çalışma saatlerinde değişiklik konusunda sendikayı güçlendirici hükümler kabul edilirken, fazla çalışmanın hesaplanması, fazla mesai halinde işe götürüp-getirme, tatillerde çalışma, yıllık izinler, ücretsiz izinler, hastalık izinleri, sendikal faaliyet izni ve uçucu personele ilişkin birçok hükümde ileri düzenlemeler sağlanmıştır. Çeşitli suçlarla gözaltına alınan veya tutuklanan personelle ilgili ileri düzenlemelere sahip ücretsiz izin hükümleri de ilk defa bu dönemde düzenlenen hususlardandır. Özellikle ücretsiz izinlere ilişkin bu hükümlerin siyasi karışıklıkların ve anarşi ortamının olduğu bir dönemde kabul edilmesi, sözleşmenin dönemin koşullarından etkilendiğini göstermektedir.

2- Yüksek Hakem Kurulu Kararlarının Etkisi

Grev yasakları ve ertelemeleri nedeniyle toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin Yüksek Hakem Kurulu tarafından sonuçlandırılması neticesinde ise elde edilmiş haklarda büyük kayıplar gözlenmektedir. 9.dönem ve 15.dönem toplu iş sözleşmelerinde buna örnek olarak gösterilebilir. 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile birlikte 9.dönem toplu iş sözleşmesi Yüksek Hakem Kurulu tarafından yürürlüğe konmuştur. Böylece 8.döneme kıyasla 84 maddede geriye dönüşler yaşanmıştır. Tatillerde fazla çalışmaya ilişkin işçiyle mutabakata varma şartının kaldırılması, fazla mesaiye ilişkin çalışanların eve götürülmesiyle ilgili hükümlerin daraltılması, tatil günlerinde kayıplar yaşanması, mazeret izninin kullanımının işveren inisiyatifine bırakılması, ölüm izninin kullanım koşullarının kısıtlanması, gözaltına alınma ve tutukluluk ile hükümlerin kaldırılarak dar bir kapsama sokulması, hastalık izinlerine çeşitli kısıtlamalar getirilmesi, sendikal faaliyet izinlerinin değiştirilmesi, uçucu personelin lisans kaybı hükümlerinde işletme

yönetmeliklerinin uygulanacağını kabul edilmesi bu dönemde gerçekleşmiştir. YHK tarafından gerçekleştirilen bu değişiklikler daha sonraki dönemleri de etkileyen düzenlemeler olma özelliğini taşımaktadırlar.

Benzer şekilde 1994-1996 yıllarını kapsayan 15.dönemde de toplu iş sözleşmesinin YHK tarafından sonuçlandırılmasıyla kazanılmış bazı haklarda geriye dönüş yaşanırken, sendikanın değişiklik önerisinde bulunduğu birçok maddede ise mevcut sözleşmedeki hükümler güvence altına alınmıştır. Özellikle yıllık ücretli izin konusunda sözleşmenin imza tarihinden önce ve sonra girenler için farklı uygulamaya gidilmesi bu dönemde başlayan bir uygulama olarak sonraki sözleşme dönemlerinde de devam etmiştir.

3- Hukuki Düzenlemelerin Etkisi

Hukuki düzenlemelerdeki değişiklikler de sözleşmelerin içeriğini etkileyen hususlardandır. Örneğin 3.dönemde mevcut iş kanunu hükümlerine göre düzenlenen çalışma süreleri daha sonraki sözleşmelerde kanundan gelişmiş şekilde düzenlense de, 11.dönemde kanunda yapılan değişiklikte tekrar kanundaki şekliyle kabul edilmiştir. Benzer düzenlemeler yemek paydosu ve tatiller ile ilgili hükümlerde de geçerlidir. Bu değişikliklerin en büyük özelliği, kanun hükümlerine uyum sağlanırken önceki dönem uygulamalarından daha az gelişmiş hükümlerin kabul edilerek hak kaybına yol açılabilmesidir. Son olarak 2012 yılında yapılan kanun değişikliğiyle hava taşımacılığı iş kolunun grev yasağı kapsamına alınmasıyla 23.dönem toplu iş sözleşmesi YHK tarafından sonuçlandırılmıştır. Böylece sendika tarafından talep edilen hususlarda ilerleme sağlanamamış ve büyük ölçüde eski hükümler devam etmiştir.

4- Sendika Yönetiminin Etkisi

Sendika yönetiminde yaşanan değişikliklerin de toplu iş sözleşmelerine yansıdığı görülmektedir. Nitekim Hava-İş tarafından değerlendirmelerde 1969-1977 yılları arasında yönetimde bulunan Erdoğan Balcı'nın özellikle 1970-1971 döneminde iktidar partisi olan Adalet Partisi politikalarını ve Türk-İş'in uzlaşmacı "partiler üstü" anlayışını desteklediği, 1977-1979 döneminde yönetimde olan Zihni Barın'ın işçi sınıfının temel sorunlarını ortaya koyan demokratik bir yönetim anlayışına sahip olduğu, 1989'a kadar yönetimde olan İbrahim Öztürk'ün hükümet yanlısı politikalar izlediği ve 1989'da yönetime gelen Atılay Ayçin'in ise işçi temelli politikalar ürettiği iddia edilmektedir (Hava-İş, 2004).

Bu varsayımlar sözleşmelerdeki değişimler ışığında değerlendirildiğinde gerçekten de 1977 yılındaki 7. dönem sözleşmesine kadar ciddi kayıpların yaşanmadığı ancak köklü kazanımların da elde edilmediği, 1977-1979 döneminde bugünün sözleşmelerinde yer alan çalışma şartlarına ilişkin temel kazanımların elde edildiği, 1981-1989 döneminde birçok hakkın kullanımında ciddi kayıpların yaşandığı gözlenmektedir. 1989 sonrası yeni sendika yönetiminin ilk toplu iş sözleşmesiyle birlikte çalışma saatlerinde değişiklik, vardiya düzenlemesi, fazla çalışma, yıllık ücretli izin, mazeret izni, doğum izni, nakil izni gibi konularda önemli kazanımlar elde edilmiştir.

5- Grev Kararları ve Uygulamalarının Etkisi

Grev kararları ve uygulamalarının da toplu iş sözleşmelerinin içeriğinin değişmesinde etkili olduğu söylenebilir. Özellikle 6.dönemden itibaren 1981-1990 yılları arası hariç hemen her sözleşme çalışması uyuşmazlıkla sonuçlanmış, bunun üzerine alınan grev kararlarından bir kısmı grev ertelemeleri nedeniyle, bir kısmı da son anda anlaşma sağlanması üzerine uygulamaya konulamazken; küçük bir kısmında da uzun süreli grev uygulamalarına gidilmiştir. Grev ertelemelerine örnek olarak 7.dönem toplu iş sözleşmesi gösterilebilir. 7.dönem toplu iş sözleşmesinde alınan grev kararı önce Bakanlar Kurulu kararıyla ertelenmiş, Danıştay'ın iptal kararı üzerine greve devam etme kararı alınmış ancak tekrar Bakanlar Kurulu kararıyla durdurulmuştur. Bu dönemde yürürlükte olan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'ndaki düzenlemeler uyarınca Yüksek Uzlaştırma Kurulu'na gönderilen sözleşmede anlaşma sağlanamaması üzerine tekrar alınan grev kararına rağmen toplu iş sözleşmesi netice olarak Yüksek Uzlaştırma Kurulu'nda sonuçlanmıştır (Hava-İş, 1979: 93-360). Bu karmaşık süreç sonucunda çalışanlar açısından oldukça iyi kazanımlar elde edilmiştir.

8. ve 13.dönem toplu iş sözleşmeleri görüşmelerinde ise alınan grev kararları uygulamaya konulmuş ve 8.dönemde 84 gün (Hava-İş, 1992: 32-36), 13.dönemde 38 gün süren grevler neticesinde toplu iş sözleşmeleri imzalanmıştır (Hava-İş, 1991: 391-478). Her ne kadar 8.dönemde kadro istihdam komisyonu ve çalışma saatlerinde değişiklik konularında geriye dönüş yaşansa da diğer dönemlere nispeten çalışma şartları açısından başarılı kazanımlar elde edilmiştir. Son olarak yaklaşık 7 ay süren 24.dönem grevinde anlaşmazlığın büyük ölçüde işten çıkarılan personelin geri alınması üzerinde olması nedeniyle çalışma şartlarında büyük değişikliğe gidilmemiş ve yeni kazanımlar elde edilememiştir.

Toplu iş sözleşmesi görüşmeleriyle ilgili olarak Hava-İş tarafından “grev kırıcılığı” olarak nitelendirilen bazı olaylar da sözleşmelerin oluşum aşamasına etki etmektedir. Örneğin 23.dönem toplu iş sözleşmeleri işletmenin yetki itirazı üzerine yaklaşık bir yıl gecikmeyle başlamıştır. Bunun üzerine başlayan görüşmelerin grev ertelemeleri ve sektörün grev yasağı kapsamına alınmasıyla oldukça gerilimli geçmesi nedeniyle çalışma şartlarının düzenlenmesine ağırlık verilememiş ve önemli kazanımlar elde edilememiştir. Benzer olarak grev kararlarının grev oylamasına tabi tutulması da sözleşmeleri etkilemiştir. Örneğin 14.dönemde grev oylamasında “greve hayır” kararının çıkmasının ardından çalışan desteğini bulamayan Hava-İş, taleplerinin büyük çoğunluğunu elde edemeden sözleşmeyi imzalamak durumunda kalmıştır (Hava-İş, 1994: 11-201). 21.dönemde ise grev oylamasının ardından “greve evet” kararı çıkmış olsa da grev uygulanmadan önce yapılan görüşmeler neticesinde anlaşma sağlanmıştır (Hava-İş, 2009: 86-95). Böylece yıllık ücretli izin ve mazeret izninin kullanımı konusunda geriye dönüşler yaşansa da geçici görevde fazla çalışma, manevra-silah altına alınma izni, sendikal faaliyet izni, lisans kaybı ve uçuş tazminatı gibi konularda yeni kazanımlar elde edilmiştir.

6- Özelleştirmelerin Etkisi

Özelleştirme çalışmaları ve sözleşmenin taraflarındaki değişiklikler de toplu iş sözleşmelerini etkileyen gelişmelerdendir. 1990 yılında özelleştirme kapsamına alınan

THY, 1994 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bağlı İktisadi Devlet Teşekkülü haline gelmiştir. 2004 Aralık ayında şirket sermayesinin %23'ü, 2006 Mayıs ayında da %28.75'inin halka arz edilmesiyle sermayesinde kamu payı %50'nin altına düşmüş ve kamu tüzel kişiliği sona ermiştir (Hava-İş, 2008: 5). Bahsedilen yıllara denk gelen 20. ve 21.dönem toplu iş sözleşmesi çalışmaları incelendiğinde işletmedeki değişimlere paralel önemli değişikliklerin yaşandığı görülmektedir. Öncelikle özelleştirmenin ilk aşamasından hemen sonra yürürlüğe konan 20.dönem toplu iş sözleşmesinde özellikle işin düzenlenmesi ile ilgili hükümlerde önemli kayıplar yaşanmıştır. Örneğin yemek paydosu, çalışma saatlerinde değişiklik ve vardiya düzenlemesi gibi konularda yer alan başlama ve bitiş saatlerini belirleme yetkisi tamamen işverene verilmiş ve sendikadan görüş alma yükümlülüğü kaldırılmıştır.

