

**Av. Tulu GÜMÜŞTEKİN**

CPS Genel Müdürü

# Çalışma Hayatına İlişkin Değerlendirmeler Açısından 2008 Türkiye İlerleme Raporu

## 1. Giriş

Beklendiği gibi, Avrupa Komisyonu geçtiğimiz bir yıl içerisinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) katılım sürecinde kaydettiği gelişmeler ışığında bir değerlendirme yaparak; 2008 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nu 5 Kasım 2008 tarihinde kamuoyuna sunmuştur.

1997 yılı Aralık ayında gerçekleştirilen Lüksemburg Avrupa Konseyi sonuçlarını takiben, her yıl Avrupa Komisyonu tarafından Konsey'e ve Parlamento'ya düzenli olarak hazırlanan İlerleme Raporları, ikili ilişkilerde son durum hakkında bilgi vermekte; siyasi ve ekonomik kriterler açısından Türkiye'nin içinde bulunduğu durumun bir analizini ortaya koymakta ve Türkiye'nin 33 müzakere fasıl başlığı altında yer alan Topluluk müktesebatı ile belirlenen AB'ye üyeliğin getirdiği yükümlülükleri üstlenebilme kapasitesini değerlendirmektedir.

Söz konusu çalışma, 2008 Türkiye İlerleme Raporu'nu endüstri ilişkileri, çalışma hayatı ve sosyal açıdan bir analizini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

## 2. AB'de İstihdam ve Sosyal Politika Düzenlemeleri

İlerleme Raporu içerisinde yer verilen başlıklar-

dan biri olan istihdam ve sosyal politika alanında değerlendirmelere geçmeden önce kısaca AB seviyesinde bu alandaki düzenlemeleri hatırlamakta fayda vardır. Bu kapsamda, AB'nin istihdam ve sosyal politika hedeflerinin hayata geçirilmesine yönelik üç temel araç tasarlanmıştır: İstihdam yaratma ve işgücü piyasası stratejileri belirlenmesi için Avrupa İstihdam Stratejisi; Avrupa vatandaşlarının her birinin gerçekleşen ekonomik büyümeden pay almasını temin etmeyi amaçlayan Avrupa Sosyal Gündemi ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik mali enstrüman olan Avrupa Sosyal Fonu.

Bu doğrultuda, AT Antlaşması'nın<sup>1</sup> 8. başlığı, "İstihdam" konusuna ayrılmış olup; 125-130. maddeler, Üye Devletlerin istihdam politikalarının eşgüdümüne ilişkin temel ilkeleri belirlemektedir. Öte yandan, 11. başlık olan "Sosyal Politika, Eğitim, Mesleki Eğitim ve Gençlik" başlığı altında 136 ila 148. maddeler, temel sosyal hükümleri ve Avrupa Sosyal Fonu kapsamında düzenlemeler getirmektedir.

İstihdam ve sosyal politika alandaki Topluluk müktesebatı kapsamında belirlenen ilkeler, iş hukuku, istihdam ve sosyal güvenlikte erkek ve kadına eşit muamele ve iş sağlığı ve güvenliği hususla-

rında Üye Devletler için uyulması gereken asgari standartları belirlemekte; ayrımcılığa karşı mücadeleye ilişkin mevzuat ise özel birtakım bağlayıcı düzenlemeler içermektedir.

### 3. 2008 Türkiye İlerleme Raporu ve Türkiye'nin Uyumu

Ekonomik ve sosyal haklar bakımından, 2008 Türkiye İlerleme Raporu, öncelikle sosyal olarak savunmasız kişiler ve özürülülerin istihdamının teşvik edilmesi açısından sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesini olumlu bir gelişme olarak kaydetmektedir.

Bu bağlamda, yapılan analiz temelinde genel anlamda, olumlu ve dengeli bir değerlendirme içeren Rapor'un, 19. müzakere fasıl başlığını oluşturan "istihdam ve sosyal politika" alanında da geçen yıla kıyasla daha dengeli ve gelişmeleri göz önünde bulunduran bir analiz içerdiği gözlemlenmektedir. Bu olumlu değerlendirmeye İstihdam Paketi ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun<sup>2</sup> benimsenmesi ile getirilen değişikliklerin katkısı yadsınmaz. Bununla birlikte Rapor, mevzuat uyum çalışmalarının tamamlanması ve idari kapasitenin geliştirilmesine yönelik daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiğinin altı çizmektedir.

