



# Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin **BAKIŞ AÇISI**

Türkiye'de  
İşsizlik Sigortasının İşgücü  
Piyasasına Etkileri

The Effects Of Unemployment  
Insurance To The Labour  
Market In Turkey

**Mustafa KILIÇ**

Türkiye'de Kanun Yapım Sürecinde  
Baskı Gruplarının Yeri:  
İş Sağlığı Ve Güvenliği  
Kanunu Örneği

The Function Of Pressure Groups In  
Law-making Processes In Turkey:  
The Case Of The Occupational  
Health And Safety Act

**Akif Celal KOCAOĞLU**

Sosyal Güvenlik Sisteminin  
Genel Görünümü ve Sisteme  
Uyumun Sağlanmasına  
Yönelik Çapraz Bilgi ve  
veri Kontrolü Uygulaması

General Overview Of The Social  
Security System And The Application  
Of Cross-checking Information And  
Data Control For Ensuring  
Harmony To The System

**Hüseyin ERKEÇ**

Son On Yılda Doğu Karadeniz  
Bölümü'nde Kadınların İş Gücüne  
Katılma Durumu ve İş Gücünde  
Kadın Emeğinin İrdelenmesi

Within The Last Decade In The Eastern  
Black Sea Region Women's Participation  
In Labour Force And Examination Of  
Women's Work In Labour Force

**Tahsin ÇAYIROĞLU**



Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin  
**BAKIŞ AÇISI**

**Sahibi**

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Adına  
Mustafa DUMAN

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü**  
Mehmet YALÇIN

**Yayın Türü**  
Ulusal Süreli

**Yayın Aralığı**  
6 Aylık (Ocak-Temmuz)

**Dili**  
Türkçe ve İngilizce

**Basım Yeri**  
Sistem Ofset Bas. Yay. San. ve Tic. Ltd. Şti.  
Strazburg Cad. No:31/17 Sıhhiye/Ankara  
Tel: 0312 229 18 81 [www.sistemofset.com.tr](http://www.sistemofset.com.tr)

**Basım Tarihi**  
Temmuz 2017

ISSN: 2149-9438

**İletişim Bilgileri**  
Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği  
Eti Mah. Toros Sk. No:5/4 Sıhhiye – Çankaya/Ankara  
[www.sgd.org.tr](http://www.sgd.org.tr) e-mail: [info@sgd.org.tr](mailto:info@sgd.org.tr)

---

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin  
Bakış Açısı Dergisi  
Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Tarafından Yayımlanan  
Hakemli Bir Dergidir.

### **Yayın Kurulu**

Ahmet Aksu Alper elikkol  
Cemal Tan Ferhat Akdaş  
Halil Aktepe Mehmet Yalçın  
Mustafa Kılıç Ömer Faruk Batur

### **Hakem Kurulu**

Prof. Dr. Ali Nazım Sözer Prof. Dr. Faruk Sapançalı  
Prof. Dr. Halil İbrahim Sarıoğlu Prof. Dr. Kadir Arıcı  
Prof. Dr. Nevzat Güldiken Prof. Dr. Oğuz Karadeniz  
Prof. Dr. Ömer Ekmekçi Prof. Dr. Yusuf Alper  
Doç. Dr. Ergün Yazıcı Doç. Dr. Halis Başel  
Doç. Dr. Handan Kumaş Doç. Dr. Mustafa Öztürk  
Doç. Dr. Saim Ocak Doç. Dr. şebnem Gökçeoğlu Balcı  
Doç. Dr. Yücel Uyanık Yrd. Doç. Dr. Ahmet Utku Erdayı  
Yrd. Doç. Dr. Ali Haydar Soysüren Yrd. Doç. Dr. Bülent Arpat  
Yrd. Doç. Dr. Dilek Eser Yrd. Doç. Dr. Hatice Dayar  
Arş. Gör. Dr. Denizcan Kutlu Dr. Murat Ceyhan  
Dr. Resul Kurt

---

Derginin tüm hakları saklıdır. Dergideki bilimsel çalışmalar 5846 sayılı Kanun hükümlerine tabidir. Derginin tamamı veya bir kısmı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulu'nun izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi veya herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayınlanamaz.

## YAYIN İLKELERİ

1. Bakış Açısı Dergisi, Türkçe ve İngilizce olarak yılda iki defa (Ocak ve Temmuz aylarında) yayınlanan hakemli bir dergidir.
2. Dergide yayınlanmak üzere gönderilen yazıların iş ve sosyal güvenlik hukuku, çalışma ekonomisi, sosyal politika ve iş sağlığı ve güvenliği alanlarında yazılmış olması gerekmektedir.
3. Dergiye gönderilen yazıların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir.
4. Dergiye gönderilen yazılar, çift körleme metodu ile iki farklı hakeme gönderilir. Hakemler tarafından incelenen yazılar, hakem değerlendirme formu doğrultusunda yayın kuruluna iletilir. Hakem değerlendirmesi; "Yayınlanabilir, gerekli düzeltmelerin ardından yayınlanabilir veya yayınlanamaz" şeklinde üç farklı şekilde belirtilebilir. Hakemler arasında görüş ayrılığı olması durumunda ise yazı nihai karar için üçüncü bir hakeme ya da yayın kuruluna sunulur.
5. Yayınlanmak üzere kabul edilen yazılana tüm yayın hakkı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği'ne aittir. Yayınlanan makaleler için yazarlara Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulunca belirlenen miktarda telif ücreti ödenmektedir.

## **EDITORIAL POLICY**

1. Bakış AÇISI Journal is a bilingual peer-reviewed journal which is being published twice a year (January and July) in Turkish and English.
2. The papers that are submitted for publication in the journal has to be written in the scholarly areas of labour and social security law, labour economics, social policy and occupational health and safety.
3. The paper that has been submitted to the journal must be previously unpublished and not sent to any peer-review and editorial process.
4. The papers that are submitted to the journal are sent to two refereed with the double blind peer-review method. The referees will evaluate the paper with and send back to the board of publication within the attachment of the evaluation form. The referee assessment will be in three different ways of "(i) Can be published, (ii) Can be published after the necessary corrections, and (iii) Cannot be published." In case of disagreement between the referees, the editorial board may send the paper to a third referee for the final decision or the final decision will be given by the editorial board.
5. All copyrights of the papers that are being accepted for publication is on behalf of the Social Security Inspectors' Association (Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği). For the published papers the writers will get a royalty fee on the amount that will be defined by the Social Security Inspectors' Association.

## MAKALE YAZIM KURALLARI

1. Makale yazım sırası; özet, anahtar kelimeler (en az dört kelime), abstract, key words, giriş, metin, sonuç ve kaynaklar şeklindedir. Türkçe ve İngilizce özet kısmı en az 100, en çok 250 kelimedenden oluşmalıdır. Ayrıca makaleler, 10.000 kelimeyi geçmeyecek şekilde hazırlanmalıdır.
2. Sayfa düzeninde ölçü; üst boşluk 2,5 cm., sol boşluk 3 cm., alt boşluk 2,5 cm., sağ boşluk 2 cm. şeklinde olmalıdır. Yazı formatı; Times New Roman (12 punto) olmak ve makale başlığı koyu harflerle yazılmalıdır. Yazmada, (.) (,) (;) (?) ve benzeri noktalama işaretlerinden sonra bir karakter boşluk bırakılmalıdır.
3. Makalenin ana başlığı büyük harflerle sayfa ortalanarak yazılmalıdır. Alt başlıkları ile paragraf başlan, sol kenardan 1,25 cm. boşluk bırakılacak şekilde düzenlenmelidir. Sayfa sonundaki alt başlığı en az iki satır yazı izlemeli ya da alt başlık yeni sayfada yer almalıdır. Makale metni 1,5 tam satır aralığıyla yazılmalıdır. Tablo, şekil, grafik ve kısaltmalar ile şekillerin ve tabloların açıklamaları, alıntılar, dipnotlar ve kaynaklar listesinin yazımında ise 1 satır aralığı kullanılmalıdır. Şekil ve tabloların kendine ait bir numarası olmalı ve şekiller ayrı tablolar ayrı numaralandırılmalıdır (Tablo 1., Tablo 2. veya Grafik 1., Grafik 2.).
4. Yazar adı başlığın hemen altında, ortalanmış şekilde ve 12 punto (soyadı harfleri büyük) olacak şekilde yazılmalıdır. Yazarın adının altında 10 punto olarak unvanı belirtilebilir.
5. Tablo, şekil ve grafiklere ilişkin başlıklar 12 punto şeklinde yazılıp, tablo, şekil ve/veya grafiğin üstünde yer almalıdır. Tablo, şekil ve grafiklerde harf büyüklüğü, 8 puntoya kadar düşürülebilir.
6. Makale yazımı sırasında kullanılacak atıf sistemi, metin içi kaynak gösterimidir. Uygulanılacak yöntem (Yazarın Soyadı, Yıl: Sayfa No) sırasına göre yapılmalıdır (Yılmaz, 2007: 14). İki yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, yazar soyadları araştırma «ve» kelimesi konulmalıdır (Dereli ve Yıldız, 2009: 89). İki'den fazla yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, metin içinde ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamına gelen "vd." kısaltması kullanılmalıdır (Gökçe vd., 2014: 235).

7. Makalede yararlanılan kaynaklar, makalenin sonunda yer alan "Kaynaklar" kısmında aşağıda belirtilen şekilde yer almalıdır:

**Kitaplar:**

Sözer, Ali Nazım (2013). Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

**Makaleler:**

Taş, H. Yunus (2012). "Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları ve İşsizlik Sigortası Ödemeleri: Gebze İşkur Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yayın Tarihi: 2012, Cilt: 17, Sayı: 3, 301-320.

**İnternet Dergi:**

Araş, Zeliha ve Altınok, Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 1, 2009, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.01.2016).

## **PAPER SUBMISSION GUIDELINES**

1. The writing order of the papers will be consecutively as the abstract in Turkish, the keywords (at least four keywords) in Turkish, the abstract in English, the keywords in English (only English for English papers), the introduction, the text, the conclusion and bibliography. The Turkish and English abstracts should be at least 100 and up to 250 words. The paper should be prepared as not to exceed 10,000 words maximum.
2. Page layout should be headspace 2.5 cm, 3 cm from the left hand side, 2.5 cm at the lower space and 2 cm from the right hand side. The text format should be, Times New Roman (12 points) and the heading of the article should be written in bold letters. There has to be a single space after the punctuation characters, i.e., (.), (,) (;) and(?).
3. The main heading of the article should be written in capital letters written at the centre of the page. The subtitles and the paragraph beginnings has to be 1.25 cm from the left margin (For papers written in Turkish). The subtitle which is at the end of the page has to be followed at least with two lines of text or the subtitle has to be included in the new page. The paper should be written with 1.5 line spacing within the full text. Tables, figures, graphs and explanations of the graphs and tables, the quotation, the footnotes and the bibliography has to be with 1 line spacing. All the tables and figures has to obtain a unique number and all the tables has to be numbered separately (i.e., Table 1, Table 2 or Graphic 1, Graphic 2).
4. The name of the author (or authors) should be below the main headline, as centred to the page and with 12 points (last name has to be capitalized). The organisation or institution which the author has affiliation might be specified below the name with 10 points.
5. The titles of the tables, figures and graphs can be written as 12 point and specified below the table, figure or graph. The tables, figures and graphics can be reduced up to 8 points in letters.
6. The authors has to use the in-text citation method. The in-text citation method will be as (first the Surname of the author, the publication year: the page number) (i.e., Yılmaz, 2017: 14). When citing a paper or book which has two authors, the term "and"



should be added between the surnames of the authors (i.e., Dereli and Yılmaz, 2009: 89). When citing a paper or book which has more than two authors, in the in-text citation the surname of the first authors should be followed with "et al" term (i.e., Gökçe et al, 2014: 235).

7. The referred papers and books should be located in the Bibliography within the following order, as given in the examples:

**Books:**

Çakır, Sözen (2011). Turkish Social Security, New Press Publications, Istanbul.

**Papers:**

Li, K.X. ve Mi Ng, Jim (2002). "International Maritime Conventions: Seafarers' Safety and Human Rights", Journal of Maritime Law & Commerce, Vol. 33, Issue: 3, July 2002.

**Online journal:**

Aras, Zeliha and Altınok Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Soranları", Ankara Barosu Dergisi, Vol. 67, No. 1, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Accessed at 01/04/2016).

## İÇİNDEKİLER / CONTENTS

### Türkiye'de İşsizlik Sigortasının İşgücü Piyasasına Etkileri

The Effects Of Unemployment Insurance  
To The Labour Market In Turkey

Mustafa KILIÇ ..... 1-30

### Türkiye'de Kanun Yapım Sürecinde Baskı

#### Gruplarının Yeri: İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanunu Örneği

The Function Of Pressure Groups In Law-making Processes In  
Turkey: The Case Of The Occupational Health And Safety Act

Akif Celal KOCAOĞLU..... 31-60

### SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE SİSTEME UYUMUN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÇAPRAZ BİLGİ VE VERİ KONTROLÜ UYGULAMASI

General Overview Of The Social Security System And The  
Application Of Cross-checking Information And Data Control For  
Ensuring Harmony To The System

Hüseyin ERKEÇ ..... 61-84

### SON ON YILDA DOĞU KARADENİZ BÖLÜMÜ'NDE KADINLARIN İŞ GÜCÜNE KATILMA DURUMU VE İŞ GÜCÜNDE KADIN EMEĞİNİN İRDELENMESİ

Within The Last Decade In The Eastern Black Sea Region Women's  
Participation In Labour Force And Examination Of Women's  
Work In Labour Force

Tahsin ÇAYIROĞLU ..... 85-102



# TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİLERİ

**Mustafa KILIÇ**

Sosyal Güvenlik Denetmeni<sup>1</sup>

## ÖZET

İşsizlik, anlamı ve yansımaları açısından olumsuzluk içeren bir kavramdır. İşsizlik sigortası edimleri; işsizliğin birey ve toplum üzerindeki ekonomik ve sosyal etkilerinin ortadan kaldırılabilmesi için yaygın olarak kullanılan sosyal politika araçlarından biridir. İşsizlerin korunması gerektiği hususu hem anayasada hem de uluslararası sözleşmelerde veya tavsiye kararlarında yer almaktadır. Gelişmiş ülkelerde işsizlik sigortası 20. yüzyıl başlarında uygulanmaya başlandığı halde, Türkiye’de 25.08.1999 tarihinde 4447 sayılı Kanun’la yasal zemine kavuşmuştur.

Çalışmanın amacı; işsizlik sigortasının, işgücü piyasasını ne yönde etkilediği konusuna açıklık getirmektir. Çalışmada İŞKUR verileri ve yasal düzenlemeler ışığında değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışma neticesinde Türkiye’de işsizlik sigortasının, işgücü piyasasını düzenleme araçlarından biri olarak kullanılabilmesi bakımından etkin olarak uygulanmadığı ortaya çıkmaktadır. Türkiye işgücü piyasasının yapısal özellikleri dikkate alındığında, işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarının ağır olduğu ve bu durumun çoğu sigortalıyı kapsam dışına ittiği görülmektedir. Sonuç olarak işsizlik sigortasından yararlananların sayısı düşmekte, fon gelirleri ise artmaktadır. Artan fon gelirleri amaç dışı kullanımları artırmakta ve popülist müdahalelerin merkezi haline gelmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** İşsizlik, İşsizlik Sigortası, İşsizlik Sigortası ve İşgücü Piyasası, İŞKUR.

---

<sup>1</sup> Gazi Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Doktora Öğrencisi

## THE EFFECTS OF UNEMPLOYMENT INSURANCE TO THE LABOUR MARKET IN TURKEY

### ABSTRACT

Unemployment is a concept that includes negativeness according to its meaning and the reflections. Unemployment insurance acts are one of the social policy instruments that widely used to remove the economic and social effects of unemployment on individuals and society. The need for protection of the unemployed people is included both in the Constitution and in international agreements or recommendations. Although unemployment insurance in developed countries started to be implemented in the beginning of 20th century, it reached the legal basis with Law No. 4447 in 25.08.1999 in Turkey.

Purpose of the study is to clarify the issue of how unemployment insurance affects the labor market. In the study, evaluations were made in the light of İSKUR data and legal regulations. As a result of the study, it appears that unemployment insurance in Turkey is not applied effectively in terms of being used as one of the labor market regulation tools. When the structural characteristics of the Turkish labor market are taken into account, it is seen that the conditions for entitlement to unemployment benefits are heavy and this situation pushes most insured out of the scope. As a result, the number of beneficiaries of unemployment insurance is decreasing, while fund incomes are increasing. Increased fund revenues increase non-purposeful use and become the center of populist interventions.

**Key Words:** Unemployment, Unemployment Insurance, Labour Market, İŞKUR.

## GİRİŞ

İşsizlik sigortası, pasif istihdam politikalarından bir tanesidir. Dünyada işsizlik sigortası uygulamaları 20. yüzyıl başlarında uygulanmaya başlamış; savaş ve ekonomik kriz gibi dönemler sonrasında işsizliğin artması neticesinde işsizlik sigortası uygulamaları yaygınlaşmıştır. Türkiye’de işsizlik sigortası farklı nedenlerden dolayı geç uygulamaya konulmuştur. Türkiye’de işgücü, farklı sektörlerde parçalı bir yapıda istihdam edildiği için ve kayıt dışı çalışma yaygın olduğu için işsizlik sigortası bütün işçileri kapsama almamıştır. Bu açıdan işsizlik sigortasının pasif istihdam politikası olma özelliği bütün işgücüne uygulanamamıştır. Ancak işsizlik sigortası fonundan yapılan aktif istihdam politikası harcamaları aracılığıyla kapsamda olan veya olmayan bütün işgücünün işsizlik sigortasından dolaylı olarak yararlanması sağlanmıştır. Fondan yapılan harcamalar gün geçtikçe çeşitlenmiş, amacı dışında kullanımlar yaygınlaşmış ve fon, siyasilerin harcama kalemine dönüşmüştür.

İşsizlik sigortası; kendi iradesi dışında işsiz kalan kişilere belirli bir gelir güvencesi sağlamasının yanında kişilerin mesleki eğitim almasını ve yeni bir işe yerleştirilmesini sağlamaktadır. Bu süreçten bireysel fayda sağlandığı gibi toplumsal ve ekonomik yapı da dolaylı olarak olumlu yönde etkilenmektedir. İşsizlik sigortası edimlerinin miktarının yüksek ve ödeme sürecinin uzun olmasının bireyleri çalışmaktan uzaklaştıracağı yönünde görüşler bulunmaktadır. Bu anlamda işsizlik sigortası edimleri işgücü yapısını olumsuz yönde etkilemektedir.

Çalışmanın ana sorusu; işsizlik sigortasına yapılan siyasi müdahalelerin işgücü piyasasını ne yönde etkilediğidir. Bu amaçla; çalışma kapsamında öncelikle işsizlik ve işsizlik sigortasına yönelik kavramsal tanımlamalar yapılmış ve işsizlik sigortasına ilişkin tarihsel süreçten bahsedilmiştir. İkinci olarak; işsizlik sigortasının işgücü piyasasına olumlu ve olumsuz etkilerinin neler olabileceği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Nihayet, son dönemlerde işsizlik sigortası fonu harcamalarının ve hizmetlerinin işgücü piyasasına ne gibi etkileri olduğu tartışılmıştır.

### 1. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

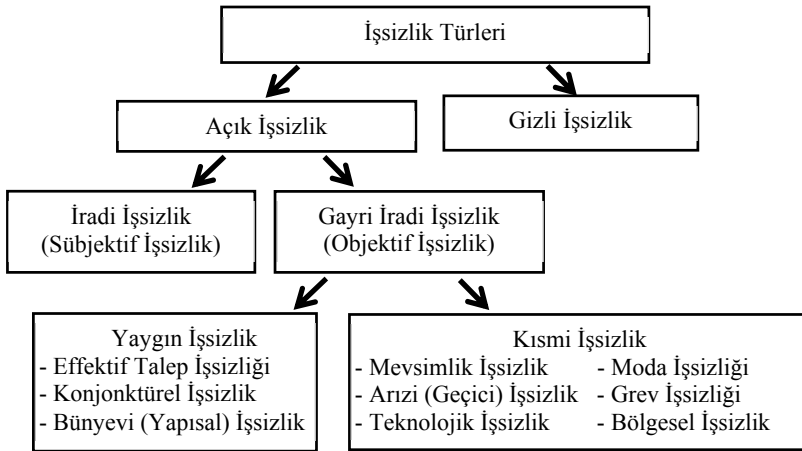
İşsizlik; çalışma gücü ve iradesine sahip olan bireylerin geçimini sağlayabilecek bir ücret düzeyinde iş bulamamaları anlamına gelmektedir. Çalışan işçiler bakımından işsizlik; kendi kusuru ve talebi olmaksızın işveren tarafından işten çıkarılma durumudur. Genel olarak

İşsizlik; işsiz kalan işçinin yeni iş bulamama halidir (Arıcı, 2010: 163). İşsizliğin, ekonomik ve sosyal açıdan bireye ve topluma yansımaları olmaktadır. Bu anlamda işsizlik; bireylerin geçimini sağlayacak geliri elde edememesi ve toplumların hazır insan kaynağından faydalanamaması anlamına gelmektedir. Anlamı itibariyle işsizlik olumsuz bir durumu ifade ettiği için işsizlikle mücadele etmek gerekmektedir (Alper, 2000: 305).

İşsizliğin ortaya çıkması farklı biçimlerde olabilmektedir. Ülkelerin ekonomik yapılarının farklı olması işsizliğin ortaya çıkışını da farklılaştırmıştır (Türkcan, 2007: 6). Örneğin gelişmiş sanayi ülkelerinde ortaya çıkan işsizlik ile tarım ekonomisine dayalı ülkelerdeki işsizliğin ortaya çıkma nedenleri farklı olmaktadır. Bu açıdan işsizliğin ortaya çıkışının tek bir nedene bağlı olmadığı söylenebilir.

İşsizlik, açık ve gizli işsizlik olarak iki ana gruba ayrılmaktadır. Gizli işsizlik istihdamda olduğu halde marjinal verimi düşük veya sıfır olan işsizlerden kaynaklanan işsizlik türüdür. Bu işsizlik türü, ekonomik üretimi olumsuz etkilemektedir (Başterzi, 1996'dan akt. Türkcan, 2007: 16- 17). Diğer bir ifadeyle gizli işsizlik; işçinin, üretime katkısı olmadığı halde çalışıyor gibi gözüküp ücretini alması durumudur. Gizli işsiz, hali hazırda bir ücret geliri elde ettiği için işsizlik sigortası kapsamına girmemektedir. Aynı zamanda gizli işsizden kesilen primler işsizliği finanse etmektedir (Andaç, 2010: 46).

### Şekil 1: İşsizlik Türleri



**Kaynak:** Andaç, Faruk (2010). İşsizlik Sigortası, 2. Baskı, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını, s. 44.

Açık işsizlik; işgücü arzı fazlasından oluşan işsizliktir. İradî veya gayri iradî nedenlerle insanların işsiz kalmasıdır. Açık işsizlik, işsizlik sigortası açısından önem taşımaktadır. İşsizlik sigortası bakımından açık işsizliği; iradî ve gayri iradî işsizlik şeklinde ayırmakta yarar vardır. İradî işsizlik, bireyin kendi iradesi ile çalışma arzusu içinde olmaması halidir. Bu açıdan iradî işsizler, işsizlik sigortası kapsamı içinde yer almamaktadır. Gerçekten işsizlik sigortasından yararlanma şartlarının en önemlisi kendi isteği dışında işsiz kalma şartıdır.

İşsizlik sigortasının alanına giren işsizlik türü gayri iradî işsizliktir. Gayri iradî işsizlik; “çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında (gayri iradî) çalışma olanağı bulamayan kişiler”den oluşmaktadır (Andaç, 2010: 46). Gayri iradî işsizliği ortaya çıkaran nedenler ve bu işsizliğin ne kadar süreceği konusu işsizlik sigortası hesaplamaları için önem arz etmektedir. Bu açıdan gayri iradî işsizlik; yaygın ve kısmi işsizlik olarak sınıflandırılmıştır. Türkiye’de en yaygın olan işsizlik türü yapısal (bünyevi) işsizliktir. Çalışabilecek işgücü fazla olmasına rağmen yeterli yatırımların ve iş sahalarının olmadığı durumlarda yapısal işsizlik ortaya çıkabilmektedir. Diğer yandan yapısal işsizlik, yatırım ve iş imkânları olduğu halde işgücü niteliklerinin açık işlere uymaması durumunda da ortaya çıkabilmektedir. Yapısal işsizliğin en önemli özelliği işgücünün sahip olduğu niteliklerle piyasanın talep ettiği niteliklerin birbiriyle uyuşmamasıdır.

### 1.1. Kavramsal Çerçeve

İşsizlik, doğası gereği ekonomik nitelikli olmakla birlikte, doğurduğu sonuçlar itibarıyla sosyal bir risktir. Bu açıdan işsizlik, sosyal güvenlik sistemleri içinde değerlendirilmektedir (Güzel, 1992: 25). Sosyal güvenlik sistemi mantığı itibarıyla kişilerin gelirlerinin azalması veya giderlerinin aşırı artmasını engellemek için oluşturulmuştur. Bu açıdan işsizlik sigortası da kişilerin gelirlerinin azalması neticesinde devreye giren bir sigorta türü olarak değerlendirilebilir.

İşsiz kalan kişilere asgari bir ekonomik ve sosyal güvence sağlamak için finansmanın nasıl sağlanacağı konusunda primli ve primsiz olmak üzere iki yöntem bulunmaktadır. Prime dayalı işsizlik sigortasından yararlanabilmek için ön koşul, prim ödenmesidir. Prim ödemeleri bireysel veya ortak bir fonda biriktirilerek gerekli koşulları sağlayan sigortalılara fondan işsizlik ödeneği olarak aktarılmaktadır. Primsiz sistemde ise sosyal yardım kapsamında, prim ödeme koşuluna



bağlı olmaksızın işsizlik yardımı sağlanmaktadır. Giderler genel bütçeden karşılanmaktadır. Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin çoğunda prime dayalı işsizlik sigortası sistemi uygulanmaktadır (Güzel ve Okur, 2004: 436; Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 379).

Türkiye’de işsizlik sigortası; “Çalışma arzu, yetenek ve iradesinde olmasına rağmen işini kendi isteği ve kusuru dışında kaybeden çalışanlara uğradıkları gelir kaybını kısmen ve geçici bir süre için telafi amacı güden ve primle desteklenen bir sosyal sigorta kolu” olarak tanımlanmıştır (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 379).

Türkiye’de işsizlik sigortasının yasal dayanağı Anayasa’dır. 1982 Anayasası’nın 2’nci maddesinde; Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal bir devlet olduğu hükmü yer almaktadır. Anayasa’nın 49’uncu maddesi; devlete, işsizleri koruma ve işsizliği önleme görevi vermektedir. 60’ıncı maddede ise, herkesin sosyal güvenlik hakkının olduğu ve devletin bu hakkı sağlaması gerektiği hükmü yer almaktadır.

Ayrıca 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 23’üncü maddesinde herkesin işsizliğe karşı korunması gerektiği yer almaktadır. Söz konusu bildirgenin 25’inci maddesindeki “Herkes işsizlik, ... ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir” hükmü ile işsizlik sigortası veya işsizlik yardımı gibi işsizleri koruyan politikaların uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Bunların yanında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nün de işsizlikle ilgili birden fazla sözleşmesi ve tavsiye kararı bulunmaktadır. 1934 tarih ve 44 sayılı İşsizlik Yardımı Tavsiyesi, 1944 tarih ve 67 sayılı Gelir Güvenlik Tavsiyesi ve 1988 tarih ve 168 sayılı Sözleşmesi’nde işsizlerin korunması ile ilgili hükümler yer almaktadır. ILO’nun 1952 tarih 102 sayılı sözleşmesi işsizliği; 9 temel sosyal riskten biri olarak saymıştır. Tavsiye ve sözleşme kararları ile kimlerin işsizliğe karşı korunacağı, nasıl ve ne kadar süre korunacağı hakkında asgari normlar belirlenmiştir (Güzel, 1992: 31; Törüner, 1992: 9)

## 1.2. İşsizlik Sigortasının Tarihsel Gelişimi

Dünyada işsizlik sigortası, prim sistemine dayalı olarak 1911 yılında İngiltere’de kurulmuştur (Arıcı, 2010: 170). 19. yüzyıl sonu 20. yüzyıl başlarında devletlerin çalışma hayatına yönelik sosyal politika uygulamaları artmaya başlamıştır. Bu dönemden önce işsiz kalan bireylerin geçim ihtiyaçları aile veya akraba ilişkileri içinde karşılanıyordu. İşveren yardımları ve yerel yönetimlerin karşılıksız işsizlik yardımı uygulamaları görülmektedir. Formel anlamda işsizlik sigortası kurulmadan önce sendikalar da isteğe bağlı olarak işsizlik

sigortası sistemi uygulamıştır. 20. yüzyılda işsizlik sigortası, sendika sandıklarından doğmuştur. İsteğe bağlı olarak işçiler sendikaya belirli miktarda katkı sağlamışlar ve işsiz kalmaları neticesinde sendika tarafından kendilerine işsizlik ödemesi yapılmıştır. Sendikalar tarafından uygulanan işsizlik ödemesi Belçika, Fransa, Almanya, İngiltere, Norveç, İsveç, İsviçre ve ABD’de görülmüştür. Sendikalar, işçilerin işsiz kalması durumunda emeklerini hemen arz etmelerinin önüne geçmiş ve onlara daha iyi işte çalışabilmeleri için bekleme olanağı sağlamıştır. Bu durumda sendikalar, ücretlerin düşmesini de engellemiştir (Törüner, 1992: 8; Türkcan, 2007: 107).

Kitle üretimin artması üretim biçimlerini artırmış, bağımlı çalışan sayısı giderek artmıştır. Doğal olarak işsiz sayısı da görünür hale gelmiştir. Aile, akraba veya diğer sosyal gruplar, sayıca artan işsiz bireylere yardım edemez konuma düşmüş ve toplum tarafından işsizlere yardım edilmesi zorunluluğu doğmuştur. 1929 krizinden sonra işsiz sayısı artmış ve işsizliğe bağlı olarak çok sayıda kişi yoksullaşmıştır. Bu kişilere gelir desteği sağlamak için işsizlik sigortası programlarının uygulanması yaygınlaşmıştır (Törüner, 1992: 8).

1970’ler sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik krizler farklı biçimde kendisini göstermiştir. Krizlerin etkisiyle işsizlik de artmıştır. İşsizlik, mücadele edilmesi gereken bir “toplumsal hastalık” ve “çağın vebası” olarak algılanmıştır. Özellikle Türkiye’de 2001 krizinin etkisiyle işsizlik oranları artmıştır. 2000’li yılların başlarında resmi rakamlarla %13,8 olarak belirtilen işsizlik oranlarının gerçekte %25’i bulunduğu ifade edilmektedir (Güzel ve Okur, 2004: 435).

Türkiye’de işsizlik sigortası uygulaması yakın tarihe dayanmakla birlikte iş ve işçi bulma faaliyetini sürdüren bir yasal düzenleme 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu’na dayanmaktadır. Söz konusu Kanun’un dördüncü faslı (63- 71 maddeleri arası), iş ve işçi bulma faaliyetlerini düzenlemiştir. Kanuna göre iş bulma faaliyetleri artık bir kamu kurumu tarafından yürütülecektir. Kanunun 64’üncü maddesi İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun görevlerini tanımlamıştır. 1946 yılında 4837 sayılı Kanunla “İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Bu Kurum’un 2003 yılında 4904 sayılı Kanun’la ismi değiştirilerek Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) adını almıştır (Kumaş, 2010: 138-139).