Kamu statüsünü sona erdiren son özelleştirme uygulamasından sonra işveren tarafını temsilen TÜHİS'in yetkisi sona ermiş ve 21.dönem görüşmeleri bizzat THY yönetimiyle gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu ortamda imzalanan 21.dönem toplu iş sözleşmesi incelendiğinde izinler konusunda bazı olumsuz düzenlemelerin kabul edildiği, ancak uçucu personel açısından önemli kazanımlar sağlandığı görülmektedir. Örneğin yıllık izin ve mazeret izninin kullanımında belirli bir tarihten önce ve sonra girenler için farklı uygulamaya gidilmesi ve nakil izninin kullanımının süre şartına bağlanması olumsuz olarak nitelendirilebilirken; uçucu personele lisans kaybı sigortası yapılmasının kararlaştırılması, uçuş tehlikeli olan personele iş güvencesi sağlanması, ilk kez boş sürelerin toplu iş sözleşmesinde yer alması olumlu düzenlemeler olarak değerlendirilebilir. Ayrıca 22.dönemle birlikte uçucu personele ilişkin boş sürelerde artış sağlanmış, dinlenme süreleri toplu iş sözleşmesiyle garanti altına alınmış ve kadın uçucu personel lehine ayrıntılı hükümler kabul edilmiştir.

C- Toplu İş Sözleşmelerindeki Etkilerin/Değişimlerin Değerlendirilmesi

Yukarıda siyasal ortam ve gelişmeler, grev kararları ve uygulamaları, grev yasakları, hukuki düzenlemeler, sendika yönetimlerinin tutumları ve özelleştirmeler vb. şeklinde incelenen faktörlerin toplu iş sözleşmelerinin oluşum aşamasına ve içeriğine etkide bulunduğu görülmektedir. Ancak öne çıkan her benzer gelişme sonrası toplu iş sözleşmelerinde aynı değişimi görebilmek mümkün değildir. Örneğin bazı işletme yönetimi değişikliklerinin sözleşmelere olumlu yansıdığı, bazılarında ise önemli kayıplar yaşandığı görülebilmektedir. Aynı durum sendika yönetimindeki değişimler için de geçerlidir. Bu nedenle toplu iş sözleşmelerindeki değişimleri salt oluşturulduğu dönemdeki gelişmelerle değerlendirmek yeterli gelmeyecektir. Bunun yerine gelişmelere geniş açıdan bakmak, dönüm noktası sayılabilecek sözleşmeleri tespit ederek bu sözleşmelerin oluşturulduğu dönemi yaklaşık on yıl öncesiyle birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Ancak bu şekilde sözleşmelerdeki değişimler, nedenleri ve gösterdikleri eğilimler açısından anlamlandırılabilir.

Tablo 1. Dönemler Işığında Toplu İş Sözleşmelerindeki Gelişmeler

Dönemler	Sözleşmeler	Sözleşmeleri Etkileyen Başlıca Faktörler	Öne Çıkan Kazanımlar	Öne Çıkan Kayıplar
1969-1981	3,4,5,6,7,8. Dönem Toplu İş Sözleşmeleri	<ul style="list-style-type: none"> • Siyasal ortam • Sendika yönetimindeki değişimler • İşletme yönetiminde değişimler • Grev faaliyetleri 	<ul style="list-style-type: none"> • Çalışma saatlerinde değişiklik • Vardiya düzenlemesi • Fazla çalışma ücreti • Fazla çalışma halinde servis • Tatillerde çalışma • Evlenme izni • Ücretsiz izinler 	-
1981-1990	9,10,11,12. Dönem Toplu İş Sözleşmeleri	<ul style="list-style-type: none"> • 12 Eylül askeri darbesi • Yasaklayıcı kanun hükümleri • Yüksek Hakem Kurulu • Sendika yönetiminin tutumu 	<ul style="list-style-type: none"> • Yıllık ücretli izin 	<ul style="list-style-type: none"> • Fazla çalışma halinde servis • Tatil günleri • Tatillerde fazla çalışma • Ölümlü izni • Mazeret izni • Ücretsiz izinler • Uçucu personelin lisans kaybı • Uçuş ypranma tazminatı • Uçuş süreleri • Uçucu personelin fazla çalışması
1990-2005	13,14,15,16, 17,18,19. Dönem Toplu İş Sözleşmeleri	<ul style="list-style-type: none"> • Sendika yönetimindeki değişim • Grevler • Grev oylamaları • Grev ertelemeleri 	<ul style="list-style-type: none"> • Yıllık ücretli izin • Mazeret izni • Kadın personelin doğum izni • Nakil izni 	<ul style="list-style-type: none"> • Uçucu personelin lisans kaybı
2005 ve Sonrası	20,21,22,23, 24. Dönem Toplu İş Sözleşmeleri	<ul style="list-style-type: none"> • Özelleştirme çalışmaları • Taraflarda değişiklik • Grevler • Grev yasağı ve Yüksek Hakem Kurulu 	<ul style="list-style-type: none"> • Manevra ve silah altına alınma izni • Uçucu personelin boş süreleri • Uçucu personelin dinlenme süreleri • Kadın uçucu personele özgü hükümler 	<ul style="list-style-type: none"> • Çalışma saatlerinde değişiklik • Vardiya düzenlemesi • Yemek paydosu

Kaynak: Kayagil, M. E. (2014). Hava ulaştırma sektöründe toplu iş sözleşmeleri: THY Örneği. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Bu nedenle, incelenen toplu iş sözleşmelerini dönemler ışığında değerlendirdiğimizde gelişme ve değişimleri başlıca dört dönem altında sınıflandırabilmemiz mümkündür (Tablo 1.): 1969-1981 dönemi, 1981-1990 dönemi, 1990-2005 dönemi, 2005 ve sonrası dönem. Bu şekilde bir tasnifin sebebi bu dönemler içinde meydana gelen gelişmelerin ve sözleşmelerde yaşanan değişimlerin ortak nitelikler göstermeleridir. 1969-1981 dönemine bakıldığında siyasi karışıklıkların, sendika ve işletme yönetiminde önemli değişimlerin, yoğun grev çalışmalarının olduğu bir dönem olduğu görülmektedir. Bu dönemin en önemli kazanımlarının elde edildiği 7.dönemde tüm bu gelişmelerin etkisi hissedilebilmektedir. 1981-1990 döneminde yaşanan darbe ve yasaklayıcı kanun hükümleri toplu iş sözleşmelerinin özgür bir ortamda yapılmasını engellemiştir. YHK tarafından sonuçlandırılan 9.dönem sözleşmesinde birçok hakta kayıplar yaşanmıştır. 1990 yılına kadar sendika yönetiminin hükümete yakın tutumu önemli kazanımların elde edilememesinde önemli rol oynamıştır.

1990-2005 döneminde sendika yönetiminde yaşanan değişim ile birlikte yaşanan grev ile birlikte birçok hakta toparlanma sağlanmıştır. Ancak bu dönemde yaşanan grev ertelemeleri ve oylamaları gibi nedenlerle sendika birçok konuda işveren lehine hükümleri kabul etmek zorunda kalmıştır. 2005 sonrası dönemle birlikte aşama aşama özelleştirme çalışmaları uygulanmış ve 21.dönem sözleşmesinden itibaren sözleşmeler kamu statüsünde olmayan bir THY yönetimiyle yapılmaya başlanmıştır. Bu dönemde uçucu personelle ilgili önemli kazanımlar elde edilse de birçok hakkın kullanımında işvereni güçlendirici hükümler kabul edilmiştir.

Tüm bu gelişmeler ışığında toplu iş sözleşmelerinin çalışma şartlarına ilişkin hükümlerindeki değişimlerin eğilimi şu şekilde özetlenebilir: İşin düzenlenmesi ve izinlerle ilgili hükümlerde elde edilen kazanımlar kullanım şartlarına getirilen kısıtlamalar nedeniyle büyük ölçüde işveren lehine sonuçlanmıştır. Özellikle birçok hükümde “işveren tarafından değişiklik yapılabilir” ifadesinin sıklıkla yer almaya başladığı, değişikliklerde sendikadan görüş alma mecburiyetinin kaldırıldığı görülmektedir. Bunun dışında özellikle yıllık ücretli izinlerde işe giriş tarihine göre farklı uygulamaların kabul edildiği ve diğer izin türlerinin kullanım koşullarına kısıtlamalar getirildiği görülmektedir. Çalışma şartları büyük ölçüde işletme yönetmelikleriyle tespit edilen uçucu personele ilişkin hükümlerde ise işverenin yönetmelik hükümlerini tek taraflı değiştirebilmesi nedeniyle son yıllarda bazı hükümlerin sözleşmelerle garanti altına alınmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu hükümlerde oldukça başarılı düzenlemeler kabul edilmesine rağmen, uçucu personelin çalışma şartlarının hâlen büyük ölçüde işletme yönetmeliklere tabi olması, sendikanın bu konuda başarı sağlayamadığını göstermektedir.

SONUÇ

Çalışanların sosyal ve ekonomik yaşantılarında önemli bir yere sahip olan toplu iş sözleşmeleri her ne kadar işçi ve işveren tarafları arasında gerçekleşen toplu pazarlıklar neticesinde ortaya çıksa da, sosyo-ekonomik birçok faktörün toplu iş sözleşmelerinin oluşumunda etkili olduğu bilinmektedir. Sözleşmelerin yapıldığı sektör, ülkenin ve işletmenin ekonomik yapısı, çalışanların nitelikleri, mevcut hukuki, siyasi ve çeşitli örgütsel faktörler ile işverenlerin tutumları toplu pazarlıkların seyrini etkilemekte, bu da toplu iş sözleşmelerinin oluşum aşamasına ve içeriğinin şekillenmesine etkide

bulunmaktadır. Dolayısıyla da toplu iş sözleşmeleri ürünü oldukları toplu pazarlık sürecinden ve bu sürecin sürdürüldüğü ortamın koşullarından fazlasıyla etkilenmektedir.

