

Av. Tulû GÜMÜŞTEKİN

CPS Genel Müdürü

2010 İlerleme Raporu Işığında Türk Çalışma Hayatının Değerlendirilmesi

Avrupa Komisyonu tarafından aday ülkelere yönelik geçtiğimiz yıla ilişkin gelişme ve ilerlemeleri değerlendiren 2010 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu ve Avrupa Birliğinin 2010–2011 Genişleme Stratejisi 9 Kasım 2010 tarihinde resmi olarak açıklanmıştır. Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesini takiben, her sene Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan İlerleme Raporlarında Birlik ve Türkiye arasındaki ilişkiler değerlendirilmektedir. Siyasi ve ekonomik kriterler çerçevesinde Türkiye'deki gelişmeler analiz edilip, Türkiye'nin 33 müzakeresi faslı kapsamında yer alan üyelik yükümlülüklerini yerine getirebilme kapasitesi gözden geçirilmektedir.

Bu yıl yayımlanan Türkiye İlerleme Raporu'nda yer alan İstihdam ve Sosyal Politika faslı çerçevesinde Türk çalışma hayatına yönelik değerlendirmelere geçmeden önce Avrupa Birliği'nin bu alandaki düzenlemelerini hatırlamakta yarar vardır. Bu kapsamda, Avrupa Birliği, iş gücü piyasasına yönelik olarak “Avrupa İstihdam Stratejisi”, Avrupa Birliği'ndeki tüm

bireylerin ekonomik büyümeden faydalanmasını sağlamaya ilişkin olarak “Avrupa Sosyal Gündemi” ve bu hedefleri yerine getirmek için “Avrupa Sosyal Fonu”nu olmak üzere üç temel araç oluşturmuştur.

Avrupa Birliği, sosyal politika ve istihdam politikasının yasal temelleri AB Antlaşmasının¹ IX. Başlığı olan “İstihdam” konusunun 145–150. maddelerine (AT Antlaşması 125–130. maddeler) dayanmaktadır. Bahse konu maddeler, Üye Devletlerin “istihdam” politikalarının eşgüdümüne ilişkin temel ilkeleri ortaya koymaktadır. Bunlara ilaveten, XI. Başlık olan “Sosyal Politika, Eğitim, Mesleki Eğitim ve Gençlik” başlığı içerisinde yer alan 151. madde (AT Antlaşması madde 136) ile 164. maddeler (AT Antlaşması madde 148) temel sosyal hükümler ve Avrupa Sosyal Fonu'na ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır.

Avrupa Birliği, 2008 yılından bu yana süregelen dünya ekonomik krizinin etkilerini azaltma hedefiyle 3 Mart 2010 tarihinde, 2000 yılında yayımlanan Lizbon Stratejisinin yerini

alan, 2020 Avrupa Stratejisini ortaya koymuştur. 2020 Avrupa Stratejisi çerçevesinde üç öncelik alanından biri yüksek istihdam ve sosyal uyumu öne çıkaran “Kapsamlı Büyüme” olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda söz konusu önceliğe istinaden 2020 yılına kadar 20 ila 64 yaş arasındaki nüfusun %75'nin istihdama katılımının sağlanması hedef olarak belirlenmiştir. Birlik çapında bilgi ve yenilikçiliğe dayalı, sürdürülebilir ve istihdam imkanlarının arttırıldığı bir ekonomi yaratılmasını hedefleyen 2020 Avrupa Stratejisi çerçevesinde son olarak emek arz ve talebini uyumlaştırma amaçlı girişimler başlatılmıştır.

Türkiye- Avrupa Birliği arasındaki katılım müzakereleri perspektifinden; “İstihdam ve Sosyal Politika” faslının müzakere sürecini hatırlamak gerekirse, 19 Ocak 2007 tarihinde Almanya'nın dönem Başkanlığı sırasında “İstihdam ve Sosyal Politika” faslının açılabilmesi

suslarında üye devletler için uyulması zorunlu olan asgari standartlar belirlenmektedir.