İŞKUR’un kuruluş kanunu olan 4904 sayılı Kanun’da Kurum’un genel faaliyetleri düzenlenmiştir. İŞKUR’un, (1) işgücü piyasasını bilgilendirme faaliyetleri, (2) aktif işgücü programları, (3) istihdam hizmetleri ve (4) pasif işgücü programları olmak üzere dört

ana faaliyeti bulunmaktadır. Pasif işgücü programları; işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve iş kaybı tazminatı olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır (Kumaş, 2010: 141). Pasif işgücü uygulamalarının içinde en fazla bütçeye sahip program işsizlik sigortasıdır. Diğer programlara göre işsizlik sigortasının uygulama alanı geniştir ve daha fazla kişiyi kapsamaktadır.

Türkiye’de işsizlik sigortasının kurulması yönündeki çabalar ise ilk olarak 1959 yılında ILO uzamanı P. Booth tarafından hazırlanan raporla başlamıştır (Özaydın, 1999: 297). Bu tarihten sonra beş yıllık kalkınma planlarında yer alan işsizlik sigortasının kurulması hep sekteye uğramıştır. ABD tarafından teknik yardımlar çerçevesinde 1960’lı yıllarda yabancı uzmanların raporlar hazırladığı da görülmektedir. Bu raporlara istinaden 1968 yılında yasa tasarısı hazırlanmış olsa da bu tasarı geri çekilmiştir. Daha sonra OECD yardımları neticesinde uzman raporları hazırlanmış ve 1980 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yeni bir işsizlik sigortası tasarısı hazırlanmış ve bu tasarıdan da sonuç alınamamıştır. Bakanlık 1993 yılında tekrar bir tasarı oluşturmuş ve tasarıyı halk ile paylaşmış; ancak bundan da sonuç alınamamıştır. Zorlu ve sorunlu bir süreçten sonra işsizlik sigortası, 25.08.1999 tarihinde 4447 sayılı Kanun’la yasal zemine kavuşmuştur (Güzel ve Okur, 2004: 436; Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 384).

İşsizlik sigortasının kurulmasındaki zorlu sürecin arkasındaki nedenler şu şekilde ifade edilmektedir:

- Sosyal sigortalar primlerinin yüksek olarak algılanması ve işsizlik sigortası primi ile yükün daha da artacağı endişesi,
- İşsizlikle ilgili istatistiklerin eksik olmasından dolayı o dönemdeki istatistiklere göre fon hesaplaması yapmak, hata payını artıracığı endişesi,
- İşsizlik oranlarının yüksek, vasıflı işgücünün düşük ve yapısal işsizliğin yüksek olması,
- Tasarruf oranlarının düşük olması, finansmanda zorlukların yaşanacağı ve bütçe açıklarının her yıl kronik biçimde sürmesi,
- İşsizlik sigortasının aktüeryal dengesinin sağlanması ve idari teşkilatlanmanın zor olması,
- İş güvencesinin işgücü piyasasında olmayışından dolayı kuralsız biçimde işten çıkarmaların artması neticesinde kurulacak fonun kısa sürede tükeneceği endişesi (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 384),
- Kıdem tazminatının yıllardır işsizlik sigortasının gereklerini yerine getirdiği inancı,

- Diğer fon ve sigorta kollarında ve finansmanında yaşanan olumsuzluklar ve sosyal sigortaların giderek açık vermesi, işsizlik sigortasının kurulmasını güçleştirmektedir (Özaydın, 1999: 297).

İşsizlik sigortasının Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde geç kurulmasının bir nedeni de istihdam yapısının tam olarak formel biçimde bir sektörde yoğunlaşmamasıdır. İşsizlik sigortasını ilk uygulayan ülkelere baktığımız zaman, üretim biçimi ağırlıklı olarak sanayi sektöründe yoğunlaşmıştır ve formel olarak çalışan nüfus yoğunluğu yüksektir. Türkiye’nin işgücü yapısı ise tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinde parçalı bir görünüm arz etmektedir (Törüner, 1992: 9). Ayrıca kayıt altına alınamayan çok fazla üretim alanı bulunmaktadır ve kayıt dışı çalışma oldukça yüksektir. İşsizlik sigortası prime dayalı bir sistem olduğu için işgücü yapısında bahsedilen sorunların olması, prim toplanmasını zora sokmaktadır.

İşsizlik sigortası, işsizliğin düşük olduğu ülkelerde daha kolay uygulanmaktadır. Türkiye gibi yapısal işsizliğin yüksek olduğu ülkelerde işsizlik sigortasının uygulanması zor olmaktadır. İstihdam olanaklarının sınırlı olduğu ülkelerde işsiz sayısının artmasının, fondaki kaynakların erimesine neden olacağı ifade edilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 383). Ancak bu bakış açısı, yapısal işsizliğin yüksek olduğu ülkelerde işsizlik sigortasının uygulanamayacağı anlamına gelmemektedir. İşsizlik sigortasının bu durumlarda uygulanması şüphesiz olumlu sonuçlar da ortaya çıkaracaktır. Kıyaslandığı zaman toplumsal hayatta ve ekonomide etkinliği biraz daha düşük olacaktır. Nasıl ki iş kazası, hastalık veya yaşlı nüfusun arttığı durumlarda sosyal güvenlik sisteminin uygulanmasından vazgeçilmiyorsa; işsizliğin yüksek olduğu durumlarda da işsizlik sigortasının uygulanmasından vazgeçilmemesi gerektiği söylenebilir.

### **1.3. İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları**

İşsizlik sigortasının kapsamına giren sigortalılar, 4447 sayılı Kanununun 46’ncı maddesinde sayılmıştır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun geçici 20’nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar, zorunlu olarak işsizlik sigortası kapsamındadır.

Diğer yandan isteme durumuna göre de işsizlik sigortası kapsamına girenler bulunmaktadır. 4857 sayılı Kanun’a göre kısmi

sürelî iş sözleşmesi ile çalışan sigortalılar ile ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca belirlenecek alanlarda kısmî süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişiler de isterlerse işsizlik sigortasının kapsamına girebileceklerdir (İŞKUR, İşsizlik Sigortası).

Türkiye'de çalışma hayatında her işçinin işsizlik sigortası hakkından eşit olarak yararlanamadığı görülmektedir. Yasal düzenlemelerin bazı işçileri kapsam dışında tutması<sup>2</sup>, bazı işçileri isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası kapsamına alması bakımından işgücü piyasasındaki bu hak unsurunun her işçiye eşit biçimde sunulmadığını göstermektedir.

Türk sosyal güvenlik sistemi çalışanlar üzerine kurulmuştur. Bu sistem bütün vatandaşları kapsamamaktadır. Bütün vatandaşların yanında bütün işçilerin de sosyal güvenlik sistemi içinde çalıştıkları söylenemez. Bütün bunların yanında iş hayatındaki diğer hakların sosyal güvenlik sistemiyle bağdaştırıldığı bir durumda, işçilerin sosyal güvenliğinin yanında diğer sosyal haklardan da yararlanamadığı görülmektedir. İşçilerin sosyal güvenliği hak edecek şekilde çalışmaları; fakat sosyal güvenlik haklarının yasal düzenlemelerle ellerinden alınması (sigortalı sayılmayanlar gibi) sadece sosyal güvenlik kanunlarının sunmuş olduğu edimleri değil, çalışma hayatını ilgilendiren diğer kanunların sunmuş olduğu işsizlik ödeneği gibi edimleri de etkilemektedir. Sosyal güvenlik sistemine kaydı olmayan bir işçinin; işsizlik ödeneğinden yararlanması söz konusu değildir (Kılıç, 2016: 15-16).

İşsizlik sigortası kapsamına girmek bazı şartları beraberinde getirdiği gibi işsizlik sigortası kapsamına girdiğimiz halde işsizlik ödeneğine hak etmek için de belirli şartları sağlamak gerekmektedir. İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için:

- Kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmak,
- Hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak,
- Son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,
- Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvurmak,

---

<sup>2</sup> 4447 sayılı Kanununun 46'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasında yer alan sigortalılar kapsam dışındadır.

şartlarının hepsini birlikte sağlamak gerekmektedir (İŞKUR, İşsizlik Sigortası). Neo-liberal politikaların uygulandığı, esnek üretim biçimlerinin yaygınlaştığı, işgücü devrinin gün geçtikçe arttığı bir çalışma hayatında bütün bu şartları birlikte sağlamak; Türkiye işgücü piyasasında işsizlik sigortasını hak etmeyi zora sokmaktadır. Bu şartların günümüz çalışma hayatı koşullarına göre düzenlenmesinin, işsizlik sigortasının işgücü piyasası üzerindeki olumlu etkilerini artıracığı belirtilmelidir.

## 2. İŞSİZLİK SİGORTASININ İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİLERİ

İşsizlik sigortası, işgücü piyasasını düzenleme araçlarından biri olarak uygulamadaki yansımaları farklı olabilmektedir. Bu açıdan işsizlik sigortası primlerinin ne düzeyde olacağını belirlemek işsizlik sigortası yansımalarının yönünü belirleyebilecektir. İşsizlik sigortası primleri arttığı zaman işçi ve işverenin tutumları değişebilmektedir. İşçilerin ücretlerinden işsizlik priminin kesilmesi işçilerin çalışma tutumlarını iki farklı biçimde etkilemektedir. Ücretinden işsizlik sigortası primi kesilen bir kişi ikame etkisi ile çalışmamayı tercih edebilecek ya da gelir etkisi ile daha fazla çalışma gayreti içinde olabilecektir. İkame etkisinde işçi, çalışmamayı tercih ettiği için işsizlik sigortası primi işsizliği artırıcı bir etkiye sahip olmaktadır. Bu durumda birey kendi isteği ile çalışmamayı tercih ettiği için işsizlik sigortasından da yararlanamayacaktır. Sonuç olarak işsizlik sigortası primlerinin makul düzeyde olması olumlu etkileri artıracaktır.

Diğer yandan işveren tarafından ödenen işsizlik primlerinin artması neticesinde işveren emek talebini düşürebilecektir. Emek yerine sermaye yoğun teknolojik üretimi ikame edebilir. Ekonomik yapıda işgücü talep esnekliği varsa işsizlik sigortası primleri istihdamı olumsuz biçimde etkileyecektir. İkame esnekliğinin 1’den büyük olduğu durumlarda emek talebi düşecektir. Türkiye’de işgücü ile sermaye arasındaki ikame esnekliği 1’den küçük olduğu için işveren maliyetlerinin artması neticesinde emek talebi aynı oranda azalmayacaktır (Törüner, 1992: 13; Özaydın, 1999: 303).

Yukarıda sayılan nedenlerden dolayı işsizlik sigortasının, işgücü piyasası üzerinde olumlu etkileri olabileceği gibi olumsuz etkileri de olabilir. Bu etkiler aşağıda incelenmektedir.

## 2.1. Olumlu Etkileri

İşsizlik sigortasının asli amacı işsiz kalan işçiye gelir güvencesi sağlamaktadır. Gelir güvencesi sağlamanın yanında işçiye işe girme sürecinde pazarlık gücü de kazandırmaktadır. Ücret gelirinden başka geliri olmayan işçi, işsiz kaldığı zaman, işsizlik sigortası gibi güvence sağlayan bir mekanizmanın yokluğunda hemen işgücü piyasasına girmek isteyecektir. Bu durumda işverenin düşük ücret teklifiyle karşılaşan işçi çalışmak zorunda kalacaktır. Ancak işsizlik sigortasından yararlanan işçi, kendisine teklif edilen düşük ücreti kabul etmek istemeyecek ve kendi vafına uygun bir ücret düzeyinde çalışmak isteyebilecektir (Özaydın, 1999: 303; Türkcan, 2007: 107). İşsizlik sigortası ödemeleri, kısa dönemde boş kalma ve iş arama süresini uzatarak işsiz kalma süresini artırmakta ve işsizlik oranlarının artmasına neden olabilmektedir. Diğer yandan işsizlik ödeneği süresince bireyin arzu ettiği işe ulaşması da sağlanabilir. Arzu edilen işte çalışmak; üretimde verimliliği artırmaktadır. Ücret düzeyinin artması gibi olumlu neticeler de ortaya çıkabilmektedir. Diğer yandan işgücü devir hızı da uzun dönemde düşmüş olacaktır (Törüner, 1992: 12).

İşsizlik neticesinde bireylerin satın alma gücü azalmaktadır. Neticede birey tüketim yapmadığı veya tüketimini kısıttığı zaman ülkenin üretim ve tüketim kapasitesi de düşecektir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 378). Kriz dönemlerinde işletme ürünlerine yeterli talep olmadığı zaman üretimi düşüren işletmeler, maliyetleri de düşürme yoluna gidecektir. Bu yüzden işletmelerin işten çıkarma oranları artacaktır. İşsizlik ödeneğinin sağlanmasıyla az da olsa talep yaratılmaktadır. Bu yolla piyasada daha fazla işçinin işten çıkarılmasının önüne geçilmektedir.

Günümüzde işsizlik sigortasının sigortalıya maddi edim sağlamasının yanında beşeri sermayeye de katkısı bulunmaktadır. Kuşkusuz işsizlik sigortasının kuruluş amacı ilk dönemlerde işsiz kalan işçilere maddi edim sunmaktır. Sonraki dönemlerde işsizlik ödeneği alan sigortalıların eğitilerek mesleki becerilerinin artırılması da işsizlik sigortasının amaçları haline gelmiştir. Bu amaçla işsizlik sigortası kapsamındaki meslek edindirme kursları sigortalının belirli bir meslekte uzmanlaşmasına katkıda bulunabilmektedir. İşgücünün niteliklerinin artırılması, bireyin ve ülkenin ekonomik- sosyal gücüne katkı sağlamaktadır.

Uzun yıllardır istihdamda olan işgücünün günün gereklerine göre eğitilmesi, işgücünün dinamikliğini artırabilmektedir. En son okul yıllarında eğitim almış işgücünün, işsizlik sigortasıyla sağlanan mesleki

eğitimle birlikte eğitilmesi, vasıflı işgücünün artmasına katkı sağlayacaktır. Bu amaçla; nitelikli işgücü talebinin kısa sürede nitelikli emek arzı tarafından karşılanabileceği ifade edilmektedir (Uyanık, 2000: 5).

İşsizlik sigortası, istihdama katılımı arttırmakta ve kayıt dışı istihdamın önlenmesine yardımcı olmaktadır. Bilinçli bir işçi, işsizlik sigortasının kendisi için önemli olduğunu farkındadır. Farkındalık arttıkça istihdama katılım artmakta ve kayıt dışı çalışma azalmaktadır (Özaydın, 1999: 301). İşsizlik ödeneğinin dışında işsizlik sigortası fonundan ücret garanti fonu ve kısa çalışma ödeneği ödemeleri de yapılmaktadır. Bu gibi işgücünü destekleyen ödemelerin yapılması, kişilerin işgücü piyasasından kopmasına engel olmaktadır.

Diğer yandan işsizlik ödeneği, toplumsal dayanışmayı da sağlamaktadır. Türkiye'deki işsizlik sigortası fonu, bireysel bir fon değildir. Bireysel bir fon olsaydı, kişinin ödenen prim kadar işsizlik ödeneğine hak kazanması beklenirdi. Türkiye işsizlik sigortası fonu; işçi, işveren ve devletin ödemiş olduğu katkılardan meydana gelmektedir. Ortak fonda biriken bu varlıklar, işsiz kalan bireylere ödenmektedir. Bu açıdan bakılacak olursa işsizlik sigortasının, toplumsal dayanışmayı artıran bir yönü bulunmaktadır. Ödenen işsizlik sigortası primleri, zaman ve kişiler bakımından farklı zamanlarda ve farklı kişilere gelir güvencesi sunmaktadır. Bu açıdan işsizlik sigortasının, kuşaklar arası ve kuşaklar içi dayanışmayı artırdığı söylenebilir.

İşsizlik ödeneğinin gelirin adil dağılımına yardımcı olduğu belirtilmektedir. İşsiz kalmış bireylerin toplumsal ihtiyaçlarının karşılanması adına işçiye ödenen işsizlik ödeneği, asgari bir gelir sunması yönüyle, gelir dağılımının adil biçimde sağlanmasına olanak tanımaktadır. İşsizlik sigortası fonuna katkı sağlayan işverenler, çalışan işçiler ve devlet; işsiz kalan bir bireye nazaran görece yüksek gelirli kesim olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan bakıldığı zaman görece yüksek gelirli kesimden düşük gelirli işsiz bireylere gelir aktarıldığı görülmektedir (Özaydın, 1999: 304).

İşsizlik sigortasının bir diğer özelliği ekonomide otomatik dengeleyici konumda olmasıdır. Ekonomik genişleme dönemlerinde katılımcılardan kesilen primler, ekonomik daralma dönemlerinde işsiz kalan kişilere aktarılmaktadır. Ekonomik genişleme dönemlerinde aşırı talep artışını engelleyen işsizlik sigortası, enflasyonun artmasını engellemektedir. İşsizlik sigortası, ekonomik daralma dönemlerinde işsiz sayısının artması neticesinde; toplam talepte meydana gelecek düşüşü telafi etmekte ve ekonomik açıdan deflasyonun yükselmesini



engellemektedir. İşsizlik sigortasının ekonomide otomatik dengeleyici rolünde olabilmesi; sigorta kapsamındaki kişi sayısının fazla olmasına, işsizlik ödeneği miktarının ücret içindeki payının yüksek olmasına ve işsizlik ödeneğinden yararlanma koşullarının kolay olmasına bağlıdır. Aksi takdirde işsizlik sigortası ödemelerinin ekonomik gelişmelere veya krizlere olan tepkileri azalacaktır (Törüner, 1992: 18).

Diğer yandan işsizlik neticesinde gelir yoksulluğuna düşen bireyler daha az tüketeceği için işletmeler mali dengesini korumak adına satış fiyatlarını artırma yoluna gidebilmektedir. Bu durum enflasyona neden olmaktadır. Bu açıdan işsizlik sigortasının talep yaratması, fiyatların dengede kalmasını sağlamaktadır (Türkcan, 2007: 149).

İşsizlik sigortasının siyasete de etkisi olmaktadır. Toplum genelinde yaygın olan açık işsizlik, devletin ekonomik yapısına zarar verebileceği gibi siyasetin de gidişatını değiştirebilmektedir. İşsiz sayısının artması, devletin daha az vergi toplamasına neden olmaktadır. Vergi gelirinin az olması devletin mali dengesini de etkilemektedir. Mali gelir sağlayamayan devletin yatırımları ve hizmetleri de azalmaktadır. Hükümet tarafından kontrol edilemeyen mali dengeler, siyasal iktidarın değişimine neden olabilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 378; Türkcan, 2007:150). Bu açıdan işsizlik sigortası, ekonominin temellerini ayakta tutan bir pasif istihdam politikasıdır (Türkcan, 2007:150).

İşsizlik sigortası ve sosyal güvenlik sisteminin sorunsuz olarak uygulandığı ülkeler, uluslararası yatırımların merkezi haline gelebilmektedir. Uluslararası alanda yatırım yapacak ülkeler, yatırım yaparken istihdam açısından sorunları olmayan ülkelere yatırım yapmaktadır. Pasif istihdam politikalarının uygulandığı ülkede hem talep yanlı hem de arz yanlı sorunlar asgari seviyeye çekilebileceği için bu ülkeler, yabancı ülkelerin yatırım yaptığı ülke konumuna gelmektedir. Yatırımın artması, istihdamın artmasını sağlayacaktır. Bir ülkede işsizlik sigortası gibi sosyal koruma politikalarının uygulanıyor olması; uluslararası ticaret anlaşmalarında, siyasi ve sosyal anlaşmalarda o ülkenin imajını olumlu yönde etkilemektedir.

İşsizlik sigortası ödeneği, mikro anlamda birey için, makro anlamda ise toplum ve ekonomi için pozitif dışsallık yaratmaktadır. İşsizlik sigortası ödemeleri, maddi imkân sağlamanın yanında toplumda oluşabilecek sorunları da önlemektedir (Özaydın, 1999: 298; Güzel ve Okur, 2004: 434). İşsizlik, ülke ekonomisi ve üretim kapasitesinde olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabildiği gibi toplumsal sorunları da beraberinde getirmektedir. Aile içi huzursuzluklar, kişinin kendine

güven kaybı, yaşam standardının düşmesi, yoksulluk, psikolojik bunalıma girme, sosyal dışlanma gibi sosyal problemler de işsizliğin sonucunda ortaya çıkabilmektedir. Kişinin çalışma becerisi ve çalışma pratiği de kaybolmaktadır (Alper, 2000: 305; Güzel ve Okur, 2004: 434; Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 377-378). Kişi davranışlarında bozulma, alkol ve bağımlılık yapıcı diğer maddelerin kullanımı gibi davranışlar ortaya çıkabilmektedir (Türkcan, 2007: 112). Diğer yandan işsizlik, bireyleri suç işlemeye teşvik edebilmektedir. İstatistiki çalışmalarda işsizliğin, suç oranını pozitif yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır (Cömertler ve Kar, 2007: 10). İşsizlikten kaynaklanabilecek bütün bu olumsuz durumları önlemek adına işsizlik sigortasının bütün çalışanlar için zorunlu olması gerektiği söylenebilir.

## 2.2. Olumsuz Etkileri

Neo-klasik iktisatçılar, işsizlik sigortasının işgücünün çalışma gayretini azalttığını savunmaktadır. İşsizlik ödeneği boş zamanın fırsat maliyetini azaltmakta ve boş zaman tercihini artırmaktadır. Bu görüşe göre işsizlik sigortası işgücü piyasasındaki şeffaflığı ortadan kaldırmakta ve emek arz ve talebinin doğal dengesine müdahale etmektedir. İşsizlik ödeneği klasik iktisatçılar tarafından reddedilmektedir (Törüner, 1992: 11).

İşsizlik sigortası ödeneği neticesinde cömert ödenekler, işsizlik ödeneğinden yararlanma isteğini artırabilmektedir. Sonucunda ise örtülü işsizliğin açık işsizliğe dönüşmesine neden olabilmektedir. Bu açıdan işsizlik ödeneğinin çok yüksek miktarda olması veya uzun olması, istenen bir durum değildir (Törüner, 1992: 55).

İşsizlik sigortasının ödenme süresinin uzun olması ve ödenecek miktarın yüksek olması işsizlik süresini uzatabilmektedir. Diğer yandan işçileri tembelliğe itebileceği endişesi bulunmaktadır (Özaydın, 1999: 301; Toker, 2002: 91). İşsizlik sigortası ödeneğinin yüksek oranlarda olmasının, işsizlik süresini uzattığı konusunda ABD, İngiltere İspanya'da ampirik çalışmalar mevcuttur (Türkcan, 2007:114). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işsizlik ödeneği gibi edimleri hak edebilmek zor olduğu için, hak ettikten sonra da bu gibi edimlerin kesilmesi pek arzu edilen bir durum değildir. Çünkü işsizlik ödeneği, bireylere belirli gelir sağlamanın yanında bireylere ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere genel sağlık sigortasından yararlanma hakkı sağlamaktadır. Bu yüzden işçiler iş aramakta biraz isteksiz davranabilmektedir. Diğer yandan söz konusu ödeneğin miktarı ve süresi de arttıkça bireyler bu geliri kaybetmek istememektedir. Bu durumda işsizlik ödeneği hakkını sonuna kadar kullanma arzusu içinde olan bireyler kayıt dışı çalışmayı veya diğer bir geliri (faiz, tarımsal

gelir, kira) varsa bununla geçinmeyi tercih edebilmektedir. Bu tutumun zamanla işçiler arasında bir toplumsal davranışa dönüşme tehlikesi bulunduğu belirtilmelidir.

İşçiler, işsizlik ödeneği almak için, işverenler de sigorta primi maliyetinden kurtulmak için aralarında anlaşarak işyerinde kayıt dışı çalışmanın yaygınlaşmasına neden olabilirler. İşçiler, kendi işe girişlerinin SGK'ya bildirilmemesini isteyebilmektedir. Bu durumda işçiler hem işyerinden ücret almaya hem de İşsizlik Sigortası Fonu'ndan işsizlik ödeneği almaya devam etmektedir. İşçi işsizlik ödeneği alırken, işveren de Kuruma prim ödememektedir. İşveren ve işçi “kazan-kazan politikası” uygulamaktadır. Bu gibi durumlarda SGK hem prim tahsil edememekte, hem de İşsizlik Sigortası Fonu'ndan haksız yere işsizlik ödeneği ödenmektedir (Kılıç, 2014; akt. Kılıç, 2016: 74). Bu gibi durumların tespit edilmesi ancak şikâyet yoluyla ortaya çıkabilmektedir (Türkcan, 2007:152). İşyeri denetimlerinde işsizlik sigortası alıp kayıt dışı çalışanlara da rastlanmaktadır. Denetimler neticesinde tespit edilen usulsüzlüklerin, toplam usulsüzlük içindeki payının düşük olduğu düşünülmektedir. Bu açıdan işsizlik sigortasının suiistimalini engelleyecek biçimde toplumsal bilincin artırılması daha yararlı olacaktır.

İşsizlik sigortası, istihdamda olan ve istihdama hiç katılmamış işçiler arasında eşitsiz durum ortaya çıkardığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. İşsizlik sigortası, istihdama bir şekilde katılmış işçilere uygulanan bir edimdir. İşe yerleştirmede de işsizlik sigortasından yararlanan işçiler öncelikli durumdadır. Bu zamana kadar hiçbir şekilde sosyal güvenlik kaydı olmamış veya istihdama yeni katılacak gençler, işe yerleştirmede işsizlik sigortasından yararlananlara göre güç duruma düşmektedir (Şakar, 1999; akt. Türkcan, 2007: 120). İstihdama hiç katılmamış kişilere ise sosyal güvenlik kapsamında “işsizlik yardımı” sunulmaktadır. Bu yardım, sosyal yardım veya sosyal hizmet sistemi içinde sunulmaktadır. İşsizlik yardımı Türkiye’de uygulanmadığı için bu kesimde yer alan bireylerin istihdama katılma şartları biraz daha zor olabilmektedir. Bu durum işgücü piyasası içinde ve toplumda sosyal adaletsizlik yaratmaktadır (Arıcı, 2010: 164). Türkiye’de işsizlik yardımı doğrudan uygulanmasa da işsizlik sigortası fonu harcamaları üzerinden dolaylı olarak bu yardımın uygulandığı söylenebilir. Örneğin, istihdam teşviklerinde veya işbaşı eğitimlerinde, işsizlik sigortası fonundan bütün işsizlere dolaylı olarak harcama yapıldığı görülmektedir.

Diğer yandan Türkiye’de işsizlik sigortasına hak kazanabilme şartlarının Türkiye işgücü piyasası ve ekonomik yapıya göre ağır olması işsiz bireylerin kapsam dışında kalmasına neden olmaktadır. Şartların

ağır olmasından dolayı işçilerin birçoğunun işsizlik sigortasından yararlanamadığı görülmektedir (Kılıç, 2016: 16). Tablo 1’de yer alan nicel veriler bu durumu kanıtlar niteliktedir.

**Tablo 1: İşsizlik Sigortası Başvurusu ve Hak Eden Sayıları**

Yıl	İşsizlik Sigortasına Başvuru Sayısı	İşsizlik Sigortasını Hak Eden Sayısı*
2013	732.409	422.334
2014	900.910	501.636
2015	1.086.293	589.888
* İşsizlik Sigortasını Hak Eden Sayısı: İşsizlik Ödeneği Kesilen+ İşsizlik Ödeneği Biten+ Ödemesi Devam Eden		
*Hak Eden Sayısı: İşsizlik sigortası, kısa çalışma, ücret garanti fonu ve iş kaybı tazminatı hizmetlerinden yararlananları ifade etmektedir.		

**Kaynak:** Türkiye İş Kurumu. Yıllık İstatistik Bültenleri. Web: <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 26 Aralık 2016).

Tablo 1’e göre işsizlik sigortasına başvuru yapan işçilerin yaklaşık olarak yarısının bu haktan yararlanabilmesi dikkat çekmektedir. Kendi isteği dışında işten ayrılan işçilerin içerisinde, işsizlik sigortasından yararlanabilecek olanların oranının daha fazla olması muhtemeldir. İşçiler her ne kadar kendi istekleri dışındaki nedenlerden dolayı işten ayrılmış olsalar da gereken sigortalılık süresini sağlama ve işsizlik sigortası şartları konusundaki bilgi eksiklikleri nedeniyle bu haktan yararlanamamaktadır. İşsizlik sigortasını hak edecek biçimde işten ayrılan kişiler 30 gün içinde işsizlik ödeneğine başvurmak zorundadır. Zamanında başvuru yapamama gibi nedenlerden dolayı da işsizlik ödeneğinden eksik biçimde yararlanma söz konusudur (Kılıç, 2016: 16-17).

İşgücü devir oranlarının artması da işsizlik sigortasını hak edebilmeyi etkilemektedir. Günümüz istihdam yapısı kısa süreli ve esnek çalışma biçimlerine dayanmaktadır. TÜİK verilerine göre işten ayrılma nedenleri arasında “geçici işti, bitti” biçiminde işten ayrılmanın en yüksek seviyede olması dikkat çekmektedir. 2009 yılında bu nedenle işten ayrılma, toplam işten ayrılma sebepleri içinde % 19,7 iken; 2014 yılında % 30,2’lik paya sahiptir (Yavuz, 2016: 33). İş sözleşmelerinin kısa sürmesi, işsizlik ödeneğindeki süre şartlarının sağlanmasını zora sokmaktadır. İşten çıkmadan önce sürekli olarak 120 gün çalışmış olmak, son 3 yıl içinde 600 gün prim ödemek gibi işsizlik ödeneği şartlarının sağlanması zorlaşmaktadır. Aksi düşünülecek olursa; işçiler, işsizlik ödeneğini hak edebilmek için belirtilen süre şartını sağlamak

adına işte kalabilmektedir. Bu durumda işte kalma süresi artmaktadır. Hatta bu süre içinde işe alışma ve işte uzmanlaşma da ortaya çıkabilmekte; işte kalma, sürekli hale gelebilmektedir. Diğer yandan işsizlik sigortası şartlarının ağır olması fonda biriken varlıkların kısa sürede tüketilmesini de engellemektedir.

İşçilerin işsizlik sigortasından yararlanabilme şartlarından biri; işçinin kendi istek ve kusuru dışında işten ayrılmış olmasıdır. Türkiye’de işsizlik ödeneği şartları sağlanmış olsa da işçiler uygulamada farklı sorunlarla karşılaşabilmektedir. İşverenler, kıdem ve ihbar tazminatı gibi yükümlülüklerden kaçınmak için iş sözleşmesinin sona erme nedenini istifa veya işçinin ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı davrandığı şeklinde göstermektedir. Bu durumun sonucu olarak işçinin kıdem veya ihbar tazminatı hakkı engellendiği gibi işsizlik ödeneğini hak etmesi de engellenmektedir (Karadeniz, 2011: 114). 2008 yılında iş sözleşmesi, kıdem tazminatı alınamayacak şekilde sona erdirilenlerin %39’unu istifa şeklinde bildirilenler oluşturmaktadır. Bu oran 1999 yılında %48’dir. 1999-2008 yılları arasında iş sözleşmesinin sona erdirilmesinin nedenleri arasında en fazla orana sahip nedenin istifa olduğu dikkat çekmektedir (Karadeniz, 2011: 117). İşsizlik sigortası ve kıdem tazminatının birlikte uygulandığı Avrupa ülkelerinde kıdem tazminatı oranı Türkiye’dekinden daha düşüktür. Bu yüzden her iki maliyet unsuru da işveren üzerine çok fazla yük getirmemekte ve işverenlerin işgücü talebini olumsuz etkilememektedir (Başterzi 1996; akt. Özaydın, 1999: 305). Artan işgücü maliyetleri karşısında; işverenlerin, işgücü talebini düşürmediği ve işçi haklarını tam yerine getirememek için usulsüz yollara başvurduğu görülmektedir.

İşsizlik sigortasının başarısını artıran en önemli unsur iş güvencesinin sağlanmasıdır. İş güvencesinin olmadığı bir durumda işsizlik sigortası fonundaki kaynaklar kısa zamanda tükenebilir. Gelişmiş ülkeler işsizlik sigortasını uygulamaya koymadan önce iş güvencesini yasal temele oturtmuşlardır. Ülkemizde ise bu durum tam tersi biçiminde gerçekleştirilmiştir. 1999 yılında işsizlik sigortası kurulmuş ve 2002 yılında iş güvencesi yasal olarak koruma altına alınmıştır.