THY çalışanları başta olmak üzere sektör için önemli bir konumda olan bu toplu iş sözleşmeleri çalışmada incelendiği üzere sektörde yaşanan gelişmeler yanında siyasi, hukuki ve birçok sosyo-ekonomik faktörün etkisi altında değerlendirildiğinde, tüm bu faktörlerin sözleşmelerin oluşum sürecine ve içeriğine etkide bulunduğu tespit edilmiştir. Özellikle çalışma koşullarının düzenlenmesinde yaşanan kazanımlar ve kayıplar, bu değişimlerin yaşandığı dönemlerin koşulları altında incelendiğinde bir anlam kazanmaktadır.

İşin düzenlenmesiyle ilgili hükümler, izinler ile ilgili hükümler ve uçucu personel ile ilgili hükümler şeklinde başlıca üç başlık altında incelenen çalışma şartlarına ilişkin maddelerin 19 sözleşme dönemi boyunca geçirdiği değişimlerin yıllar içinde ortak özellikler gösterecek şekilde bir seyir izlediği ve oluşturuldukları yıllara denk gelen bazı gelişmelere paralel değişiklikler yaşandığı gözlenmektedir. Çalışmada belirtildiği üzere, bazı hükümet değişiklikleri, sendika ve işletme yönetimindeki değişiklikler, siyasi karışıklıklar, terör olayları, ihtilaller, mevzuat değişiklikleri, özelleştirmeler, grevler ve grev yasakları neticesinde yürürlüğe konan Yüksek Hakem Kurulu kararları sözleşmelerdeki önemli değişimlerin gözlemlendiği yıllara denk gelen önemli olaylar olarak nitelendirilebilir.

Bu olaylar ve sözleşmelerde meydana getirdikleri değişimler her benzer olay için aynı nitelikte olmamaktadır. Örneğin 7.dönem görüşmelerinde olduğu gibi sendika ve işletme yönetimlerindeki değişimler çalışanlar açısından önemli kazanımlar getirirken, aynı durum diğer yönetim değişikliklerinde söz konusu olmamaktadır. Benzer durum grev uygulamalarında da görülmekte, bazı grevlerin önemli kazanımlarla sonuçlandığı, bazılarında ise ciddi kayıpların yaşandığı gözlenmektedir. Bu nedenle yaşanan olayları ve değişimleri sadece sözleşmelerin yapıldığı yılların şartları altında değil, daha geniş bir şekilde yaklaşık onar yıllık dönemlerin koşulları ve eğilimleri ışığında ele almak daha anlamlı olmaktadır.

Netice olarak, iki önemli sonucun bu çalışma neticesinde ortaya çıktığı görülmektedir: Birincisi, toplu iş sözleşmelerindeki değişimlerin, toplu iş sözleşmelerinin iki yılda bir yapılması nedeniyle, bir diğer ifade ile kısa dönemde fark edilemeyebileceği, ancak sözleşmelerin uzun dönemli olarak değerlendirilmesiyle sözleşmeler arasındaki farkların ve bu farkları ortaya çıkaran faktörlerin anlaşılmasının mümkün olabileceği anlaşılmıştır.

İkinci olarak, çalışmada ortaya konulduğu/gösterildiği üzere, endüstri ilişkilerinde yaşanan değişimlere paralel olarak, THY ile Hava-İş arasında yapılan toplu iş sözleşmelerinin içeriklerinde sendikacılık ve toplu pazarlığın gücünü kısıtıcı hükümlerin kabul edildiği belirlenmiştir. Toplu iş sözleşmelerinde elde edilen kazanımların büyük ölçüde ücret ve ücrete ilişkin konularda olduğu, buna karşılık çalışma şartlarında elde edilen kazanımların uzun süre muhafaza edilemediği ve daha önce gelişme sağlanan haklarda ise çalışanlar aleyhine kısıtlamalara gidildiği tespit edilmiştir. Sözleşmelerde ortaya çıkan ve özellikle çalışma koşullarının düzenlenmesinde işverenin lehine sonuçlandığı görülen bu değişimleri, endüstri ilişkilerindeki dönüşümün, işveren

politikalarının ve ülkedeki sosyo-ekonomik eğilimlerin/çevre şartlarının değişiminin bir yansıması olduğu ortaya çıkmıştır. Bu da, toplu iş sözleşmelerini etkilediği varsayılan faktörlerin gerçekten de kısa vadede ve mikro açıdan sözleşmeleri; uzun vadede ve makro açıdan da sendikacılığı etkilediğini göstermektedir.

Kaynakça

- Akbıyık, N. (2012). Sendika Üyeliği ve Sendikal Bağlılığı Etkileyen Unsurlar. *Hikmet Yurdu Düşünce - Yorum Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*. Yıl 5. 5 (9). 37-64.
- Aktay, N. (1999). Bilgi Çağında Sendikacılık. *Kamu-İş*. 4 (4). Ocak. 41-50.
- Aydoğanoglu, E. (2009). *Dünyada ve Türkiye’de Sendika-Siyaset İlişkisi*. Ankara: Kültür Sanat Sen Yayınları.
- Aykaç, M. (2000). *Sendikaların Geleceği. Küreselleşme ve Yapısal Değişiklikler Açısından Bir Analiz*. Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan. Ankara. TÜHİS. 2000. 553-596.
- Baybora, D. (2003). Sendikaların Siyasi Faaliyetlerinin Yasal Çerçevesi. *Kamu-İş*. 7 (2). 2-15.
- Bıçerli, K. (2007). *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Cam, E. (2013). *İşyerinde Sosyal Diyalog ve Demokrasi*. Ankara: ÇASGEM Yayınları.
- Çetik, M. ve Akkaya Y. (1999). *Türkiye’de Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Delican, M. (1995). Sanayileşmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Delican, M. (2006). Cumhuriyet Döneminde Türk Endüstri İlişkileri: İşçi Sendikalarının Dünü, Bugünü. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. Sayı 51. 3-45.
- Dereli, T. (1968). Toplu Pazarlık Stratejisi ve Taktikleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. Sayı 19. 175-200.
- Ekin, N. (1994). *Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Gernigon, B. ve Odero A. ve Guido H. (2000). *Collective Bargaining: ILO Standards and the Principles of the Supervisory Bodies*. Geneva: ILO Publications.
- Güloğlu, T. ve Sertkan M. (2003). Yeni Teknolojilerin Çalışma İlişkilerine Etkileri. *Kamu-İş*. 7 (2). 2-13.
- Güven, S. (2001). *Sosyal Politikanın Temelleri*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Hava-İş. (1979). 14. *Genel Kurula Sunulan Çalışma Raporu (20 Nisan 1977 - 29 Haziran 1979)*. İstanbul: Hava-İş.
- Hava-İş. (1991). 20. *Genel Kurul Çalışma Raporu (1989-1992)*. İstanbul: Hava-İş.
- Hava-İş. (1992). *Sendikal Mücadelede Otuz Yıl*. İstanbul: Hava-İş Eğitim Dizisi 20/3.
- Hava-İş. (1994). *Belgelerle THY ve HAVAŞ Toplu İş Sözleşmeleri 1992-1994. Eğitim Dizisi 20/6*. İstanbul: Hava-İş.
- Hava-İş. (2009). 26. *Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu (Aralık 2005 / Aralık 2009)*. İstanbul: Hava-İş.
- Hava-İş. (2014). *Hava-İş Sendikasının Tarihçesi ve Olaylar İle İlgili Bilgilere İlişkin Sunum*. [http://havais.org.tr/download/49/]. (Erişim: 03.01.2014).
- İşık, V. (2009). Endüstri İlişkilerinin Yeni Yüzü İnsan Kaynakları Yönetimi: Emeği Örgütsüzleştirme Stratejisi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 11 (3). 147-176.
- Kağnıcıoğlu, D. (1999). *Türkiye’de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları. Yayın No: 1163.

- Kapar, R. (2007). Enformel Ekonomide Çalışanların Örgütlenmesi ve Sendikalar. *Çalışma ve Toplum*. 2007/1. 83-117.
- Kayagil, M. E. (2014). Hava Ulaştırma Sektöründe Toplu İş Sözleşmeleri: THY Örneği. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kayagil M. E. (2015). Çalışma Şartlarının Düzenlenmesinde Sendikaların Rolü: Türk Hava Ulaştırma Sektörü Örneği. *IV. Türkiye Lisansüstü Çalışmalar Kongresi*. Kütahya, Türkiye. 14-17 Mayıs 2015. Cilt II. 287-300.
- Kocabaş, F. (2004). Endüstri İlişkilerinde Dönüşüm. *Dunlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı 10. 33-53.
- Koray, M. ve Topçuoğlu, A. (1987). *Sosyal Politika*. İzmir: Karınca Matbaacılık.
- Kurtulmuş, N. (1996). *Sanayi Ötesi Dönüşüm*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Kutal, M. (2005). Türk Sendikacılığını Çevreleyen Olumsuz Koşullar. Özellikler. *Çalışma ve Toplum* 2. 11-26.
- Lordoğlu, K. (2004). Türkiye’de Mevcut Bazı Sendikaların Liderlik ve Yönetim Anlayışları. *Çalışma ve Toplum I*. s. 81-96.
- Lordoğlu, K. ve Özkaplan N. (2007). *Çalışma İktisadi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Mahiroğulları, A. (2002). Küreselleşme Sürecinde Sendikacılığın Gücündeki Değişim (Fransa Örneği). *Çimento İşveren Dergisi*. 16 (4). 3-16.
- Mahiroğulları, A. (2004). Teorik Çerçevesi ve Dünyadaki Uygulamalarıyla Sendika-Siyaset. Sendika-Siyasal Parti İlişkisi. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*. 19 (1). 349-371.
- Selamoğlu, A. (2004). Örgütlenme Sorunu ve Sendikal Yapıda Değişim Arayışı. *Çalışma ve Toplum*. Sayı 2. 39-54.
- Seyyar, A. (2008). *Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük)*. Sakarya: Sakarya Yayıncılık.
- Şenkal, A. (1998). Globalleşen Dünyada Sendikalararası Rekabet. *Çimento İşveren Dergisi*. 12 (5).16-26.
- Şenkal, A. (2003). İletişim Teknolojisi ve Sendikalar (Sanal Sendika ya da İnternet Sendikacılığı). *Çimento İşveren Dergisi*. 17 (1). 30-44.
- T.C. Çalışma Bakanlığı. (1973). *50 Yılda Çalışma Hayatımız*. Ankara: Çalışma Bakanlığı Yayınları.
- THY. (2008). *Faaliyet Raporu 2007*. İstanbul: THY.
- Tokol, A. (1994). *Türkiye’de Sendikal Hareket*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Tuna, O. ve Yalçıntaş, N. (2011). *Sosyal Siyaset*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Uçkan, B. ve Kağnıcioğlu, D. (2009). İşçilerin Sendikalara İlişkin Algı ve Tutumları: Eskişehir Örneği. *Çalışma ve Toplum*. Sayı 3. 35-56.
- Urhan, B. (2005). Türkiye’de Sendikal Örgütlenmede Yaşanan Güven ve Dayanışma Sorunları. *Çalışma ve Toplum*. Sayı: 1. 57-88.
- Urhan, B. (2012). İşçilerin Sendikaya Üye Olma Nedenleri ve Sendikaların Yeni Üye Kazanmaya Yönelik Stratejileri. “İŞ, GÜÇ” *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*. 14 (2). 33-56.
- Urhan, B. ve Selamoğlu, A. (2008). İşçilerin Sendikalara Yönelik Tutum ve Davranışları; Kocaeli Örneği. *Çalışma ve Toplum*. Sayı 3. 171-197.
- Yorgun, S. (2005). Küreselleşme Sürecinde Türk Sendikacılığında Yeni Yönelişler. *Çalışma ve Toplum*. Sayı 3. 137-162.