2010 Raporu genel olarak Türkiye'nin “İstihdam ve Sosyal Politika” konularında bazı ilerlemeler kaydettiğini belirtmektedir. Raporun bu fasıl içerisinde vurgu yaptığı önemli hususlardan birisini Anayasa değişiklik paketi oluşturmaktadır. Yapılan değişikliğin AB sürecine olumlu katkıda bulunacağını altı çizilmektedir. İstihdam ve sosyal haklar perspektifinde, İlerleme Raporu'nun, siyasi kriterler bölümünde, kadınlara pozitif ayrımcılık ilkesinin anayasa değişikliğiyle getirilmesi olumlu karşılanmaktadır. Buna paralel olarak sosyal bakımdan korumaya muhtaç ve engelli kişilerle ilgili alınacak pozitif ayrımcılık önlemlerinin eşitlik prensibine aykırılık teşkil etmemesi maddesi önemli bir adım olarak nitelendirilmektedir. Ancak, Raporda geçen yıl olduğu gibi bu yıl da idari kapasitenin geliştirilmesine yönelik daha

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde dezavantajlı gruplar için yeni bir dairenin açılması olumlu karşılanmaktadır.

için iki adet açılış kriteri getirilmiştir. Bu kriterlerden birincisi, Türkiye'de sendikaların AB standartları ve ilgili ILO Konvansiyonları ile uyumunun sağlanması; ikincisi ise, bu fasıl kapsamındaki alanlara ilişkin AB Müktesebatının iç hukuka aktarılması, uygulanması için ise bir eylem planının Avrupa Komisyonu'na sunulması ihtiyacıdır. Birinci açılış kriterini oluşturan sendikal haklara ilişkin yeni kanun çalışmaları devam etmekte, ikinci açılış kriterini teşkil eden eylem planı Avrupa Komisyonu'na sunulmuş bulunmaktadır. Halihazırda, “İstihdam ve Sosyal Politika” başlığı Türkiye – Avrupa Birliği müzakerelerinde açılması muhtemel başlıklar arasında yer almaktadır.

İlerleme Raporunun 19. müzakere başlığını oluşturan “İstihdam ve Sosyal Politika” başlığının temel ilkeleri olan iş hukuku, istihdam ve sosyal güvenlik, erkek ve kadına eşit muamele, iş sağlığı ve güvenliği ve sosyal diyalog hu-

fazla çaba sarf edilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir.

Avrupa Komisyonu; 2010 İlerleme Raporu kapsamında iş hukuku alanında AB müktesebatının iç hukuka aktarımına yönelik olarak ilerleme sağlanmadığı ve iş hukukunun ekonominin bazı sektörlerine uygulanmadığını belirtmektedir. Ancak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde dezavantajlı gruplar için yeni bir dairenin açılması olumlu karşılanmaktadır.

Raporda, iş sağlığı ve güvenliği konusunda ise, çok sınırlı ilerleme sağlandığı belirtilmektedir. AB'nin finansman sağladığı eylemlerin katkısı ile idari kapasite ve farkındalık düzeyinin arttırıldığı dile getirilmektedir. Bununla birlikte, geçtiğimiz yılın İlerleme Raporunda da değinildiği gibi iş sağlığı ve güvenliği alanında Çerçeve Yönerge'nin ulusal mevzuata aktarılmasına yönelik ilerleme sağlanmadığı ifade edilmek-

tedir. Bu durumun halihazırda iş hukuka aktarılmış bulunan mevzuatın uygulanmasının önünde büyük bir engel oluşturduğuna dikkat çekilmektedir.

Öte yandan, idari kapasitenin güçlendirilmesi konusunda, İş Teftiş Kurulu kapasitesinin ilave personel alımı ve bu personelin eğitimi yoluyla güçlendirilmesi sürecinin devam ettiği ancak ekonomi ile iş gücü piyasasının büyüklüğüne kıyasla, iş müfettişlerinin sayısının çok düşük kaldığı raporlanmaktadır. Rapor ayrıca, geçtiğimiz yıl maden ve taş ocaklarında meydana gelen iş kazaları temelinde kamu kurumları tarafından yürütülen denetimlerin uygulanmasını sorgulamaktadır.

“İstihdam ve Sosyal Politika” faslı çerçevesinde önem taşıyan bir diğer konu başlığını ise sosyal diyalog oluşturmaktadır. Bu alanda başta kamu sektörü olmak üzere, 2010 İlerleme Raporu bazı ilerlemeler kaydedildiğine işaret etmektedir. 2010 İlerleme Raporu memurlar ile diğer kamu çalışanlarına toplu pazarlık ile toplu sözleşme yapma hakkını veren, memurlara uygulanan disiplin cezalarını yargı denetimine tabi tutan ve Ekonomik ve Sosyal Konseyi anayasal bir organ haline getiren anayasa değişikliklerini olumlu karşılamaktadır. Ancak, söz konusu Anayasa değişiklik paketinin kısıtlı kalmaya devam ettiği belirtilirken, işaret edilen bir başka nokta ise; Anayasa değişiklik paketinin memurlar için grev hakkı getirmemesidir. Bu kapsamda mevcut düzenlemelerin AB standartları ve ILO Sözleşmeleri ile uyumlu hale getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Avrupa Komisyonu, ILO'nun İkili Yüksek Misyonunun ilgili mevzuatının uygulanmasıyla ilgili bir gelişme olmadığı bilgisini raporda not düşmektedir.