Avrupa Komisyonu, 2008 İlerleme Raporu kapsamında *iş hukuku* alanında geçen yıl yaptığı değerlendirme ile hemen hemen aynı hususlara temas etmekte; getirdiği çeşitli istisnalar suretiyle birçok sektörü ve işkolunu (örneğin, 50 ve 50'den az işçi çalıştıran tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyerlerindeki iş ilişkilerini) içermeyen 4857 sayılı İş Kanunu'nun sınırlı kapsamı da dahil olmak üzere çeşitli yönergelerin iç hukuka aktarılmasında yaşanan eksiklikleri eleştirmektedir.

Bu konuda özellikle sektörel çalışma süreleri, hizmet sunumu çerçevesinde çalışanların yurtdışında geçici olarak görevlendirilmesi (işçilerin gönderilmesi), Avrupa İş Konseyleri, işçilerin bilgilendirilmesi ve danışma, Avrupa Şirketi, Avrupa Kooperatif Şirketi'ne ilişkin düzenlemeler açısından Türkiye'nin ilerleme kaydetmesinin beklendiği değerlendirilebilir.

Bu çerçevede, ek personel alımı ile artırılmaya çalışılan T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın idari kapasitesinin yeteri ölçüde geliştirilemediği raporlanmaktadır.

Rapor ayrıca, çocuk işçiliğine karşı mücadele kapsamında herhangi bir ilerleme kaydetmemekte; Türkiye'nin bu alanda çalışmalarına devam etmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Komisyon'un önceki değerlendirmeleri ışığında 50 kişiden az çalışanı olan tarım işletmelerinde çalışan çocuklar için koruma sağlanmamasını ve kültür, sanat ve medya sektöründe çalışan çocuklar konusunda düzenleme yapılmamış olması da halen bir sorun teşkil etmektedir.

Gerek ekonomik ve sosyal haklar bölümü altında gerekse sosyal politika ve istihdam müktesebat başlığı altında en dikkat çeken konu başlıklarından biri olan *sosyal diyalog* açısından, 2008 İlerleme Raporu sınırlı bir gelişmeyi işaret etmektedir. Öncelikle, Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunlarının Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization - ILO)<sup>3</sup> ve AB standartlarına ulaştırılmasını hedefleyen taslak kanunun halen kabul edilmediği ifade edilmektedir. Bu bağlamda, ekonomik ve sosyal haklar bölümünde Türkiye'nin Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. (Örgütlenme Hakkı) ve 6. (Toplu İş Sözleşmesi Hakkı) maddelerine ilişkin çekincelerinin sürdüğüne dikkat çekilmektedir<sup>4</sup>. Sosyal diyalog konusunda tam sendikal haklar hususunda sağlanacak uyum, 18 Şubat 2008 tarihinde Konsey tarafından kabul edilen Katılım Ortaklığı'nın da kısa vadeli bir önceliği olarak belirlenmiştir.

Sosyal diyalog kapsamında Rapor ayrıca, ikili ve üçlü sosyal diyalog mekanizmalarını da analiz etmekte; belirli sektörlerde ikili sosyal diyaloga ilişkin ilerlemeden söz ederken üçlü sosyal diyalog bağlamında daha sık temaslar gerçekleşse de Ekonomik ve Sosyal Konsey'in, Kanun ile belirlendiği şekilde düzenli olarak toplanmamasını eleştirmektedir. Buna ilaveten, her seviyede bağımsız ve ikili sosyal diyalog yapılarının kurulması gerektiği vurgulanmakta; toplu iş sözleşmesi kapsamında yer alan işçi sayısının düşük bir seviyede olduğu kaydedilmektedir. Sosyal diyalog alanında değerlendirmelerin sonucu olarak, Türkiye'nin yeterli ölçüde hazır olmadığı açık bir dille ifade edilmektedir.

Sosyal politika ve istihdam müktesebat başlığı altında Türkiye'nin genel olarak AB müktesebatı ile büyük ölçüde uyumlu olduğu başlıca konulardan biri *iş sağlığı ve güvenliği*dir. Buna paralel ola-

rak bahse konu başlık altında yer alan teknik mevzuatla ilgili Rapor Türkiye'nin müktesebat ile iyi bir düzeyde uyum elde ettiğini kaydetmektedir. Bununla birlikte, uzun bir süredir iş sağlığı ve güvenliği alanında temel eleştiri odaklarından biri olan iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin Çerçeve Yönerge'nin halen iç hukuka aktarılmamış olunması eleştirilmektedir.