Diğer yandan işsizlik sigortası kapsamının her sigortalıyı kapsamamasının sigortalılara etkisi çok yüksektir. Kapsam dışında olan işçileri çalıştıran işverenlerin de işsizlik sigortası primi ödemediği bir gerçektir. Bu açıdan işverenlerin bir kısmı söz konusu primi öderken bir kısmı ödememektedir. Bu durum işverenler arasında haksız rekabeti doğurmaktadır. İşsizlik primi ödeyen işverenlerin yatırım yapma ve işgücü talep etme arzuları kırılabilmektedir.

### 3. İŞSİZLİK SİGORTASI FONU KAPSAMINDA YAPILAN HARCAMALAR VE SUNULAN HİZMETLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA KATKI SAĞLAMADIĞI YÖNÜNDEKİ TARTIŞMALAR

4904 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesine göre İŞKUR’un görevlerinden biri; “İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak.” biçimindedir. Ancak Kurumun günümüzdeki faaliyetlerine baktığımız zaman işgücü arz ve taleplerini veya işgücü piyasasını yakından izlediği konusunda sorunlar olduğu gözlenmektedir (Kumaş, 2010: 139). Bu gibi sorunların geçmişte de olduğu bilinmektedir. 1949 yılında kaleme alınan bir yazında; Kurumun personel yetersizliğinden, piyasada nitelikli işgücünün yeterli seviyede olmadığından, işverenlerin ve piyasanın devletin iş ve işçi bulma faaliyetini desteklemediğinden bahsedilmektedir (Çalışma Dergisi, 1949a; akt. Kumaş, 2010:139). Günümüzde de işe girme kanallarının tercihi konusunda en düşük orana İŞKUR sahiptir. Türkiye işgücü yapısı içinde çalışanlar işe girerken bizzat işverene başvuru veya eş, dost kanalıyla işe girmeyi tercih etmektedir (Tutar, 2015: 104; Kılıç, 2016: 108). İşsizler arasında işsizlik sigortasından yararlanma oranı düşük seviyelerde kaldığı için işsizlik ödeneği alırken İŞKUR aracılığıyla işe yerleştirme oranları da düşük seviyededir. İşgücü içindeki işsizlerin eğitim, vasıf düzeyi, arzulanan ücret düzeyi gibi faktörlerin analizi tam olarak yapılamadığı için işsizlik sigortası aracılığıyla veya aktif işgücü politikaları aracılığıyla işgücü yapısını düzenlemek pek mümkün görünmemektedir.

İşgücü piyasası son yarım yüzyıl içinde çok fazla değişim yaşamıştır. Teknolojiye dayalı üretimin artması üretim biçimlerini değiştirmiştir. Bu değişimlerden en fazla işgücü yapısı etkilenmiştir. Esnek çalışma biçimleri artmış ve vasıflı işgücü talebi artarak devam etmiştir. Değişen bu koşullara merkezîyetçi yapıya sahip devlet kurumları ayak uyduramaz duruma gelmiştir. Devlet kurumlarında bürokrasinin fazla olması, yetişmiş vasıflı işgücü piyasası uzmanı eksikliği veya enformasyon sağlamada yetersizlik gibi nedenlerden dolayı İŞKUR, işgücü piyasasındaki değişiklikleri takip edememektedir (Kumaş, 2010:143).

İşgücü piyasası analizi etkin biçimde yapılamadığı için işsizlik sigortası fonundan yapılan harcamalar, ihtiyaca cevap vermeyen duruma gelmiştir. İşsizlik sigortası fonunun etkin ve sürdürülebilir

biçimde yönetilmesi gerekmektedir. Sürdürülebilir olmayan bir işsizlik sigortası fonu işgücü piyasasını olumsuz biçimde etkilemektedir. İşsizlik sigortasının yönetimine son dönemlerde kanunla yapılan müdahaleler fonun sürdürülebilirliği konusunda tartışmaları beraberinde getirmiştir. Malumdur ki Türkiye’de sosyal güvenlik sistemine yapılan geçmişteki popülist müdahaleler günümüzde açık veren bir sistemi ortaya çıkarmıştır. Aynı sonun işsizlik sigortası fonunda yaşanmasından korkulmaktadır (Arıcı, 2010: 173). İşsizlik sigortası fonu bütçesi mali varlık olarak her yıl artmaktadır. Fon varlığının artmasına rağmen fonun amacı dışındaki harcamaların olması fonu, harcama kalemine dönüştürmektedir (Kumaş, 2010: 153).

İşsizlik sigortasının asıl amacı; prim ödeyerek çalışanlardan kesilen primlerin, bu kişilerin işsiz kalması neticesinde; bu kişilere fondan işsizlik geliri sağlamak ve bu kişilere mesleki eğitim, danışmanlık hizmeti alma olanağı sunmaktır (Kumaş, 2010: 153). 4447 sayılı Kanun’un uygulanmaya başlandığı dönemdeki uygulama bu yödedir. Sonraki dönemlerde farklı değişikliklerle harcama kapsamı genişletilmiştir. 4447 sayılı Kanun’un 48’inci maddesinin 7’inci paragrafı, 15.05.2008 tarih 5763 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesi ile değiştirilmiş ve işsizlik sigortasını katkı sağlamayan bütün işsizlerin faydalanmasına açmıştır (Arıcı, 2010: 178).

4447 sayılı Kanun’un 7’inci paragraf daha sonra 13.02.2011 tarih, 6111 sayılı Kanununun 69’uncu maddesi ile tekrar değişmiştir. Bu değişiklikle harcama kapsamı daha da genişlemiştir.

<b><u>4447 sayılı kanunun 48’inci maddesinin 7’inci paragrafı:</u></b>	<b><u>5763 sayılı kanunun 14’üncü maddesiyle gelen değişiklik:</u></b>
<i>“Kurum işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapar. Kendilerine bu şekilde bir iş bulunamayanlara verilecek meslek geliştirme, edindirme</i>	<i>“Ayrıca, sigortalı işsizler ile <u>Kuruma kayıtlı diğer işsizlere</u>; iş bulmak; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilir ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapılır. Bu kapsamda yapılacak giderler İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır. Bu giderlerin yıllık miktarı, işsizlik sigortası primi olarak bir önceki içinde Fona aktarılan Devlet payının yüzde otuzunu geçemez. Bu oranı yüzde elliye (daha sonra seksene çıkartılmıştır) kadar çıkarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, işsizlik</i>

ve yetiştirme eğitiminin esas ve usulleri yönetmelikle belirlenir”	ödeneginden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz. Bu fıkra ile ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenir”
<p><b>6111 sayılı Kanununun 69’uncu maddesi ile gelen değişiklik:</b>  “<i>Ayrıca Fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin % 30’u; işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak ve Fondan ödenmek üzere vize edilmiş sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanlar ile bunlardan ilgili mevzuatına göre Kurum kadrolarına atanan ve Kurumda çalışmaya devam eden personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin ödemeleri gerçekleştirmek amacıyla kullanılabilir. Bu oranı % 50’ye kadar çıkarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneginden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz. Bu fıkra ile ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.”</i></p>	

Katkı sağlamayan bireylere fondan harcama yapılması ise fon varlıklarının hakkaniyet içerisinde kullanılmadığını akla getirmektedir. Son dönemlerde fona katkı sağlamayanlara ödenen miktarın, işsizlik ödeneği şeklinde ödenen miktardan yüksek olduğu düşünülmektedir. Örneğin; 2008-2014 yıllarını kapsayan yedi yılın işsizlik ödemesi ortalaması 1.021.599 TL’dir. Güney Anadolu Projesi (GAP) bölgesel kalkınma giderleri ortalaması 1.644.503 TL’dir. Fona katkı sağlamayanlara yapılan eğitim harcaması ve diğer harcamalar (işgücü yetiştirme kursları, toplum yararına çalışma programı, girişimcilik eğitimi, staj programları), bu kişiler için ödenen GSS ve yönetim giderleri, işveren teşvikleri de hesaba katılırsa; tablo 2’de yer alan ortalama farkının daha da yüksek olacağı sonucuna ulaşılabilir.



**Tablo 2: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Giderleri, 2008- 2014 (TL)**

<b>Toplam Fon Varlığı</b>	<b>38.481.002</b>	<b>42.095.284</b>	<b>45.938.879</b>	<b>53.513.706</b>	<b>61.162.431</b>	<b>70.351.633</b>	<b>81.393.090</b>
<b>Gelir/ Gider Farkı (+)</b>	7.747.313	3.614.282	3.843.595	7.574.827	7.648.725	9.189.203	11.041.457
<b>Teşvik Giderleri</b>	0	75	0	225.308	142.583	522.162	648.489
<b>Bölgesel Kalkınma Giderleri (GAP)</b>	1.300.000	4.140.941	3.664.455	995.284	1.335.177	75.667	0
<b>Yönetim ve Diğer Giderler</b>	20.974	212.372	102.141	77.971	172.169	240.762	220.982
<b>Eğitim Giderleri</b>	14.121	221.597	377.636	345.897	1.096.394	1.123.169	1.344.967
<b>GSS Ödemeleri</b>	86.201	276.605	192.639	164.339	235.089	306.377	389.663
<b>İşsizlik Ödenegi</b>	518.891	1.118.392	810.509	794.003	969.721	1.276.981	1.662.697
<b>TOPLAM GİDER</b>	<b>1.940.187</b>	<b>5.969.981</b>	<b>5.147.380</b>	<b>2.602.802</b>	<b>3.951.134</b>	<b>3.545.117</b>	<b>4.266.797</b>
<b>Faiz Gelirleri</b>	5.467.250	5.450.072	4.128.490	4.925.291	5.275.028	4.800.116	6.158.140
<b>Diğer Gelirler</b>	108.163	99.808	157.327	62.844	152.535	194.966	199.268
<b>Devlet Katkısı</b>	1.022.169	1.018.575	1.176.290	1.297.374	1.543.074	1.934.810	2.237.711
<b>İşçi ve işveren Primi</b>	3.089.917	3.015.808	3.528.869	3.892.121	4.629.221	5.804.429	6.713.134
<b>TOPLAM GELİR</b>	<b>9.687.499</b>	<b>9.584.263</b>	<b>8.990.975</b>	<b>10.177.629</b>	<b>11.599.858</b>	<b>12.734.320</b>	<b>15.308.254</b>
<b>Yıllar</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>

**Kaynak:** Türkiye İş Kurumu. Aktüryal Denetim Raporları. Web: <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 02 Ocak 2017).

Tablo 2’deki miktarlar göz önüne alındığı zaman; işsizlik sigortasına devlet katkısının olması, işsizlik sigortası fonunun kabullenilmesinde büyük rol oynamıştır. Ancak zamanla hazineden işsizlik sigortasına katkı sağlamanın yanında işsizlik sigortasından da hazineye gelir aktarılmaktadır. İşsizlik sigortasından hazineye aktarılan paranın ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılması amaçlanmıştır. Yatırım harcamaları öncelikle GAP’a aktarılmıştır. Hükümetlerin bu gibi siyasi hamlelerle işsizlik sigortasından hukuka aykırı bir şekilde harcama yaptığı iddia edilmektedir (Sözer, 2013: 492). Hükümetlerin işsizlik sigortası fonuna müdahalesi, işçiler tarafından tepkilere neden olmaktadır. Gelecekte işgücü piyasasına yönelik herhangi bir fon (kıdem tazminatı fonu gibi) kurulmasına olumsuz bakabilmektedir. Kıdem tazminatı fonunun oluşturulmasına yönelik Denizli ilinde işçiler üzerinde yapılan mülakatlarda (Orhan, 2011: 229) işçiler; işsizlik sigortası fonunun yanlış biçimde kullanıldığını, oluşturulacak kıdem tazminatı fonuna da aynı biçimde siyasi müdahaleler olacağını dile getirmiştir.

İşsizlik sigortasının asıl amacı işsiz kalan bireylere asgari gelir sağlamak olduğu halde gün geçtikçe yasanın amacına aykırı biçimde müdahaleler yapılmasının bir diğer örneği de işveren teşvikleri için işsizlik fonundan harcama yapılmasıdır. İşverenlere teşvik olarak menfaatler sağlamak, işverenlerin prim yüklerinin işsizlik sigortasından karşılanmasını sağlamak bir yandan istihdama katılımı olumlu yönde etkilediği halde diğer yandan işsizlik sigortasının kuruluş amacına aykırılık teşkil etmektedir (Sözer, 2013: 489). Diğer yandan fondan sağlanan istihdam teşvik harcamalarının gelir dağılımını tersine artırdığını söylemek mümkündür. Teşviklerden yararlanabilmek için prim borcunun olmaması, ekstra istihdam sağlama gibi şartların küçük işletmeler tarafından yerine getirilemediği bir ortamda teşviklerden büyük işletmelerin yararlanma oranı daha yüksektir. Bu durumda işsizlik sigortasına ödenen primler aracılığıyla küçük işletmelerden büyük işletmelere gelir transferi olmaktadır. Teşvikler için harcanan miktarların sektörel, işletme büyüklüğü, istihdam yaratıp yaratmadığı açısından etki analizinin yapılması fon gelirlerinin yerinde kullanılıp kullanılmadığını ölçecektir.

İŞKUR’un görev alanına birden fazla hizmet kolu girdiği için Kurum işsizlik sigortası ve diğer hizmetlerin yerine getirmesi konusunda yetersiz kalmaktadır (Kumaş, 2010: 142). Diğer yandan aynı hizmetin farklı kurumlar tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Aktif istihdam politikaları hem İŞKUR hem de KOSGEB tarafından yürütülmektedir. Bu kurumların dışında bazı kamu kuruluşları, işletmeler, belediyeler ve sivil toplum örgütleri de

aktif istihdam programları uygulamaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 64). Örneğin girişimcilik eğitiminin verilmesi, hem KOSGEB hem İŞKUR tarafından yerine getirilmektedir. İŞKUR'un, KOSGEB'in görev alanına giren böyle bir hizmeti üstlenmesi asıl hizmetlerinin sunumundan fedakârlık ettiği veya asıl faaliyetine odaklanamadığı anlamına gelmektedir.

İŞKUR'un paydaşları konumunda olan işveren ve sigortalıların, İŞKUR programları hakkında tam bilgiye sahip olmadığı da bir gerçektir. İşsizlik ödeneğinin yanında İŞKUR, işgücü piyasasına yönelik pek çok hizmet sunmaktadır. Bilgi eksikliğinden dolayı orta ve küçük ölçekli işletmelerin ve eğitim seviyesi düşük sigortalıların İŞKUR hizmetlerinden tam anlamıyla yararlanamadığı düşünülmektedir. Bu açıdan Kurumun, hizmetleri hakkında bütün paydaşlarını eşit biçimde bilgilendirmesi gerekmektedir. Bütün paydaşlardan eşit prim alınmasına karşılık, paydaşlara eşit hizmet sunulamadığı zaman, bazı kesimler bu durumdan olumsuz etkilenmektedir.

İşsizlik sigortası fonundan yapılan işgücü eğitimi veya işe yerleştirme harcamaları daha çok sanayi ve hizmet sektörü çalışanlarına yöneliktir. Tarım sektörüne yönelik verilen hizmetlerin ve yapılan harcamaların sınırlı olduğu dikkat çekmektedir. Kumaş (2010: 142); İŞKUR'un kırsal kesimi de içine alan bir hizmet sunma politikası belirlemesi gerektiğini ifade etmektedir. Tarım işçilerinin çalışma ve yaşam koşullarının düzeltilmesinin de kapsam içine alınması gerektiği savunulmaktadır.

İstihdam garantili kurslar veya istihdam garantisi olmayan kurslara katılan kişilerin, kurs sonrası istihdama katılıp katılmadıkları veya istihdamda ne kadar süre kaldıkları konusunda İŞKUR'un herhangi bir tespit yöntemi bulunmamaktadır. Bu açıdan İŞKUR hizmetlerinin, etki maliyet analizlerinin yapılmadığı ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de işgücü piyasalarının düzenlenmesi açısından İŞKUR tarafından yapılan harcamalara karşı ne kadar istihdam sağlandığının analizinin tam olarak yapılamamasının yanında tartışılan bir diğer konu ise istihdam politikaları belirlenirken İŞKUR'un karar alma sürecine tam olarak katılmadığıdır. Kumaş (2010: 154), İŞKUR'un kurucu kanunu olan 4904 sayılı Kanunda; istihdam politikalarının belirlenmesi hususunda İŞKUR'un görüş ve önerilerinin dikkate alınacağı konusunda herhangi bir düzenlemenin olmadığını ifade etmektedir. AB ülkelerinde bu kurumların merkezi ve etkin konumda olduğu, özellikle Almanya'da kamu istihdam kurumlarının

istihdam politikaları belirleme sürecine aktif olarak katıldığı ifade edilmektedir.

## SONUÇ VE ÖNERİLER:

İşsizlik, ekonomik ve sosyal hayatı olumsuz biçimde etkilemektedir. İşsizlik ortaya çıkmadan önce işsizliği önleyen politikaların uygulanması ve işsiz kalmayı önleyecek yeterli iş sahalarının yaratılması sosyal hayatın sürdürülebilir olması bakımından önem arz etmektedir. İşsiz kalan bireylerin işsizlik ödeneği ile desteklenmesi bireylere ekonomik ve sosyal güvence sağlayacaktır. Bu ekonomik güvenceyi sağlayacak en önemli araçlardan biri işsizlik sigortasıdır.

İşsizlik sigortası, AB ülkelerinde 20. yy başlarında uygulamaya başlamasına rağmen Türkiye’de 1999 yılında yasal zemine kavuşmuştur. İşgücü maliyetlerini artırması, işgücü piyasası istatistiklerindeki eksiklikler, işsizlik oranlarının yüksek olması, kurulacak fonun yönetiminin sağlanamayacağı, kıdem tazminatının işsizlik sigortası işlevi gördüğü düşüncesi, kayıt dışı istihdamın yaygın olması, işgücü yapısının parçalı olması gibi nedenler Türkiye’de işsizlik sigortasının uygulanmasını geciktirmiştir. Bunun yanında Türkiye’de çalışma hayatında her işçinin işsizlik sigortası hakkında eşit biçimde yararlanamadığı bilinmektedir. İşsizlik sigortası ve sosyal güvenlik mevzuatının bazı işçileri kapsam dışında tutması, bazı işçileri isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası kapsamına alması bakımından işsizlik sigortasından yararlanma hakkından her işçi eşit biçimde yararlanmamaktadır. Diğer yandan işsizlik sigortasından yararlanma şartlarının günümüz esnek üretim biçimleri ile uyuşmadığı belirtilebilir. İşsizlik sigortasının kapsamının daha geniş tutulması ve işsizlik sigortasından yararlanma şartlarının hafifletilmesi işsizlik sigortasının işgücü piyasasını etkilemesi bakımından önem arz etmektedir.

İşsizlik sigortasının, işgücü piyasası üzerinde olumlu ve olumsuz etkileri olabilir. İşsizlik sigortasının; işçiye işsizlik döneminde gelir güvencesi sağlamak, yeni işe girmede işveren karşısında pazarlık gücü kazandırmak, arzu edilen işte çalışmayı sağlamak, kriz dönemlerinde krizin etkilerinin derinleşmesini önlemek, iş başı veya mesleki eğitimlerle beşeri sermayenin artışına katkı sağlamak, gelirin adil dağılımına yardımcı olmak, toplumsal dayanışmayı artırmak gibi birey ve toplum için olumlu etkileri bulunmaktadır.

İşsizlik sigortasının işgücü piyasası üzerinde olumsuz etkileri de olabilmektedir. İşsizlik ödeneği, işgücünün çalışma gayretini azaltabilir. Cömert işsizlik ödenekleri, işsizlik ödeneğinden yararlanma

isteğini artırabilmektedir. İşsizlik ödeneğinin ödenme süresinin uzun olması ve ödenecek miktarın yüksek olması işsizlik süresini uzatabilmektedir. İşsizlik ödeneği, kayıt dışı çalışmaya veya çalıştırmaya zemin hazırlayabilir. Sigortalılar işsizlik ödeneği almak için, işverenler de sosyal sigorta primi maliyetinden kurtulmak için aralarında anlaşarak işyerinde kayıt dışı çalışmanın yaygınlaşmasına neden olabilir. Diğer yandan işsizlik sigortası, istihdamda olan ve istihdama hiç katılmamış işçiler arasında eşitsiz durum ortaya çıkarabilir. İşsizlik sigortasını hak kazanma şartlarının ağır olması da işçilerin istihdama katılma tutumlarını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Olumsuz etkilerin ortadan kaldırılabilmesi için işgücü piyasası analizinin doğru biçimde yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde toplanan işsizlik sigortası primlerinin amaç dışı kullanılması ortaya çıkabilmektedir. Yasal düzenlemelerle işsizlik sigortasına popülist müdahaleler yapılmış ve fon harcamaları amacı dışında kullanılır duruma gelmiştir. İşsizlik sigortasının asıl amacı; fona katkı sunan sigortalılara işsiz kaldıkları dönemlerde maddi edim sağlamak iken; 4447 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle katkı sağlamayan kişilere de fondan harcama yapılmasının önü açılmıştır. Son dönemlerde fona katkı sağlamayanlara yapılan harcamaların, işsizlik ödeneği şeklinde ödenen miktardan yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. 2008-2014 yıllarını kapsayan yedi yılda, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yapılan işsizlik ödemesi ortalaması 1.021.599 TL olduğu halde; GAP'a aktarılan harcamaların ortalaması 1.644.503 TL'dir. Fona katkı sağlamayanlara yapılan eğitim harcaması ve diğer harcamalar (işgücü yetiştirme kursları, toplum yararına çalışma programı, girişimcilik eğitimi, staj programları), bu kişiler için ödenen GSS, yönetim giderleri ve işveren teşvikleri hesaba katılırsa; yukarıdaki ortalamadaki farkın daha da yüksek olacağı sonucuna ulaşılabilir. Bu tarz müdahalelerin sürmesi durumunda, fonun sürdürülebilirliği ve etkinliği azalacaktır. Diğer yandan gelecekte oluşturulacak kıdem tazminatı gibi fonlara güven de kalmayacaktır. Bu bakımdan İşsizlik Sigortası Fonu'na müdahale edilmemesi uygun olacaktır.

İşsizlik sigortasında harcama birimi olan İŞKUR, gelir elde etme ve harcama yapma kapasitesi gereğince işgücü piyasası politikalarının belirlenebildiği bir kurum olması gerekmektedir. İşgücü piyasasının geleceğine yönelik planlamalar yapılırken kurumun yeterli biçimde personeli ve fiziki anlamda teknolojik alt yapısı olması gerekmektedir. Aksi takdirde Kurum, yeterli biçimde işgücü istatistiklerini toplayamamakta, harcamalarının etki analizini yapamamaktadır. Bu noktada Kurumun, işgücü piyasasını belirlemede

etkin role sahip olabilmesi ve bilgi ve istatistikleri sağlıklı biçimde toplayıp yorumlayabilmesi için İŞKUR, TÜİK, Sendika ve Üniversitelerin katılımıyla bir bilim komisyonu oluşturulması gerekmektedir. Bu komisyondan çıkan kararların politika belirleme sürecinde dikkate alınması gerekmektedir.

Diğer yandan sosyal sigortalar primleri, genel sağlık sigortası primleri, işsizlik sigortası primleri, kıdem tazminatı ödemeleri gibi maliyet unsurları, işverenler tarafından çok çeşitli ve yüksek maliyet unsuru olarak algılanmaktadır. Bu algı sonucunda işveren ve çalışan, işgücü piyasasını kendi usulsüz kuralları ile şekillendirme tutumu içine girmektedir. Diğer yanda da işsizlik sigortası fonunda biriken ve gün geçtikçe artan varlıklar, amaç dışında harcanmaktadır. En azından işveren payına düşen %2’lik işsizlik sigortası primi oranı, devletin ve sigortalının ödediği %1 oranına çekilerek; söz konusu maliyet unsurları biraz azaltılabilir ve işverenin istihdam sağlama kapasitesi artırılabilir.

## KAYNAKLAR

- Alper, Yusuf (2000). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, 3. Baskı, Alfa Yayınevi, İstanbul.
- Andaç, Faruk (2010). *İşsizlik Sigortası*, 2. Baskı, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını. Yayın No: 66, Nisan 2010. Hermes Ofset, Ankara.
- Arıcı, Kadir (2010). “İnsan Onuruna Yakışır İş Perspektifinde İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi ve Sürdürülebilirliği”, Namık Tan ve Güldane Karşlıoğlu (Editörler). *İşsizlik Sigortası Fonu’ndan Elinizi Çekin*. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara. Web: <http://www.turkis.org.tr/dosya/4Xk3cDnR3rNs.pdf> (Erişim Tarihi: 29 Aralık 2016).
- Cömertler, Necmiye ve KAR, Muhsin (2007). “Türkiye’de Suç Oranının Sosyo-Ekonomik Belirleyicileri: Yatay Kesit Analizi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 2007, Cilt:62, Sayı:2, (Nisan-Haziran 2007), 1-17. Web: [https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/7288/1/MPRA\\_paper\\_7288.pdf](https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/7288/1/MPRA_paper_7288.pdf) (Erişim Tarihi: 29 Aralık 2016).
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *İşgücü Piyasası, Özel İhtisas Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 - 2013)*. Web: [http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/12915/%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC\\_Piyasas%C4%B1\\_%C3%96%C4%B0K.pdf](http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/12915/%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC_Piyasas%C4%B1_%C3%96%C4%B0K.pdf) (Erişim Tarihi: 23 Aralık 2016).
- Güzel, Ali (1992, 24 Nisan). *İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Teknolojik Gelişmeler, İstihdam, İş Güvencesi, İşsizlik Sigortası Sempozyumu*, Kristal-İş Sendikası. Yazır Matbaacılık, İstanbul.
- Güzel, Ali ve Okur, Ali Rıza (2004). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. 10. Baskı. Beta Yayınevi, İstanbul.
- Karadeniz, Oğuz (2011). “Türkiye’de Kıdem Tazminatı Uygulamasının Kapsam ve Yararlanma Koşulu Açısından Değerlendirilmesi: İşçilerin Ne Kadarı Kıdem Tazminatına Hak Kazanıyor ya da Alabiliyor?”. Handan Kumaş ve Kamil Orhan (Editörler). *Kıdem Tazminatı: Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Kılıç, Mustafa (2016). *İşçilerin Çalışma Hayatıyla İlgili Haklarını Aramada Karşılaştıkları Sorunlar ve Çözüm Önerileri*,

(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

- Kumaş, Handan (2010). “Türkiye İş Kurumu Faaliyetleri ve İşgücü Piyasası İhtiyaçları Arasındaki Uyum”, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Sayı: 1 (Ocak-Haziran 2010), 131 - 160. Web: <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/sosyoekonomi/article/view/5000080567> (Erişim Tarihi: 26 Aralık 2016).
- Kumaş, Handan (2011). “Ülke Örnekleri ile Kıdem Tazminatı Uygulamalarına Genel Bir Bakış”. Handan Kumaş ve Kamil Orhan (Editörler). *Kıdem Tazminatı: Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Orhan, Kamil (2011). “Odak Grup Çalışması Emekçi Ne Söylüyor”. Handan Kumaş ve Kamil Orhan (Editörler). *Kıdem Tazminatı: Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özaydın, Mehmet Merve (1999). “İşsizlik Sigortasının İşgücü ve İstihdam Üzerindeki Etkileri”, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Yıl: 1999 Cilt:4 Sayı:4. Web: <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/4417.pdf>, (Erişim Tarihi: 25 Aralık 2016).
- Sözer, Ali Nazım (2013). *Türk Sosyal Sigortalar Hukuku*. 1. Baskı. Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Toker, Murat (2002). “İşsizlik Sigortası”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 46-47 (Temmuz-Aralık 2002), 83-109. Web:<http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der46-47m3.pdf>, (Erişim Tarihi: 28 Aralık 2016).
- Törüner, Mete (1992). *İşsizlik Sigortası*. Friedrich Ebert Vakfı Yayınları, İstanbul. Web: <http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/Publikationen%20Archiv/Ekonomi%20ve%20Toplum/1992/%C4%B0%C5%9Fsizlik%20Sigortas%C4%B1%20ve%20T%C3%BCrkiye'de%20Uygulanabilirli%C4%9Fi.pdf>, (Erişim Tarihi: 23 Aralık 2016).
- Tuncay, Can ve Ekmekçi, Ömer (2005). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. 11. Baskı. Beta Yayınevi, İstanbul.
- Tutar, Kürşat (2015). “Türkiye İşgücü Piyasasında İş Arama Kanallarının Niteliği”. *İş ve Hayat Dergisi*, Sayı: 2, 93- 106. Web: <http://www.sekeris.org.tr/multimedia/6-trkiyeigc.pdf>, (Erişim Tarihi: 29 Aralık 2016). Türkcan, Banu (2007). *Türkiye’de İşsizlik Sigortası ve İşgücü Piyasasına Etkisi*,



(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Türkiye İş Kurumu. *Yıllık İstatistik Bültenleri*. Web: <http://www.iskur.gov.tr/tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 26 Aralık 2016).

Türkiye İş Kurumu. *Aktüeryal Denetim Raporları*. Web:<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 02 Ocak 2017).

Türkiye İş Kurumu. *İşsizlik Sigortası*. Web: <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/issizliksigortasi.aspx> (Erişim Tarihi: 05 Ocak 2017). Uyanık, Y. (2000).” Türkiye’de Eğitim – İş Piyasası İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Yıl: 2000 Cilt:5 Sayı:4. Web: <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/5410.pdf> (Erişim Tarihi: 25 Aralık 2016).

Yavuz, Hacer Vildan (2016). *Sanayi ve Hizmet Sektöründe İşgücü Devir Oranlarının Yüksek Olmasının Nedenleri ve Çözüm Önerileri: Denizli Örneği*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

# **TÜRKİYE’DE KANUN YAPIM SÜRECİNDE BASKI GRUPLARININ YERİ: İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU ÖRNEĞİ**

**Akif Celal Kocaoğlu**  
Yasama Uzmanı

## **ÖZET**

Günümüzde demokratik yöntemlerle idare edilen devletlerde karar alma süreçlerine yeni ve etkili aktörler dâhil olmaktadır. Devlet faaliyetlerinin hemen her vatandaşın yaşayışını çeşitli yönlerden etkilemesi nedeniyle, menfaatleri temsil eden ve siyasal süreci etkilemeye çalışan baskı grupları ortaya çıkmıştır. Baskı grupları; maddi ya da sosyal, ahlaki, çevresel ve ideolojik nedenlerle kurulan, örgütlü ya da örgütsüz yapıda bulunabilen ve siyasal karar alma sürecini üyeleri lehine etkilemeye çalışan bölgesel, ulusal ve uluslararası boyuttaki gruplardır.

Yasama erkini elinde tutan parlamento, devlet faaliyetlerine hukuki zemin oluşturan temel organdır. Türkiye Büyük Millet Meclisinde kanunların yapılması süreci; öneri ile başlamakta, parlamento aşamasını içeren görüşme ve kabul safhası tamamlandıktan sonra yayım ile birlikte sona ermektedir. Şu halde devlet faaliyetlerinin dayanağı olan kanunların yapım süreci, bir karar alma süreci olması itibarıyla baskı gruplarının da faaliyetlerine konu olmaktadır.

