

İstihdam ve Sosyal Politika Faslına İlişkin Değerlendirmeler Açısından 2009 Türkiye İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu geçtiğimiz bir yıl içerisinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) katılım sürecinde kaydettiği gelişmeler ışığında bir değerlendirme yaparak; 2009 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nu 14 Ekim 2009 tarihinde kamuoyuna sunmuştur.

1997 yılı Aralık ayında gerçekleştirilen Lüksemburg Avrupa Konseyi sonuçlarını takiben, her yıl Avrupa Komisyonu tarafından düzenli olarak hazırlanan İlerleme Raporları, ikili ilişkilerde geline son durum hakkında bilgi vermekte; siyasi ve ekonomik kriterler çerçevesinde Türkiye'deki gelişmelerin bir analizini ortaya koymakta ve Türkiye'nin 33 müzakere faslı kapsamında yer alan Topluluk müktesebatı ile belirlenen AB'ye üyeliğinin getirdiği yükümlülükleri üstlenebilme kapasitesini değerlendirmektedir.

İlerleme Raporu kapsamında yer verilen başlıklardan 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 hedef-

lerinin 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'nın¹ 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'na kapsamında düzenlemeler getirmektedir.

İstihdam ve sosyal politika alanındaki Topluluk müktesebatı kapsamında belirlenen ilkeler, iş hukuku, istihdam ve sosyal güvenlik, erkek ve kadına eşit muamele, iş sağlığı ve güvenliği ve sosyal diyalog hususlarında Üye Devletler

İstihdam ve Sosyal Politika faslı, açılması muhtemel başlıkların üst sırasında yer almasına rağmen, ilgili sosyal paydaşların, Avrupa Komisyonu tarafından öne çıkarılan hususlarda görüş birliğine varamaması sonucunda müzakerelere açılmamıştır.

için uyulması gereken asgari standartları belirlemekte; ayrımcılığa karşı mücadeleye ilişkin mevzuat ise bağlayıcı bazı düzenlemeler içermektedir.

İstihdam ve sosyal politika faslı, son bir senedir, Türkiye-Avrupa Birliği müzakerelerinde açılması muhtemel başlıkların üst sırasında yer almasına rağmen, ilgili sosyal paydaşların, Avrupa Komisyonu tarafından öne çıkarılan hususlarda görüş birliğine varamaması ve hassasiyetleri sonucunda müzakerelere açılmamıştır.

İstihdam ve sosyal politika faslının açılmasına ilişkin gerekli ilerlemelerin kaydedilememesi ve bu fasıl altında öne çıkan konulardaki ilerlemelerin sınırlı kalması sonucunda, bu seneki Rapor'un 19. müzakere fasıl başlığını oluşturan "istihdam ve sosyal politika" alanında bir önceki seneye oranla daha menfi bir analiz içerdiği gözlemlenmektedir. Bu kapsamda Rapor, genel olarak, mevzuat uyum çalışmalarının tamamlanması ve idari kapasitenin geliştirilmesine yönelik daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

Avrupa Komisyonu, 2009 İlerleme Raporu kapsamında iş hukuku alanında geçen yıldan bu yana aktarılacak yeni bir ilerleme olmadığını belirtmekte ve genel olarak iş hukuku alanında Türkiye'nin yeterince hazır olmadığı saptamasını yinelemektedir. Daha önceki raporlarda altı çizildiği üzere 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 eksiklikler vurgulanmaktadır.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın idari kapasitesinin yeteri ölçüde geliştirilememesi de iş hukuku alanında Avrupa Birliği'nin dikkat çektiği noktalardan biri olmaya devam etmektedir. Rapor ayrıca, çocuk işçiliğine karşı mücadele kapsamında bazı ilerlemeler kaydedildiğini ve giderilmesi için ilave kaynak yaratılması gerektiğini vurgulamaktadır.

İstihdam ve sosyal politika faslı altında Türkiye'nin genel olarak AB mevzuatı ile büyük ölçüde uyumlu olduğu başlıca konulardan biri iş sağlığı ve güvenliğidir ve bu konudaki ilerlemeler devam etmektedir. Bununla birlikte, Rapor'da uzun bir süredir bahse konu alanda temel eleştiri odaklarından birini teşkil eden iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin Çerçeve Yönerge'nin halen iç hukuka aktarılmasına ilişkin yasal yetersizlik önemli bir eksiklik olarak dile getirilmektedir. Mevcut düzenlemelerin sadece özel sektördeki çalışanları kapsamaması ve kamu sektöründe çalışanların hala sağlık ve güvenlik yasası tarafından içerilmemesi sorun teşkil etmektedir. Buna ilaveten, geçen yılki raporda Tuzla tersanelerinde yaşanan olaylar ekseninde gündeme gelen iş kazaları ve mesleki hastalıklara ilişkin resmi istatistiklerin güçlendirilmesi gerektiği ve kayıt dışı ekonomide yaşanan kazaların rapor edilmediğine dikkat çekilmektedir.