Buna ilaveten, mevcut düzenlemelerin sadece özel sektördeki tüm çalışanları kapsamaması ve kamu sektöründe çalışanlarını içermemesi sorunlu hususlar olarak öne çıkmaktadır. Bu kapsamda, bilincin yükseltilmesi ile eğitim ve denetleme kuruluşlarının kapasitesinin artırılmasına yönelik daha fazla çaba gerektiği ifade edilmektedir. 2008 Raporu bu alanda yaşanan bazı gelişmeleri detaylandırmakta; İş Kanunu'nun, gerekli mesleki eğitim yeterliliğini almadan, ağır ve riskli işlerde işçilerin istihdam edilmesini yasaklayacak şekilde değiştirildiğini belirtmekte; kimyasal ajanlara ilişkin risklerden korunmasına ilişkin uygulama yönetmeliğinin tadil edilerek 2008 yılı Mart ayında yürürlüğe girdiğini ifade etmektedir. Ayrıca, ilk defa, Tuzla tersanelerinde ölümle sonuçlanan iş kazası ve meslek hastalıklarının önemli ölçüde arttığının istatistiki verilerle sabit olduğunun altı çizilmektedir.

*İstihdam politikası* alanında, kadınlar, gençler ve özürllülere ilişkin işsizlikle mücadele amacıyla 2008 yılı Mayıs ayında kabul edilen İstihdam Paketi, Rapor açısından bu alanda yaşanan gelişmenin bir karinesi niteliğini taşımaktadır. Bu çerçevede, İstihdam Paketi kapsamında benimsenen 5763 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile 4857 sayılı Kanun'un 30. maddesine getirilen değişiklik ile özel sektör için belirlenen %3 özürllü işçi çalıştırma şartı bağlamında istihdam edilenlerin primlerinin tamamının; yükümlü olmadıkları halde özürllü çalıştıran veya kontenjan fazlası özürllü istihdam eden işverenlerin bu çalışanlar için ödeyeceği primlerin ise yarısının Hazine tarafından karşılanacak olması bu alanda istihdamı teşvik eden unsurlardan biri olarak değerlendirildiği açıktır.

Bununla birlikte, işsizlik oranının % 9,9 oranı ile sabit kalırken toplam istihdam oranının ise %43,1'e düştüğünün altı çizilmekte; düşük işgücü katılımı, özellikle kadınlar açısından düşük istihdam oranı ve çok yüksek genç işsizliği oranı ile tanımlanan işgücü piyasasının yapısı, bu alandaki

yaşanan sıkıntılar arasında sıralanmaya devam etmektedir. Rapor, işgücü piyasasının yapısına ilişkin istatistikî verileri de paylaşmaktadır<sup>5</sup>.

Kayıt dışı ekonomi ve kırsal kentsel bölünmüşlük istihdam politikası alanında en önemli sorunlar olarak sıralanmakta; istihdamın yarısından fazlasının bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadığı ifade edilmektedir. Ayrıca, İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirmesinin (Joint Assessment Paper - JAP) tamamlanmasına yönelik bir gelişmenin kaydedilmediği tekrarlanmaktadır. 2008 Raporu İŞKUR'un idari kapasitesinin geliştirilmesi ve iş arayanlar için hizmetlerinin geliştirme çalışmaları devam etmekte olduğunu ifade etmektedir. Rapor, açık bir dille bu alanda Türkiye'nin yeterli ölçüde hazır olmadığını belirtmektedir.

Katılım Öncesi Mali Araç (IPA) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi unsurunu uygulayarak, Türkiye'nin *Avrupa Sosyal Fonu*'nu uygulanmasına hazırlık kapsamında iyi düzeyde bir ilerleme kaydettiğini belirten Rapor, daha olumlu bir değerlendirme yapmaktadır. Ayrıca, bahse konu unsurun yürütülmesi kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yapısal ve insan kaynakları açısından gerekli çalışmaları yaptığı bildirilmekte; bununla birlikte ileride yürütülecek olan Avrupa Sosyal Fonu türünde düzenlemelerin uygulanması, yönetimi ve denetimi ilişkin idari kapasitenin daha da geliştirilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir.

*Sosyal içerme* alanında yine sınırlı bir gelişme kaydedildiği ifade edilmektedir. 2008 İlerleme Raporu ayrıca, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 2008 yılı Ekim ayında yürürlüğe girmesi ile getirilen değişiklikleri (18 yaş altı kişilerin genel sağlık sigortası kapsamına alınması, sağlık primlerini ödeyemeyecek durumda olanların devlet tarafından sigorta edilmesi, özürllülerin sosyal güvenlik primlerinin Hazine tarafından karşılanması gibi) sıralamaktadır. Rapor, Ortak İçerme Belgesi'nin (Joint Inclusion Memorandum – JIM) tamamlanması aşamasında bir gelişme kaydedilmediğinin altını çizmektedir.