Bu çalışmada iş yaşamında köklü değişikliklere yer veren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun, 2003 yılında Avrupa Birliğine katılım sürecinde AB mevzuatının iç hukuka aktarımına ilişkin çalışmalarla birlikte başlayan parlamento öncesi ve parlamentoda 2012 yılı ortalarında sona eren kanunlaşma süreci konu edilmiştir. Görülmektedir ki; kanun yapım sürecinde katılımının fazla olması, söz konusu kanun yürürlüğe girdiğinde toplumca

benimsenmesini ve kolayca uygulanmasını sağlamaktadır. Aksi takdirde uygulamada karşılaşılan sorunlar, kısa süre içerisinde ilgili kanunda değişikliği gerekli kılmaktadır. Belirtilen nedenlerle tasarı veya tekliflerin hazırlanması sırasında ülke genelindeki paydaşların belirlenmesi ve sürece olabildiğinde fazla dâhil edilmesi büyük önem taşımaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** İş Sağlığı ve Güvenliği, Kanun Yapım Süreci, Baskı Grupları, Lobicilik

## **THE FUNCTION OF PRESSURE GROUPS IN LAW-MAKING PROCESSES IN TURKEY: THE CASE OF THE OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY ACT**

### **ABSTRACT**

In today's world, new and effective actors are being involved in the decision-making process in the countries governed by the democratic principles. As the state activities are affecting almost all citizens' lives, different pressure groups have emerged which are representing different interests and are trying to affect the decision-making processes. The pressure groups are regional, national or international groups that are being established material or social, ethical, environmental and ideological drives, that can be organised or disorganized, and that are trying to influence the decision-making processes on behalf of their interests.

The parliaments, as are holding the legislative force on their hands, are the main institutions for building the legal ground for state activities. The law-making process in the Turkish Grand National Assembly starts with a proposal, pursues with the negotiations and commences with the acceptance and finishes with publishing of the laws. In this regard, as the law-making processes—as the basis for state activities—are among the decision-making processes, they are being subjected to the activities of the pressure groups.

In this study, the pre-parliament process—as starting with the European Union accession process of the country 2003 onwards—and the parliamentary process of the Occupational Health and Safety Act No. 6331 as a law that has created fundamental changes in the business life, are being examined. It is seen that the greater is the participation in the law-making processes the easier it will be for the law to be adopted by the society and to be implemented after being effective. Otherwise, the problems encountered in the practice requires amendments in the relevant laws within a short period of time. In this regard, it is of paramount importance to identify stakeholders across

the country during the preparation of bills and acts and to ensure their participation in the law-making processes.

**Key Words:** Occupational Health and Safety, The Law-Making Process, Pressure Groups, Lobbying

## GİRİŞ

Yasama faaliyetlerinde etkin rol oynayan parlamento, devlet aygıtı tarafından yapılan düzenlemelere hukuki zemin oluşturan temel organdır. Ülkemizde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) yasaların yayımlanma süreci; öneri, görüşme ve kabul aşamalarının ardından tamamlanmaktadır. Şu halde devlet faaliyetlerinin en önemli unsurlarından olan kanunların yapım sürecinde, baskı grupları da paydaş olarak yer almaktadır.

Günümüzde demokratik yöntemlerle idare edilen devletlerde yönetimler, neo-liberal politikaların da etkisiyle, bir dönüşüm ve değişim sürecinden geçmektedir. Bu süreçte karar alma süreçlerine yeni ve etkili aktörler dâhil olmaktadır. Devlet faaliyetlerinin hemen her vatandaşın yaşayışını çeşitli yönlerden etkilemesi nedeniyle, menfaatleri temsil eden ve siyasal süreci etkilemeye çalışan baskı grupları ortaya çıkmıştır. Baskı grupları; maddi ya da sosyal, ahlaki, çevresel ve ideolojik nedenlerle kurulan, örgütlü ya da örgütsüz yapıda bulunabilen ve siyasal karar alma sürecini üyeleri lehine etkilemeye çalışan bölgesel, ulusal ve uluslararası boyuttaki gruplardır (Bilgici, 2010: 11).

Parlamento tarafından kabul edilen kanunlar, ülkedeki kişiler ve kurumlar üzerinde etkisini göstermektedir. Bu nedenle organize olarak siyasal karar alma sürecini doğrudan ve/veya dolaylı olarak etkileyebilen baskı gruplarının kanun yapım sürecinde nasıl rol alabildiği ve kanun hükümlerini etkileyebilme yetenekleri merak konusu olmaktadır. İş sağlığı ve güvenliği konusu ise, çalışma hayatındakilerin yanı sıra vatandaşları doğrudan ya da dolaylı bir şekilde ilgilendirmektedir. Bu çalışmada; baskı gruplarının kanun yapım sürecindeki rolleri 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu örneğiyle ele alınmıştır. Kanun yapım sürecinin parlamento öncesi süreçte ve parlamento aşamasında komisyon görüşmeleri sırasında katılım sağlayan baskı grupları ve rolleri, komisyon raporu ve TBMM tutanakları üzerinden incelenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde TBMM’de kanun yapım süreci, ikinci bölümünde baskı grupları, üçüncü bölümünde ise iş sağlığı ve güvenliği yasasının kanunlaşma süreci ele alınarak sonuca gidilmiştir.

## 1. TBMM’NİN KANUN YAPIM SÜRECİ

TBMM’de kanunların yapılması süreci; öneri ile başlamakta, parlamento aşamasını içeren görüşme ve kabul safhası tamamlandıktan sonra yayım ile birlikte sona ermektedir. Söz konusu süreç aşağıda sırasıyla ele alınacaktır.

### 1.1. Öneri

Türk hukuk düzeninde 1982 Anayasası’nın 88’inci maddesi gereğince kanun önermeye Bakanlar Kurulu ile milletvekilleri yetkilidir. Bakanlar Kurulunca yapılan öneriye “tasarı”, milletvekillerce yapılan öneriye ise “teklif” denir. Uygulamada tasarıların kanunlaşma oranı, tekliflere oranla çok daha büyüktür (Eroğlu, 1997: 50).

Kanun tasarısı ve kanun teklifi ayrımı, hukuksal ya da yönetsel bir ayrımı ifade etmeyip, kaynakları bakımından bir ayrımı ifade etmektedir. Sonuçta her ikisi de kanun adını almaktadır. Nitekim bunun dışında yapılacak bir ayrımın teorik olarak tasarı ve teklif arasında var olan ayrıma ters düşeceği ileri sürülmektedir (Bakırcı, 2000: 396).

Kanun tasarıları ile tekliflerinin her ikisi de aynı alanlarda düzenleme yapabilir. Anayasada bununla ilgili bir sınırlama öngörülmemiştir. Ancak, Anayasanın 175’inci maddesine göre, anayasanın değiştirilmesine yönelik kanun önerileri, TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından teklif edilebilir. Dolayısıyla hükümetin Anayasa’nın değiştirilmesine yönelik bir kanun tasarısı hazırlanması söz konusu olamaz. Öte yandan, 244 sayılı Kanun, uluslararası anlaşmaların onaylandığının uygun bulunmasına dair kanun tasarılarının Dışişleri Bakanlığınca hazırlanacağını hükme bağlamaktadır (Md. 4). (Resmi Gazete, Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun, 11/06/1963).

Anayasa’da ve İçtüzük’te geçen “kanun tasarısı” ve “kanun teklifi” deyimlerinin belli bir şekil şartını tamamlamış ve kesinleşmiş olarak TBMM’ye sunulmuş düzenlemeler için kullanıldığı açıktır. Uygulamada da kanun tasarısı ve kanun taslağı deyimleri pek de bilinçli olmayan bir şekilde birbirinin yerine kullanılmaktadır. Oysa kanun tasarısı, Meclise sunulmak üzere Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri tarafından imzalanan nihai metindir.

Bakanlar Kurulu tarafından imzalanmamış olan metin ise henüz taslaktır. Türkiye'de kanun taslaklarının hazırlanmasında uyulacak kurallar kanunla değil, idarenin düzenleyici işlemiyle belirlenmiştir. Başbakanlık, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik taslakları Başbakanlığın belirlediği esaslar çerçevesinde (Resmi Gazete, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 17/02/2006) "*Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*" hükümlerine uygun olarak hazırlanmaktadır (Çeliker, 2006: 95).

## 1.2. Parlamento Aşaması

TBMM'de kanun yapma süreci hükümet ve milletvekilleri tarafından TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlara havalesi ile başlamaktadır. Komisyonlar kendilerine havale edilen işleri içtüzük çerçevesinde görüşerek karara bağlamakta, Genel Kurulda komisyon raporları üzerinde yapılan görüşmelerle süreç tamamlanmaktadır.

Kanun teklif ve tasarılarının TBMM'de görüşülme usul ve esasları, içtüzükle düzenlenmiştir. İchtüzük tasarı ve tekliflerin TBMM Başkanlığına sunulmasından, kanunlaşmalarına kadar geçen süreci ayrıntılı bir şekilde kurala bağlamıştır. Ancak, İchtüzüğün komisyonlar aşamasını genel kurul aşaması kadar ayrıntılı düzenlemediğini belirtmek gerekir. Bu durumun komisyonların sıkı şekil şartlarına bağlı olmaksızın, daha esnek çalışabilmelerini sağlama kaygısından kaynaklandığı ifade edilmiştir (Çeliker, 2006: 149).

### 1.2.1. Havale

TBMM Başkanlığına verilen kanun tasarı ve teklifleri, önce Meclisin ilgili ihtisas komisyonlarına Meclis Başkanı tarafından havale edilir ve bu komisyonlarda incelenir. TBMM'de on sekiz sürekli komisyon bulunmakla birlikte, bu komisyonlardan on beşi yasa yapma sürecinde yer alırlar. Diğer sadece denetim işleriyle ilgilenen 3 komisyon ise Dilekçe Komisyonu, Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'dur. Sürekli komisyonların yanında belirli konularda çalışma yapmak üzere, geçici olarak kurulan araştırma komisyonları ile soruşturma komisyonları da bulunmaktadır. Yasa tasarı ve tekliflerinin görüşüldüğü komisyonlar şunlardır:

1. Adalet Komisyonu
2. Anayasa Komisyonu



3. Avrupa Birliği Uyum Komisyonu
4. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu
5. Çevre Komisyonu
6. Dışişleri Komisyonu
7. İçişleri Komisyonu
8. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu
9. Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu
10. Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu
11. Milli Savunma Komisyonu
12. Plan ve Bütçe Komisyonu
13. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu
14. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu
15. Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu

### 1.2.2. Komisyon Görüşmeleri

Yasama organlarının çalışma yoğunluğunu ve ağırlığını azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli gerçekleştirebilmek için komisyonların kurulmasına gerek duyulmuştur (Durgun, 2005: 50). Komisyonlar, kanun tasarı ve tekliflerini ayrıntılı bir şekilde inceleyip tartışmak suretiyle olgunlaştırır ve böylece genel kurulun daha hızlı ve sağlıklı karar almasına yardımcı olur. Başka bir deyişle, komisyonların varlık nedeni, genel kurulun üretkenliğini artırmak ve yapılan işin niteliğini yükseltmektir.

İçtüzük, komisyonların karara bağladıkları işler için birer rapor düzenleyeceklerini öngörmektedir (Md. 42). Raporla konu hakkında komisyonun düşünceleri ile yapılan değişikliklerin gerekçeleri yer almalıdır.

Kanun tasarı veya teklifleri çoğu kez birden fazla komisyonu ilgilendiren hükümler içerir. Özellikle belli bir konuyu ilk defa düzenleyen ya da belli bir konuda kapsamlı değişiklikler öngören tasarı veya tekliflerin birden fazla komisyona havale edilmesi gerekir. Bu durumda hangi komisyonun raporunun Genel Kurul görüşmelerinde esas alınacağı sorunu ortaya çıkar. Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona *esas komisyon* denir. *Tali komisyonlar* ise, işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır (İçtüzük, Md. 23).

### 1.2.3. Genel Kurul Görüşmeleri

Komisyonlarda kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinin ardından hazırlanan komisyon raporları, basılarak Genel Kurul'a sunulur. Kanun tasarı ve tekliflerinin metin, genel gerekçe ve madde gerekçeleri ile esas ve tali komisyonların raporları ve bu raporlara ekli komisyon metinleri ve varsa karşı oy yazılarının yer aldığı kitapçığa, *Sıra Sayısı* denilmektedir. Bu tabir yasama döneminin başından itibaren basılarak Genel Kurul'a sunulan işlerin aldığı numaralar ile ilintili olarak kullanılmaktadır.

Basılan komisyon raporları (yani sıra sayıları); bastırılıp milletvekillerine dağıtılmakla birlikte Başkanlık tarafından alınıp tarihine göre TBMM Genel Kurul gündemindeki yerini alır. TBMM Genel Kurulu gerek Danışma Kurulu önerisi, gerekse grup önerisi sonucunda sıklıkla gündemdeki tasarı ve tekliflerin görüşülme sırasını değiştirmektedir. Böylece çıkarılması öncelikli görülen kanunların bir an önce görüşülmesi sağlanmış olmaktadır.

Genel Kurula sunulan komisyon raporları veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülemez (İçtüzük, md. 52). Tasarı ve tekliflerin görüşmelerine başlanabilmesi için öngörülen bekleme süresinin amacı, milletvekillerinin havale edilen işle ilgili hazırlık yapabilmeleri için zaman sağlamaktır. Bekleme süresine yasama dilinde "serinleme süresi" de denilmektedir (İba ve Bozkurt, 2004: 82-83). Ancak, komisyonlardan gelen işlerin kırk sekiz saat geçmeden Genel Kurul gündemine alınması, gündemin ilgili kısmının ilk sırasına geçirilmesi, hükümetin veya esas komisyonun gerekçeli istemi üzerine Genel Kurul'un kararıyla mümkündür.

TBMM Genel Kurulu'nda esas komisyon tarafından hazırlanan metin üzerinden görüşmeler gerçekleştirilir ve basılan sıra sayısı Genel Kurul'da görüşülmesine başlandığı ilk birleşimin tutanağına eklenir.

İçtüzüğün 81'inci maddesi gereğince; kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul'da görüşülmesinde önce tasarı veya teklifin tümü üzerinde görüşme açılır. Tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmelerin başlayabilmesi için hükümet temsilcisinin hazır bulunması gerekir. Tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından sonra soru-cevap işlemine geçilir. Bu aşamada milletvekilleri cevaplanmasını istedikleri soruları Başkan aracılığıyla hükümete yöneltirler. Soru-cevap işleminden sonra tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylanır. Maddelere geçilmesinin reddedilmesi halinde tasarı veya teklif reddedilmiş olur. Tasarı veya teklifin

maddelerine geçilmesi Genel Kurul’ca benimsenirse maddeler teker teker görüşülüp oylanır. Bir maddenin diğerinden önce görüşülmesi de Genel Kurul’ca kararlaştırılabilir (Md. 83). Maddelerin görüşülmesinden sonra tasarı veya teklifin tümü oya sunulur. Genel Kurul’da kabul edilerek kanunlaşan tasarı ve teklifler numara verilerek kanun siciline kaydedilir.

### 1.3. Kanunların Yayınlanması ve Yürürlüğe Girmesi

TBMM Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilen kanunların yayınlanması, kanun yapma sürecinin son aşamasını oluşturmaktadır. 1982 Anayasası’nın 89’uncu maddesine göre, kanunların yayınlanması görevi Cumhurbaşkanı’na aittir. Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar. Yayınlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, TBMM’ye geri gönderir.

Cumhurbaşkanı’nın kanunları geri gönderme yetkisi bir uyarı yetkisidir. Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik bakımından kullanabilir. Bütçe kanunları süreli nitelikleri dolayısıyla geri gönderme yetkisinin dışında tutulmuştur.

Cumhurbaşkanı’nca kısmen uygun bulunmama durumunda, TBMM sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. TBMM, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanı’nca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.

Cumhurbaşkanı kanunları Resmi Gazete’de yayınlanmak üzere Başbakanlığa gönderir. Başbakanlık teşkilatını düzenleyen 3056 sayılı Kanunun 10 uncu maddesine göre, “Resmi Gazete’nin yayınlanmasını sağlamak” Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü’nün görevidir.

Bir kanunun uygulanabilmesi için yayınlanması, gerekli bir şart olmakla birlikte yeterli değildir. Zira bir kanunun uygulanabilmesi için yürürlüğe de girmesi gerekir. Kanunların ne zaman yürürlüğe girecekleri konusu, her bir kanunun kendi içinde düzenlenmektedir. Kanunların son iki maddesi yürürlük ve yürütmeye ilişkindir. Yürürlük maddesi kanunun ne zaman yürürlüğe gireceğini düzenler. Genellikle kanunun yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmekle birlikte, kimi durumlarda ileri bir tarih de yürürlük tarihi olarak belirlenebilmektedir. Ancak kanun metninde kanunun hangi tarihte

yürürlüğe gireceği konusunda bir hüküm yok ise kanun, Resmi Gazete'de yayımlandığı günü izleyen günden itibaren kırk beş gün sonra yürürlüğe girer.<sup>1</sup>

## 2. BASKI GRUPLARI

Son yıllarda demokratik yöntemlerle idare edilen devletlerde yönetimler, neo-liberal politikaların etkisiyle bir dönüşüm ve değişim sürecinden geçmektedir. Bu süreçte karar alma süreçlerine yeni ve etkili aktörler dâhil olmaktadır. Bu değişim ve dönüşüm çerçevesinde merkezi yönetimler; yerel yönetimler, özel sektör şirketleri ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar ile bir takım sorumlulukları ve doğal olarak da yetkilerini paylaşmak zorunda kalmışlardır.

İşte devlet faaliyetlerinin hemen her vatandaşın yaşayışını çeşitli yönlerden etkilemesi nedeniyle, menfaatleri temsil eden ve siyasal süreci etkilemeye çalışan baskı grupları ortaya çıkmıştır. Çalışmanın bu kısmında baskı grubu kavramının çerçevesi çizilecek ve diğer kavramlarla arasındaki farklar açıklığa kavuşturulacaktır. Ardından baskı gruplarının işlevlerine ve karar alma süreçlerini etkilemek için başvurdukları yöntemlere yer verilecektir.

### 2.1. Kavramsal Çerçeve

Baskı grubu teriminin kökeni Amerika Birleşik Devletleri'dir. Şöyle ki, bu kavram ilk kez, 1925 yılında Washington'da gazeteciler tarafından kullanılmıştır. Ancak sosyal bilimlerdeki pek çok kavram gibi baskı grubunun da ne olduğu hususunda basit ve tek bir tanım mevcut değildir. Pek çok akademisyen bu kavramı farklı yönlerden farklı yaklaşımlarla tanımlamaya çalışmışlardır.

Levine ve Cornwell'e göre, baskı veya çıkar grupları, bazı ortak amaçları gerçekleştirmek amacıyla bir araya gelmiş bazen siyasal süreçte de yer alan örgütlü gruplardır (Levine & Cornwell, 1972: 61). Truman tarafından 1950'li yıllarda yapılan bir çalışmada ise; bir veya birkaç ortak görüş etrafında toplanan ve paylaştıkları ortak görüşleri toplumun diğer grupları karşısında korumak ve geliştirmek isteyen topluluklar baskı grubu olarak tanımlanmıştır (Truman, 1951: 37). Çalışmalarında çıkar grubu yerine baskı grubu kavramını tercih eden Alan R. Ball da baskı gruplarını, belli bir uyum ve ortak amaç çerçevesinde bir araya gelmiş ve siyasal karar verme sürecini etkilemeye çalışan toplumsal gruplar olarak tanımlıyor (Aktaran: Arı, 2005: 2).

<sup>1</sup> 23/5/1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşir ve İlanı ve Mer'iyet Tarihi Hakkında Kanun Md.3

“Siyasal iktidarın aldığı kararları, ekonomik çıkarları yönünde değiştirmek amacıyla ya da istedikleri yönde bir politika belirlemek için, bireylerin bir araya gelerek koalisyon oluşturmaları” (Şahım, 1994: 34) baskı grubu olarak görülmektedir.

Yine baskı grubu, “üyelerinin ortak çıkarlara sahip bulduklarını algılayan, iktidara geçmeyi amaçlamadan siyasal sistemi etkilemeye çalışan bir topluluk” (Bilgiç ve Göksu, 2003: 54) olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi bu tanım ise baskı gruplarını siyasi partilerden ayıran gözle görülen büyük bir farktır. Burada üyelerin kim olduklarının ve ne istediklerinin farkında olmaları önemlidir. Aynı şekilde bu isteklerin siyasal karar alma sürecini etkileyerek elde edilmesi gerektiği belirtilmiştir (Bilgici, 2010: 10).

Son olarak baskı grupları “bir takım ortak çıkarlar etrafında toplanmış olan ve işbirliği içerisinde resmi kurumlarla temas kurarak görüş ve isteklerini bu yolla ilettikleri takdirde daha iyi sonuç alabileceklerini düşünen örgütlü gruplardır” (Arı, 2004: 133). Bu tanımda dikkati çeken nokta baskı gruplarının örgütlü yapılara sahip olmalarıdır. Fakat bu yaklaşımın kendiliğinden ve geçici süre için bir araya gelmiş toplulukların baskı grubu olma imkânını ortadan kaldırdığı vurgulanmıştır (Bilgici, 2010: 10).

Şu halde baskı grupları farklı işlev ve özellikleri nedeniyle farklı biçimlerde tanımlanmaktadır. Siyasal karar alma sürecini etkileme amacı olmayan gruplar baskı grubu olarak değerlendirilemezler. Şöyle ki; baskı gruplarının tamamı doğrudan ya da dolaylı olarak siyasetin içinde rol almaktadır. Çünkü kuruluşun varlık nedeni, üyelerinin ya da toplumun bir kesiminin haklarını ve çıkarlarını korumak ve savunmaktır. Ancak bütün baskı gruplarının bir yönüyle siyasetin içinde olduğu bir gerçekse de, baskı gruplarının varlığı ve kuruluşu sadece siyasal nedenlere indirgenemez. Açıkça ifade edebiliriz ki; bir baskı grubu olan meslek odalarının varlık nedenleri yalnızca siyasetle ilgili değildir. Ancak çeşitli faaliyetleri arasında siyasal nitelikte olanları da vardır. Ayrıca baskı gruplarının faaliyetleri sadece ekonomik boyuta da indirgenmemelidir. Çünkü baskı gruplarının sosyal ve ideolojik amaçlarla kurulanları da mevcuttur. Bu tip baskı gruplarına örnek olarak çevre örgütleri, insan haklarını koruma örgütleri gösterilebilir. Son olarak baskı gruplarının sadece ulusal ve bölgesel olduğu da düşünülmemelidir. Küreselleşen günümüz dünyasında çok uluslu büyük şirketler de kendi alanlarında birer baskı grubu olarak ele alınmaktadır. Belirtilen hususlar ışığında bir tanım yapmak gerekirse baskı grupları; maddi ya da sosyal, ahlaki, çevresel ve ideolojik nedenlerle kurulan, örgütlü ya da örgütsüz yapıda bulunabilen ve

siyasal karar alma süreçlerini üyeleri lehine etkilemeye çalışan bölgesel, ulusal veya uluslararası boyutlardaki gruplardır (Bilgici, 2010: 11).

## 2.2. Baskı Gruplarının Sınıflandırması

Sosyal bilimlerde baskı gruplarının, üzerinde mutabık kalınmış ve akademisyenler tarafından kabul edilmiş bir sınıflandırma biçimi yoktur. Baskı grupları ile ilgili yapılan her araştırmada konu farklı biçimlerde ele alındığı için, baskı gruplarının sınıflandırılması neredeyse araştırmacının keyfiyetine kalan bir durum halini almıştır. Çünkü bir baskı grubu değişik zamanlarda, değişik faaliyetlerinden dolayı farklı biçimde kategorize edilebilir ya da birden fazla sınıfa girebilir. Baskı gruplarını amaçları, faaliyet sahaları, örgütlenme şekilleri gibi kriterler dikkate alınarak çeşitli kategorilere ayırmak suretiyle sınıflandırma yapılmaktadır (Topçu, 2006).

Amaçları itibariyle baskı grupları incelendiğinde, genel itibariyle iki sınıfa ayrılmakla birlikte çeşitlilik görülmektedir. Üyelerine ve hedef kitlesine hizmet götürmeyi amaçlayan *sektör grupları* ve belli bir görüş ve ideolojiyi yaymayı amaçlayan *dava grupları* (Yorgancı, 2000), *maddi çıkarlar* etrafında toplananlar ile *ortak fikirler ve değerler* için çalışan gruplar (Eryılmaz, 2010), *ekonomik amaçlı* gruplar ve *kültürel amaçlı* gruplar (Aktan, Ay ve Çoban, 2007) olarak sınıflandırmalarla karşılaşılmaktadır.

Baskı grupları genellikle ulusal açıdan değerlendirilmesine rağmen günümüz dünyasında teknolojik gelişmeler neticesinde ortaya çıkan küreselleşme kavramı dikkate alındığında ulusal boyutta değerlendirmeler yetersiz kalacaktır. Bu nedenle coğrafi sınırları dikkate alındığında baskı grupları bölgesel, ulusal ve uluslararası baskı grupları olarak üçe ayrılabilir.

Baskı grupları örgütlülük açısından dört kategoriye ayrılabilir. Bunlar anomik gruplar, örgütlenmiş (teşkilatlanmış), örgütlenmemiş (teşkilatlanmamış) gruplar ve kurumsal gruplardır: Anomik baskı grupları kendiliğinden oluşan, süreklilik göstermeyen ve grup üyelerini birbirine bağlayan bir değerler ve davranış kuralları dizisi mevcut olmayan gruplardır (Kışlalı, 2008: 134-135). Teşkilatlanmış baskı gruplarının en belirgin özelliği üyelerinin çıkarlarını maksimize etmek amacıyla üyelerinin özgün iradeleriyle kurulmuş olmalarıdır (Hatemi, 1997: 19). Teşkilatlanmamış baskı grupları bireylerin özgün iradeleri ile isteyerek ve bilerek katılımında bulunmadığı gruplardır. Her birey kendisi istemese de bazı grupların doğal üyesidir. Din, dil, ırk, bölge, kabile, aşiret, soy, sosyal tabaka bu

tür grup üyeliğinin esasını teşkil eder (Dursun, 2002: 286). Kurumsal baskı grupları ise kuruluş amaçları üyelerinin çıkarlarını korumak ve siyasal sisteme baskı yapmak olmamakla birlikte gerektiğinde bu işlevleri de yerine getirebilen örgütlerdir (Dursun, 2002: 287). Toplumsal işlevleri dışında, kendi üyeleri lehine siyasal süreci etkilemek üzere çaba göstermeleri nedeniyle kurumsal grupların birer baskı grubu olarak kabul edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Alkan ve Ateş, 2005).

### 2.3. Baskı Gruplarının İşlevleri

Baskı gruplarının çeşitli işlevleri bulunmaktadır. Birçok siyaset bilimci bunları farklı başlıklar altında toplamıştır. Tüm bu çalışmaların ortak yönleri şu şekilde özetlenebilir (Do pressure groups add to democracy, 2014):

- i) Temsil: Baskı grupları toplumdaki farklı grupların çıkarlarını temsil ederler.
- ii) Vatandaş Katılımı: Baskı grupları sıradan vatandaşların seçim haricinde de karar alma süreçlerinde yer almalarını sağlar.
- iii) Kamuoyunu Eğitme: Baskı grupları yapmış oldukları çalışmalar ve araştırmalar aracılığıyla kamuoyuna çeşitli konularda bilgi verir, herhangi bir tehlike söz konusu ise kamuoyunu ve iktidarı bu konu hakkında uyarır.
- iv) Gündem Oluşturmak: Partilerin, yasama organı üyelerinin ve bürokratların gündemlerini kendi çıkarları ile ilgili konular üzerine oluşturmaya çalışır.
- v) Programları İzlemek: İktidarın verdiği sözlerin yerine getirildiğini, gerekli siyasi kararların alındığını ve düzenlemelerin yapıldığını görmek amacıyla, iktidarın siyasi uygulamalarını izler.

### 2.4. Baskı Gruplarının Karar Alma Süreçlerini Etkileme Yöntemleri

Baskı gruplarının siyasi karar alıcıları üyeleri ya da ideolojileri lehine etkilerken uyguladıkları pek çok yöntem vardır. Bu yöntemler; kulisçilik ve lobicilik, ikna ve tehdit etme, siyasi partilerle ilişki kurma, özel ayrıcalıklar sağlama, gösteri düzenleme, boykot ve grev uygulaması, medya ve kamuoyu oluşturma, itaatsizlik ve sabotaj, rüşvet şeklindedir. Bunlar aşağıda ayrıntılı olarak incelenirken amaçları itibariyle sınıflandırılacaktır.

İkna amacıyla kullanılan yöntemler arasında yer alan kulisçilik, lobicilik ile rapor sunma sırasında yüz yüze ilişki kurulmasını gerektirir. Bu metotta baskı grubu temsilcileri, gerek parlamenterlerle gerekse kamu yöneticileriyle yüz yüze görüşmelerde

bulunur (Ay, 2003: 192). Kulisçilik faaliyetindeki amaç hazırlanacak bir yasa tasarısıyla ilgili olarak önceden devreye girebilmek ve tasarı yasalasmadan STK'nın son şekli vermeye çalışması için giriştiği bir yöntemdir (Akay, 2012: 133). Lobcilik ise “kararları etkilemek isteyen kişinin hükümetteki veya karar alma sürecindeki kişileri amaçları doğrultusunda etkilemek için kurduğu bir tür iletişim ve bilgi alışverişidir” (Arı, 2015: 165). Rapor; ilgili kişi ya da makama, doğrudan görüşmeyi tamamlaması, inandırıcılığın artırılması amacıyla sunulabileceği gibi, doğrudan görüşmenin gerçekleştirilemeyeceği durumlarda ayrıca sunulabilir veya gönderilebilir (Özalp, 2008: 47).

Bilgilendirme amacıyla kullanılan yöntemlerde ise imza toplama, bildiri yayınlama, seminer, konferans, sempozyum gibi toplantılar düzenleme; yazılı yayın ve basın aracılığıyla kamuoyunu bilgilendirme ve kitle iletişim araçlarıyla sorun lehine kamuoyu oluşturulmaktadır. Baskı gruplarının bilgilendirmeye yönelik faaliyetleri daha birçok madde ile sıralanabilir. Burada önemli olan baskı grubunun kamuoyu veya nüfuz etmek istediği kurumu bilgilendirmek amacıyla giriştiği yolların niceliği değil niteliğidir. Asıl olan baskı grubunun bilgilendirme faaliyetinde hangi yöntemleri ne kadar çok kullanacağı değil, hangi yöntem ile hem kamuoyunu, üyelerini hem de irtibat kurmak istediği kurumu ne kadar etkileyebildiğidir (Buran, 1993: 86-90).

Baskı gruplarının siyasi otoriteyi çeşitli konularda tehdit etmesi hakkında en bilinen tehdit konusu, yaklaşan ilk seçimler ve en bilinen tehdit unsuru ise oy verme işlemidir. Bu durumda siyasi merciler, açıkça yeni seçimlerde rakip kişilerin destekleneceği şeklinde tehdit edilir. Baskı grupları siyasi karar alıcıları onların ve varsa aile fertlerinin kişisel zaaf ya da ahlaki problemlerini kamuoyuna açıklamakla tehdit edebilirler. Kumara ya da karşı cinse vb. gibi düşkünlüğü olan siyasi şahısların bunları açıklamakla tehdit edilebildikleri bir sır değildir. Bürokratlar ve memurlar ise seçimle iş başına gelmediklerinden baskı grupları onları memurların atama ve nakil yetkisini elinde bulunduran siyasilere şikâyet etmekle tehdit eder. İkna yolu öncelikli olarak uygulansa da bu yolla başarılı olunmaması halinde tehdit metodu çok rahat uygulanabilmektedir. Ahlaki değerlere uygun olmasa da tehdit etkili bir metottur.

Zorlamak amacıyla kullanılan yöntemler ise, bilgilendirmeye veya ikna etmeye yönelik olarak sürdürülen çalışmaların sonuç vermemesi veya sonuç vermeyecek olması durumunda başlatılabilir. Aleyhte kampanya türleri çok sayıda olmakla beraber bunların yürütülmesi her gruba açık değildir. Kampanyanın hangi araçla



yürütüleceği siyasal sistemin ve sorunun niteliğine, içinde bulunulan döneme, grubun yapısına ve ekonomik gücüne göre farklılık gösterir. Siyasal iktidarı veya ilgilileri belli kararları almaya zorlamak için kullanılan yöntemlerin arasında; gösteri düzenleme, boykot ve grev uygulaması, uluslararası kuruluşlara şikâyet, itaatsizlik ve sabotaj sayılabilir.