Emniyet ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personeline Yapılan Bir Ödeme: Kadrosuzluk Tazminatı¹

Geliş Tarihi/Received: 08.01.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 26.02.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

A Payment of Security and Turkish Armed Forces Staff: Out of Permanent Staff Compensation

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 251-264
Pages: 251-264
DOI: 10.32331/sgd.493234

Damla GÜLER*

ÖZ

Sosyal güvenlik, iş kazası, yaşlılık, ölüm gibi sosyal risklere karşı koruma sağlayan bir sistemdir. Yaşlılık riskine karşı, yaşlılık sigortası ile koruma sağlanmaktadır. Yaşlılık sigortasından yararlanmanın temel koşulu belirli bir yaşın doldurulmasıdır. Kadrosuzluk tazminatı, yasal emeklilik yaşından önce yaş haddi veya kadrosuzluk nedeniyle emekliliğe sevk edilen Emniyet ve Türk Silahlı Kuvvetleri personeline yapılmakta olan bir ödeme unsurudur. Bu çalışmada kadrosuzluk tazminatının sosyal güvenlik sistemi içerisindeki yeri ve yaşlılık sigortası arasındaki ilişkiye değinildikten sonra, diğer primsiz ödemeler anlatılmıştır. Daha sonra ise Emniyet ve Türk Silahlı Kuvvetleri personeline ödenen kadrosuzluk tazminatının ödenme şartları ve tazminat miktarı anlatılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Emniyet personeli, Türk Silahlı Kuvvetler personeli, kadrosuzluk tazminatı, emeklilik

ABSTRACT

Social security which is a system that protects against social risks such as, work accident, old age and death. Protection against old age risk is provided by old-age insurance. The basic condition of using old age insurance is the filling of certain age. Out of permanent staff compensation is a payment which is made to the staff of the Police and Turkish Armed Forces who have been retired before the legal retirement age due to the limit of age or out of permanent staff. In this study, after mentioning the place of the out of permanent staff compensation and its relationship between old-age insurance, other non-contributory payments are expressed. Later on, the conditions for payment of the out of permanent staff compensation paid to the police and the personnel of the Turkish Armed Forces, and the amount of compensation were explained.

Keywords: Security staff, Turkish Armed Forces Personnel, out of permanent staff compensation, pension

Önerilen atf şekli: Güler, D. (2018). Emniyet ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personeline Yapılan Bir Ödeme: Kadrosuzluk Tazminatı. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 251-264

* Uzman Yrd., Hazine ve Maliye Bakanlığı, damla-guler-@hotmail.com

¹ Dergide yayınlanan tüm düşünce ve öneriler tümüyle yazarın sorumluluğunda olup çalıştığı kurumu bağlamamaktadır. Çalıştığı kurum veya yaptığı görevle ilişki kurulmak suretiyle herhangi bir şekilde kesinlikle kullanılamaz.

GİRİŞ

Yaşamları boyunca hastalık, kaza, işsizlik, yaşlılık, ölüm gibi bazen gelir ve kazançlarında eksilmeye ya da kayba yol açan, bazen de ek harcamalar yapmayı gerektiren birçok olay ve tehlikelerle karşılaşan ve bu tehlikelere karşı korunmasız olan insanlar, kendilerini güvence altına almak ihtiyacı hissetmiş, bunun için çeşitli önlemler düşünmüştür. İnsanın geleceğini güvence altına alma ihtiyacı ise sosyal güvenlik fikrini doğurmuştur (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 1).

Sosyal güvenlik, herhangi bir nedenle kısmen veya tamamen çalışamaz duruma düşen ve bu nedenle gelir kaybına uğrayan kimselere, insan onuruna yaraşır bir düzeyde yaşam sürmeleri için gerekli geliri sağlar. Hastalanması veya sakatlanması nedeniyle kazanma gücünü kısmen veya tamamen kaybedenleri iyileştirmek için sağlık yardımı yapar. Çalışanlara işsiz kaldığı sürece yardım yapar. Kısacası, toplumda yaşayan her kesimi herhangi bir ayırım gözetmeksizin çeşitli sosyal risklere karşı ekonomik güvence altına alır ve onlara insan onuruna yaraşır en az yaşam düzeyi sağlamaya çalışarak sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkesinin gerçekleştirilmesine yardım eder (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 5).

Sosyal güvenlik sayılan amaçları genellikle iki yöntemle yerine getirmeye çalışır:

- Sosyal yardım ve hizmetler,
- Sosyal sigortalar.

Sosyal yardımlar, herhangi bir karşılık gözetilmeksizin fakir, bakıma muhtaç, yaşlı, engelli vb. kimselere devlet tarafından sağlanan ve karşılıksız olan yardımlardır (Gerek, Karaca vd., 2013: 200).

Sosyal hizmetler; toplumda yer alan bireylere o ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yakışır şekilde yaşayabilecekleri bir ortam yaratmaya, sosyal ve ekonomik sorunların çözümüne yardımcı olmaya yönelik tüm hizmetlerdir. Sosyal yardımlar daha çok parasal nitelik taşıırken, sosyal hizmetler ihtiyaç sahibi kimselere belirli hizmetlerin sunulması şeklindedir (Gerek, Karaca vd., 2013: 200).

Sosyal sigortalar ise devletçe organize edilmiş, kendi kendine yönetim esasına göre çalışan, kamu hukuku karakterli, çalışan nüfusu gelir elde etme yeteneğinin kaybı, ölüm ve işsizlik gibi risklere karşı koruyan özel bir sigorta türü olarak da ifade edilebilir (Sözer, 1991: 12).

Sosyal sigortaların kapsamına giren sosyal risk, ne zaman gerçekleşeceği bilinmemekle birlikte, ileride gerçekleşmesi muhtemel veya kesin olan ve buna maruz kalan kişinin malvarlığında veya sağlığında eksilmeye neden olan tehlike olarak tanımlanabilir (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 8).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 28.06.1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Şartlarına İlişkin Sözleşmesi'nde iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık halinde sağlık yardımı, hastalık halinde tazminat, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve aile yardımları olmak üzere 9 sosyal risk benimsenmiştir. Sözleşmenin 2'nci maddesinde üye devletlerden en az 3 riske karşı sosyal koruma sağlanması istenmiş ve

kabul edilecek risklerden birinin işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, malullük veya ölüm olması zorunlu tutulmuştur¹.

I- PRİMLİ VE PRİMSİZ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Sosyal sigorta modelinin uygulandığı ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin başlıca kaynağı, işçi ve işverenlerden alınan ve genellikle prim olarak adlandırılan paralardan oluşmaktadır (Güzel, Okur vd., 2016: 63). Sosyal sigorta primi, kanunun kendilerine karşı güvence sağladığı sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi halinde yapılacak sosyal sigorta yardımları ile Kurum yönetim giderleri karşılığı olarak sigortalılardan aldığı parayı ifade etmektedir (Güzel, Okur vd., 2016: 222). Sosyal sigortalar primli sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer almaktadır.

Primsiz rejimin belirleyici özelliğini ise yardımlardan yararlananların, bu yardımlar için giderlere katılmamaları oluşturur. Bu rejimin finansmanı devlet bütçesinden karşılanır. Primsiz rejimlerle, genellikle primli rejimin kapsamına girmeyen sosyal korunmaya gereksinimi olan kimselere hizmet götürmek amaçlanır (Güzel, Okur vd., 2016: 810). Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler primsiz sosyal güvenlik içerisinde yer almaktadır.

II- PRİME BAĞLI OLMAYAN BAZI ÖDEMELER

Makam tazminatı, unvanları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 26'ncı maddesi uyarınca IV sayılı cetvelde, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun ek 18'inci maddesi uyarınca V sayılı cetvelde ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'nun ek 2'nci maddesi uyarınca Makam Tazminatı Cetvelinde, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 11'inci maddesi uyarınca V sayılı Cetvelde² sayılmış olan belli makam, rütbe ve görevlerde bulunan kamu görevlilerine, hizalarında gösterilen gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda her ay aylıklarına ek olarak ödenen bir ücret unsurudur (Güler, 2018: 173).

Karşılığında prim kesilmeyen ve emeklilikte aynen ödenmeye devam olunan bir diğer ödeme türü ise temsil tazminatı olup bu tazminata ilişkin düzenlemeler ise 4505 sayılı Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Buna göre, en az 7000 gösterge rakamı üzerinden makam veya yüksek hakimlik tazminatı alanlardan Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenecek olanlara temsil tazminatı ödenmektedir. 26.04.2000 tarihli ve 24031 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 10.3.2000 tarihli ve 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında bu tazminatın kimlere ne şekilde ödeneceği, kimlere ödenmeyeceği ve hangi ödemelerin mahsup işlemine tabi olup olmayacağı hususları ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Ayrıca ödenecek temsil tazminatı miktarlarının belirlenmesinde kullanılacak gösterge rakamları da söz konusu karara ekli cetvelde düzenlenmiştir (Güler, 2017: 174 vd.).

Görev tazminatı ise Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 2008/13694 sayılı Görev Tazminatı Ödenmesi Hakkında Karara göre aylıklarının 657 sayılı Devlet Memurları

¹ Ülkemiz, bu sözleşmeyi 29.07.1971 tarihli ve 1451 sayılı Kanunla onaylamış olup, aile yardımı dışındaki diğer risklere karşı koruma sağlamıştır.

² Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM idari teşkilatı kadro ve pozisyonlarında yer alanlar.

Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'na göre almakta olan personelden; bu kanunlarda makam tazminatı öngörölmüş olan kadrolara atanmış olanlardan, almakta oldukları makam tazminatı gösterge rakamı 7000 gösterge rakamının altında olanlara, almakta oldukları makam tazminatı gösterge rakamına ilave edilmesi suretiyle bulunan görev tazminatı gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda ödenmektedir (Güler, 2017: 175).