Raporda; sendikal haklar, sosyal diyalog kapsamında en sorunlu alanlardan birini oluşturmaktadır. Hükümetin, dernek kurma özgürlüğü ile iş yerinde toplu pazarlığı sağlamak gibi bazı önemli konulara değindiği belirtilmektedir. Ancak, özel sektördeki sendikal haklara ilişkin yeni bir taslak kanun oluşturma girişiminin sosyal partnerlerden gerekli desteği alamadığına da değinilmektedir. Toplu iş sözleşmelerinde işçi sayısının düşük kalmaya devam ettiği

kaydedilmektedir. Sosyal diyalog kapsamında ise, ana sosyal diyalog mekanizmalarının (Üçlü Danışma Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey) çalışmaları ile sosyal ortakların kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir.

İstihdam politikası konusunda bazı ilerlemeler kaydedildiğinin belirtildiği 2010 İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin ulusal istihdam stratejisini hazırlamakta olduğuna işaret edilmektedir. İstihdam Politikası başlığındaki temel değerlendirmeler kayıt dışı ekonomi ve istihdam politikası ekseninde ele alınmaktadır. 2009 yılında derinleşen dünya ekonomik krizine karşı alınan önlemler çerçevesinde Türkiye'nin iş yaratıcı teşviklerini uzattığı ifade edilmektedir. Bu kapsamda 2009 yılına kıyasla işsizliğin azalma eğiliminde olduğuna işaret edilmektedir. Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)'nun faaliyetlerinin devam ettiği, aktif işgücü piyasası tedbirlerinin büyük ölçüde genişletildiği, ancak işsizlik yardımının kapsamının çok düşük olduğuna vurgu yapılmaktadır. Yine, Türkiye'de kamu istihdamı toplam idari kapasitesinin zayıf kalmaya devam ettiği ve işgücüne katılım ve istihdam oranlarının düşük olduğuna dikkat çekilmektedir. Bu çerçevede Güneydoğu bölgesi en düşük katılım oranına sahiptir. Gençler arasındaki işsizlik, yüksek kalmaya devam etmekle birlikte 2010 yılının ilk 2 çeyreğinde azalma eğilimi göstermiştir. Kayıt dışı işçi yüzdesi ise Haziran 2009'da en yüksek seviyesine ulaştıktan sonra azalan bir eğilim göstermiştir. Kayıt dışı ekonomi hususunda ise istihdam edilenlerin %44,8'inin sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmamalarından ötürü, İş Kanunu'nun korumasından ve emeklilik haklarından mahrum kalmakta olduğunun altı çizilmiştir. Özellikle SGK ile diğer kamu kurumları ve özel kurumlar arasında artan koordinasyonun ve işbirliği ile kayıt dışı istihdama karşı mücadele yoğunlaştırılmıştır. Ancak kayıt dışı ekonominin büyüklüğüne nazaran denetim kapasitesi yetersiz kalmaya devam etmektedir.

2010 İlerleme Raporu'nda, Avrupa Sosyal Fonu hazırlıkları yönünde bazı ilerlemelerin kaydedildiği değerlendirilmektedir. Programların izlenmesi ve değerlendirilme süreci ve ilk anlaşmaların imzalanmasında büyük çapta ge-

cikmeler yaşandığı tespit edilmektedir. Dene-tim ve değerlendirme programlarının güçlendirilmesi gerekmektedir.