Öte yandan, idari kapasitenin güçlendirilmesi konusunda İş Teftiş Kurulu'nun ilave personel alımı ile desteklenmesi olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmekte, bununla birlikte halihazırda bir müfettişe 32,994 çalışanın düşmesinden yola çıkarak mevcut müfettiş sayısının ILO standartları uyarınca artırılması gerektiği belirtilmektedir.

İstihdam ve sosyal politika müktesebat faslı çerçevesinde önem arz eden diğer başlıklardan biri olan sosyal diyalog açısından, 2009 İlerleme Raporu sınırlı bir ilerlemeyi işaret etmekte ve Türkiye'nin yeterince hazır olmadığını ifade etmektedir. Bununla birlikte, 1 Mayıs'ın "İşçi ve Dayanışma Günü" olarak yeniden kabul edil-

Rapor, mevzuat uyum çalışmalarının tamamlanması ve idari kapasitenin geliştirilmesine yönelik daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

mesi cesaret verici bir adım olarak değerlendirilmektedir.

Sendikal haklar, sosyal diyalog kapsamında en sorunlu alanlardan birini oluşturmaktadır. Zira, tam sendikal hakların Türkiye'de henüz yerleşmemiş olması ve mevcut yasal çerçeve olan Sendikalar ve Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunlarının AB standartları ve ILO Sözleşmesi ile uyum sağlayamaması ciddi bir engel oluşturmaktadır.

Toplu iş sözleşmesi kapsamında yer alan işçi sayısının düşük bir seviyede olduğu da kaydedilmektedir. Sosyal diyalog çerçevesinde 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 İlerleme Raporu'nda ayrıca, sanayiler arasında, sektör düzeyinde ve kurumsal düzeyde de eksiklikler olduğu bildirilmekte; üçlü sosyal diyalog kanallarının bilhassa Ekonomik ve Sosyal Konsey'in güçlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir.

2008 yılında kabul edilen İstihdam Paketi ve bunun devamında ekonomik krizin etkileriyle mücadeleye yönelik yapılan çalışmaların bir bütünlük kazanması ve bu konuda bir miktar ilerleme sağlanması. İstihdam politikası alanındaki değerlendirmelerin temel eksenini oluşturmaktadır. Kayıt dışı ekonomi, istihdam politikasına ilişkin olarak dile getirilen öncelikli konular arasında yer almaktadır. Bu çerçevede Rapor'da kayıt dışı çalışmaya ilişkin yöntem ve göstergelerin geliştirilmesi gereği ifade edilmiştir.

İşsizlik konusu ise raporun hem sosyal politika ve istihdam faslı hem de ekonomi bölümünde altı çizilen bir sorundur. Bu çerçevede iş gücüne katılım oranı bir miktar artmış ol-

masına rağmen, hala istihdam oranı oldukça düşüktür ve bu duruma ekonomik krizin de kayda değer bir etkisi olmuştur. İşsizlik oranı gençler arasında ise %24,9 ile kaygı verici düzeydedir. Öte yandan, Türkiye'nin PROGRESS Topluluk Programı'na katılımına ilişkin yasanın yürürlüğe girdiğinin altı çizilmektedir. 2007-2013 yıllarını kapsayan PROGRESS İstihdam ve Dayanışma Topluluk Programı; istihdam, çalışma koşulları, sosyal koruma ve sosyal içerme, ayrımcılığa karşı mücadele ve çeşitlilik ile cinsiyet eşitliği olmak üzere beş alt bölümden oluşmakta olup, istihdam ve sosyal politika konusundaki Birlik hedeflerini uygulamaya yönelik mali destek sağlanmasını amaçlamaktadır.

Türkiye'nin Avrupa Sosyal Fonu'nun uygulanmasına hazırlık kapsamında kaydettiği iyi ilerlemenin bu sene de devam ettiğine ilişkin bir değerlendirme yapılmaktadır. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı'nın (IPA) İnsan Kaynaklarını Geliştirme bileşeninin uygulanması kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ilave personel istihdam etmekte ve eğitim sağlamaktadır. IPA idaresinin yerleştirilmesi için gerekli olan yetki aktarımı süreci de sonuçlandırılmış ve ilgili bir finans anlaşması imzalanmıştır.