Baskı gruplarının uyguladığı diğer bir yöntem de itaatsizlik ve sabotajdır. Burada itaatsizlik ve sabotaj hükümet kararlarına karşı uygulanır. Amaç ise hükümet kararlarının baltalanması, engellenmesi ve hükümetin başarısızlığa uğratılmasıdır.

Baskı gruplarının uyguladıkları ve hem kanunlara hem de ahlaki kurallara aykırı olan son yöntem de rüşvet vermedir. Türk Ceza Kanunu kapsamındaki rüşvet, bir görevlinin görevini, bir gerçek veya tüzel kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde yapması ya da bu kişinin eylemlerini görmezlikten gelmesini sağlamak için kendisine verilen para, hediye ya da sağlanan olanak şeklinde tanımlanabilir. Rüşvet maddi bir edim olabileceği gibi manevi hatta fiziksel bir temas da rüşvet olarak adlandırılabilir.

### **3. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU'NUN KANUNLAŞMA SÜRECİ**

Bu bölümde 20/06/2012 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek kanunlaşmış bulunan 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun hazırlanma ve kanunlaşma süreci ele alınacaktır. Avrupa Birliği'ne (AB) katılım sürecinde iş sağlığı ve güvenliği (İSG) alanında AB mevzuatının iç hukuka aktarımına ilişkin çalışmalarla başlayan süreç, parlamento öncesi ve parlamento aşamasında olmak üzere iki başlık altında incelenecektir. Ayrıca bu süreçte ülkemizdeki baskı gruplarının sürece hangi yollarla ve nasıl dâhil oldukları da incelenecektir.

İSG alanındaki hukuki düzenlemelere İş Kanununda yer verilmekteydi. Ancak AB'ye katılım sürecinde AB mevzuatının iç hukuka aktarımına ilişkin çalışmalarla birlikte daha ayrıntılı düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Bunun üzerine öncelikle 2003 Yılı Ulusal Programı'nda İSG ile ilgili bölüm açıldıktan sonra çalışmalara ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda yürütülen çalışmalar, 6331 sayılı Kanunun hazırlanmasına ilişkin sürecin başlangıcını oluşturmuştur.

### 3.1. Parlamento Öncesi Süreçte Kanun Tasarısı Hazırlıkları

AB'ye katılım sürecinde İSG alanında AB mevzuatının iç hukuka aktarımına ilişkin çalışmalar başlamıştır. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, gerekli çalışmaları Ulusal Programda yer alan hedefler doğrultusunda ve belirlenen zamanda gerçekleştirmeleri hükme bağlanmıştır (Resmi Gazete, "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, 24/07/2003). Bu kapsamda İSG alanında 89/391/EEC sayılı çerçeve direktif öncelikli olmak üzere 27 adet AB direktifine, 20 adet iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yönetmelikte yer verilmiştir.

Ulusal Programda yer alan taahhütlere uygun olarak AB'nin 89/391/EEC sayılı Çerçeve Direktifine karşılık gelen İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği, 4857 sayılı İş Kanununun 78 inci maddesi kapsamında hazırlanarak Resmi Gazetede 2003 yılında yayımlanmıştır (Resmi Gazete, İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği, 09/12/2003). Ancak; Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Türk Tabipler Birliği (TTB) ve Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) tarafından Danıştay 10 uncu Dairesinde şekil yönünden tamamının ve ayrıca 9, 14 ve 16. maddelerinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açılmış, Danıştay 10 uncu Dairesince 24/5/2004 tarihinde yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir (Yeni Bir Hukuksal Kazanım:Yargı, İş Sağlığı Ve Güvenliği Yönetmeliği'nin Yürütmesini Durdurdu, 2004). İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna yapılan itiraz reddedilmiştir. Daha Sonra esastan yapılan görüşmede de Yönetmelik Danıştay 10 uncu Dairesinin 2004/1942 esas, 2006/3007 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Bu karara karşı İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edilmiştir. Yönetmelik, 4857 sayılı Yasanın 78. maddesi uyarınca İSG ile ilgili ilkelerin, öncelikle üst hukuk normu olan bir tüzükle düzenlenmeksizin doğrudan yönetmelikle düzenlenmesinin anılan Kanun hükmüne aykırı bulunması nedeni ile iptal edilmiştir.

Danıştay 10'uncu Dairesinin iptal kararı üzerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 89/391/EEC sayılı Direktifi esas alarak bir İSG Tüzük taslağı hazırlamış, diğer Bakanlıkların ve sosyal tarafların görüşlerinin alınmasını takiben 18.3.2005 tarihinde prosedür gereği Başbakanlığa sunmuştur. Başbakanlıkta gerekli hazırlıkları

tamamlanarak Danıştay incelemesine gönderilen Tüzük Tasarısı, Danıştay 1'inci Dairesince; soyut ve genel düzenlemeler içerdiği ve bu haliyle incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle Başbakanlığa iade edilmiştir.

Hukuki süreci takiben, birçok gelişmiş ülke örneğinde olduğu gibi Çerçeve Direktifin Kanun olarak düzenlenmesinin daha etkin ve genel düzenlemelerin yer alması nedeniyle de Kanun formatına daha uygun olacağı düşünülmüştür. Hukuki süreçte yaşanan tikanıklığı aşmak ve AB'nin İSG mevzuatı ile uyumu sağlamak amacıyla, İSG alanında genel prensiplerin yer aldığı ve bütün çalışanları kapsayacak bir İSG Kanunu hazırlıkları planlanmıştır. Bu aşamada görüşüne başvurulmuş baskı grupları aşağıda gösterilmiştir.

İSG Kanun Tasarısı Taslağının hazırlanması konusu, 2005 yılında kurulan Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi (UİSGK) gündemine taşınmıştır. Konsey tarafından hazırlanan ve 2006-2008 yıllarını kapsayan Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Politika Belgesinde Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliğinde Öncelik ve Hedefler kısmında yer alan en öncelikli hedef “AB Normlarına Uygun Bir İSG Kanunu Çıkarılması”dır. İSG Kanunu hazırlıkları ve ülkemizde yeni bir yaklaşım olan risk değerlendirmesi konularında çalışmalar yapmak üzere Konseyde yer alan kurum ve kuruluş temsilcilerinden “Çalışma Grupları” kurulmuştur.

Konseyin 23 Haziran 2006 tarihinde yaptığı 4. toplantısında alınan karar gereği; Türkiye İşverenler Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), DİSK, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK), Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN), Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (KAMU-SEN), TTB, TMMOB, FİŞEK Enstitüsü Vakfı olmak üzere 12 kurumun temsilcilerinden oluşturulan “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Çalışma Grubu” 06.12.2006-31.10.2007 tarihleri arasında belli aralıklarla (5 toplantı) bir araya gelerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan İSG Kanunu Tasarısı Taslağı üzerinde çalışmalarını sürdürmüştür. Bu süreçte Bakanlık, Çalışma Grubuna müdahil olmamış ve grup üyelerine 89/391/EEC direktifi ile 155 ve 161 sayılı ILO sözleşmelerinin tüm gereklerini yerine getirmesi kaydı ile yeni bir çalışma yapabilecekleri konusunda esneklik sağlamıştır. Ancak, süreç sonunda Bakanlığa somut bir çıktı sunulmamıştır. Yapılan çalışmalar hakkında Konsey üyelerine bilgi verilmesi ve çalışma grubu tarafından getirilen

önerilerin Konsey'e sunulması amacıyla 25.12.2007 tarihinde toplantı düzenlenmiş ve konsey üyelerinin Taslakla ilgili yazılı görüşlerini 31.01.2008 tarihine kadar bildirmeleri istenmiştir.

Gelen görüşler doğrultusunda yeniden düzenlenen İSG Kanunu Tasarısı Taslağı 27.03.2008 tarihinde UİSGK'ne tekrar sunulmuştur. Bu kez Konsey, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Başkanlığında, Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, TİSK, DİSK, TOBB, KESK, TTB ve TMMOB'dan birer üyenin yer aldığı nihai bir komisyonun kurulması kararını almıştır. Komisyonun çalışma takvimi eylem planına yansıtılmıştır.

Mevzuat Uyum Komisyonu tarafından hazırlanan İSG Kanunu Tasarı Taslağı, Bakanlık Birimlerinin mutabakatının ve Bakanlık Makamının onayı ile Konsey görüşüne sunulmuştur. Konsey üyeleri ile yapılan çalışmalar ve uzun müzakereler sonucunda nihai hali verilen taslak metin 27.12.2008 tarihinde Başbakanlığa gönderilmiştir. 27.12.2008 tarihinde Başbakanlığa gönderilen Taslak, yasalaşma sürecindeki gecikme ve değişen şartlar dikkate alınarak UİSGK'nın 15.9.2010 tarihinde yapılan olağanüstü toplantısında yeniden ele alınmıştır. Bu toplantıda alınan karar doğrultusunda Konsey üyelerinin yazılı görüşleri istenmiştir. Yapılan çalışmalar ve gelen görüşler doğrultusunda daha önce uzlaşılamayan konularla ilgili 27.10.2011 günü Üçlü Danışma Kurulu toplantısı yapılmış ve Kanun Tasarısını incelemek üzere kurulan teknik alt komisyon çalışmaları tamamlamıştır. Teknik alt komisyon görüşleri doğrultusunda hazırlanan yeni taslak 15.11.2011 tarihinde yapılan Üçlü Danışma Kurulunda nihai halini almış ve 18.11.2011 tarihli ve 6 sayılı yazı ile tekrar Başbakanlığa gönderilmiştir. Gönderilen taslakla ilgili Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü koordinasyonunda 8-9 Şubat 2012 tarihlerinde Başbakanlıkta, Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının katılımıyla karşılıklı müzakerelerde bulunulmuştur. Ayrıca Kanun taslağına yönelik kapsamlı bir Düzenleyici Etki Analizi Raporu hazırlanarak Başbakanlığa gönderilmiştir. Taslağı son şekli verilerek, 03.04.2012 tarihinde Başbakanlık tarafından TBMM'ye gönderilmiştir.

Yukarıda anlatılan süreçte görev alan kurum ve kuruluşlar aşağıdaki şekildedir:

#### A. Bakanlıklar

- 1) Adalet Bakanlığı
  - 2) Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
  - 3) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
  - 4) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
  - 5) Ekonomi Bakanlığı
  - 6) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
  - 7) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı,
  - 8) Kalkınma Bakanlığı
  - 9) Maliye Bakanlığı
  - 10) Milli Eğitim Bakanlığı
  - 11) Sağlık Bakanlığı
- B. Kamu Kurumları
- 12) Hazine Müsteşarlığı
  - 13) Sosyal Güvenlik Kurumu
  - 14) Yükseköğretim Kurumu
- C. Sendikalar
- 15) Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
  - 16) Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
  - 17) Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
  - 18) Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
  - 19) Türkiye İşverenler Sendikaları Konfederasyonu
  - 20) Memur Sendikaları Konfederasyonu
  - 21) Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
- D. Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları
- 22) Türk Tabipler Birliği
  - 23) Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
  - 24) Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
  - 25) Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
- E. Diğerleri
- 26) FİŞEK Enstitüsü Vakfı

### 3.2. Kanun Tasarısının Parlamentodaki Görüşmeleri

İSG Kanun Tasarısı, TBMM Başkanlığınca 11.04.2012 tarihinde esas komisyon olarak Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna, tali komisyon olarak ise Adalet Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiştir.

Tasarı öncelikle Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunda 18.04.2012 tarihinde gündeme alınmış ve daha ayrıntılı çalışabilmek için alt komisyon oluşturulmuştur. Bu toplantı aşağıdakilerin davet edilmesi üzerine ilgililerin katılımıyla gerçekleşmiştir:

#### A. Bakanlıklar

1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
2. Maliye Bakanlığı,
3. Adalet Bakanlığı,
4. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı,
5. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,
6. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı,
7. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı,
8. Kalkınma Bakanlığı,
9. Milli Eğitim Bakanlığı,
10. Sağlık Bakanlığı,
11. Milli Savunma Bakanlığı,
12. İçişleri Bakanlığı,

#### B. Kamu Kurumları

13. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
14. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı
15. Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı
16. Devlet Personel Başkanlığı

#### C. Sendikalar

17. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
18. Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
19. Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
20. Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
21. Memur Sendikaları Konfederasyonu
22. Türkiye Kamu Çalışanları Konfederasyonu
23. Kamu Çalışanlar Hak Sendikaları Konfederasyonu
24. Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu

25. Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu
26. Demokratik Sendikalar Konfederasyonu
27. Türkiye İşverenler Sendikaları Konfederasyonu

#### D. Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

28. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
29. Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
30. Türk Tabipleri Birliği
31. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
32. Türkiye Ziraat Odaları Birliği

#### E. Dernekler

33. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
34. Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
35. Türkiye İşadamları ve Sanayiciler Konfederasyonu
36. Türkiye Gemi İnşa Sanayicileri Birliği

Komisyon tutanaklarından 18.04.2012 tarihli Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu toplantısı 14:30-17:30 arasında gerçekleşmiş olup herhangi bir süre kısıtlaması olmaksızın talep eden katılımcılara söz verildiği görülmektedir. Ayrıca Tasarı hakkında bir alt komisyon kurulmasına karar verildiği için tarafların görüşlerini Alt Komisyonunda ayrıntılı bir şekilde ifade edebileceği belirtilmektedir. Toplantı sırasında Alt Komisyona seçilen İstanbul Milletvekili Süleyman ÇELEBİ, DİSK temsilcisinin bulunamaması üzerine “Ben varım.” şeklinde cevap vermiştir.

Adıyaman Milletvekili Muhammed Murtaza YETİŞ, İstanbul Milletvekili Mehmet DOMAÇ, İstanbul Milletvekili Süleyman ÇELEBİ, Kayseri Milletvekili İsmail TAMER, Mersin Milletvekili Ali ÖZ, Şanlıurfa Milletvekili Mahmut KACAR ile Tekirdağ Milletvekili Candan YÜCEER'den oluşan Alt Komisyon, tutanaklardan görülebildiği kadarıyla ilki 25.04.2012, diğerleri ise 9-17-22-24.5.2012 tarihlerinde olmak üzere 5 kez toplanmış ve 17 saate varan bir süre ile görüşme yapılmıştır. Bu görüşmeler sırasında; öncelikle çalışan ardından işveren sendikalarının temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların dinlenmiş ve ilgililerin görüşlerini yazılı olarak Alt Komisyona sunmaları istenmiştir. Görüşmeler sırasında dinlenen sendika, meslek kuruluşu, dernek veya vakıflar ile diğer ilgili kurum ve kuruluşların konuşma sürelerine herhangi bir kısıtlama başlangıçta getirilmemiş iken sonradan otuz dakika sınırlamasının esnek bir şekilde uygulanmıştır. Bununla birlikte TİSK ve TOBB'un

konuşmasındaki uzunluk Alt Komisyon Başkanı tarafından ifade edilmiştir.

Diğer taraftan Tasarı, 10.05.2012 tarihinde Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda esas komisyona görüş bildirmek üzere aşağıdakilerin katılımıyla görüşülmüştür:

A. Bakanlıklar

1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
2. Avrupa Birliği Bakanlığı,
3. Sağlık Bakanlığı,
4. Adalet Bakanlığı,
5. Maliye Bakanlığı,

B. Kamu Kurumları

6. Sosyal Güvenlik Kurumu,
7. Devlet Personel Başkanlığı,

C. Sendikalar

8. Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu,
9. Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu,
10. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

D. Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

11. Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu,
12. Türk Tabipleri Birliği,
13. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği,
14. Türkiye Ziraat Odaları Birliği,
15. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nun 10.05.2012 tarihli Raporu'na ekli ana muhalefet partisi CHP'nin Karşı Oy Yazısında; Komisyona DİSK, HAK-İŞ, TESK, TİSK, TMMOB, TOBB, TTB temsilcilerinin katıldığı ve yedişer dakikalık sunumlar yaptıkları ile en büyük işçi sendikası konfederasyonu olan TÜRK-İŞ'in katılmadığı belirtilmiştir. TÜRK-İŞ'in katılmaması konusunda; tali komisyondaki görüşmelere katılmamakla birlikte esas komisyona katılım sergilenmesi ise sorumsuzluk olarak değerlendirilmiştir.

6.6.2012 tarihli Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nun toplantısında, alt komisyonun hazırladığı metin üzerinden görüşmeler açılmış ve kabul edilerek Genel Kurula sunulmuştur (TBMM, 2012).

TBMM Genel Kurulunda görüşmeler 14.6.2012 tarihinde başlamış, görüşmelere 19.6.2012 tarihine kadar devam edilmiş ve son



olarak 20.6.2012 tarihinde kabul edilerek kanunlaşmıştır. TBMM Başkanlığınca 22.6.2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığına, 29.6.2012 tarihinde ise Cumhurbaşkanlığınca onaylanarak Başbakanlığa gönderilmiştir. 30.6.2012 tarihinde ise Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

## SONUÇ

Maddi ya da sosyal, ahlaki, çevresel ve ideolojik nedenlerle kurulan bölgesel, ulusal veya uluslararası boyutlarda örgütlü ya da örgütsüz yapıdaki baskı grupları siyasi karar alma süreçlerini üyeleri lehine etkilemeye çalışmaktadır. Baskı gruplarının siyasi karar alıcıları, üyeleri ya da ideolojileri lehine etkilerken uyguladıkları yöntemler büyük önem taşımaktadır. Bu yöntemler; kulisçilik ve lobicilik, ikna ve tehdit etme, siyasi partilerle ilişki kurma, özel ayrıcalıklar sağlama, gösteri düzenleme, boykot ve grev uygulaması, medya ve kamuoyu oluşturma, itaatsizlik ve sabotaj, rüşvet şeklinde sayılabilir.

Türk hukuk düzeninde kanun yapım süreci, 1982 Anayasasının 88’inci maddesi gereğince kanun önermeye yetkili olan Bakanlar Kurulu ile milletvekilleri eliyle başlatılmaktadır. Bakanlar Kurulunca yapılan öneriye “tasarı”, milletvekillerininkine de “teklif” denir. Kanun önerisinin tasarı ya da teklif halini almasına kadar hazırlama sürecinin ardından parlamento süreci devreye girmektedir. Parlamentoda TBMM başkanı tarafından ilgili komisyonlara havale edildikten sonra, komisyonlarca Genel Kurula sunulan Tasarı veya Teklifler, kabul edildikten sonra kanun niteliğine kavuşarak Cumhurbaşkanlığına gönderilmektedir. Cumhurbaşkanının onayı üzerine Resmi Gazete’de yayımlanarak genel itibariyle yürürlüğe girmektedir.

TBMM Genel Kurulu’nda 20.06.2012 tarihinde kabul edilen 6331 sayılı İSG Kanununa ilişkin hazırlıklar, bu alanda AB’ye katılım sürecinde AB mevzuatının iç hukuka aktarımına ilişkin çalışmalarla birlikte 2003 yılında gündeme gelmiştir. 2003 yılı sonunda Resmi Gazetede yayımlanan İSG Yönetmeliği, 2004 yılında yürürlüğün durdurulması ve ardından 2006 yılında da iptal kararına konu olmuştur. Bunun üzerine yine 2006 yılında Danıştay incelemesine gönderilen Tüzük Taslağı, Danıştay 1’inci Dairesince; soyut ve genel düzenlemeler içerdiği ve bu haliyle incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle Başbakanlığa iade edilmiştir. Yönetmeliğin iptali ve Tüzük için incelenmesine olanak bulunmadığı şeklinde gelişen hukuki süreci takiben, birçok gelişmiş ülke örneğinde olduğu gibi Çerçeve Direktifin kanun olarak düzenlenmesine yönelik çalışmalar başlamıştır.

İSG Kanun Tasarısı Taslağının hazırlanması konusu ÜİSGK gündemine taşınmış ve 2006 yılında çalışmalar başlamış ve 2008 yılına kadar sürmüştür. Ancak Tasarı Taslağındaki gecikmeler üzerine 2011 yılında tekrar Konseyin gündemine alınmış ve tekrar Başbakanlığa gönderilmiştir. 2006 ila 2012 yılları arasında Kanun Tasarısının TBMM'ye sunulmasına kadar geçen parlamento öncesi süreçte 11 Bakanlık, 3 kamu kurumunun yanı sıra 7 sendika, 4 kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu ve 1 vakıf olmak üzere toplam 26 kuruluşun rol aldığı görülmektedir. Kanun Tasarısının hazırlanma sürecinde DİSK, TTB ve TMMOB tarafından Danıştay nezdinde Yönetmeliğin iptali için açılan dava, baskı gruplarının karar alma sürecini etkileme yöntemleri arasında ayrıca belirtilmelidir. Ayrıca ÜİSGK üyelerinden olmakla birlikte karşıt görüşte olanların Tasarı Taslağı'nın hazırlanması sürecinde gecikmeler yol açan işlemleri ve önerileri de baskı gruplarının yöntemleri arasında yer alabilir.

Parlamento sürecindeki karar alma sürecinde baskı grupları, resmi olarak sadece komisyon görüşmelerinde söz alabilmekte, TBMM Genel Kurulu'na katılamamaktadır. TBMM Başkanlığınca 11.04.2012 Komisyonlara havale edilen Tasarı, öncelikle Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nda 18.04.2012 tarihinde gündeme alınmış ve daha ayrıntılı çalışabilmek için alt komisyon oluşturulmuştur. Alt komisyon 25.04.2012 ve 9-17-22-24.5.2012 tarihlerinde olmak üzere beş kez toplanmıştır. 6.6.2012 tarihli Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nun toplantısında, alt komisyonun hazırladığı metin üzerinden görüşmeler açılmış ve kabul edilerek Genel Kurula sunulmuştur. Tasarının komisyondaki görüşülme sürecinde 12 Bakanlık, 4 kamu kurumunun yanı sıra 11 sendika, 5 kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu ve 4 dernek olmak üzere toplam 36 kuruluşun davet edildiği görülmektedir.

Ayrıca 10.05.2012 tarihinde Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda görüşülmüş ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'na görüş verilmiştir. Tali komisyon olması itibarıyla Avrupa Birliği Uyum Komisyonundaki görüşmelere 5 Bakanlık, 2 kamu kurumunun yanı sıra 3 sendika, 5 kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olmak üzere toplam 15 kuruluş katılmıştır.

Esas komisyon olan Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'ndaki görüşmeler sırasında; öncelikle çalışan ardından işveren sendikalarının temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların dinlenmiş ve ilgililerin görüşlerini yazılı olarak Alt Komisyona sunmaları istenmiştir. Görüşmeler sırasında dinlenen sendika, meslek kuruluşu, dernek veya vakıflar ile diğer ilgili kurum ve kuruluşların konuşma

sürelerine herhangi bir kısıtlama başlangıçta getirilmemiş iken sonradan otuz dakika sınırlamasının esnek bir şekilde uygulanmıştır. Bununla birlikte TİSK ve TOBB'un konuşmasındaki uzunluk Alt Komisyon Başkanı tarafından ifade edilmiştir. Buna karşın tali komisyon olan Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'na DİSK, HAK-İŞ, TESK, TİSK, TMMOB, TOBB, TTB temsilcilerinin katıldığı ve yedişer dakikalık sunumlar yaptıkları ile en büyük işçi sendikası konfederasyonu olan TÜRK-İŞ'in katılmadığı belirtilmiştir. TÜRK-İŞ'in katılmaması konusunda; tali komisyondaki görüşmelere katılmamakla birlikte esas komisyona katılım sergilenmesi ise sorumsuzluk olarak değerlendirilmiştir.

Yukarıda anlatılan 2003 yılında başlayan ve 30.06.2012 tarihinde ise Resmi Gazete'de yayımlanmakla sona eren İSG Kanunu kanunlaşma sürecinde; kamu kurumlarının yanı sıra baskı grubu olarak sendikalar ile meslek kuruluşlarının yanı sıra akademik çevrelerin sürece dâhil edildiği görülmektedir. Karar alma sürecine katılım, parlamento aşamasında daha da yoğunlaşmakta ise de parlamento sürecinin kısa sürmesi etkinliği zayıflatmaktadır.

Tasarı taslağına yönelik çalışmalarda ve Tasarı'nın parlamento aşamasında; kanun yapım sürecinde yer bulan paydaşların sağladıkları katkının niteliği tartışılmakta ve özellikle paydaşlar, getirilen önerilerin dikkate alınmadığından şikâyetçi olmaktadır. Karar alma sürecinde baskı gruplarının rolünün içerik itibarıyla analizi, ayrıca bir çalışmanın konusu olabilecek niteliktedir.

Sonuç itibarıyla; kanun yapım sürecinde baskı gruplarına yer açılması ve katılımın fazla olması, söz konusu kanun yürürlüğe girdiğinde toplumca benimsenmesini ve kolayca uygulanmasını sağlamaktadır. Aksi takdirde; uygulamada karşılaşılan sorunlar, kısa süre içerisinde ilgili kanunda değişikliği gerekli kılabilir. Belirtilen nedenlerle Tasarı veya Tekliflerin hazırlanması ile görüşülmesi sırasında ülke genelindeki paydaşların belirlenmesi ve sürece olabildiğinde fazla dâhil edilmesi büyük önem taşımaktadır.

## KAYNAKLAR

- Abay, A. R. (2004). Sivil Toplum Ve Demokrasi Bağlamında Sivil Dayanışma ve Sivil Toplum Örgütleri. *3.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*. Eskişehir. 03 15, 2014 tarihinde [http://www.siyasaliletisim.org/pdf/siviltoplumve\\_sivildayanisma.pdf](http://www.siyasaliletisim.org/pdf/siviltoplumve_sivildayanisma.pdf) adresinden alındı.
- Akay, H. (2012). Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetim Anlayışındaki Değişime Etkileri. *Yüksek Lisans Tezi*. Karaman: Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. 03 19, 2014 tarihinde [http://sbe.kmu.edu.tr/user\\_files/file/tezler/kamuyonetimi/hasanakay.pdf](http://sbe.kmu.edu.tr/user_files/file/tezler/kamuyonetimi/hasanakay.pdf) adresinden alındı.
- Aktan, C. C., Ay, H., & Çoban, H. (2007). Siyasal Karar Alma Sürecinde Çıkar Grupları. C. C. Aktan, & D. Dileyici içinde, *Modern Politik İktisat : Kamu Tercih*. Ankara: Seçkin Yayınları. 03 17, 2014 tarihinde <http://www.canaktan.org/politika/cikar-grup/cikar-grup.pdf> adresinden alındı.
- Alkan, H., & Ateş, N. (2005). Grup Bilinci ve Kurumsal Baskı Grubu Eğilimi:İSKİ Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 55-70
- Arı, T. (2004). *Uluslararası İlişkiler ve Dış Politika*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Arı, T. (2005). ABDde Lobiciliğin Dış Politikaya Etkisi ve Türk Lobisi. *Avrasya Dosyası: Türkiye-ABD İlişkileri*, s. 6-29.
- Arı, T. (2015). *Amerikada Siyasal Yapı, Lobiler ve Dış Politika*. Bursa: Dora Yayınları.
- Ay, H. (2003). Baskı Gruplarının Gücü ve Siyasal Karar Alma Sürecine Etkisi. C. C. Aktan (Dü.) içinde, *Yasal Soygun - Çıkar Grupları ve Rant Kollama* (s. 185-230). İstanbul: Zaman Kitapları.
- Aybay, R. (1962). *Baskı Grupları*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Bakırcı, F. (2000). *TBMMnin Çalışma Yöntemi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Belge, M. (1998). Sivil Toplum Örgütleri. T. Ulaş (Dü.) içinde, *Merhaba Sivil Toplum* (s. 30-55). İstanbul: Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayınları.

- Belge, M. (2003). Sivil Toplum Nedir? N. Yentürk, & A. Karamani (Dü.), *Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları No 1*. içinde İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi. 03 15, 2014 tarihinde [http://stk.bilgi.edu.tr/docs/belge\\_std\\_1.pdf](http://stk.bilgi.edu.tr/docs/belge_std_1.pdf) adresinden alındı.
- Biçer, İ. (2009). Medyanın Kamuoyu Üzerinden Etkileri ve Etik. *Medya ve Etik Sempozyumu 07-08-09 Ekim 2009* (s. 305-320). Elazığ: Fırat Üniversitesi İletişim Fakültesi.
- Bilgici, Ö. (2010, Ekim). Baskı Grupların Siyasi Karar Alma Organları Üzerindeki Etkisi:Türkiye Barolar Birliği Örneği. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Bilgiç, V. K., & Göksu, T. (2003). Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri. *Amme İdaresi Dergisi*, s. 51-66.
- Buran, H. (1993). Baskı Grupları , Türkiyede Dernekleşme ve Balkan Göçmen ve Mülteci Dernekleri Örneği. *Doktora Tezi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Anabilim Dalı.
- Çaha, Ö. (1999, Güz). Liberal Ve Sosyalist Ülkelerde Sivil Toplum. *Liberal Düşünce*(16), 104-128. 07 31, 2017 tarihinde <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/16/10-omer-caha-liberal-ve-sosyalist-ulkelerde-sivil-toplum.pdf> adresinden alındı.
- Çeliker, E. (2006). Türkiyede Yasa Yapım Süreci. Ankara.
- Do pressure groups add to democracy.* (2014, 03 19). History Learning Site: [http://www.historylearningsite.co.uk/do\\_pressure\\_groups\\_add\\_to\\_democr.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/do_pressure_groups_add_to_democr.htm) adresinden alındı.
- Doğan, İ. (2002). *Alfa Yayınları*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Durgun, Ş. (2005). *Parlamentar Yapılar ve Parlamentarlerin Temsil Gücü*. Ankara: Alter Yayıncılık.
- Dursun, D. (2002). *Siyaset Bilimi*. İstanbul: Beta Basım.
- Duvarger, M. (1993). *Siyasi Partiler*. (E. Özbudun, Çev.) Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Eroğlu, C. (1997). *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosunun Yeri*. Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını.

- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Okutman Yayıncılık.
- Gözübüyük Tamer, M. (2010, Haziran). Tarihsel Süreçte Sivil Toplum. *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, s. 89-105.
- Hatemi, H. (1997). Sivil Toplum Örgütü Ne Demek Olsa Gerekir? *Yeni Türkiye*, 18-21.
- İba, Ş., & Bozkurt, R. (2004). *100 Soruda Parlamento Hukuku*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Kalaycıoğlu, E. (1984). *Çağdaş Siyasal Bilim*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Kışlalı, A. (2008). *Siyaset Bilimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kongar, E. (2003, 07 03). *Medyanın Sorumluluğu*. 03 15, 2014 tarihinde Emre Kongar- Medya Notu: [http://www.kongar.org/medyanotu/274\\_Medyanin\\_Sorumluluğu.php](http://www.kongar.org/medyanotu/274_Medyanin_Sorumluluğu.php) adresinden alındı.
- Levine, E., & Cornwell, E. (1972). *An Introduction to American Government*. New York: The Macmillan Company.
- Özalp, A. (2008). Sivil Toplum Örgütlerinin Toplumsal ve Siyasal Bakımdan Önemi. *Dernekler Denetçiliği Yeterlilik Tezi*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı. 03 24, 2014 tarihinde [www.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/ www.icisleri/tez9.pdf](http://www.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/www.icisleri/tez9.pdf) adresinden alındı.
- Peltekoğlu, F. (2001). *Halkla İlişkiler Nedir*. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım. Resmi Gazete. (09/12/2003). İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği. Başbakanlık.
- Resmi Gazete. (11/06/1963). Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun Başbakanlık.
- Resmi Gazete. (17/02/2006). Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Resmi Gazete. (24/07/2003). "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine

- Dair Karar. *Bakanlar Kurulu Kararı (Karar Sayısı:2003/5930)*. Başbakanlık.
- RTÜK. (2007). *Medya Okuryazarlığı Dersi Öğretmen El Kitabı*. Ankara: T.C. Radyo ve Televizyon Üstkurulu. Medya Okuryazarlığı. adresinden alındı.
- Sarıbay, A. Y. (2007). Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum. E. Kalaycıoğlu, & A. Sarıbay içinde, *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*. İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- Şafak, A. (2016). Anayasa Çalışmaları Perspektifinden Siyâsî Partiler ve Seçim Sistemi Üzerine. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 5(12), 54-83. 07 31, 2017 tarihinde <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/263338> adresinden alındı.
- Şahım, T. (1994). *Siyasi Katılım ve Baskı Grupları*. Ankara: Makro Ltd. Eğitim Yayınları.
- TBMM. (2012, 06 08). *Sıra Sayısı: 277 (İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı ile Erzincan Milletvekili Muharrem Işıkın; Meslek Hastalıkları ve İşçi Sağlığı Kanun Teklifi ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporları)*. 04 09, 2014 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi: <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss277.pdf> adresinden alındı.
- Topçu, A. (2006, Haziran). Siyasal Karar Alma Organları Üzerinde Çıkar ve Baskı Gruplarının Etkileri. *Yüksek Lisans Tezi*. Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Truman, D. B. (1951). *The governmental process: political interests and public opinion*. Knopf.
- Yeni Bir Hukuksal Kazanım:Yargı, İş Sağlığı Ve Güvenliği Yönetmeliği'nin Yürütmesini Durdurdu. (2004, Eylül). *Bülten*. Makine Mühendisleri Odası. 03 24, 2014 tarihinde [http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya\\_ekler/f05968255451bde\\_ek.pdf?dergi=282](http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/f05968255451bde_ek.pdf?dergi=282) adresinden alındı.
- Yorgancı, A. (2000). Sivil Toplumun Tarihsel Devrimi. *TÜĞLAD Elegans Magazin*. 03 17, 2014 tarihinde <http://www.elegans.com.tr/arsiv/50/yaz2000/html/ecmel.html> adresinden alındı.

# SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE SİSTEME UYUMUN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÇAPRAZ BİLGİ VE VERİ KONTROLÜ UYGULAMASI

**Hüseyin ERKEÇ**  
Sosyal Güvenlik Denetmeni

## ÖZET

Sosyal güvenlik, insanların yaşamlarında karşılaştıkları muhtemel ekonomik ve sosyal risklere karşı önceden gerekli önlemlerin alınarak kendilerine gelir sağlamak üzere oluşturulmuş kamu harcama programları olup, bireylerin, ailenin ve toplumun gelecek kaygısının azaltılmasında önemli bir rol üstlenmektedir.

Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren, sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesizliği başlamıştır. İlerleyen yıllarda aktif pasif dengesi, dört çalışanın bir sigortalıyı sübvansane etme düzeyi olan ideal düzeyde gerçekleşmemiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 2016 Ağustos ayı verilerine göre aktif pasif oranı 1,87 seviyesinde gerçekleşmiştir. Aktif-pasif dengesinin belki de en önemli kaynak girdisini oluşturacak olan kayıt dışı çalışanların varlığı sistemin en büyük tehdidini oluşturmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 2017 Şubat dönemi verilerine göre herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kaydı olmadan çalışanların oranı % 32,8’dir. Aktif/pasif oranının yükseltilebilmesi için sosyal güvenlik sistemine daha fazla katılımın sağlanarak risklerin daha çok paydaşça paylaşılması ve suiistimallerin önlenmesinde etkin rehberlik ve etkili denetim bakış açısını içeren, günümüz teknolojik imkanlarını da en üst seviyede kullanarak oluşturulacak e-denetim yoluyla gerçekleştirilmesinin gerekliliği iki temel unsur olarak ön plana çıkmaktadır.

Bu çalışmada, herkesin evrensel bir hak olan sosyal güvenlik hakkına kavuşmasını kolaylaştırma, sosyal güvenlikten kaçış kapılarını kapatma ve daha çok bireyi sisteme dahil edebilme uygulamaları yer almaktadır. TÜİK ve SGK istatistik verilerinden elde



edilen bilgiler ışığında, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider verileri ile genel görünümü değerlendirilmiştir. Bu bağlamda sisteme daha çok sigortalı kazandırmak üzere çalışanların bildirilmesine yönelik devlet kurumları, bankalar ve diğer kurum/kuruluşlarından sağlanacak veri paylaşımına yönelik düzenlemeler yoluyla çalışma hayatı güncel mevzuat ile ele alınmış, sosyal güvenlik sistemine uyumun sağlanması ve artırılması için önerilerde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik, Kayıt Dışı İstihdam, Suiistimal, Veri Paylaşımı, Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi.

## **GENERAL OVERVIEW OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM AND THE APPLICATION OF CROSS-CHECKING INFORMATION AND DATA CONTROL FOR ENSURING HARMONY TO THE SYSTEM**

### **ABSTRACT**

Social security, in essence, is known as public expenditure programmes that are generated with the aim of taking necessary precautions against possible economic and social risks that might occur in the life course of people and to ensure their income in these occurrences. In this context, it also plays an important role in reducing the future anxiety of the individual, the family and the society.

In Turkey, since the year 1990, revenue-expenditure imbalance in the social security system has emerged. In the following years, active-passive ratio has not been achieved at an ideal level, which is the level of subsidizing an insured person by four employees. According to the Social Security Institution (SSI) data for August 2016, active-passive ratio stood at 1.87. On the other hand, the existence of informal workers which will probably constitute the most important resource input of the active-passive ratio, constitutes the greatest threat to the system. According to the statistics of the Turkish Statistical Institute (TURKSTAT) in February 2017, the proportion of those who are working without being registered to any social security institution is 32.8%. For increasing the active/passive ratio, sharing the risks by more stakeholders through ensuring greater participation in the social security system, and applying e-inspections which are including a perspective of effective guidance and effective supervision with the aim of prevention of abuses are two pillars coming to the fore as important.

This study includes practices that make it easier for everyone to gain the social security right as a universal right, to close the escape gates from social security, and to be able to include more individual in the system. In the light of the data obtained from TURKSTAT and SSI statistical data, the income-expenditure data and the general appearance of the social security system in Turkey have been

evaluated. In this context, with regulations for data sharing to be provided from government institutions, banks and other institutions / institutions to inform workers to gain more insured in the system, working life has been dealt with by the current legislation and proposals have been made for ensuring and increasing compliance with the social security system.

**Keywords:** Social Security, Informal Employment, Abuse, Data Sharing, Inspection of Informal Employment.

## GİRİŞ

*Sosyal güvenlik, insanların gelirlerine bakılmaksızın toplum huzurunu ve refahını bozan sosyal tehlikelerin verdiği zararlardan “insan hakkı” ve esas itibariyle de “devlet görevi” olarak primli ya da primsiz sistemlerin kullanılması, kişilerin sosyal tehlikelerin zararlarından kurtarılma güvencesidir (SGK, b.t.). Sosyal güvenlik; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde, Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşme ve tavsiye kararlarında, uluslararası belgelerde ve ülke Anayasa ve yasalarında temel ve vazgeçilmez insan haklarından biri olarak kabul edilmekte, “kişinin ve ailesinin çeşitli sebeplerle maruz kalabilecekleri tehlikelerin zararlarından kurtarılarak, yaşadıkları toplum içinde başkalarına bağımlı olma ihtiyacı duymadan, insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardına kavuşturulmaları” anlamında kullanılmaktadır (Alper, 2008: 6).*

Sosyal güvenlik; sosyal yardımlar ve sosyal sigortalar olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Sosyal yardımlar; kimsesiz, muhtaç, yaşlı, malul, dul, yetim ve korumaya muhtaç çocuklara karşılıksız olarak yapılan ve finansmanı merkezi yönetim bütçesi, belediyeler, vakıf ve gönüllü kuruluşlar yoluyla gerçekleştirilen yardım ve hizmetlerdir. Sosyal sigortalar ise bireylerin karşılaştığı risklerin azaltılmasında ve sosyal güvenliklerinin artırılmasında devletin sosyal güvenlik sistemini kurup, yürütmesine dayanan, primli (katkıya dayalı) dağıtım veya fon esasına dayanan bir sistemdir (Akgeyik vd., 2006: 122).

Sosyal güvenlik; temel olarak kamusal bir çalışma alanı olarak düşünülmekte, bir kamu hizmeti ve görevi olarak görülmektedir. Bir ülkede kamu hizmeti olarak sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasının gerekçesi, bu alanda bilgi edinmenin maliyetinin yüksek olması nedeniyle piyasa ekonomisinin başarısız olmasıdır. Diğer yandan bireylerin sosyal güvenliğe sahip olmaları; suç işleme eğiliminin düşmesi, yoksulluk ve gelir eşitsizliklerinin azalması gibi bazı pozitif dışsallıklar yaratabilir (Akalin, b.t.).

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası’nın 60. maddesinde sosyal güvenlik hakkı, “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir.” şeklinde hüküm altına alındıktan sonra “bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alma ve teşkilatı kurma görevi” devlete verilmiş, 65. maddeyle de devletin sosyal görevlerini “mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde” yerine getireceği hüküm altına alınmıştır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemini mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak amacıyla son yıllarda önemli reformlar yapılmıştır. Bu bağlamda 1999 yılında yürürlüğe giren 4447

sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'yla, temel olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini artırmaya ve giderlerini kısımaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Bu kanunla işsizlik sigortası sistemi uygulamaya geçirilmiş, yeni iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulamasına geçilmiştir (Özşuca, 2003: 143-144).

2006 yılında ise, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'yla BAĞ-KUR, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emekli Sandığı, SGK çatısı altında toplanmıştır. BAĞ-KUR, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emekli Sandığı sigorta birimlerince uygulanan sigorta edimleri 2008'de yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Kanunu içinde toplanmıştır. Yapılan reformlar sonrasında Türk sosyal güvenlik sistemi iki temel yapı içinde konuşlanmıştır. Bunlar; SGK ile Türkiye İş Kurumu'dur. Bunların yanı sıra, tamamlayıcı olarak, Bireysel Emeklilik Sistemi de 4632<sup>1</sup> sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'yla 2003 yılından bu yana uygulanmaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin finansmanı; çalışanlar ve işverenler tarafından ödenen primlerle ve devlet katkıları ile karşılanmaktadır. Türk sosyal güvenlik sistemi, belirli bir dönemde aktif sigortalıların ödedikleri prim gelirleri ile aynı dönemde sigortalılara ve bağımlılarına yapılacak sigorta edimlerine dayanan dağıtım sistemine dayanmaktadır.

## 1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİR-GİDER DENGESİ

Sosyal güvenlik sisteminin en önemli gelir kaynağı prim gelirleridir. Türkiye'de sosyal güvenlik primi, işçi ve işverenden çalışanın ücretinin belli bir oranı üzerinden alınmaktadır. Prim, ücret üzerinden alınması dolayısıyla ücretin bir parçası, sigorta edimlerine karşılık ödendiği için bir fiyat veya zorunlu olarak tahsil edildiği için bir vergi olarak görülebilir (Alper, 1997: 106). Türkiye'de zaman zaman yatırımları ve istihdamı teşvik etmek için yapılan prim ödeme veya muafiyetler bir yana bırakılırsa; devletin doğrudan prim ödeyerek sosyal sigortaların finansmanına katıldığı ilk örnek işsizlik sigortasıdır (Alper, 2011: 35) Bunların yanı sıra hazine tarafından sağlanan teşvikler, işsizlik fonu devlet katkı payları gibi bazı ek kaynaklar da sistem içerisinde kullanılmaktadır.

<sup>1</sup> 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, 2001

Sosyal güvenlik giderleri, temel olarak, emekli aylık giderleri, sağlık giderleri ve diğer giderlerden oluşmaktadır.

**Tablo 1: SGK Gelir ve Gider Dengesi Tablosu**

<i>Milyon TL</i>					
	2012	2013	2014	2015	2015
Bütçe Kalemleri	Toplam	Toplam	Toplam	Toplam	Oran %
<b>I. Gelirler</b>	<b>142.929</b>	<b>163.014</b>	<b>184.329</b>	<b>220.102</b>	<b>%100</b>
1. Prim Gelirleri	96.399	116.856	132.297	153.040	69,53
2. Yeniden Yapılandırma	2.961	1.873	2.942	6.441	2,93
3. Devlet Katkısı	23.537	27.471	30.512	37.526	17,05
4. Ek Ödeme	4.372	4.639	5.565	6.407	2,91
5. Faturalı Ödemeler	5.374	5.366	5.895	7.833	3,56
6. Diğer Gelirler	10.286	6.809	7.118	8.857	4,02
<b>II. Giderler</b>	<b>160.223</b>	<b>182.689</b>	<b>204.400</b>	<b>231.546</b>	<b>%100</b>
1. Emekli Aylıkları	105.294	119.162	134.392	152.063	65,67
2. Sigorta Ödemeleri	1.124	1.235	2.162	3.142	1,36
3. Ek Ödeme	4.432	5.004	5.675	6.435	2,78
4. Sağlık Harcamaları (Yolluk Dahil)	44.151	49.938	54.603	59.411	25,66
Sağlık Harcamaları (Yolluk Hariç)	44.111	49.889	54.551	59.356	-
5. Faturalı Ödemeler	2.030	2.372	2.829	3.980	1,72
6. Yönetim	776	826	902	966	0,42
7. Yatırım	121	176	206	74	0,03
8. Diğer Giderler	2.295	3.976	3.633	5.475	2,36
<b>III. Açık</b>	<b>-17.295</b>	<b>-19.675</b>	<b>-20.072</b>	<b>-11.444</b>	
Açık Finansmanı	17.250	20.348	21.269	11.947	
<i>Not: 1- Yatırım giderleri 3'er aylık dönemlerde revize edilmektedir.</i>					
<i>2- Yapılandırma prim gelirleri bankalarda bekleme süresi dikkate alınarak nakit bazlı olacak şekilde revize edilmiştir.</i>					
<i>3- Emekli aylık ödemelerine katılım payları, icra, nafaka vb., kesintiler ilave edilmiştir.</i>					
<i>4- Son 4 yıllık zaman serisi baz alınmıştır.</i>					

**Kaynak:** SGK Aylık İstatistik Bülteni, Mali İstatistiklerinden yazar tarafından hazırlanmıştır.<sup>2</sup> (SGK, Kurumsal istatistikler, 2016).

GSS (Genel Sağlık Sigortası) uygulaması sonrasında Tablo 1'de de görüleceği üzere sağlık giderleri; sağlık hizmetleri kapsamının genişlemesi ve hizmete erişimin artması, teminat paketinin genişletilmesi, devlet memurları sağlık giderleri ve yeşil kart sağlık giderlerinin SGK'ya devredilmesiyle önemli bir sosyal güvenlik gideri haline gelmiştir. Diğer yandan en önemli gider kalemini ise emekli aylık ödemeleri (% 65) oluşturmaktadır.

<sup>2</sup> SGK Aylık İstatistik Bülteni – Mali İstatistikler 2016-Mart

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olmasını sağlamak için yapılan reformlara rağmen; sistem açık vermekte ve bu açıklar bütçe transferleriyle karşılanmaktadır. SGK'ya yapılan bütçe transferleri zaman zaman değişiklik göstermekle birlikte bunlardan bazıları; açık finansmanı<sup>3</sup>, devlet katkısı<sup>4</sup>, ek ödeme<sup>5</sup>, faturalı ödemeler<sup>6</sup>, teşvikler<sup>7</sup> ve ödeme gücü olmayanların GSS katkısı<sup>8</sup> olmak üzere sıralanabilir.

<sup>3</sup> Açık Finansmanı: Kurumun finansman açığı için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesinden yapılan transferdir.

<sup>4</sup> Devlet Katkısı: 5510 sayılı Kanunun 81'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre hazinenin SGK'nın ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile GSS priminin  $\frac{1}{4}$ 'ü oranında yaptığı ödemeyi ifade etmektedir. Öte yandan yine 5510 sayılı Kanunun 81'inci maddesinin birinci fıkrasının (ı) bendi gereği öngörülen şartları taşıyan işçi çalıştıran özel sektör işverenlerinin malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutarın Hazine tarafından karşılanmasıdır.

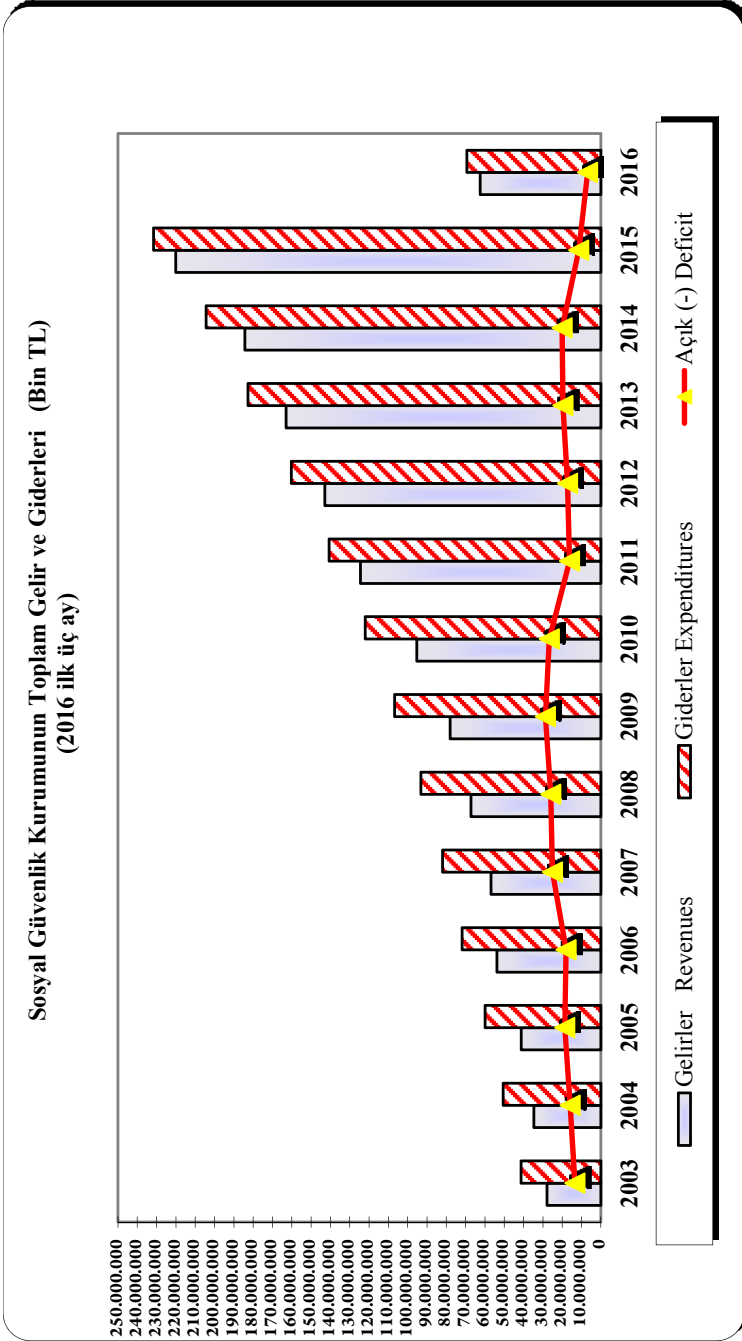
<sup>5</sup> Ek Ödeme: 5454 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi uyarınca emekli ve hak sahiplerine aylık veya gelir olarak her ay ödenen tutarlara ilave olarak hazine tarafından yapılan ödemedir.

<sup>6</sup> Faturalı Ödemeler: 2022 sayılı Kanun'a göre bağlanan aylıklar ile 3173 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'na göre bağlanan aylıklar ve emeklilik ikramiyesi gibi ödemelerin hazine tarafından karşılanmasıdır.

<sup>7</sup> Teşvikler: ilgili kanunlar gereğince sağlanan prim teşvikleri dolayısıyla kuruma aktarılan prim gelirleridir.

<sup>8</sup> GSS Katkısı: 5510 sayılı Kanunun 60'ıncı maddesinin (c) bendi kapsamında genel sağlık sigortalısı olanlara ilişkin olarak kamu idarelerinden tahsil edilmesi gereken genel sağlık sigortası primleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığından kuruma ödenmesidir.

**Grafik 1: SGK Gelir-Gider ve Açık Grafiği**



**Kaynak:** SGK Aylık İstatistik Bülteni, 2016-Mart Mali İstatistiklerden yazar tarafından hazırlanmıştır.



Grafik 1’de görüleceği üzere Kurum gelirleri ile giderleri birbirine paralel düzeyde artış göstermektedir.

Sisteminin finansman açığının en önemli nedeni aktif/pasif oranının düşüklüğüdür. Aktif/pasif oranı 2004 yılında 1,84’ den 2015 Aralık ayı itibarıyla 2,30’ a kadar yükselmiştir <sup>9</sup> (SGK, Kurumsal İstatistikler, 2016). 2016 Ağustos SGK verilerine göre bu oran 1,87 biçiminde gerçekleşmiştir. Yani her bir emekliye 1,87 tane çalışan düşmektedir. Kabul gören görüşe göre sosyal güvenlik sistemlerinin düzenli işleyebilmesi için aktif pasif oranının 4 olması, yani 4 aktif sigortalının 1 pasif sigortalıya bakması gerekmektedir. Aktif/pasif oranının düşük olmasının arkasında; erken ve genç yaşta emeklilik uygulamaları (Aydemir, 2007: 12),<sup>10</sup> sisteme uyum sorunu ve kayıt dışı istihdamın yüksek olması gibi nedenler bulunmaktadır.

Yapılandırmalar, prim gelirleri artışı, emekli aylıklarındaki düzenlemeler, sağlık harcamalarındaki düzenlemeler ile sigortalı sayısındaki değişimlerle bağlantılı olduğu düşünülen nedenlerden dolayı sosyal güvenlik açığı bazı dalgalanmalar olmakla birlikte azalma eğiliminde seyretmektedir. Bu finansman açığının azalmasının (bu konuda özel bir çalışmaya rastlanılmamakla birlikte) birçok nedeni olduğu düşünülmekle birlikte, en belirgin nedeninin 2002’ li yıllarda %52’ lere olan kayıt dışı istihdam oranının günümüzde %32,8’ lere<sup>11</sup> kadar düşürülmesiyle, sistem içerisine daha çok sigortalının ve dolayısıyla prim gelirin dâhil olmasının yarattığı pozitif etkinin sonucunun bir yansıması olduğu değerlendirilebilir.

Sosyal güvenlik sistemi, çalışanlara ekonomik güvence sağlamasının yanı sıra ekonomi üzerinde pek çok dolaylı etkiye bulunmaktadır. Sosyal güvenliğin yoksulluğu azaltarak ve talebi destekleyerek yatırımları teşvik etmesi, istihdam ve büyüme üzerinde olumlu etkilerde bulunması beklenmektedir. Sosyal güvenlik sistemi, yarattığı fonlarla tasarrufların artışını ve hareketliliğini sağlayabilmektedir (Tekin, 1999: 92). Ayrıca gelir seviyesine göre prim ödediğinden sigortalılar arası yeniden gelir dağılımına yol açmakta ve gelir dağılımındaki adaletsizliği azalmaktadır (Dilic, 1971: 81). Burada gelir dağılımında iyileşme, sosyal güvenlik kuruluşlarına ödediği prime karşılık bu kuruluşun sunduğu hizmet ve olanaklardan daha az yararlanan kişiler ile ödediği primden daha fazla sosyal güvenlik hizmetinden yararlanan kişiler arasında gerçekleşmektedir.

<sup>9</sup> SGK İstatistik Bülteni – Sigortalı İstatistikleri 2016-Mart

<sup>10</sup> Türkiye’de emekli bir kişiye ortalama 26-27 yıl emekli maaşı ödenirken Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü ortalaması 16 yıldır

<sup>11</sup> TÜİK İşgücü İstatistikleri (Şubat 2017 döneminde kayıt dışı çalışanların oranı %32,8 olarak gerçekleşmiştir.)

Ancak bu durumda gelir dağılımında adaletin artması sigorta primlerinin artan oranlı olmasına bağlıdır (Cural, 2016: 698).

Sosyal güvenlik primlerinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesinde yeniden gelir dağılımını ve dolayısıyla maliyet nedeniyle fiyatları etkileyecek olması nedeniyle çalışanların yanı sıra işveren ve devlet katkısı da dikkate alınmasında büyük fayda olacaktır. Primlerin kaynağının, sisteme katılımı ve makro düzeyde gelir dağılımını etkileyebileceği göz ardı edilmemelidir.

Mali disiplin içerisinde sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği, sistemden daha fazla yararlanılabilmesi ve emeklilerimize daha fazla ödenek ayrılabilmesi için sisteme daha fazla sigortalı kazandırılmalıdır. Bunun yönteminin de etkin rehberlik ve etkili denetim anlayışı içerisinde olmasına dikkat edilmelidir. Ayrıca çalışma hayatının bütünlüğü ve dinamizmi göz önünde bulundurularak çalışma hayatına kolaylık sağlayan düzenlemelerin ve yeni denetim metotlarının benimsenmesi, e-denetim ve e-devlet gibi platformlara ağırlık verilerek kayıt dışı istihdamla mücadelenin hız kesmeden devam etmesi, sistem açısından büyük bir önem arz etmektedir.

Diğer yandan Kasım/2012 döneminde başlayan, SGK tarafından ücretlerin gerçek matrah üzerinden bildirilmesini sağlamayı amaçlayan meslek kodu uygulamasının, ücret yönünden kayıt dışılıkla mücadele kapsamındaki sonuçlarının, SGK Gelir-Gider dengesi ile gelir dağılımına etkilerinin zamanla belirginleşeceği değerlendirilmektedir (Erkeç, 2015).

## **2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE ÇAPRAZ VERİ SORGULAMA İLE SİSTEME UYUMUN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR**

Çalışma hayatının ve sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesindeki en önemli sorununu oluşturan kayıt dışı istihdam kavramı, SGK açısından niteliği itibarıyla yasal işlerde çalışarak istihdama katılan kişilerin, çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Kılıç, 2014: 109). Kayıt dışı istihdam, birçok sebebe dayanarak ortaya çıkan ve siyasal, sosyal ya da ekonomik açıdan toplum ve çalışma hayatı içinde çeşitli sıkıntılara sebep olan bir konudur. Her ülkede ya da toplumsal yapıda farklı sebeplere dayandırılabilir. Ancak bu konunun sebepleri araştırılırken sosyal güvenlik bilincinin o topluma yerleşip yerleşmemesinin önemli bir bağlantı noktası olduğu da bir gerçektir.

Bu konuda yapılacak çalışmalarda başarı sağlanabilmesi için bireylerin, toplumun ve devletin yani tüm kesimlerin dâhil olduğu bir mücadele ve işbirliği anlayışı en önemli çıkış noktası olacaktır. Etkin rehberlik ve etkili denetim anlayışı içerisinde bankalar ve kamu kurumları ile sıkı bir veri alışverişi işbirliğinin sonuçlarının kayıt dışı istihdamla mücadeleyi ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini pozitif yönde etkileyeceği bir gerçektir.

Kurumlar arası yapılacak veri paylaşımları sayesinde her Kurumun denetim sisteminde ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeler birinci elden temin edilmiş olacaktır. Bu sayede gereksiz bürokrasi engellendiği gibi kurumların ihtiyaç duyduğu bilgilerin kısa sürelerde (online yada offline) paylaşımına açılarak denetim sistemlerinde önleyici tedbirlerin alınması ve uyarı mekanizmalarının kurulması sağlanmış olacaktır. Sonuçta SGK açısından hem denetim kapasitesi yükseltilmiş olacak hem de denetimde etkinlik sağlanmış olacaktır. Diğer yandan her kurumun aldığı bilgiler, veri tabanı ve veri formatı farklı olduğundan bu konuda analize uygun toplu bir veri havuzu oluşturabilmek de pek kolay olmayacaktır. Bu konuda etkin bir süreç analizi ve elektronik alt yapı çalışması yapılmalıdır. Bilgilerin alınmasında resmi makamlar ile yapılacak protokoller kapsamında veri yolu, türü ve standardı ile bu bilgilerin nasıl derleneceği ve nasıl analiz edileceğinin tespiti ile bu bilgilerin güvenliğinin nasıl sağlanacağı hususlarında çok yönlü bir çalışma yapılmasını gerekmektedir.

5510 sayılı SSGSS Kanununun 100 üncü maddesi, SGK tarafından kişilerin sosyal güvenliğinin sağlanması için istenilen bilgi ve belgelerin SGK'ya verilmesini zorunlu kılan bir düzenlemedir. Bunun yanında 6183 sayılı Kanuna göre Kurum alacaklarının takip ve tahsili ile bu Kanun kapsamında verilen diğer görevler ile sınırlı olmak üzere bazı istisnaları ve yargı kararları olmakla birlikte istenilen bilgi ve belgelerin SGK'ya verilmesi zorunludur.

Mevzuat gereği SGK; bankalar, kurum ve kuruluşlardan talep edebileceği bilgi ve belgelerin denetim sistemine entegrasyonunu sağlayarak, kayıt dışı istihdamla mücadelede yeni bir boyuta geçilmiştir. Bu konuda bazı alt düzenlemeler yapılmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 8 inci maddesinin yedinci fıkrası, 11 inci maddesinin altıncı fıkrası ve 100 üncü maddesi hükümlerine dayanılarak kayıt dışı istihdamla mücadele ve veri paylaşımı kapsamında, “Bankalar ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü ile Kurum ve Kuruluşlardan Bilgi ve Belgelerin Alınmasına İlişkin Usul

ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 06.12.2013 tarihli ve 28843 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Ayrıca 06.12.2013 tarihli ve 28843 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan “Bankalar ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü ile Kurum ve Kuruluşlardan Bilgi ve Belgelerin Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin” 16’ncı maddesi hükmüne dayanılarak, 10.06.2014 tarihli ve 29026 sayılı Resmi Gazete’de “Bankalar ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü ile Kurum ve Kuruluşlardan Alınacak Bilgi ve Belgelere Dair Tebliğ” yayımlanarak, 28.09.2008 tarihli ve 27011 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan 5510 Sayılı Kanunun 8 inci Maddesinin Yedinci Fıkrasının Uygulanması Hakkında Tebliğ ve 28.09.2008 tarihli ve 27011 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan 5510 Sayılı Kanunun 100 üncü Maddesinin Uygulanması Hakkında Tebliğ yürürlükten kaldırılarak ve bir geçiş süresi öngörülmek suretiyle 01.08.2014 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren daha uygulanabilir bir düzenleme yapılmıştır.<sup>12</sup>

06.12.2013 tarihli Yönetmelik ile kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında beyan esaslı olup herhangi bir dayanağı bilgi ve belgesi olmayan kayıtların alınması yerine eylemli çalışma olgusunu ortaya koyan ya da direkt istihdam ilişkisi kurulabilen bilgi ve belgelerin alınmasının sağlanarak itirazların minimize edilmesinin, kurum ve kuruluşlardan alınacak bilgi ve belgelerin re’sen işlem yapılabilecek daha nitelikli bilgiler haline dönüştürülmesinin hedeflendiği göze çarpmaktadır. 10.06.2014 tarihli Tebliğ’de ise alınacak bilgi ve belgeler ile ilgili kurum ve kuruluşların yükümlülüklerine değinilmiştir. Örneğin; daha önceki mülga tebliğlerle<sup>13 14</sup> Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü’nden ve Milli Eğitim Bakanlığı’ndan kursiyerler, gençlik kampları, doğa grubu kampları, öğrenci velileri bilgileri, özel kursların kursiyer bilgilerinden kişilere ait ya da ilgililerin (kursiyerler, öğrenciler vb.) anne ve babalarına ait meslek, işyeri ve adresi bilgileri alınarak bu bilgiler uyarınca işlemler yapılmakta iken yeni tebliğde birebir çalışma ilişkisini ortaya koyan, sözleşme örnekleri ile birlikte bilgi istenilmesi yöntemi belirlenmiş olup, beyan esasına dayanan ve dayanağı bilgi ve belgesi bulunmayan veli bilgileri, kursiyer bilgileri

<sup>12</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu (2014) “Bankalar ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü ile Kurum ve Kuruluşlardan Alınacak Bilgi ve Belgelere Dair Tebliğ”, Ankara, Resmî Gazete, Tarih: 10.06.2014, Sayı: 29026.