Makam veya yüksek hakimlik tazminatına ilişkin mevzuat uyarınca, makam veya yüksek hakimlik tazminatı ödenmesi öngörölen personelden söz konusu tazminatları almaya müstahak oldukları tarihten itibaren³ bu görevlerde en az iki yıl çalıştıktan sonra emekliye ayrılanlara, unvanlarının hizasında gösterilen tazminat gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın tamamı hayatta buldukları sürece Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenmektedir (Güler, 2017: 176).

5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'na göre makam, temsil ve görev tazminatları, emekli keseneği matrahına dâhil olmadıkları halde emeklilikte de aynı usul ve esaslar çerçevesinde emekli aylığına ilave olarak aynen ödenmektedir. Görev, yetki ve sorumluluk gibi gerekçelerle ödenmekte olan makam, temsil ve görev tazminatının emeklilikte herhangi bir görev, yetki ve sorumluluğu olmamasına rağmen aynı usul ve esaslar çerçevesinde %100 oranında ödenmesi Hazinesinin üzerindeki ödeme yükünü artırmaktadır. Bu nedenle, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 80'inci maddesinde makam, temsil ve görev tazminatlarının prime esas kazançların hesabında dikkate alınacağı hükmü getirilmiştir (Güler, 2017: 176).

Kadrosuzluk tazminatı da emeklilik aylığı ile birlikte ödenen ve karşılığında prim ödenmeyen bir ödeme olup bu yönüyle makam, temsil ve görev tazminatları ile büyük benzerlik göstermektedir. Ancak, kadrosuzluk tazminatı, makam, temsil ve görev tazminatının aksine 5510 sayılı Kanun kapsamında prime esas kazancın tespitinde dikkate alınmamaktadır.

III- BİR SOSYAL RİSK OLARAK YAŞLILIK VE YAŞLILIK SİGORTASI İLE KADROSUZLUK TAZMİNATI İLİŞKİSİ

Uzun dönemli riskler arasında sayılan yaşlılık, yaşlanmadan hayatları son bulanlar hariç, canlının ölümden önceki son yaşam evresi olarak tanımlanabilir (Alper, 1997). Bir başka tanıma göre zaman faktörüne bağlı olarak kişinin değişen çevreye uyum sağlama gücü ile organizmanın iç ve dış etmenler arasında denge sağlama potansiyelinin azalması ve yaşlanma ile ölüm olasılığının yükselmesidir. Bir başka deyişle yaşlılık, fizyolojik bir olgu olup kişilerin fiziki ve psikolojik güçlerini bir daha yerine gelmeyecek şekilde yavaş yavaş kaybetmesidir (Odabaş, 2017: 20).

Sosyal güvenlik bakımından yaşlanma, kişinin hayatının son safhasında karşılaştığı, bedeni ve fikri çalışma gücünü zaman içinde giderek artan biçimde azaltarak sürekli bir gelir azalmasına veya kaybına; öte yandan, özellikle sağlık harcamalarının artışı

³ Bu görevlere atandıkları tarihten itibaren

yüzünden gider artışına yol açan ve bu bakımdan bir sosyal tehlike olarak nitelendirilen fizyolojik kaynaklı bir durumdur (Sözer, 2015: 351).

Yaşlılık sigortası ile ilerlemiş yaşı sebebiyle çalışma gücünün azalmasından veya kaybindan dolayı dinlenme (emeklilik) gereğini duyan sigortalıya, ömrünün iş göremediği geri kalan kısmı için yardım edilir, geçimini sağlayacak sürekli bir gelir sağlanmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 448). Bir yönden, uzun yıllar çalışması ile topluma sağladığı ekonomik faydaların devlet tarafından ona sahip çıkılarak ödüllendirilmesi anlamına gelir. Bu nedenle, yaşlılık bir durum, emeklilik ise bu durumun olması gereken sonucudur (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 448).

Yaşlılık sigortasından yararlanmanın temel koşulları:

- Belirli süre sigortalı olma,
- Belirli süre prim ödemiş olma,
- Belirli yaşa gelmiş olma,
- İşten ayrılma,
- Kuruma yazılı istekte bulunmadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 449).

Emeklilik yaşı, ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Uluslararası Çalışma Örgütünün “Sosyal Güvenliğin Aşgari Normları Sözleşmesinin” 26’ncı maddesi ile de yaşlılığa somut bir sınır getirilmiştir. Bu maddeye göre yaşlılık yardımı yapılacak hal “mevzuatla tayin olunan yaşı üstündeki yaşlılık hali” olarak belirtilmiş ve söz konusu yaş haddinin “65 yaş”ın üzerinde olmaması gerektiği vurgulanmıştır. Dolayısıyla, özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere pek çok ülkede 65 yaş, emeklilik yaşı olarak kabul edilmiştir (Odabaş, 2017: 22).

Ülkemizde ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte emeklilik yaşı kademeli olarak 65 yaşa yükseltilmiştir. Ancak 5510 sayılı Kanun’un 44’üncü maddesinde;

“Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasında bu Kanun’un 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılan bazı kamu görevlilerine yaşlılık aylığı bağlanmasına ilişkin aşağıdaki hükümler uygulanır:

a) 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu’nun 40’inci maddesi gereğince yaş haddinden emekliye ayrılanlara 5400 gün prim ödeme gün sayısı olması halinde,

b) Özel kanunları gereğince kadrosuzluk nedeniyle emekliye sevk edilenlere yaş şartı aranmaksızın, prim ödeme gün sayısı 9000 gün olması halinde, yaşlılık aylığı bağlanır.”

hükmü yer almaktadır. Bu nedenle, 65 yaşına ulaşmadan emekliliğe sevk edilecek kimselerden olan askeri personel ile emniyet personeli için rütbeler bazında yaş hadleri 5434 sayılı Kanun’un 40’inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde belirtilmiştir.

Normal bekleme süresi sonunda bir üst rütbeye yükselemeyen ve bulunduğu rütbenin yaş haddini tamamlayan bu kimseler emekliliğe sevk edilmekte olup, bu personele ayrıca kadrosuzluk tazminatı ödenmektedir.

Kadro, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin ve bunların dışında da kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların istihdamın ancak önceden kanunla izin verilerek mümkün bulunduğu personel istihdam şeklidir (657 SK m.4). Başka bir tanıma göre kadro, kamu idarelerinin ve kurumlarının kullanacakları memurların, sayı ve niteliklerinin sayı ile belirlenmesidir (Gözler, 2010: 632).

Kadrosuz memur çalıştırılmaz (657 SK m.33). Bu nedenle, kadrosuzluk sebebiyle bir üst rütbeye terfi ettirilemeyen askeri ve emniyet personelinin yoksun kaldığı hakları tazmin amacıyla kadrosuzluk tazminatı öngörülmüştür.

A- Kadrosuzluk Tazminatı ve Primli Rejim İçerisindeki Yeri

Kişilerin karşılaştıkları risklere karşı korunmalarını sağlamak üzere oluşturulan sosyal güvenlik sisteminin kapsamının kişiler ve riskler açısından genişlemesi ve sağlanan yardımların artması ile birlikte sosyal güvenliğin finansmanı önemli bir sorun haline gelmiştir (Gerek, Karaca vd., 2013: 202).

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları, işçi ve işveren primleri, devlet katkısı ve vergilerden oluşmaktadır.

5510 sayılı Kanun'un 79'uncu maddesinde kısa ve uzun vadeli sigortalar ile genel sağlık sigortası için Kanunda öngörülen her türlü ödemeler ile yönetim giderlerini karşılamak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu prim almak, ilgililer de prim ödemekle zorunlu tutulmuştur. Ancak sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak muhtaç durumdaki kimselere prim ödememiş olsa dâhi yardımlarda bulunmaktadır.

Bu bakımdan, kadrosuzluk tazminatı, yaş haddi veya kadrosuzluk nedeniyle üst rütbeye yükselemeyen ve emekliliğe sevk edilen personele yapılan bir ödeme unsuru olup bu tazminat karşılığında herhangi bir prim ödenmemektedir. Bu açıdan primsiz rejim içerisinde yer alacağı düşünülebilir. Ancak doktrinde primsiz rejim, sosyal yardım ve sosyal hizmetlere eşdeğer olarak kabul edilmektedir. Ayrıca; doktrinde primsiz rejim finansmanının yardımlardan yararlananların prim ödeyerek katılmadığı, daha doğrusu katılacak maddi olanaklardan yoksun olduğu şeklinde tanımlanmaktadır. (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 709, Güzel, Okur vd., 2016: 810). Bu nedenle kadrosuzluk tazminatının, emekliliğe hak kazanan personele yapılan bir ödeme unsuru olduğu, emekli aylığı bağlanması için de belli bir süre prim ödemenin zorunlu olduğu düşünüldüğünde bu tazminatın primsiz rejimden çok primli rejim içerisinde yer alan sosyal sigortalara bağlı özel bir ödeme türü olarak değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

B- Kadrosuzluk Tazminatı Ödenecek Personel

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi birçok unsurun yanında emeğe gereksinim doğurur. Hizmetin temel yürütücüsü emektir (Aslan, 2015). Devlet, kamu hizmetlerini insanlar aracılığıyla yerine getirmektedir. 1982 Anayasasının 128'inci maddesinde Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre

yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hükme bağlanmıştır.

Kamu hizmetlerinin, tek bir görevli tarafından değil farklı türden görevliler eliyle yürütülmesi nedeniyle, ülkemizde kamu personel rejimi dört farklı alanda düzenlenmiştir (Aslan, 2015). Bunlar; idari, askeri, akademik ve adli personel rejimidir. Bu dört farklı alan için farklı kanunlarla düzenlemeler yapılmıştır. İdari personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na, akademik personel 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu'na, hakimler ve savcılar 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'na tabi olarak çalışmaktadırlar.

Kadrosuzluk tazminatı, tüm kamu personeli için öngörülmuş bir ödeme unsuru değildir. Yalnızca emniyet personeli ile askeri personele ödeme yapılmaktadır.

Askeri personel, 926 sayılı Kanun'da özel olarak tanımlanmamış olup "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde anılan Kanun'un subay ve astsubaylara uygulanacağı belirtilmiştir.

İdari personel içerisinde yer alan emniyet personeli ise 657 sayılı Kanun'a göre "*Özel kanunlarına göre çarşı ve mahalle bekçisi, polis, komiser muavini, komiser, başkomiser, emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri ve emniyet müdürü ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış emniyet mensubu memurlar*"dan oluşmaktadır.

C- Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli İçin Öngörülen Kadrosuzluk Tazminatı

Türk Silahlı Kuvvetleri personeline ödenen kadrosuzluk tazminatı, 10/8/1967 tarihinde yürürlüğe giren 926 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde düzenlenmiş olup maddenin ilk halinde kadrosuzluk nedeniyle terfi ettirilemeyerek emekliye sevk edilen general ve amirallere emekliye sevk ettirildikleri tarih ile buldukları rütbenin yaş haddine kadar olan sürenin her yılı için rütbesi maaşının bir aylığının tazminat olarak verilmesi şeklinde düzenlenmiş idi. 2/9/1993 tarihli ve 21686 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 499 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle⁴ emekli aylığı ile birlikte her ay verilen bir ödeme unsuru haline getirilmiştir.