Sosyal içerme alanında yine sınırlı bir gelişme kaydedildiği ifade edilmektedir. Bu çerçevede açlık riski olan, nüfusun %18,56'lık oranını kapsayan ve bilhassa kırsal alanda yaşayan kesimin durumuna dikkat çekilmektedir. Sosyal yardımların yetersiz olması ve çocukların orantısız olarak açlık riskine mazur kalmaları ile bu konudaki ulusal mekanizmaların zayıflığı eleştirilmektedir. Rapor, Ortak İçerme Belgesi'nin (Joint Inclusion Memorandum - JIM) tamamlanması aşamasında hala bir gelişme kaydedilmediğini yinelemektedir.

Sosyal koruma alanında bu seneki raporlama sürecinde bir gelişme kaydedilmediği belirtilmektedir. Sosyal güvenlik tarafından sigortalı insanların oranının %80'in altında olması, etkin planlama, koordinasyon, sosyal koruma tedbirleri, sosyal yardım ve hizmetler konusundaki eksiklikler vurgulanırken, bu sorunların çözümüne ilişkin sosyal yardım ve primsiz

ödemeleri içeren taslak yasanın henüz kabul edilmediği belirtilmektedir. Rapor, yeni sosyal güvenlik reformunun etkilerinin tespit edilmesi için de henüz erken bir aşamada olduğunu bildirmektedir.

Bu yılki raporda ayrımcılıkla mücadele ve fırsat eşitliği konuları ayrı başlıklar halinde ele alınırken, kanunlarda ayrıma ilişkin bir tanım olmaması, etnik köken, din ya da inanç, özür-lülük, yaş ve cinsel yönelime dayalı ayrımcılığa ilişkin müktesebatın henüz benimsenmemiş olması ve müktesebatın gerektirdiği Eşitlik Kurumu'nun Türkiye'de oluşturulmaması ayrımcılıkla mücadele konusundaki başlıca sıkıntıları yansıtmaktadır.

Fırsat eşitliği konusunda ise Parlamento'da Kadın ve Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu oluşturulmuş olması hem sosyal politika ve istihdam faslı hem de ekonomik ve sosyal haklar başlığı altında dikkat çekici bir ilerleme olarak aktarılmış ve fırsat eşitliği konusunun ayrımcılıkla mücadeleden ayrı olarak ele alınmasına neden olmuştur. Bununla beraber, Türkiye'de kadınların işgücü piyasasına katılım oranının AB Üyesi Ülkeler ve OECD ülkeleri arasında en düşük seviyede olması ve cinsiyete dayalı ücret farkının devam etmesi, eşitlik konusunda yaşanan başlıca sorunu oluşturmaktadır.

Genel anlamda, bir önceki İlerleme Raporu'nun, 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 hava, bu seneki rapora yansımakta ve bu fasıl altındaki temel konulardaki ilerleme, birkaç istisna dışında sınırlı olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, Kadın ve Erkek Fırsat Eşitliği Parlamento Komisyonu'nun kurulması ve Avrupa Sosyal Fonu'na katılım hazırlıklarını hızlanması dikkat çeken olumlu noktalar olarak vurgulanmaktadır.

Bununla birlikte, işyerinde işçilerin iş sağlığı ve güvenliği ile ayırım gözetmemeye ilişkin mevzuatın AB standartları ile uyumlaştırılması, tam sendikal hakların sağlanması yönünde gelişme kaydedilmesi, kadınların işgücü piyasasına katılım oranının yükseltilmesi, kayıtdışı ile mücadele, yoksulluk ve açlığın giderilmesi ile

Ortak Sosyal Korunma ve Sosyal İçerme Muta-bakatı ve İstihdam Önceliği Politikalarına ilişkin Ortak Değerlendirme Belgesi'nin sonuçlandırılması ilerleme sağlanması gereken başlıca hususlar arasında yer almaktadır.

Avrupa Birliği, büyüme ve istihdamı, toplum ve ekonomi açısından küreselleşme döneminde Birliğin karşılaşmakta olduğu iç ve dış sorunlara yönelik bir çözüm olarak kabul etmektedir. Bu vurgu, ekonomik krizin gölgesinde AB düzeyinde ciddi bir soruna dönüşen işsizlik nedeniyle daha da güçlenmiş durumdadır ve Üye Devletlerin politikalarının eşgüdümü ve uyumlaştırılmasına yönelik çabalar hız kazanmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'nin sosyal politika ve istihdam faslında AB mevzuatına uyumunu hızlandırması ve bu konudaki müzakerelerin açılması için gerekli olan koşulları yerine getirmesi, AB ve Türkiye'nin sosyal politika hedeflerinin bağdaştırılması ve karşılıklı işbirliğinin artırılması açısından önem arz etmektedir.

DİPNOT

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