<sup>13</sup> Mülga 28/9/2008 tarihli ve 27011 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan “5510 Sayılı Kanunun 8 inci Maddesinin Yedinci Fıkrasının Uygulanması Hakkında Tebliğ”

<sup>14</sup> Mülga 28/9/2008 tarihli ve 27011 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan “5510 Sayılı Kanunun 100 üncü Maddesinin Uygulanması Hakkında Tebliğ”

ve kamplara katılanlar ve anne ve babalarına ait bilgilerin istenilmesi uygulamasından vazgeçilmiştir. Ayrıca bankalardan müşteri hesap açma bilgileri, Tapu Kadastro, PTT, TOKİ, Anadolu Üniversitesi, Noterler, İnternet Sağlayıcıları, GSM operatörleri, TTNET, Telekomünikasyon Kurumu gibi işveren ve sigortalılar açısından beyan esaslı bilgilerin yer aldığı bilgi ve belgelerin alınmasından vazgeçilerek ilgili kurum ya da kuruluşlarca kendi mevzuatına göre alınmakta olan ve kayıt dışı istihdamın önlenmesinde daha esaslı sonuçlar oluşturulabilecek bilgi ve belgelerin alınmasının amaçlandığı değerlendirilmektedir.

Yeni uygulamada bankaların ve kamu kurumlarının özel kanunlarda yasaklayıcı ve sınırlayıcı hüküm olsa dahi SGK'ya bilgi ve belge verilmesinden hiçbir şekilde kaçınmayı mümkün kılmadığı gibi kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli kaynak bilgiler olacak bankalar tarafından verilecek bilgilerin 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre "sırrın ifşası" olarak ve Maliye Bakanlığı tarafından verilecek bilgilerin de "vergi mahremiyeti" olarak değerlendirilemeyeceği yapılan mevzuat düzenlemelerinde özellikle belirtilmiştir.<sup>15</sup>

Söz konusu tebliğden önceki veri paylaşım protokolleri devam edeceği, yeni bilgi istenen kurum ve kuruluşlarla ise yeni protokoller düzenleneceği hususlarına tebliğde değinilmiştir. Bu kapsamda 14 bakanlık, 9 diğer kurum ve kuruluş ile bankalarla 100 farklı veri setinde işbirliği öngörülmektedir.

Söz konusu tebliğde istenen bilgilerin tablolaştırılmış hali makalemizin ekinde verilmiştir.<sup>16</sup> Bu tabloya detaylıca bakıldığında kurumların kendi mevzuatı gereğince yapacağı (çalışma hayatına yönelik ekonomik ve sosyal) işlemlerde, alacağı bilgiler, belgeler ve verilerden ihtiyaç duyulanların SGK'ya bildirilmesi sağlanmış olacaktır. Sağlanacak bilgi, belge ve veriler ile birebir çalışma ilişkisi kurulabilecek sadece beyan esasına değil bir takım bilgi ve belgelerle daha nitelikli hale gelmiş, iş ilişkisini delillendirmeye yarayacak güçlü bir veri kaynağı hayata geçirilmiş olacaktır. Burada özellikle belirtilmesi gereken husus ise SGK bu çalışmayı yaparken bankalar ve ilgili kurum ve kuruluşlardan istediği bilgi ve belgeleri kendi mevzuatına dayandırarak belirlemiştir. Diğer yandan istenen bilgi ve

<sup>15</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu (2013) "Bankalar ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü ile Kurum ve Kuruluşlardan Bilgi ve Belgelerin Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", Ankara, Resmî Gazete, Tarih: 06.12.2013, Sayı: 28843. (Madde 5. / (4-5))

<sup>16</sup> Ek 1: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kapsamında Alınan/Alınacak Bilgi/Veri Tablosu (6 sayfa)

belgeler ilgili kaynak kurumlara herhangi bir iş yükü getirmemektedir. Bu belgeler zaten ilgili kurumların kendi mevzuatları çerçevesinde işçi işveren taraflarından alınmaktadır. SGK tarafından çıkarılan söz konusu tebliğ, SGK tarafından ihtiyaç duyulan ve kurumların kendi mevzuatları çerçevesinde elde ettiği bu bilgi ve belgelerin paylaşılmasını sağlamaktadır.

Örneğin; ücretleri bankadan ödeyen işverenlerin (M) ücret koduyla ödedikleri ücretler ile bankalar tarafından ücret bordrosu alınarak gerçekleştirilen kredi ve kredi kartı verilmesi işlemlerinde işveren tarafından onaylı ücret bordrosu bilgileri ya da örneği işverenden istenmektedir. Bu gibi durumlarda söz konusu belgelerin, bankaların kendi mevzuat hükümlerine göre aldığı belgeler olduğundan ayrıca bir iş yükü oluşturmayacaktır.

Bununla birlikte, ilgili tebliğ uyarınca SGK tarafından diğer kurumlardan alınacak bilgi ve belgelere genel olarak baktığımızda; kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında Maliye Bakanlığı'ndan mükellef bilgileri ve işyeri yoklama bilgilerinin istenildiği görülmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı'ndan, çalışan personel, yatırımlarda çalıştırılması zorunlu çekirdek personel (mesul müdür ve zorunlu personel) ile kurumsal olarak yapılan denetimlerden elde edilen bazı sonuçların paylaşılması istenmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde yabancı çalışma izin bilgileri ile özel istihdam bürosu işe yerleştirme bilgileri, aktif iş gücü eğitici bilgileri ve işçi şikâyetlerinden kayıt dışı olduğu tespit edilenler istenilmiştir. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı'ndan ise ruhsata tabii işyerlerinde çalıştırılan personeller ile mesul müdür bilgileri istenilmektedir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndan BT sisteminde var olan kontrol kayıtları ile kurumsal olarak yapılan denetimlere ilişkin bilgiler istenilmektedir. İçişleri Bakanlığı ve belediyelerden ruhsata tabii işyerleri bilgileri, ticari araç ve çalışan bilgileri ile zabita ve trafik/jandarma ceza tutanakları, özel güvenlik çalışanları bilgileri istenilmektedir. Bağımsız Spor Federasyonları ile Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği'nden sözleşmeli kulüplerde çalışan bilgileri ve acente çalışan bilgileri ile kamu kurum ve kuruluşlarından ortak olarak personel taşımada çalışan bilgileri ile ruhsata tabii iş ve işlemlere ait bilgilerin istenildiği görülmektedir.

Alınacak bu bilgiler iyi bir şekilde derlenip veri madenciliği çalışmasıyla analiz edildiğinde kayıt dışı istihdamla mücadelede

topyekûn bir mücadele kararlılığının en belirgin, somut unsuru oluşturulmuş olacaktır. Ayrıca bu bilgilerin SGK'nın denetim sistemine entegre edilmesiyle SGK e-denetim yolunda yeni bir boyuta geçmiş olacaktır.

## SONUÇ

İnsanların yaşam kalitesini etkileyen önemli bir unsur da sosyal güvence kapsamında olmalarıdır. Bu bağlamda sosyal güvenlik, insanların gelirine bakmaksızın toplum huzurunu ve refahını bozan sosyal tehlikelerin verdiği zararlardan kişileri koruma ve kurtarma güvencesini ifade etmektedir. Diğer yandan sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı biçimde sürdürülebilmesi için kurumsal politikalar ve finansman sistemi önem arz etmektedir. Kayıt dışı istihdamda 1 puanlık düşüşün ekonomimize katkısının 1,8 Milyar TL civarında olduğu tahmin edildiğinden sosyal güvenliğin geleceği açısından kayıt dışı istihdamla mücadele için etkin rehberlik ve etkili denetim anlayışı çerçevesinde - bağcıyı da dövmeden üzüm yemek için- daha aktif, daha uzman, daha katılımlı, daha katma değerli denetim modeli yapılarına, bilişim teknolojisine ve mevzuat düzenlemelerine ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu ihtiyaçla birlikte, ülkemizdeki ekonomik ve sosyal yaşamın özellikleri ile işgücü piyasalarının yapısal sorunlarından kaynaklı olarak sosyal güvenlik sistemine uyum sorununun, sistemin kurumsal ve finansal açıdan sürdürülebilirliğine ilişkin öncelikli bir sorun alanı olarak belirginleştiği bilinmektedir. Yaşanan sorunlar, gerçekleştirilen çalışmalar ile son yıllarda azalma eğilimine girmiş olsa da kayıt dışı istihdamın halen yüksek seviyelerde olması, sosyal güvenlik sistemine uyum sorununun varlığının devam ettiğini göstermektedir. Devletin herhangi bir birimi tarafından denetimle veya diğer kaynaklarla tespit edilmiş ya da bildirilmiş olan çalışmaya esas bilginin kurumlar arası işbirliği ve veri paylaşımı ile çapraz kontrollerin yapılarak sosyal güvenlik denetim sistemine entegrasyonu sosyal güvenliğin geleceği açısından önemlidir. Başta kayıt dışı istihdamın azaltılması olmak üzere sisteme uyum sorunlarını en aza indirmek için rehberlik ve risk odaklı denetim sisteminin etkinliği, veri paylaşımı ve güncel tartışmalar ekseninde popülerliğinin hızlandırılmasına yönelik farkındalık çalışmaları olumlu sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele çerçevesinde çalışma hayatına yönelik devletin tüm birimleri arasında vatandaşın beyan ettiği ya da gerçekleştirdiği ekonomik olaylara ilişkin bilgilerin tek bir havuzda toplanarak çapraz veri kontrollerinin yapılması ve SGK denetim

sistemlerine entegrasyonu, sağlık ve sosyal güvenlik suiistimallerini önleyici bir etki de oluşturacaktır. Şu bir gerçek ki; kayıt dışı istihdam yaygınlaştıkça, kayıtlı ekonomide istihdam olanakları daralmakta, haksız rekabet nedeniyle çalışma koşulları bozulmakta ve sosyal koruma zayıflamaktadır. Bu nedenle sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin, çalışma barışına, toplumsal refaha ve toplumsal barışa yaptığı katkıları ile birlikte göz önüne alındığında ülkenin geleceği açısından büyük öneme sahip olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

### Ek 1: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kapsamında Alınan/Alınacak Bilgi/Veri Tablosu

Sıra No	Bakanlıklar / Kurumlar	İlgili / Bağlı Kurum Ve Kuruluş	Bilgi/Veri/İşlem	Periyot
1	Bankalar			
			Maaş Ödeme Bilgileri	Sürekli
			Kredi Kartı ve Kredilerde Maaş Bordrosu Bilgileri	Sürekli
2	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı			
			Sosyal Hizmet Kuruluşlarında Ücretli Eğitici Bilgileri	Sürekli
			Özel Mesleki Rehabilitasyon Merkezlerinde Çalışan Bilgileri	Sürekli
3	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı		Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde AR-GE Çalışan Bilgileri	Sürekli
4	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı			
		Çalışma Genel Müdürlüğü	Yabancı Çalışma İzin Bilgileri	Sürekli
		Türkiye İş Kurumu	Özel İstihdam Bürolarınca İşe Yerleştirişlerin Bilgileri	Sürekli
		Türkiye İş Kurumu	Aktif İşgücü Programlarınca Eğitimcilerin Bilgileri	Sürekli
		Türkiye İş Kurumu	İş Kur İl Müdürlüğü İşçi Şikâyetleri Kayıt Dışı Tutanakları	Sürekli
5	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı			
			Yapı Denetim Şirketlerinin Çalışan Bilgileri	Sürekli
6	Ekonomi Bakanlığı		Serbest Bölgeler Çalışan bilgileri	
7	Gençlik ve			



	Spor Bakanlığı			
			Spor Kulüpleri Antrenör Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Özel Kulüpler Antrenör, Masör ve Diğer Eğitici Bilgileri	Sürekli
			Yükseköğrenim Yurtları Küçük İşletme Çalışan Bilgileri	Sürekli
8	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı			
			Zirai Mücadele Alet ve Makineleri İmalat ve Satış Yerleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Su Ürünleri Yetiştiriciliği Yerleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Veteriner Teşhis ve Analiz Laboratuvarları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Veteriner Hekim Muayenehane ve Poliklinik Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Tıbbi Olmayan Veteriner Sağlık Ürünleri Satış Çalışan Bilgileri	Sürekli
			At Yarışları Jokey ve Diğer Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Bitki Koruma Ürünlerinin Ruhsatlandırılması Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Bitki Koruma Ürünü Üretim Yerleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Ev ve Süs Hayvanlarının Üretim, Satış, Barınma ve Eğitim Yerleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Hayvan Satış Yerlerinin Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı Tarıma Dayalı Yatırımlar Hibe Başvurusu Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Kuluçkahane ve Damızlık Kanatlı İşletmeleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Organik Tarım İşletmeleri Çalışan Bilgileri	Sürekli

			Sperma, Ovum ve Embriyo Üretim Merkezleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Çiftçi Kayıt Sistemi Kayıtlı Çiftçi Bilgileri	Sürekli (Yılda Bir)
9	Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı			
			MERSİS' E (Merkezi Sicil Kayıt Sistemi) Kayıtlı Gerçek ve Tüzel Kişilere Ait Bilgiler	Web Sorgulama
			HKS'E(Hal Kayıt Sistemi) Kayıtlı Gerçek ve Tüzel Kişilere Ait Bilgiler	Web Sorgulama
			ESBİS'E (Esnaf Bilgi Sistemi) Kayıtlı Gerçek ve Tüzel Kişilere Ait Bilgiler	Web Sorgulama
			KOOP-BİS'E (Kooperatif Bilgi ve Denetim Sistemi) Kayıtlı Gerçek ve Tüzel Kişilere Ait Bilgiler	Web Sorgulama
			Türkiye'ye Giriş-Çıkış Yapan Ticari Araç Bilgileri	Web Sorgulama
		Ticaret Sicil Müdürlükleri	Ticaret Şirketi ve Ortakları Bilgileri	Talep Edilmesi Halinde
10	İçişleri Bakanlığı			
		Valilikler	Av ve Spor Malzemeleri İmalat, Alım ve Satım Yerleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
		Valilikler	Özel Güvenlik İzni Verilen Yerlerde İstihdam Edilen Personel Bilgileri	Sürekli
		Valilikler	Silah Taşıma Ruhsatı İzni Verilenlere Ait Bilgiler	Sürekli
		Belediye/ Özel İdareler	İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsat Bilgileri	Sürekli
		Belediye/ Özel İdareler	Zabıta Denetim Tutanakları	Sürekli
		Belediye/ Özel İdareler	Terminal Giriş ve Çıkış Kayıtlarından Araç, Şoför ve Diğer Çalışanlara Ait Bilgiler	Sürekli
		Belediye/ Özel İdareler	Servis ve Toplu Taşıma Araçları, Özel Halk Otobüsü, Ticari Taksi, Minibüs ve Taksi Dolmuş İşletenler ile Bu Araçlarda Çalışanlara Ait Bilgiler	Sürekli
		Belediye/ Özel İdareler	Okul Servis Aracı Özel İzin Belgesi Verilen Çalışanlara Ait Bilgiler	Sürekli
		Belediye/ Özel İdareler	Belediye Su Abonelik ve Tüketim Bilgileri	Talep Edilmesi Halinde

		Emniyet / Jandarma	Kimlik Bildirme Kanunu Gereğince Çalışanlara Ait Bilgiler	Sürekli
		Emniyet / Jandarma	Ticari Araç Trafik Ceza Tutanakları Bilgileri	Sürekli
		Emniyet / Jandarma	Ticari Araç Tescil Bilgileri	Sürekli
		Göç İdaresi GM	Sürekli veya Geçici Çalışanlara Ait Bilgiler	Talep Edilmesi Halinde
			Yapı Ruhsatı ve Diğer Tüm Ruhsat veya Ruhsat Niteliği Taşıyan İşlemlerine İlişkin Bilgi ve Belgeler	Sürekli
			Yapı Denetimi Kuruluşunca Düzenlenen İşyeri Teslim Tutanağı Bilgileri	Sürekli
11	Kültür Ve Turizm Bakanlığı			
			Turist Rehberliği Kapsamında Yapılan Denetimlerde Çalıştığı Tespit Edilenlere Ait Bilgiler	Sürekli
			Kültür ve Tabiat Varlıkları Araştırma, Sondaj ve Kazılarda Çalışanlara Ait Bilgiler	Sürekli
12	Maliye Bakanlığı			
		Gelir İdaresi Başkanlığı	Mükellef Bildirim Sistemi Bilgileri	Sürekli
		Gelir İdaresi Başkanlığı	Elektrik ve Doğalgaz Aboneliklerine Ait Bilgiler	Sürekli
		Gelir İdaresi Başkanlığı	Muhtasar Beyanname Bilgileri	Web Sorgulama
		Gelir İdaresi Başkanlığı	İşyeri Durum Tespit Tutanağı / Yoklama Fişi Bilgileri	Sürekli
13	Milli Eğitim Bakanlığı			
			Özel Öğretim Kurumlarında Görev Yapan Eğitim Personeline Ait Bilgiler	Sürekli
			Özel Öğrenci Yurtlarında Görev Yapan Personele Ait Bilgiler	Sürekli
			Okullarda Kantin İşletenler ve Yanında Çalışanlara Ait Bilgiler	Sürekli
			Özel Eğitim Kurumlarında Görev Yapan Personele Ait Bilgiler	Sürekli
			Hijyen Eğitimi Alan Çalışanlara Ait Bilgiler	Sürekli
			Özel Eğitim ve Öğretim Kurumları Denetimlerinde Çalıştığı Tespit Edilenlere Ait Bilgiler	Sürekli

14	Sağlık Bakanlığı			
			Beşeri Tıbbi Ürünler İmalathaneleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Diyaliz Merkezleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Akupunktur Tedavisi Uygulanan Özel Sağlık Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Acil Sağlık Hizmetleri Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Özel Hastaneler Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Diş Protez Laboratuvarları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Kozmetik İşyerleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Ağız ve Diş Sağlığı Hizmeti Sunulan Özel Sağlık Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Evde Bakım Hizmetleri Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			İnsani Tüketim Amaçlı Su Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Biyosidal Ürün Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Doğal Mineralli Su Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Eczaneler ve Eczane Hizmetleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Kan ve Kan Ürünleri Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Kaplıcalarda Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Optisyenlik Müesseselerinde Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			İsmarlama Protez ve Ortez Merkezleri ile İşitme Cihazı Merkezleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Tıbbi Laboratuvarlar Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Ambulanslar ve Acil Sağlık Araçları ile Ambulans Hizmetleri Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Beşeri Tıbbi Ürün Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Uçucu Maddeler İmalat, Satış Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Yüzme Havuzları Çalışan Bilgileri	Sürekli

			Peloidlerin Üretimi ve Satış Yerleri Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Aile Hekimliği Çalışan Bilgileri	Sürekli
15	Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığı			
			Araç Muayene İstasyonları ve Çalışanları Bilgileri	Sürekli
			Karayolu Taşımacılık Faaliyetleri Mesleki Yeterlilik Eğitim Kuruluşları Çalışan Bilgileri	Sürekli
			Karayolu Yol Denetimlerinde Çalıştığı Tespit Edilenlere Ait Bilgiler	Sürekli
			Karayolu Yol Kenarı Denetimlerinde Ceza Uygulanan Araç ve Şoföre Ait Bilgiler	Sürekli
			Yetki Belgesi Alarak Taşımacılık Faaliyetinde Bulunanlara Ait Bilgiler	Sürekli
16	Bağımsız Spor Federasyonları		Kulüplerle Sözleşme Yapmış Sporculara Ait Bilgi ve Belgeler	Sürekli
17	Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği		Seyahat Acentalarında Çalışanlara Ait Bilgiler	Sürekli
18	Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Alınacak Ortak Diğer Bilgiler			
			Personel Taşıma Servislerinde Çalışanlara Ait Bilgiler	Sürekli
			Ruhsat ve Ruhsat Niteliği Taşıyan Bilgi ve Belgeler	Sürekli
<b>Alınan Bilgi/Veri Sayısı 100 - (14 Bakanlık ile 3 Diğer Kurum ve Kuruluş)</b>				

**Kaynak:** SGK Tebliğinden<sup>17</sup> Yazar tarafından tablolandırılmıştır.

<sup>17</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu (2014). “Bankalar ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü ile Kurum ve Kuruluşlardan Alınacak Bilgi ve Belgelere Dair Tebliğ”, Ankara, Resmî Gazete, Tarih: 10.06.2014, Sayı: 29026.

## KAYNAKLAR

- Akalın, Güneri (b.t.). Sosyal Güvenlik Sistemimiz, Sorunları ve Çözüm Önerileri, <http://www.liberal.org.tr/sayfa/sosyal-guvenlik-sistemimiz-sorunlari-ve-cozum-onerileri>, 129.php, (Erişim Tarihi: 17.11.2014).
- Akgeyik, Tekin vd. (2006). *Bireysel Emeklilik Sistemi ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması*, İstanbul Ticaret Odası, 2006-21.
- Alper, Yusuf (1997). *Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (S.S.K.)*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Yayın No: 15, Bursa.
- Alper, Yusuf (2008). “ABD sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi?”, *Çimento İşveren*, 2008 Mart-Nisan, 1-28.
- Alper, Yusuf (2011). “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2011/1, 1-46.
- Aydemir, Birol (2007). “Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunları”, I. Oturum, XXII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 09-13 Mayıs 2007, 11-19.
- Cural, Mehmet (2016). “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.21 S.2, 693-706.
- Dilik, Sait (1971). “Sosyal Güvenliğin Yöntemleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: XXVI, Aralık, 73-88.
- Erkeç, Hüseyin (2015). “Kayıt dışı İstihdamın Yapısal Durumu ve Meslek Kodu Uygulaması Örneği”, *Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Çalışma Hayatına Bakış Açısı Dergisi*, Mayıs 2015.
- Kılıç, Hilal (2014). *İşçilerin Sosyal Güvenlik Haklarını Arama Sürecinde Yaşadıkları Sorunlar ve Kurumsal Çözüm Önerileri*, (Basılmamış Uzmanlık Tezi), Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara.

Özşuca, Şerife (2003). “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 58(2), 133-152.

SGK (b.t.). (Kurumsal/ Kurumumuz genel bilgi) [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/kurumumuz!/ut/p/b1/jZBNC4JAFEV\\_0tw3jR8tR2XGl0LYYNlxsFUIZS2i35-JtAiy3u7CodzLE140wg\\_doZ919\\_46dOdX9mFrydp1Qhp2KzMwZaY2hSKbRiNwHAF8OY3JZ-SzX24CcKmNKQK3QozZfxfEbrSYpNrDVcQK\\_UvFPzwD8J\\_TKzSBJwr2ikJGYfRDCxNnICFH9wudd2g5yfV8-5R/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/kurumumuz!/ut/p/b1/jZBNC4JAFEV_0tw3jR8tR2XGl0LYYNlxsFUIZS2i35-JtAiy3u7CodzLE140wg_doZ919_46dOdX9mFrydp1Qhp2KzMwZaY2hSKbRiNwHAF8OY3JZ-SzX24CcKmNKQK3QozZfxfEbrSYpNrDVcQK_UvFPzwD8J_TKzSBJwr2ikJGYfRDCxNnICFH9wudd2g5yfV8-5R/),(Erişim Tarihi:10.05.2016 ).

T.C. Anayasası (1982). 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Resmî Gazete: Ankara, Tarih: 09.11.1982, Sayı: 17863 (Mükerrer).

T.C. Yasalar (2006). 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, Resmî Gazete: Ankara, Tarih: 07.04.2001, Sayı: 24366.

T.C. Yasalar (2006). 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Resmî Gazete: Ankara, Tarih: 20.05.2006, Sayı: 26173.

T.C. Yasalar (2006). 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Resmî Gazete: Ankara, Tarih: 16.06.2006, Sayı: 26200.

Tekin, Ahmet (1999). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Gelir ve Giderleri (1920-1996)”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 34 (Temmuz-Eylül), 92-116.

# SON ON YILDA DOĞU KARADENİZ BÖLÜMÜ'NDE KADINLARIN İŞ GÜCÜNE KATILMA DURUMU VE İŞ GÜCÜNDE KADIN EMEĞİNİN İRDELENMESİ

**Tahsin ÇAYIROĞLU**  
Sosyal Güvenlik Denetmeni

## ÖZET

Bu çalışmanın amacı; TR-90 Bölgesi'nde 2004 ilâ 2014 yılları arasında iş gücüne katılma ve iş gücüne katılmada cinsiyetin önemi ile ilgili genel bir değerlendirme yapmaktır. Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan istatistiklerden elde edilen verilerden yararlanılarak analizler yapılmıştır.

Türkiye'nin çeşitli bölgelerinde nüfusun iş gücüne katılma ve katılmama durumunda farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle kadınların çalıştırılması konusunda Doğu Karadeniz Bölgesinin durumu incelenmesi gereken bir konudur. Diğer yandan söz konusu bölgede kadınların çalışmalarının istihdam olarak değerlendirilmediği görülmektedir. Bu durumda kadınların işgücüne katılımı genelde ücretsiz aile işçiliği biçimindedir. Ücretsiz aile işçiliği daha çok kırsal kesimlerde yaygın biçimde görülmektedir. Kentlerde kadınların, aile işçiliğinde çalıştırılmasında ciddi düşüşler olduğu da gözlemlenmektedir. Bütün bunlara ek olarak, kayıt dışı istihdam konusunda bölgenin önde gelen bölgelerden olduğu bilinmektedir.

Özelde Karadeniz Bölgesi'nde, genelde Türkiye'de görülen bu durumun temel nedenlerinden birinin yoksulluk olduğu söylenebilir. Yoksulluğun beraberinde getirdiği geleneksel bakış açısı ve toplumun kültürel yapısı ülkenin iş gücü yapısını ve istihdam politikalarını etkilemektedir. Bu bağlamda uygulanacak olan



politikaların ana hedeflerinden bir tanesi; toplumsal kalkınma stratejisiyle birlikte, yoksullukla mücadele ve istihdam yaratmak olmalıdır. Bu durum başarıldığı zaman, kayıtlı istihdamın artacağı, kadın ve çocuk emeğindeki suistimallerin azalacağı söylenebilir.

**Anahtar Kelimeler:** İşgücü, İstihdam, İşsizlik, İş Gücüne Katılım, Kayıt Dışılık, Kayıt Dışı İstihdam.

## **WITHIN THE LAST DECADE IN THE EASTERN BLACK SEA REGION WOMEN'S PARTICIPATION IN LABOUR FORCE AND EXAMINATION OF WOMEN'S WORK IN LABOUR FORCE**

### **ABSTRACT**

The purpose of this study is to make a general assessment of the situation of labour force participation, and the gender's importance in labour force participation in the TR-90 region of Turkey between 2004 and 2014. Analysis are being performed by utilizing the statistical data which is being published by the Turkish Statistical Institution (TurkStat).

Disparities are being visible in the different regions of Turkey in terms of labour force participation. The situation of the Eastern Black Sea Region should be examined in particular regarding the employment of women. On the other hand, it seems that the work of women in the region is not regarded as employment. In this case, the women's labour force participation in this region is usually occurring as unpaid domestic labour. Unpaid domestic labour is detectable more in the rural areas. A significant decline is being observed in women's labour force participation in urban areas. In addition to all these, it is known that the region is one of the leading in terms of informal employment.

The root cause of this situation which is generally visible in the whole country and specifically observable in the Black Sea Region, is poverty. The traditional perspective towards life which comes with poverty, and the general cultural structure of the country is affecting the labour force and employment policies. In this context, one of the main objective of the policies should be fight against poverty and creating employment alongside with the aim of social development. If this is achieved, it can be argued that the formal

employment will increase and the exploitation of women labour and child labour will deteriorate.

**Key Words:** Labour Force, Employment, Unemployment, Labour Force Participation, Informality, Informal Employment.

## 1. GİRİŞ

Doğu Karadeniz Bölümü'nde iş gücü piyasasına bakıldığında diğer bölgelerden farklılıklar arz ettiği görülmektedir. Kadın ve çocuk istihdamı açısından bölge ön plana çıkmaktadır. Kırsal kesimde, özellikle tarımsal üretimde çalışan kadın ve çocuklar genellikle ücretsiz aile işçisi olarak çalıştıkları için kayıt altına alınamamaktadır. İstihdam oranlamasında erkek istihdamına yakın seyreden kadın istihdamının yoğunluğuna rağmen, kayıt dışılığın yaygın olması ve kadın emeğinin ücretsiz aile işçiliğinden sayılması sosyokültürel bir sorun teşkil etmektedir.

Diğer taraftan bölgenin bitki örtüsünün gür orman olması, her mevsim yağış alması avantaj gibi görünse de, dağlık ve engebeli arazi yapısı, az sayıda ürüne bağlılık ve sanayinin gelişmemiş olması, bölgenin sosyo-kültürel ve ekonomik açıdan geri kalmasında önemli etkenlerdir. Diğer yandan makineli tarımın gelişmemesi, kas ve kol emeğini ön plana çıkarmıştır.

Kırsal kesimde kadın istihdamının fazla olmasının en önemli sebebi erkeklerin emek göçüdür. 2014-2015 yılları arasında TR-90 Bölgesi kapsamında bulunan illerin aldığı göç 106 bin 6 kişi olurken, verdiği göç miktarı 121 bin 186 kişi olmuştur. Verilen göçün cinsiyet dağılımında 54.153 kişi erkek, 51.853 kişi kadındır. (TÜİK, 2014-2015). Diğer önemli etken ise ataerkil kültüre dayalı aile yapısı ve kültürel faktörlerdir. O halde kadın ek olarak kas gücü gerektiren odun taşıma, odun kırma, yük taşıma, ekme, biçme gibi işleri de üstlenmek zorunda kalmıştır. Bu gibi durumların sonucu olarak Doğu Karadeniz'de kadın ve çocuk, ücretsiz emek anlamına gelmektedir.

TR-90 Bölgesi Ordu, Giresun, Trabzon, Rize, Artvin ve Gümüşhane illerini kapsamaktadır. Söz konusu iller gelişmişlik düzeyleri, yer şekilleri, iklim ve kültürel özellikleri açısından büyük benzerlikler göstermektedir. Tarım dışında hizmet sektörünün kısmen geliştiği bölgede ekonomik anlamda değer ifade eden fındık, çay ve kivi üretimi dikkat çekmektedir. Yakın zamana kadar mısır üretimiyle öne çıkan bölgede, mısır ekonomik bir değer taşımamaktadır. Daha çok temel gıda maddesi olarak tüketilen mısırın yerini bugün ekonomik değer taşıyan ürünler almaktadır.

Genel olarak bölgenin az gelişmiş olduğu, dışarıya yoğun göç verdiği, istihdam alanının az olduğu ve özellikle kırsalda kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu göze çarpmaktadır. Çalışmamıza yardımcı olması bakımından konuyla ilgili bazı kavramlar aşağıda açıklamalarıyla birlikte verilmiştir:

**Kurumsal Olmayan Nüfus:** Okul, yurt, otel, çocuk yuvası, huzur evi, hastane, hapishane, kışla ya da ordu evinde ikamet edenlerle yabancı uyruklar dışında kalan nüfustur (Biçerli, 2011: 54).

**Kurumsal Olmayan Çalışma Çağındaki Nüfus:** 15 ve daha yukarı yaşlarda olan ve kurumsal olmayan çalışma çağındaki sivil nüfustur (Biçerli, 2011: 54). Çalışma çağındaki nüfusun genel olarak 15 ilâ 65 yaş aralığında olduğu bilinmektedir.

**İş Gücünde Olmayanlar:** İş başı yapabilecekleri halde iş aramayan ve iş gücü dışında kalan diğer gruplar; ev kadınları, öğrenciler, mevsimlik çalışanlar, irat sahipleri, hastalık vb. nedenlerle çalışamaz durumda olanlar ile ailevi ve kişisel nedenlerle iş aramayanlardan oluşur (Biçerli, 2011: 54). O halde iş aramayanlar, gücemişler, ev işleriyle meşgul olanlar, emekliler, özürülüler, öğrenciler ve hasta olanlar iş gücü dışında değerlendirilmektedir.