Türk Silahlı Kuvvetleri personeli subayların rütbe terfilerine hak kazanabilmeleri için her rütbede belli bir süre beklemeleri gerekmektedir. Bekleme süresi olarak adlandırılan bu süre sonunda terfi ettirilemeyen subaylar, emekliye sevk edilirler. Bu kişilerden, bekleme ve görev süresi sonunda emekliye sevk edilen veya bu süreler içerisinde kendi isteği üzerine emekliye ayrılan orgeneral-oramiraller ile bekleme süresi sonunda, kadrosuzluk sebebiyle terfi ettirilemeyerek emekliye sevk edilen general ve amiraller kadrosuzluk tazminatına hak kazanırlar.

Diğer taraftan, kadrosuzluk nedeniyle emekliliğe sevk edilmesi gerekirken, hizmet

⁴ 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3563 sayılı Harp Akademileri Kanunu, 2629 sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu, 205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu, 1468 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde Astsubay Nasbedilenlere Giyecek ve Teçhizat Verilmesi Hakkında Kanun, 4608 sayılı Muvazzaf Subay ve Askeri Memurlara Verilecek Elbise ve Teçhizat Hakkında Kanun ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

ve görev ihtiyacı sebebiyle buldukları rütbede hizmete devam etmelerinde zaruret görülen muharip ve yardımcı sınıf general ve amirallerden her yıl en fazla 36 general ve amiral,⁵ Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak Milli Savunma Bakanının teklifi üzerine Yüksek Askerî Şûranın üçte iki çoğunluğunun kararı ile bir yıl daha aynı rütbede hizmete devam edebilirler. Bu süre, her yıl yeniden değerlendirilmek ve rütbeğe mahsus yaş haddini geçmemek şartıyla üç yıla kadar uzatılabilir (926 SK m. 48/d). Bu madde gereğince, aynı rütbede hizmete devam ettirilen ancak bu sürenin sonunda (1-4 yıl) kadrosuzluk nedeniyle, bir üst rütbeğe terfi ettirilmeyip emekliye sevk edilen general ve amirallere de kadrosuzluk tazminatı ödenmektedir.

Öte yandan, korgeneral ve koramiralliğe yükselebilmek için harp akademileri öğrenimini başarı ile bitirmiş bulunmak ve aynı zamanda Kara Kuvvetlerinde muharip sınıfı general, Deniz Kuvvetlerinde güverte veya deniz sınıfı amiral ve Hava Kuvvetlerinde pilot sınıfı general olma şartı aranmaktadır. Bu şartı taşımadığı için korgeneral-koramiralliğe yükselemeyen ve bekleme süresi sonunda emekliye sevk edilen tümgeneral-tümamiraller ile yaş haddinden emekliye ayrılan general-amiral ve albaylara da bu tazminat ödenmektedir.

Kadrosuzluk tazminatının öngörüldüğü bir diğer grup ise kadrosuzluk nedeniyle yaş haddinden önce emekliye sevk edilen albay, yarbay, binbaşı ve yüzbaşılardır.

Görüldüğü üzere kadrosuzluk tazminatı tüm Türk Silahlı Kuvvetleri personeli için öngörülmüş bir ödeme unsuru değildir. Bu tazminata hak kazanabilmek için yüzbaşı ve üstündeki subay kadrolarında yer almak gerekmektedir. Ayrıca, kadrosuzluk dışında yaş haddi sebebiyle de bu tazminata hak kazanılabilmektedir.

Öte yandan, 694 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Jandarma ve Sahil Güvenlik personelinin, personel kaynağı planlaması, iç güvenlik politikaları ve gelişen güvenlik ihtiyaçlarına göre albay ve üstü rütbelerde bekleme süreleri dolmadan kadrosuzluk tazminatı ödenmek suretiyle müşterek kararname ile emekliye sevk edilebileceği hükmü de getirilmiştir (2692 SK m.7, 2803 SK m.13).

Kadrosuzluk tazminatı ödenecek kimselere, emekliye sevk edildikleri tarihi takip eden aybaşından itibaren, orgeneral aylığının (ek gösterge dâhil) yüzbaşılara %30'u, binbaşılara %50'si, yarbaylara %55'i, albaylara %70'i, tuğgeneral-tuğamirallere %75'i, tümgeneral-tümamirallere %80'i, korgeneral-koramirallere %90'ı, orgeneral-oramirallere %100'ü oranında kadrosuzluk tazminatı rütbelerinin ve makamının yaş haddinden az olmamak üzere 65 yaşına kadar olan sürede Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenmektedir (926 SK m.49).

⁵ Zaruri hallerde hizmetin gereklerine göre Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak Milli Savunma Bakanının teklifi üzerine Yüksek Askerî Şûranın kararı ile hizmete devam ettirilen general ve amiral miktarı 47'ye kadar artırılabilir (926 SK m. 48/d).

Tablo 1. Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli İçin Kadrosuzluk Tazminatı

Rütbe	Yaş Haddi	Normal Bekleme Süresi	Hak Kazanma Şartları (926 SK m.49, ek m. 5, geçici madde 30)	Tazminat Oranı ⁶	Tutar (TL) ⁷
Yüzbaşı	46	6	-Kadrosuzluk nedeniyle yaş haddinden önce emekliye sevk edilme	%30	309
Binbaşı	52	5	-Kadrosuzluk nedeniyle yaş haddinden önce emekliye sevk edilme	%50	515
Yarbay	55	3	-Kadrosuzluk nedeniyle yaş haddinden önce emekliye sevk edilme	%55	567
Albay	60	5	-Yaş haddinden emekliye ayrılma -Kadrosuzluk nedeniyle yaş haddinden önce emekliye sevk edilme -Rütbe bekleme süresinin dolduranlardan kendi isteği üzerine emekliye ayrılma -5434 SK ya göre emeklilik hakkı elde etmiş kıdemli albaylardan kendi isteği ile emekli olanlar	%70	721
Tuğgeneral/ Tuğamiral	62	4	-Bekleme süresi sonunda, kadrosuzluk sebebiyle terfi edilmeyerek emekliye sevk edilme -Normal rütbe bekleme süresi sonunda rütbeye mahsus yaş haddini geçmemek şartıyla aynı rütbede hizmete devam ettirilenlerden bu sürenin sonunda kadrosuzluk nedeniyle bir üst rütbeye terfi ettirilmeyip emekliliğe sevk edilme veya bu süre içerisinde kendi isteğiyle emekliye ayrılma -Yaş haddinden emekliye ayrılma	%75	773
Tümgeneral/ Tümamiral	62	4	-Bekleme süresi sonunda, kadrosuzluk sebebiyle terfi edilmeyerek emekliye sevk edilme -Normal rütbe bekleme süresi sonunda rütbeye mahsus yaş haddini geçmemek şartıyla aynı rütbede hizmete devam ettirilenlerden bu sürenin sonunda kadrosuzluk nedeniyle bir üst rütbeye terfi ettirilmeyip emekliliğe sevk edilme veya bu süre içerisinde kendi isteğiyle emekliye ayrılma ² -Korgeneral/Koramiralliğe yükselemeyen ve bekleme süresi sonunda emekliliğe sevk edilme -Yaş haddinden emekliye ayrılma	%80	824
Korgeneral/ Koramiral	65	4	-Bekleme süresi sonunda, kadrosuzluk sebebiyle terfi edilmeyerek emekliye sevk edilme -Normal rütbe bekleme süresi sonunda rütbeye mahsus yaş haddini geçmemek şartıyla aynı rütbede hizmete devam ettirilenlerden bu sürenin sonunda kadrosuzluk nedeniyle bir üst rütbeye terfi ettirilmeyip emekliliğe sevk edilme veya bu süre içerisinde kendi isteğiyle emekliye ayrılma ² -Yaş haddinden emekliye ayrılma	%90	928
Orgeneral/ Oramiral	65	4	-Bekleme ve görev süresi sonunda emekliye sevk veya bu süreler içinde kendi isteği ile emekliye ayrılma -Bekleme süresi sonunda, kadrosuzluk sebebiyle terfi edilmeyerek emekliye sevk edilme -Normal rütbe bekleme süresi sonunda rütbeye mahsus yaş haddini geçmemek şartıyla aynı rütbede hizmete devam ettirilenlerden bu sürenin sonunda kadrosuzluk nedeniyle bir üst rütbeye terfi ettirilmeyip emekliliğe sevk edilme veya bu süre içerisinde kendi isteğiyle emekliye ayrılma	%100	1031

Kaynak: 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu dikkate alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

⁶ Ek gösterge dâhil orgeneral aylığı: 1500+8000=9500 - Aylık katsayı: 0,108550 (2018 yılı ilk altı ayı için öngörülen) Orgeneral aylığı: 9500*0,108550= 1.031,22 TL

⁷ 2018 yılı ilk altı ayı için öngörülen tutarlardır.

Danıştay 11. Dairesine ait Esas No: 2001/5422 Karar No: 2003/1689 sayılı Kararda adi malulen emekli olan davacıya, emekli olduğu tarih itibarıyla kadrosuzluk tazminatı ödenmesi için gerekli rütbe bekleme süresini tamamlamasına rağmen kanun koyucunun kadrosuzluk tazminatının ödenebilmesi için öngördüğü “kendi isteği ile emekliye ayrılma” veya “resen emekli edilme” şartlarını taşıyaması nedeniyle kadrosuzluk tazminatı ödemeyeceği hakkında karar verilmişse de içtihat değişikliğine gidilerek Esas No: 2011/2308, Karar No: 2011/8078 sayılı Kararda kıdemli albay olarak görev yapmakta iken malulen emekliye ayrılan davacıya hizmet süresi itibarıyla kendi isteği ile emekliye ayrılabilir durumda olan kıdemli albaylara kendi isteği ile değil de malulen emekliliğe sevk edilmesi halinde kadrosuzluk tazminatından yararlanamayacak olmasının Kanununun konuluş amacına aykırı bularak yerel mahkeme kararını iptal edilmiş ve ilgiliye kadrosuzluk tazminatı ödenmesi yönünde karar verilmiştir.

Danıştay’ca bir başka olayda ise kadrosuzluk tazminatı emekli aylığının bir unsuru olmadığından ve Emeli Sandığınca Hazineden tahsil edildiğinden, kıdemli albay iken emekliye ayrılan ve MGK Sekreterliğinde sözleşmeli müşavir olarak çalışan davacının, emekli aylığı kesilen ilgiliye kadrosuzluk tazminatının ödenmeye devam olunması yönünde karar verilmiştir (D11D E: 2001/5019, K: 2003/3967, D11D E: 2008/10197, K: 2010/4519).