Sosyal içerme konusunda yine çok sınırlı bir ilerlemenin gerçekleştiğine dikkat çekilmektedir. Diğer taraftan, bu alanda, Anayasa'da çocuklar ve engelliler için pozitif ayrımcılığı mümkün kılan değişikliklerin yapılması olumlu olarak karşılanmaktadır. Raporunda, Hükümet tarafından engelli kişilerin kamu kurumlarında istihdamına yönelik bütçeye ilişkin kadro kısıtlamalarının kaldırılmasına dikkat çekilirken diğer taraftan, sosyal içermeyi teşvik eden ulusal kurumların dağılımı ve zayıf niteliği Raporun menfi analizleri arasında yer almaktadır. Öte yandan, ülkemizin yoksulluğu ele alan kapsamlı bir politika çerçevesine sahip olmasına dikkat çekilmektedir. 2009 yılına ait İlerleme Raporu'nda da belirtildiği gibi 2010 yılında da yoksulluk riski altındaki nüfus yüzdesinin yüksekliği ile çocukların orantısız olarak yoksulluk riski ile karşı karşıya bulduklarına dikkat çekilmektedir.

Sosyal koruma konusunda ise, bu seneye ait raporlama sürecinde sınırlı bir ilerleme kaydedildiği belirtilmektedir. Sosyal güvenlik ve primsiz ödemeler hakkındaki kanun taslağının halen kabul edilmediği vurgulanmaktadır. Ülkemizin, ekonomik kriz ile birlikte emeklilik sisteminde önemli ölçüde artan bir açıklıkla karşı karşıya kaldığına işaret edilerek, emeklilik sisteminin kapsamının kayıt dışı işçilere yönelik olarak genişletilmesi ve sistemin kapsadığı kişilerin kayıtlı sektörde daha uzun süre çalışmaya teşvik edilmesi gerektiği bildirilmektedir. Rapor'un sosyal koruma alanında dikkat çektiği olumlu değerlendirmesi ise, genel sağlık sigortası kapsamının genişletilmesi ve öncül sağlık hizmetlerine erişim ile ilgili gelişmelerin olmasıdır.

Bu yılki Raporunda, ayrımcılıkla mücadele konusunda AB müktesebatının iç hukuka aktarımına yönelik ilerleme kaydedilmediği belirtilmektedir. Doğrudan ve dolaylı ayrımcılıkla ilgili Türk mevzuatında bir tanım yapılmadığına işaret edilmektedir. Ayrıca ırk, etnik köken, din, inanç, engel, yaş, cinsi yönelimler temelinde ayrımcılıkla ilgili mevzuatın iç hukuka geçi-

rilmemesi, bu konudaki temel sorunları yansıtmaktadır.

Fırsat eşitliği konusunda ise, Türkiye'de gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile kadın ve erkek arasında sürekli eşitliği sağlamak için alınan tedbirlere değinilmektedir. Geçtiğimiz yıl olduğu gibi bu yıl da fırsat eşitliği konusunda kadınların istihdam ve iş gücüne katılım oranlarının AB ülkelerinden daha düşük olması ve cinsiyete dayalı ücret farkının devam etmesi gibi hususlar fırsat eşitliği başlığının önemli konularını oluşturmaktadır. Kadın istihdamı ve iş gücüne katılım oranının OECD ülkeleri arasında en düşük seviyede olduğu belirtilmektedir. Rapor, üstlenilebilecek çocuk bakımı konusunda yapılanların yetersiz olduğuna, iş yaşamında cinsiyete dayalı ödeme farklılığının devam ettiğine dikkati çekmektedir. Çalışma ve aile yaşantısını uyumlaştırmayı amaçlayan mevzuat ve politikaların henüz kabul edilmemesi ve 2008–2013 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı'nın uygulanmasına yönelik çabaların yeterli beşeri ve mali kaynaktan yoksun olması fırsat eşitliği konusunda yaşanan başlıca sorunlar arasında yer almaktadır.

Avrupa Birliği, işsizlikle mücadelede, sosyal politika ve istihdam politikasına ayrı bir önem atfetmektedir. Bunun sebebi ise, son iki yıldır Birliği sarsan ekonomik kriz ve bununla beraber yükselişe geçen işsizliğin giderek daha fazla hissedilmesidir. Buna paralel olarak AB'nin bu alanda politikalarının eşgüdümü ve uyumlaştırılmasına yönelik çabalar hız kazanmıştır. Avrupa Birliği ile üyelik müzakerelerine devam eden bir aday ülke olarak, Türkiye'nin "İstihdam ve Sosyal Politika" alanındaki müktesebatla uyumlaştırmasını hızlandırması ve bu konudaki müzakerelerin açılması için gerekli koşulları yerine getirmesi taraflar arası sosyal politika amaçlarının uyumlaştırılması ve karşılıklı işbirliğinin global süreç içerisinde pekiştirilmesi çerçevesinde önem teşkil etmektedir.

DİPNOT

- 1 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması ile AB Antlaşması olarak anılmaktadır.