*Sosyal koruma* alanında belirli bir gelişmenin kaydedildiği bildirilmekte; sosyal güvenlik reformunun en önemli ayağı olan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 2008 yılı Ekim ayında yürürlüğe girmesi olumlu bir adım olarak değerlendirilmektedir. 2007 Raporu'nda sosyal yar-

dımın alınması için prosedürlerin azaltılmasına ilişkin tek hizmet yeri oluşturma amaçlı bir Başbakanlık sirkülerinin yayımlandığı ifade edilmekte; 2008 Raporu ise Sosyal Güvenlik Kurumu'nun merkezi olmayan tek hizmet yerini gerçekleştirmesi için kapasitesini geliştirmesi gerektiğini ifade etmektedir. 2008 Raporu, ek olarak, sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin yeni mevzuat hakkında bir gelişme kaydedilmediğini vurgulamaktadır.

*Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşit Fırsatlar* alanında ise Rapor sınırlı bir gelişmeden söz etmekte; özellikle kadının işgücü piyasasına katılımının düşüklüğüne ve eğitime erişimlerinin kısıtlı olmasına dikkat çekmektedir. Buna ek olarak, doğrudan ve dolaylı ayrımcılık tanımı gibi önemli ilkelere ve tanımların iç hukukta yer almadığını belirtmektedir. Bu anlamda ırk, etnik köken, din ya da inanç, özürüllük, yaş ve cinsel yönelime dayalı ayrımcılığa ilişkin müktesebatın henüz benimsenmediğinin altını çizmekte; etkin ve bağımsız bir Eşitlik Kurumu oluşturulması gerektiğini bildirmektedir.

#### 4. Değerlendirme

Genel anlamda, Rapor'un, istihdam ve sosyal politika alanındaki gelişmeleri ele alan bölümünde İstihdam Paketi'nin ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun benimsenmesi ile yaratılan olumlu havanın etkilerini gözlemlemek mümkündür. Rapor bu anlamda Türkiye'nin müktesebata uyumda belirli bir gelişme kaydettiğini bildirmektedir.

Bununla birlikte, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin çerçeve düzenlemenin kabul edilmesi, İş Kanunu'nun kapsamının genişletilmesi, kayıt dışı istihdam ile mücadele konusunda çalışmalar yapılması, tam sendikal hakların sağlanması, çocuk işçiliği ile mücadele ile JAP ve JIM belgelerinin nihayetlenmesi hususları vurgulanmaktadır. Rapor ayrıca ekonominin ve sosyal hayatın tüm alanlarında cinsiyet eşitliği gözetilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Genel anlamda, müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasitenin her aşamada geliştirilmesi gerekmektedir.

#### DİPNOTLAR

- 1 Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın Konsolide Versiyonu [Nice Antlaşması Konsolide Versiyonu (ABRG 2002 C325/1-184) doğrultusunda tadil edilen versiyon]

- 2 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (R.G 26.05.2008, 26887) ve 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R.G, 08.05.2008, 26870)
- 3 Değişik ikili platformlarda da dile getirildiği üzere, bu çerçevede Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1948 tarih ve 87 sayılı "Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşmesi" ile 1949 tarih ve 98 sayılı "Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Mütteallik Sözleşmesi" ışığında Türkiye'de tam sendika haklarının oluşturulması istenmektedir.
- 4 Avrupa Sosyal Şartı, 1961 yılında Avrupa Konseyi (Council of Europe) tarafından kabul edilmiş, 1996 yılında da tadil edilmiştir. Avrupa Konseyi'ne üye olan devletlerin Sosyal Şart'a uyumu Avrupa Sosyal Haklar Komitesi tarafından denetlenmektedir. İçerik açısından, Avrupa Sosyal Şartı kapsamı geniş bir haklar listesi sunmaktadır.  
Avrupa Sosyal Şartı açısından Türkiye'nin 27 Haziran 2007 tarihli onay belgesi deklarasyonu içerisinde sıraladığı bağlı olduğu hükümler arasında 5. ve 6. maddeler yer almamaktadır. Bkz. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=163&CM=7&DF=26/10/2008&CL=ENG&VL=1>
- 5 2007 yılı itibariyle, işgücü katılım oranının %47,8; kadın istihdamının %22,2 ve genç işsizliğinin %19,6 olarak gerçekleştiği belirtilmektedir.