Kadrosuzluk nedeniyle emekliye sevk edilenlere ödenecek emekli aylığı ile kadrosuzluk tazminatının toplamı, aynı kadrodaki emsali rütbede çalışmakta olanlardan en az istihkak, tazminat ve aylık alana yapılan ödeme toplamından fazla olamamaktadır.

Ayrıca, bu şekilde emekliye sevk edilenlere ödenecek kadrosuzluk tazminatı, emekliye sevk edildikleri tarihi takip eden aybaşından itibaren 65 yaşına kadar (rütbelerinin ve makamının yaş haddinden az olmamak üzere) olan sürede her ay boyunca ödenmektedir.

Öte yandan, bu tazminat, vergiye tabi tutulmadığı gibi, yaş haddinden önce ölenlerin varislerine de intikal etmemektedir.

Diğer taraftan, 5434 sayılı Kanun’un 105’inci maddesi son fıkrasında yer alan, “*Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının bu Kanun’un 40’inci maddesinde gösterilen yaş hadleri sebebiyle emeklilik işlemleri; doğum tarihlerinde ay ve gün yazılı olmayanlar ile doğum günleri 1 Eylül’den önce olanlar için “1 Eylül” doğum günleri 1 Eylül ve daha sonra olanlar için müteakip yılın “1 Eylül” tarihinde yapılır.*” hükmüne istinaden 65 yaşını 1 Eylül ve daha sonra dolduranların tazminatları, müteakip yılın Eylül ayı sonunda kesilecektir.

D- Askeri Hakimler İçin Kadrosuzluk Tazminatı

Askeri hakimler için mülga 357 sayılı Askeri Hakimler Kanunu’nun 21’inci maddesinde “*926 sayılı Kanun’un ek 5’inci ve geçici 30’uncu maddelerindeki hükümler askeri hakimler için de uygulanır. Bu Kanunda belirtilen esaslara göre; meslekten çıkarılma ve askerî hâkim olmaya engel suçluluk hâlleri ve askerî hâkim general-amirallere ilişkin olarak 926 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, askerî hâkimler rütbelerinin yaş haddine kadar hizmete devam ederler.*” hükmü yer almaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesinin Esas No: 1998/39, Karar No: 1998/78 sayılı Kararında Anayasanın 140’inci maddesinde

öngörülen "...askeri hakimlerin yaş haddi, yükselme ve emeklilikleri kanunda gösterilir." hükmünün yer aldığı, askeri hakimlerin kadrosuzluk nedeniyle yaş haddinden önce emekliye sevk edilmesinin idarenin takdirine bırakılmasının mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı ile bağdaşmayacağı gerekçesiyle kadrosuzluk nedeniyle emekliliğe sevk edilmeye ilişkin hükümler iptal etmiştir. Bu nedenle askeri hakimlerde kadrosuzluk nedeniyle yaş haddinden önce emekliliğe sevk edilme şartına dayanarak kadrosuzluk tazminatı alınmasına imkân bulunmamaktadır. Bu itibarla yalnızca kadrosuzluk nedeniyle yaş haddinden önce emekliye sevk edilme şartıyla kadrosuzluk tazminatına hak kazanan yüzbaşı, binbaşı, yarbay unvanlı hakimlere kadrosuzluk tazminatı ödenmesine imkân bulunmamaktadır. Ancak, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile askeri mahkemeler kaldırılmış olduğundan bu hükümlerin uygulama kabiliyeti kalmamıştır.

Bu değişikliği müteakip 25/8/2017 tarihli ve 30165 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 694 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 36'ncı maddesi ile 926 sayılı Kanun'a eklenen geçici 45'inci maddede kapatılan Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerinin bir kısmı adli veya idari yargıda hâkim veya savcı olarak atanmış; adli ve idari yargıyı tercih etmeyenler ile Hâkimler ve Savcılar Kurulunca ataması yapılmayanlardan istekli olanlar, Milli Savunma Bakanlığınca, mevcut sınıfları korunarak Milli Savunma Bakanlığı veya Genelkurmay Başkanlığının hukuk hizmetleri kadrolarına atanmışlardır.

Öte yandan, Hâkimler ve Savcılar Kurulunca adli veya idari yargıda hâkim veya savcı olarak atananlar hariç olmak üzere, kaldırılan Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin askeri hâkim sınıfından Başkan, Başsavcı, İkinci Başkan, Daire Başkanı ve üyeleri ile diğer askeri hâkimlerden (yedek subaylar hariç) 31/12/2018 tarihine kadar buldukları rütbeye esas yaş haddinden önce emeklilik hakkını elde etmek kaydıyla bu görevlerinden kendi istekleriyle emekliye ayrılma talebinde bulunanların emekli ikramiyelerinin, buldukları rütbeye esas yaş haddinden emekliliğine

- En fazla üç yıl kalmış olanlara %30'u,
- Üç yıldan çok, altı yıldan az (altı yıl dâhil) kalmış olanlara %40'ı,
- Altı yıldan fazla kalmış olanlara %50'si, herhangi bir vergiye tabi tutulmaksızın Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ayrıca tazminat olarak ödeneceği hükme bağlanıp, bunlardan albay ile general rütbelerinde bulunanlara bu Kanun'un 49'uncu maddesinin birinci fıkrasının (f) bendindeki şartlar ile geçici 30'uncu maddesindeki kıdem şartı aranmaksızın, aynı usul ve esaslar çerçevesinde kadrosuzluk tazminatı ödeneceği hükmüne yer verilmiştir (926 SK geçici m.45).

E- Emniyet Personeli İçin Öngörülen Kadrosuzluk Tazminatı

Emniyet personeli için kadrosuzluk tazminatı, 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu'nda 6638 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 22'nci maddesi ile yapılan değişiklikle 2015 yılında getirilmiştir. 3201 sayılı Kanun'un 55'inci maddesine göre buldukları rütbelere terfi ettikleri tarihten itibaren beş yıl içinde bir üst rütbeye terfi edemeyen Emniyet Amirleri ile Dördüncü, Üçüncü ve İkinci Sınıf Emniyet Müdürleri,

emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için gerekli şartları haiz olmaları kaydıyla, Yüksek Değerlendirme Kurulunun teklifi ve Bakan onayı ile emekliye sevk edilirler. Birinci Sınıf Emniyet Müdürleri için bekleme süresi altı yıl olup bu süre sonunda bir üst rütbeye veya meslek derecesindeki göreve atanamayanlar, emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için gerekli şartları haiz olmaları kaydıyla, kadrosuzluk nedeniyle Yüksek Değerlendirme Kurulunun teklifi ve Bakan onayı ile emekliye sevk edilirler.

Emekliliğe sevk edilen personele, emekliye sevk edildikleri tarihi takip eden aybaşından itibaren, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil); Emniyet Amirlerine %110'u, Dördüncü Sınıf Emniyet Müdürlerine %120'si, Üçüncü Sınıf Emniyet Müdürlerine %130'u, İkinci Sınıf Emniyet Müdürlerine %140'ı, Birinci Sınıf Emniyet Müdürlerine %150'si oranında kadrosuzluk tazminatı, rütbelerinin ve makamının yaş haddinden az olmamak üzere altmış yaşına kadar olan sürede Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenmektedir.

Tablo 2. Emniyet Personeli İçin Kadrosuzluk Tazminatı

Rütbe	Yaş Haddi	Hak Kazanma Şartları	Tazminat Oranı ⁸	Tutar (TL) ⁹
Emniyet Amirleri	58	-Buldukları rütbelere terfi ettikleri tarihten itibaren 5 yıl içinde bir üst rütbeye terfi edememe (emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için gerekli şartları haiz olmaları kaydıyla)	%110	1134
Dördüncü Sınıf Emniyet Müdürleri	60	-Buldukları rütbelere terfi ettikleri tarihten itibaren 5 yıl içinde bir üst rütbeye terfi edememe (emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için gerekli şartları haiz olmaları kaydıyla)	%120	1237
Üçüncü Sınıf Emniyet Müdürleri	60	-Buldukları rütbelere terfi ettikleri tarihten itibaren 5 yıl içinde bir üst rütbeye terfi edememe (emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için gerekli şartları haiz olmaları kaydıyla)	%130	1340
İkinci Sınıf Emniyet Müdürleri	60	-Buldukları rütbelere terfi ettikleri tarihten itibaren 5 yıl içinde bir üst rütbeye terfi edememe (emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için gerekli şartları haiz olmaları kaydıyla)	%140	1443
Birinci Sınıf Emniyet Müdürleri	60	-Buldukları rütbedeki en fazla bekleme süresi olan 6 yıl sonunda bir üst rütbeye veya meslek derecesinde göreve atanamama (emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için gerekli şartları haiz olmaları kaydıyla)	%150	1546

Kaynak: 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu dikkate alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

⁸ Ek gösterge dâhil en yüksek Devlet memuru aylığı: $1500+8000=9500$ Aylık katsayı: 0,108550 (2018 ilk altı ay için öngörülen) En yüksek Devlet memuru aylığı: $9500*0,108550=1031,22$ TL

⁹ 2018 yılı ilk altı ay için öngörülen tutarlardır.

Ancak verilecek emekli aylığı ve kadrosuzluk tazminatı toplamı, Genel Müdürlükte aynı kadrodaki emsaline kadrosuna bağlı olarak mali haklar kapsamında yapılan toplam ödemeyi geçemez.

Öte yandan, bu tazminat, vergiye tabi olmadığı gibi yaş haddinden önce ölenlerin varislerine de intikal etmemektedir.

Türk Silahlı Kuvvetleri personeline olduğu gibi Emniyet personeline, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, Polis Akademisi Başkanı, Özel Güvenlik Denetleme Başkanı, Birinci Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, İl Emniyet Müdürü, Emniyet Müşaviri, Polis Moral Eğitim Merkezi Müdürü, Akademi Başkan Yardımcısı, Polis Amirleri Eğitimi Merkezi Müdürü, Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı, Teftiş Kurulu Grup Amiri, Polis Başmüfettişi, Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürü, Polis Meslek Eğitim Merkezi Müdürü ve Polis Eğitim Merkezi Müdürü olarak fiilen görev yapanlardan, hizmet gerekleri nedeniyle kadrosuzluktan emekliye sevk edilmesi uygun görülmeyenler hizmete devam ettirilirlir. Göreve devam ettirilen bu personele kadrosuzluk tazminatı ödenmemektedir.

SONUÇ

Sosyal güvenlik, yaşlılık, malullük, ölüm gibi gerçekleşmesi halinde kişinin gelir ve kazançlarında azalmaya yol açan sosyal risklere karşı geliştirilmiş bir sistemdir.