**İş Gücüne Katılma Oranı:** Bir ülkede aktif nüfusun ne kadarının iş piyasasıyla bağlantısı bulunduğunu gösteren ve ekonomik faaliyet oranı olarak adlandırılan iş gücüne katılma oranı emek piyasalarının analizinde önemli bir kavramdır (Biçerli, 2011: 83).

İşgücüne katılma oranı: 
$$= \frac{\text{İşgücü}}{\text{Aktif nüfus}} \times 100$$
 şeklinde formüle edilmiştir.

İşgücüne katılma oranı emek piyasalarının fotoğrafının bir parçasını gösterir. Fotoğrafın tümünü görmek, görebilmek için işsizlik oranı, istihdam oranı, eksik istihdam oranı gibi diğer göstergeleri de göz önünde bulundurmak gerekmektedir (Biçerli, 2011: 58).

**Tablo 1: Türkiye’de İş Gücüne Katılma Oranları**

Yıllar	İKO%	Yıllar	İKO%
2004	46,3	2009	46,9
2005	46,4	2010	47,9
2006	46,3	2011	48,1
2007	46,3	2012	48,3
2008	46,2	2013	49,1

**Kaynak:** TÜİK verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

**Kayıt Dışı:** Ekonomiyi düzenleyen yasalara ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen, belgeye bağlanmamış, kanuni defterlere işlenmemiş ekonomik işlemlerdir (Altuğ,1994). Bununla birlikte kayıt

dışılığın hem ekonomik hem de istihdam boyutu vardır. İstihdam boyutunda kayıt dışılık; işçilerin çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kurumlara hiç bildirilmemesi ya da kısmen bildirilmesi olarak ifade edilmektedir (Kılıç, 2016: 41).

Bu çalışmada Türkiye İstatistik Kurumu verileri esas alınmıştır. TR-90 Bölgesi'ne ait TÜİK verilerine dayanılarak iş gücü, iş gücüne katılma oranı, iş gücüne katılmada cinsiyetin etkisi, iş gücüne katılmada kırsal ve kent farklılığı konuları ele alınarak değerlendirmeler yapılmıştır. Makalenin sonuç kısmında ise genel bir çerçeve çizilerek iş gücüne katılmada kayıt dışı istihdam boyutu ve çözüm önerileri ele alınmıştır.

## 2. TR-90 BÖLGESİ'NDE İŞ GÜCÜNE KATILMA DURUMU

Doğu Karadeniz Bölümü'nün illerini kapsayan TR-90 Bölgesi, yukarıda da belirtildiği üzere Türkiye'nin az gelişmiş bir bölgesi olduğu gibi, özellikle kadın ve çocuk emeği açısından da özel bir öneme sahiptir. Bu bağlamda öncelikle TÜİK verilerine göre 2004 ilâ 2013 yılları arasında TR-90 Bölgesi'nde iş gücüne katılım oranlarına bakıldığında durum daha iyi anlaşılmaktadır.

**Tablo 2: 2004-2013 Yılları Arasında TR-90 Bölgesi'nde İş Gücüne Katılım Durumu**

İşgücüne Katılma Oranları (Bin)	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
İşgücü Durumu	1027	1100	1107	1104	1144	1137	1081	1108	1151	1177
İşsizler	69	69	71	68	69	66	71	62	64	81
İşgücünde Olmayanlar	984	883	823	793	742	723	746	709	655	611
Kayıtlı İşçiler	424	388	396	366	352	371	352	377	350	288
Kayıt Dışı İşçiler	534	642	640	671	723	700	658	669	738	808
Toplam İstihdam	958	1031	1036	1037	1075	1071	1010	1046	1088	1096
İstihdam Oranı %	41,2	45,3	47	47,7	50,7	51,3	49,4	51,8	54,9	56,9

**Kaynak:** TÜİK verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

Tablo 2'de görüldüğü üzere TR-90 Bölgesi'nde 2004 ilâ 2013 yılları arasında işsizlik, iş gücünde olmayanlar, kayıtlı / kayıt dışı çalışanlar ve toplam istihdam ile ilgili verilerde önemli değişikliklerin olduğu anlaşılmaktadır. Kayıt dışı istihdamla birlikte işsizlik oranında

da düşme olduğu ve kayıtlı çalışan sayısının arttığı, ancak genel anlamda istihdam oranında bir düşme olduğu da izlenmektedir. Bu çelişkinin ekonomik ve sosyokültürel nedenlerinin olduğu bir gerçektir. Bu kapsamda bölgenin geri kalmışlığı dikkate alındığında sanayinin gelişmemesi, hizmet sektörünün göreceli gelişmişliği ve tarım sektöründe kol gücünün öne çıkmasının ana etkenler olduğunu ileri sürebiliriz. Tarım sektöründe ücretsiz aile işçiliğinin ve özellikle kadın ve çocuk işçiliğinin iş gücü kriterlerini etkilediği de görülmektedir.

Diğer taraftan Türkiye’de bölgeler arası göç durumu incelendiğinde Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz bölgelerinden batı bölgelerine doğru yoğun olarak göçlerin yaşandığı ortaya çıkmaktadır (Güreşçi, 2010: 80). Özellikle Karadeniz Bölgesi’ndeki illerde yaşlı nüfus oranları en yüksek seviyelerde görülmektedir (Ünal, 2015: 237). DOKAP/ 2000 yılı Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Raporu’nda; *“Doğu Karadeniz Bölümü’nün Türkiye’nin az gelişmiş bir bölgesi olduğu, dışarıya net göç verdiği, hizmet sektörünün görece büyük olduğu, tek ürüne bağımlı tarımsal yapı arz ettiği ve bölge içinde sosyoekonomik eşitsizliklerin mevcut olduğu”* (Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, 2000: 27-32) belirtilmiştir. Bu durum ülkedeki sanayileşmenin batı bölgelerinde yoğunlaştığını göstermekle birlikte, tarımsal üretim açısından da Karadeniz ve doğu bölgelerinin verimsiz olduğuna işaret etmektedir. Tarımsal üretimleriyle öne çıkan bölgelerden Marmara Bölgesi hariç İç Anadolu Bölgesi, Akdeniz Bölgesi ve Ege Bölgesi’nde sanayinin görece gelişmesinin yanında tarımsal üretimin de önemli bir yer işgal ettiği ortadadır. Dolayısıyla bölgelerin geri kalmışlığında coğrafi etkenlerin çok önemli olduğu görülmektedir. Gerek arazinin dağlık yapısı ve gerekse kurak olması kapasitenin üstündeki bir nüfusu barındırmaya yetmemektedir. Bu da göçü tetikleyen ana etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Doğu Karadeniz Bölümü’ndeki yoğun göçler, nüfusun yaşlanmasına neden olmakta, dolayısıyla bu da iş gücü sayısının düşmesine neden olmaktadır. Diğer yandan göçlerle birlikte kırsaldaki tarım kesiminde çalışan ücretsiz aile işçileri (kadınlar ve çocuklar) kentlerin kayıt dışı istihdam kadrolarına dâhil olmaktadır. Tarımsal faaliyetlere alternatif olarak bölge sanayisinin gelişmemiş olması, kayıt dışı istihdamın artmasında önemli bir paya sahiptir.

### 2.1. İşgücüne Katılmada Kent-Kır Etkisi

Doğu Karadeniz Bölümü, bölgenin en dağlık bölümünü oluşturmaktadır. Tarım arazilerinin engebeli olması arazileri

küçülttüğü gibi makineli tarımı da engellemektedir. Bu da kol gücünü öne çıkarmaktadır. Hepsini topladığımızda geçimi sağlama konusunda yetersiz kalan üretim faaliyeti de doğal olarak başka bölgelere göçü tetiklemektedir. Göçmek yerine, bölgede yaşamaya devam edenlerse geçimini dış bölgelere yapılan geçici emek göçüyle temin etmek zorunda kalmaktadır. Bunun sonucu olarak da kas gücüne dayanan tarımsal üretim faaliyetleri de kadın emeğiyle sağlanmaktadır. Bu da bölgede yoğun olarak ücretsiz kadın ve çocuk emeğinin kullanılmasına neden olmaktadır.

Bölgede kırsal kesimde ücretsiz aile işçiliğinde kadınlar başı çekmektedir. Türkiye'nin fındık üretiminin % 80'ini, çay üretiminin neredeyse tamamını karşılayan bu topraklarda kadın nüfusun büyük bölümü çay ve fındık tarlalarında ücretsiz tarım işçisi olarak çalışmaktadır (Gazioğlu, 2011: 103). Ücretsiz aile işçisi olarak kadınların yoğun olarak çalışmasında kültürel özelliklerin de payı büyüktür. Ataerkil aile yapısından kaynaklanan aile içi yaşamda Doğu Karadeniz Bölümü'nde kadınların tarla işlerinde yoğun olarak çalıştıkları istatistiksel olarak bir realiteyi temsil etmektedir. Değişen koşullarla birlikte çay ve fındık toplamak için ülkenin doğusundan ve güney doğusundan, hatta yurtdışından getirilen mevsimlik işçilerin çalıştırıldığı görülmektedir.

Doğu Karadeniz Bölümü'nde tarımsal faaliyetlere alternatif olarak sanayinin gelişmemiş olmasının bölge dışına olan göçleri artırdığını, bunun bir sonucu olarak kentlerde ücretsiz aile işçiliğine rastlanmasa da, bunun yerini şehir yoksulluğuyla baş edebilmek için kayıt dışı çalışmanın aldığını söyleyebiliriz. Özellikle tekstil üretiminde ve hizmet sektöründe kadınların ve çocukların kayıt dışı çalıştırıldıkları bilinmektedir.

Bölgesel bazda kayıt dışı istihdam oranları incelendiğinde Doğu Karadeniz Bölümü'nde kayıt dışı istihdamın diğer bölgelerden farklı olduğu Tablo 3'te yer almaktadır.



**Tablo 3: Diğer bölgelerde ve TR-90 Bölgesi'nde Kayıt Dışı İstihdam Oranları**

<b>Bölgeler</b>	<b>2013</b>	<b>Bölgeler</b>	<b>2013</b>
İstanbul	16,49	Akdeniz	42,90
Batı Marmara	35,57	Batı Karadeniz	49,47
Ege	39,13	Güneydoğu Anadolu	51,86
Doğu Marmara	28,37	<b>Doğu Karadeniz</b>	55,74
Batı Anadolu	34,79	Kuzeydoğu Anadolu	61,46
Orta Anadolu	41,35	Ortadoğu Anadolu	63,53
<b>Toplam</b>	<b>36,75</b>		

**Kaynak:** TÜİK verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

## 2.2. İşgücüne Katılmada Cinsiyetin Etkisi

Kadın ve erkek arasındaki biyolojik ve fiziksel farklılıkları ifade eden cinsiyet kavramından farklı olarak toplumsal cinsiyet, toplumsal olarak inşa edilen ve bu ikisine atfedilen davranış kalıpları ve rollere işaret eder. Örneğin, geleneksel ataerkil toplumlarda toplumsal cinsiyet gereği kadınlardan ev işleriyle uğraşıp çocuk büyütme, erkeklerden ise dışarıda çalışarak ailelerin ekonomik ihtiyaçlarını gidermeleri beklenir (Gazioğlu, 2013: 97). Doğu Karadeniz'de ise durum biraz daha farklıdır. Kadın ücretsiz aile işçisi olarak evde, dışarıda, ormanda ve tarlada çalışmaktadır. Kadınlar kadar olmasa da çocuklar da aynı kaderi paylaşmaktadır. Konuya kadın erkek eşitliği bağlamında bakıldığında ilk etapta bir terslik görünmese de, pozitif ayrımcılık ilkesi gereği bir toplumsal eşitsizliğin olduğu göze çarpmaktadır. Kadının ev işleriyle uğraşması, çocuk bakımı, yaşlı ve engelli bakımı ve tüm bunların üstüne tarımsal faaliyette ücretsiz aile işçisi olarak çalışması kabul edilmez bir durumdur. Bu durum sosyolojik olarak ele alınması gereken acil bir konu olup, kamusal olarak da düzenleme yapılmasını gerektiren bir vakadır.

Genel olarak iş gücü piyasasının dışında sınıflandırılan hane içi üretim/ geçimlik üretim tipi alanlar, kadınlara biçilen geleneksel roller dolayısıyla kadınların faaliyet alanı olarak tanımlanmakta, bu da kadınların ücretsiz aile işçisi olarak emeklerinin karşılıksız bırakılmasının dayanağını oluşturmaktadır. Türkiye'de ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınların çoğunluğu Doğu Karadeniz Bölümü'nde bulunmaktadır (Gazioğlu, 2013: 101). Cinsiyet ve kent ayrımı doğrultusunda göze çarpan ilk husus kadınların çalışma hayatında erkeklere oranla çok düşük sevilerde kalmasıdır. Kadınların

daha çok kırsal kesimde iş gücüne katılmaları ise onların tarımsal alanda yardımcı aile üyesi olarak çalışma yaşamına katılmalarından kaynaklanmaktadır (Şahin, 2006: 555). Bu bağlamda aşağıdaki tabloda TR-90 Bölgesi'nde cinsiyet durumuna göre iş gücüne katılma durumları gösterilmektedir.

**Tablo 4: TR-90 Bölgesi'nde Cinsiyete Göre İşe Katılma Durumu**

İş Gücü İstatistikleri (Bin)	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
İş Gücü	1027	1100	1107	1104	1144	1137	1081	1108	1151	1177
Erkek İş Gücü	642	656	673	669	682	681	637	651	675	676
Kadın İş Gücü	385	444	434	435	462	456	444	457	476	502
Erkek İstihdam	593	605	623	620	635	639	588	611	636	620
Kadın İstihdam	365	426	414	416	440	432	422	435	452	476
Erkek İstihdam Oranı (%)	53,2	54,4	57,5	56,8	60,3	57,2	57,3	60,6	64,9	65,3
Kadın İstihdam Oranı (%)	30,1	36,6	37,1	39,0	41,6	41,9	41,9	43,6	45,6	49,1

**Kaynak:** TÜİK verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

Tablo 4'te görüldüğü üzere TR-90 Bölgesi'nde cinsiyet anlamında iş gücüne katılım ve katılım oranlarında yıllar itibari ile farklılıklar olduğu görülmektedir. 2004 yılında cinsiyete dayalı makas aralığı dar iken, 2013 yılında bu makas aralığının açıldığı ilk olarak göze çarpmaktadır. Yıllar itibariyle erkek ve kadın istihdamında bir azalma olduğu da dikkat çekmektedir. Her iki cinsin aynı anda istihdam oranlarında da bir azalmanın söz konusu olmasının göç kaynaklı olduğunu ileri sürülebilir. Bölgenin belli sayının üstündeki nüfusu beslemesinin sırf tarımsal üretimle gerçekleşmeyeceği aşikârdır. Bu da bölgenin gelişmesini sağlayacak kalkınma stratejilerini zorunlu tutmaktadır. Ancak bölgenin bitki örtüsünün gür olması, bol yağış alması, bölgeye özgü tarım ürünlerinin yetişmesi ve uzun bir deniz kıyısı olmasına rağmen geri kalmış olmasına şaşırılmak elde değildir.

### 3. TR-90 BÖLGESİ'NDE İŞ GÜCÜNE DÂHİL OLMAMA NEDENLERİ

TÜİK verilerine dayalı olarak hazırlanan Tablo 5'e baktığımızda on yıl içinde iş gücü piyasasında büyük değişikliklerin olduğu görülmektedir.

**Tablo 5: 2004-2013 Yılları Arasında TR- 90 Bölgesi'nde İş Gücüne Dâhil Olmayanlar**

İş Gücüne Dâhil Olmayanlar (Bin)	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
İş Bulma Ümitsizliği	28	24	25	20	14	21	20	26	25	10
İş Arayanlar	26	28	31	42	38	41	43	44	32	21
Mevsimlik Çalışan	2	3	4	8	9	19	21	24	37	49
Ev İşleri	368	299	278	261	237	225	223	179	167	174
Öğrenci	183	167	161	159	150	148	150	134	114	104
Emekli	120	97	83	73	60	51	61	55	40	41
Özürü/ Hasta/ Yaşlı	228	240	218	203	206	189	194	190	177	164
Ailevi/ Şahsi Neden	18	13	12	14	19	17	18	27	29	33
Diğer	10	10	11	13	9	12	17	31	33	15
<b>Toplam</b>	<b>984</b>	<b>883</b>	<b>823</b>	<b>793</b>	<b>742</b>	<b>723</b>	<b>746</b>	<b>709</b>	<b>655</b>	<b>611</b>

**Kaynak:** TÜİK verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

İş arayanların sayısında dönemsel olarak ciddi farklıklar bulunması; iş bulma ümidi olmayanların oranında yüksek artış olması dikkat çeken bir durumdur. Burada iş bulma ümidi olmayanları gücümüş işçi kategorisinde de değerlendirebiliriz. Gücümüş işçiyi Kemal Biçerli; “İşsiz kalan ve/veya emek piyasasına girmeyi düşünen işçilerin iş aramaktan vazgeçip, geçici olarak piyasanın dışına çıkmalarıdır.” (2011: 62) şeklinde tanımlamıştır. Gücümüş ya da iş bulma ümidi kalmayanların içine ev işlerinde çalışanlarla öğrencileri de ilave edebiliriz. Nitekim yıl bazında bakıldığında ev işlerine katılmada ve öğrenci sayısında bir artış olduğu izlenmektedir. Diğer taraftan kriz dönemlerinin de işsizlik üzerinde olumsuz etkilerinin olduğu malumdur.

Türkiye'nin dağlık kesimlerinden olan Doğu Karadeniz ve Ortadoğu Anadolu bölümleri, iş gücünün ülke genelinin hayli altında olduğu bölgelerdir. Sözü edilen alanlarda tarım ve sanayinin gelişmemiş oluşu, arazinin hem tarım hem de yerleşme açısından elverişsizliği, genç nüfusun batıya göçü gibi nedenlerle iş gücü az olan bölgelerdir (Erdoğan ve Okudum, 2012: 54). Coğrafi özelliklerin de bölgedeki iş gücü ve istihdam üzerinde etkisi yadsınamaz. Gerçekten de Doğu Karadeniz Bölümü'nün dağlık olması, dağların kıyıya paralel uzanması, arazilerin engebeli olması, tarım alanlarının azlığı ve sanayinin gelişmemiş olması iş göçüyle birlikte nüfus göçünü de tetiklemektedir.

**Tablo 6: 2004-2013 Yılları Arasında TR-90 Bölgesi'nde İşsizlik Oranları**

İşsizlik oranları %	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
15-19	19,4	21,6	17,3	11,5	14	15,6	16,5	11,8	13,2	12,5
20-24	23,1	22,2	23,8	22,9	19,5	18,9	23,2	20,5	18,7	21,7
25-34	11,8	11	9,2	9,6	10,2	8,5	7,6	7,7	7,3	10,3
35-54	3,8	3,3	3,6	3,2	2,7	2,6	3,5	2,5	2,4	2,7
54+ yaş	0,9	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,5
Toplam	59,0	58,5	54,3	47,6	46,8	45,8	51,2	42,8	41,9	47,5

**Kaynak:** TÜİK verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

Tablo 6'da yaş kriterlerine göre işsizlik oranları hesaplanmıştır. Orta ve yükseköğretim çağındaki gençlerde işsizlik oranlarının yüksek olması dikkat çekmektedir. 25 ilâ 34 yaş kuşağındakilerin işsizlik oranının % 10'un üzerinde seyretmesi, bölgedeki işsizlik oranının çok yüksek boyutlarda olduğunu kanıtlamaktadır. Bölgenin göç verdiği de dikkate alındığında, 54 yaş ve üstü nüfusun emekli olması ya da çalışma hayatından çekilmesi işsizlik oranının düşmesine etki etse de genel itibariyle işsizlik oranının Türkiye ortalamasının üstünde olduğu görülmektedir.

## SONUÇ

Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu hem daha büyük hem de daha çözümsüz bir seyir izlemektedir. Batının endüstrileşme ve teknolojik gelişmelerle yakaladığı gelişmeler sonucunda dünya gelişmiş ve gelişmekte (az gelişmiş) olan ülkeler olmak üzere iki bölüme ayrılmıştır (Şahin, 2006: 552-553). Türkiye son iki yüz yıldır gelişmekte olan bir ülke olarak, iş gücü piyasasında işsizlik ve kayıt dışı istihdam konusunda yapısal sorunları olan bir durum arz etmektedir.

Yapısal işsizliği önlemek için uygulamaya konulan politikalar ise sorunları halletme noktasında başarılı olamamıştır (Şahin, 2006: 572). Çünkü yapısal özellik taşıyan sorunların çözümü için uygulanan politikaların birden fazla soruna aynı anda çözüm üretmesi gerekmektedir. Öyle ki göç, hızlı nüfus artışı, eğitim, iş olanaklarının artırılması, gelir adaletsizliği, fırsat eşitliği, enflasyon, kalkınma, cinsiyet eşitliği gibi sorunlar iç içe geçen, kompleks bir yapı arz eden ve birbirini tetikleyen sorunlardır. Ekonomiye hâkim alan neo-liberal

politikalar doğrultusunda işsizliğin önlemesi için yeni reçeteler türetilmiştir. Bunların başında esnek çalışma başta gelmektedir. Umut Ulukan'a (2013) göre; "iş gücü piyasalarındaki bu gelişmeler daha çok 'güvenceli esneklik' söylemi ekseninde izlenmektedir. Bu yönüyle güvenceli esneklik, bir yanda emek piyasalarında, işin düzenlenmesinde ve endüstri ilişkilerinde esnekliğin genişletilmesi, diğer yanda istihdam güvenliği ve sosyal güvenliğin genişletilmesi olarak tanımlanmaktadır". 24 Ocak Kararları ile neo-liberal politikaları benimseyen Türkiye'de son yıllarda esnek çalışma ile ilgili politikalar uygulanmaya ve geliştirilmeye başlanmıştır. Türkiye'de özel istihdam büroları fiili olarak 1990'lı yıllardan beri faaliyet göstermektedir. Bu dönemde danışmanlık şirketleri adı altında pek çok şirket özel istihdam bürosu işlevini göstermekteydi (Ulukan Cigerci, 2001).

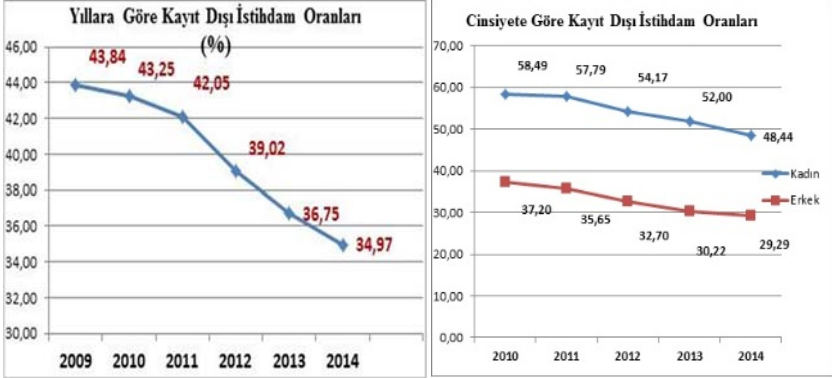
**Tablo 7: 2004-2013 Yılları Arasında Türkiye'de İş Gücüne Katılma Oranları**

İş gücüne katılma oranları %	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+
2013	26,2	55,4	66,7	68,3	68,9	67,9	61,7	48,4	37,3	27,9	12,4
2012	25,4	52,9	65,6	67,3	67,5	67,0	60,3	47,8	37,0	28,7	12,4
2011	26,6	53,8	65,3	66,7	67,3	65,8	59,6	47,1	36,8	28,0	12,8
2010	26,6	52,2	65,0	65,9	66,5	65,0	57,0	44,8	34,8	27,0	12,0
2009	27,5	51,7	64,1	65,1	64,6	63,1	54,2	43,4	33,6	25,6	11,9
2008	27,3	50,6	62,7	63,5	63,7	61,4	52,8	42,4	32,1	24,7	11,7
2007	26,8	49,9	61,7	62,8	62,6	60,9	52,0	41,2	31,3	24,4	11,5
2006	26,6	49,5	61,7	62,5	62,6	60,7	52,3	42,0	32,5	24,2	12,0
2005	26,6	50,2	62,1	61,9	62,6	60,6	52,8	41,7	32,8	24,4	13,4
2004	26,2	50,5	61,5	61,8	62,7	59,7	51,6	41,1	33,9	26,4	14,3

**Kaynak:** TÜİK verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

İşgücüne katılma oranı insanların emeklerini ne oranda arz ettiklerini gösterir. Ülkemizde bu oran %50'lerde seyretmektedir. Bu seviye gelişmiş ülkelere göre çok düşüktür. Kayıt dışı istihdamın da iş gücüne katılma oranını olumsuz etkilediği bilinmektedir. Kayıt dışılık, vergi ve prim yükümlülüklerden kurtulmak ve daha fazla gelir elde amacını taşımaktadır. Kayıt dışılık, iktisadi bir sorun olduğu kadar sosyal, siyasal ve kültürel bir sorundur. Kayıt dışılık, bir taraftan haksız rekabete neden olurken diğer taraftan da insan haklarını ihlal etmektedir.

## Grafik 1: 2009-2014 Yılları Arasında Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam



**Kaynak:** <http://www.sgk.gen.tr/genel/kayit-disi-istihdam.html>, (Erişim tarihi: 18.01.2016)

SGK verileri dikkate alındığında 2014'te Ordu, Trabzon, Giresun, Rize illerinde kayıt dışı istihdam oranının % 54,09 olması ve ülke genelinde kayıt dışılığın erkeklerde % 29,29 olmasına karşın kadınlarda % 48,44'lere çıkması ülkenin iktisadî ve sosyokültürel durumunu gözler önüne sermektedir.

Genel olarak kayıt dışı istihdam düşme eğilimindeyse de gelişmiş ülkelere nazaran hâlâ çok yüksek olduğu bir gerçektir. En önemlisi de olaya bölgesel ve cinsiyet açısından bakıldığında durumun hiç de iç açıcı olmadığını söyleyebiliriz. Kadınların analık görevinin yanında ev işleri, ücretsiz aile işçiliği, yaşlı ve engelli bakımını üstlenmek zorunda kaldıkları sosyal bir olgudur. Hatta çalışan kadınların da ev işlerini üstlenmek zorunda oldukları bilinmektedir. Bu maksatla kadınları daha çok iş gücü piyasasına çekmek için uygulamaya konulan aile ve iş uyumu uygulamalarının da istenilen anlamda kadın istihdamını artırmadığını, sağlanan artışın da yine kadınlara özgü iş olarak algılanan temizlik, çocuk, yaşlı ve engelli bakımı gibi hizmet sektörlerinde olduğu görülmektedir. Bu bağlamda esnek çalışmaya dönük politikaların da kadın istihdamını olumlu etkileyip, etkilemeyeceği önümüzdeki günlerde ortaya çıkacaktır. Diğer taraftan kadın istihdamında yaşanan kayıt dışı ve ücretsiz aile işçiliği sorunuyla birlikte çocuk istihdamını da anmak gerekmektedir. Kırsal kesim kadar, belki de ondan daha önemlisi şehir yoksulluğuyla birlikte çıkan kayıt dışı çocuk istihdamı da emeğin sömürsünün başka bir boyutunu oluşturmaktadır. Son birkaç yılda sınırlarımızın diğer tarafında yaşanan iç savaş nedeniyle ülkemize sığınan

milyonlarca sığınmacı kadın ve çocuğun durumu da kayıt dışı istihdam açısından öne çıkmaktadır.

Son olarak; genelde kayıt dışı istihdamla mücadele, özeldyse bu makalenin de ruhuna uygun olması bakımından kayıtlı kadın istihdamı artırmak, çocuk istihdamının önüne geçmek için en başta tek çatı altında aktif ve etkin bir denetim ve kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarıyla sivil toplum kuruluşları arasında eş güdümün sağlanması, elektronik veri tabanının kurulması önem arz etmektedir. Kayıtlı istihdamın özendirilmesi ve kayıt dışı istihdamı önleyici etkin politikalar üretilmelidir. Gelir dağılımı adaletsizliğini ve sosyal adaletsizliği gidermeye yönelik fırsat eşitliğini temel alan düzenlemeler yapılması ve özellikle vergi adaletinin acil olarak sağlanması gerekmektedir. Neo-liberal politikalar ekseninde sosyal refah devletini törpüleyecek, küresel sermayeye hizmet edecek popülist iktisat politikaları yerine ülke gerçekleriyle örtüşen, sosyoekonomik ve kültürel kalkınmayı sağlayacak siyasi ve iktisadi politikalar hayata geçirilmelidir.

## KAYNAKLAR

- Altuğ, Osman (1994). *Kayıt dışı Ekonomi*, Cem Ofset Matbaacılık, İstanbul.
- Bıçerli, Kemal. (2011). *Çalışma Ekonomisi* (7. Baskı), Beta Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, Rıdvan ve Okudum, Ramazan (2012), “Türkiye’de İşgücünün Bölgesel Analizi”, *Doğu Coğrafya Dergisi*, Sayı: 33, 49-61, Atatürk Üniversitesi, <http://e-dergi.atauni.edu.tr/ataunidd/article/view/5000037683>, (Erişim Tarihi: 10.01. 2016).
- Gazioğlu, Elif (2013). “Doğu Karadeniz Bölgesi’nin Toplumsal ve Cinsiyet Rejimi ve Kadınların Toplumsal Konumları”, *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, S: 40, Ankara.
- Güreşçi, Ertuğrul (2010). “Türkiye’de Köyden Kente Göç Olgusu”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Sayı: 11 (1), 77-86, İstanbul, file:///C:/Users/Mustafa/Downloads/35-97-1-SM.pdf, (Erişim Tarihi: 12.01.2016).
- Kalkınma Bakanlığı Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DOKAP). 2000 yılı Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Raporu, <http://www.dokap.gov.tr/dogu-karadeniz-bolgesel-gelisme-plani-dokap/>, (Erişim Tarihi: 11.12.2015).
- Kayıt Dışı İstihdam, <http://www.sgk.gen.tr/genel/kayit-disi-istihdam.html> (Erişim Tarihi: 18.01.2016).
- Kılıç, Mustafa (2016). *İşçilerin Çalışma Hayatıyla İlgili Haklarını Aramada Karşılaştıkları Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Şahin, Levent (2006). *Türkiye’de İşgücü Piyasaları*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, İstanbul.
- Ulukan Cığerci, Nihan (2001). *Türkiye’de İstihdam Politikalarında Değişim: Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Ulukan, Umut (2013). Esneklik ve Güvence Arasında Bir Denge Mümkün mü? Avrupa ve Türkiye’den Güvenceli Esneklik Pratikleri. Müftüoğlu, Özgür. – Koşar, Arif. (Hazırlayan),



*Türkiye’de Esnek Çalışma* içinde, İstanbul: Evrensel Yay. 2014.

Ünal, Çiğdem (2015). “Türkiye Nüfusunun Yaşlanma Endeksi ve Potansiyel Destek Oranlarının Dağılımı”, *Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Dergisi*, C: 12-1, Sayı: 23, 235-249, İstanbul.

Türkiye İstatistik Kurumu. Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti 2011, Tanımlar ve Kavramlar, [http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia\\_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html](http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html), (Erişim Tarihi: 18.01.2016).

Türkiye İstatistik Kurumu. Göç İstatistikleri 2014-2015, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do;jsessionid=M3YJXMFVjJM9vYP0hXlx5hGHZLqk3qQF3ZL7GGnHQVBvPLw0tvk!305011084?alt\\_id=1067](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do;jsessionid=M3YJXMFVjJM9vYP0hXlx5hGHZLqk3qQF3ZL7GGnHQVBvPLw0tvk!305011084?alt_id=1067), (Erişim Tarihi: 11.04.2016).