Sosyal güvenliğin kapsamına giren risklerden olan yaşlılık riskine, yaşlılık sigortası ile koruma sağlanmaktadır. Bu sigorta ile sağlanan hakları elde etmenin en önemli koşulu belli bir yaşın tamamlanması olup bu yaş sınırı ülkelere göre değişiklik arz etmektedir. Ülkemizde ise bu yaş sınırı 65 olarak belirlenmiştir.

Kadrosuzluk tazminatı, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Emniyet personeli içerisinde yer alan belli rütbedeki kimselere, yaş haddi veya kadrosuzluk nedeniyle yasal emeklilik yaşından önce emekliye ayrılması durumunda öngörülen bir ödeme unsuru olup, herhangi bir vergiye tabi tutulmamaktadır.

Yasal emeklilik yaşından önce emekliye sevk edilenlere ödenecek kadrosuzluk tazminatı, emekliye sevk edildikleri tarihi takip eden aybaşından itibaren askeri personel için 65, emniyet personeli için 60 yaşına kadar (rütbelerinin ve makamının yaş haddinden az olmamak üzere) olan sürede her ay boyunca ödenmektedir. Tüm ödemeler Sosyal Güvenlik Kurumunca yapılmakta olup daha sonra Hazineye fatura edilmektedir. Makam, temsil ve görev tazminatları gibi kadrosuzluk tazminatı karşılığında da herhangi bir prim ödenmeksizin bu ödemenin yapılması tartışmalı hususlardan biri olmasının yanı sıra prim karşılığı olmayan bu ödemenin yapılması Hazinesinin üzerindeki ödeme yükünü artırmaktadır.

Kaynakça

Alper, Y. (1997). Sosyal Güvenlik ve Emeklilik Yaşının Tespiti. *Çimento İşveren Dergisi 1*. (11).

Aslan, O. E. (2015). *Kamu Personel Hukuku*. Eskişehir.

Gerek, N., Gökçek, N. K. ve Baybora, D., vd. (2013). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*. Eskişehir.

Gözler, K. (2010). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa.

Güler, D. (2018). Makam, Temsil ve Görev Tazminatları ve Bunların Emekliliğe Etkisi. *Lebib Yalkın Dergisi*. 169. 173-179.

Güzel, A., Okur, A. R. ve Caniklioğlu, N. (2016). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul.

Odabaş, M. (2017). Yaşlılık Ekonomisi ve Uluslararası Örnekler Işığında Türkiye Uygulaması. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi. Ankara.

Sözer, A. N. (1991). *Sosyal Sigorta İlişkisi*. İzmir.

Sözer, A. N. (2015). *Türk Sosyal Sigortalar Hukuku*. İstanbul.

Tuncay, C. ve Ekmekçi, Ö. (2015). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. İstanbul.

[<https://www.corpus.com.tr/>].

SGD YAYIN İLKELERİ

1. Sosyal Güvenlik Dergisi 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. Yazarın adı, soyadı, kısa özgeçmiş, 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 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 "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

I-Genel Kurallar

1. Yazı, word formatında, 1,5 satır aralığında, ana bölümleri 12 punto; dipnot, özet, kaynakça, tablo gibi bölümlerinde ise 10 punto büyüklüğünde ve (Times New Roman) karakterinde yazılmalıdır.
2. Yazar tarafından yazıda yer alması istenilen görsel malzeme basım tekniklerine uygun olmalıdır. Gönderilen fotoğraflar “jpeg”, “tiff” ya da “png” uzantılı, çözünürlüğü en az 500 dpi 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 “Excel” formatında ayrıca gönderilmelidir.
5. Yazının giriş ve sonuç bölümlerine numara verilmemelidir. İzleyen bölümler yalnızca ilk harfleri büyük olacak şekilde numaralandırılmalıdır.

II-Sayfa Yapısı

Yazılar, üst 3 cm, alt 3 cm, sağ 3 cm, sol 3 cm, cilt payı sıfır (0), cilt payı yeri sol kenar boşluklu yazılmalıdır.

III-Yazının Başlığı

Sadece baş harfleri büyük olmalı; yazı biçimi 12 punto, kalın, tek satır aralıklı ve ortalayarak Times New Roman yazı karakteri ile yazılmalıdır.

Örnek: İşyerlerinde ve İşletmelerde İş Sağlığı ve Güvenliği Hiyerarşisi

IV-Makalenin Yazar(lar)ı

a) Makale tek yazarlı ise, yazarın adı yazının başlığının iki satır altına, sol tarafa yanaşık; ad küçük harf, soyadı büyük harfle, 10 punto ve kalın yazılmalıdır. Soyadı üzerine konulan dipnot (parantez içine alınmayacak) ile sayfanın sonuna yazarın akademik unvan, üniversite, fakülte, yüksekokul, kurum adı, bölüm ve e-posta adresi bilgileri bu sıra ile aralarına nokta konularak 10 punto ile açık ve düz yazılmalıdır.

Örnek: **Müge ERSOY KART***

*Prof. Dr. - Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, kurumsal e-posta adresi

b) Makale iki yazarlı ise, yazarların ad ve soyadları yine başlığın 2 satır altına, ikisi de sola yanaşık ve üst üste yukarıda belirtilen şekilde ayrı ayrı dipnot numaraları verilerek yazılmalıdır.

Örnek: **Emel İSLAMOĞLU***

Sinem YILDIRIMALP**

*Doç. Dr. - Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, kurumsal e-posta adresi

**Doç. Dr. - Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, kurumsal e-posta adresi

c)Yazar sayısı üç veya daha fazla ise yukarıda belirtilenlere uygun bir düzen oluşturulmalıdır.

V- Özet ve Anahtar Kelime Yazımı

Türkçe ve İngilizce öz metinleri; makalenin amacını, kullanılan yöntemleri ve çalışmada yer alan hususları belirten en az 150 en fazla 200 sözcük arasında olmalıdır.

Anahtar Sözcükler / Keywords, Türkçe / İngilizce öz metinlerinin hemen alt satırında 10 punto, düz, açık ve sola hizalı yazılmalıdır. En az üç ve en fazla beş anahtar sözcük kullanılmalıdır.

VI- İlk Sayfa İçin Yazım Sıralaması Şablonu

Makalenin Türkçe başlığı, İngilizce başlığı, yazar ad(lar)ı, Türkçe ÖZ metni, Türkçe Anahtar Sözcükler, İngilizce ÖZ metni (**Abstract başlığı ile**), İngilizce Anahtar Sözcükler (**Keywords**) ve sayfanın sonunda da Yazar(lar) bilgileri şeklinde olmalıdır.

VII- Yollamalar, Dipnot ve Kaynakça

Yazarlar dipnot yerine metin içi atıf yöntemini kullanmalıdır. Metin içinde yapılan yollamalar parantez içinde gösterilmelidir. Kaynakça da bu yollama sistemine uygun olarak hazırlanmalıdır. Tüm atıflar ve kaynakça **APA** yöntemine göre düzenlenmelidir. Aşağıda farklı nitelikteki kaynakların metin içindeki yollamalarda ve kaynakçadaki yazılış biçimleri örneklerle gösterilmiştir:

a) Tek yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

Örnek: (Arıcı, 1999: 26)

Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine yollama yapılması durumunda:

Örnek: (Arıcı, 1999a: 35, 1999b: 40)

Kaynakçada:

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

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

Metin içindeki yollamada (makale):

Örnek: (Alper, 1997: 10)

Kaynakçada:

Örnek: Alper, Y. (1997) Sosyal Güvenlik ve Emeklilik Yaşının Tespiti. *Dergi Adı*. Cilt(Sayı). sayfa aralığı.

b) İki yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

Örnek: (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 188)

Kaynakçada:

Örnek: Tuncay, C. ve Ekmekçi, Ö. (2011). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. İstanbul: Basımevi/Yayınevi Adı.

Metin içindeki yollamada (makale):

Örnek: (Polat ve Cam, 2014: 19).

Kaynakçada:

Örnek: Polat, C. ve Cam, E. (2014). Fundamental Rights: The Product of Case Law? Before the Treaty of Lisbon. *Avrupa Araştırmaları Dergisi*. 21(1).

c) İki yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

Örnek: (Fişek, Özşuca ve Şuğle, 1998: 98)

Kaynakçada:

Örnek: Fişek, G., Özşuca, Ş. T., ve Şuğle, M.A. (1998). *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi 1946-1996*. Ankara: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı. Sosyal Sigortalar Kurumu. Yayın No: 598.

Üçten çok yazarlı makalelerde de kaynakça ve yollamalar yukarıdaki örneğe göre yapılacaktır.

d) Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler:

Metin içindeki yollamada:

Örnek: (Riddell, 1994: 53)

Kaynakçada:

Örnek: Riddell, P. (1994). Major and Parliament. *The Major Effect*. (Editörler: Dennis Kavanagh ve Anthony Seldon). London: Macmillan. 46-63.

Metin içindeki yollamada:

Örnek: (Üstündağ ve Yoltar, 2007: 73-76)

Kaynakçada:

Örnek: Üstündağ, N. ve Çağrı, Y. (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) DOI numarası almış dergilerde yayımlanan makaleler:

Metin içindeki yollamada:

Örnek: (Yazar ve Yazar, 2009: 11-22)

Kaynakçada:

Örnek: Yazar, A. & Yazar, B. (2009). Sadece çalışmanın ilk kelimesi büyük harfle yazılır. Çalışmanın yayımlandığı *dergi adı* her kelimesi büyük harfle başlayacak şekilde italik yazılır. 3(2), 11-22. doi: 10.1017/0118-61443.27.2.7245

f) Kurum Yayınları:**Metin içindeki yollamada:**

Örnek: (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: Sayfa No).

Kaynakçada:

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

g) İnternet Kaynakları:**Metin içindeki yollamada:**

Örnek: (Makal, 2006)

Kaynakçada.

Örnek: Makal, A. (2006). Zonguldak ve Türkiye Toplumsal Tarihinin Acı Bir Deneyimi Olarak Mükellefiyeti. [<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/makal/ZOKEV.pdf>]. (Erişim: 05 Şubat 2013).

Metin içindeki yollamada:

Örnek: (SGK, 2012)

Kaynakçada:

Örnek: Sosyal Güvenlik Kurumu (2012). Ev Kadınlarına Sağlanan Farklı Sigortalılık Şartları ve Emeklilik İmkânı. [<http://www.sgk.biz.tr/evkadınlarına-saglanan-farklisigortalilik-sartları-ve-emeklilik-ımkanı>]. (Erişim: 20 Aralık 2012).

h) 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.

ı) APA yazım stilinde, dipnot ve son not kullanımı tercih edilmemektedir. Bundan dolayı mümkün olduğu kadar az dipnot kullanılmalıdır. Yalnızca çok elzem bir açıklayıcı not gerektiğinde dipnot kullanılmalıdır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
Social Security Institution

Ziyabey Cad. No: 6 Balgat / ANKARA
0 (312) 207 88 91 / 207 87 70
sgd@sgk.gov.tr

