



# ÇEK101U-SOSYAL POLİTİKA

## Ünite 3: İstihdam, İşsizlik, Ücretler ve Çalışma Koşulları

### İstihdam ve İşsizlik: Kavramsal Çerçeve

İstihdam, iktisat alanında giren bir kavramdır. İktisat alanına giren istihdamın doğrudan insana odaklanması sebebiyle sosyal politikanın, üretimi gerçekleştiren ve ekonomik değer yaratan emek unsurunu ele alması açısından önem arz eder. Sosyal politikacılar istihdamı bir amaç olarak kabul ederken iktisatçılar, gelir hedefine ulaşmanın bir aracı olarak görürler. Toplumda yaşayan bireyin aldığı hizmetler (eğitim, güvenlik, sağlık vb.) nedeniyle borçlanması, o bireyi istihdamın içerisine iter. Bireyin topluma olan borcunu ödemesi istihdama sunduğu katkıyla doğru orantılıdır. Sosyal politikanın temel ilgi alanlarından biri olan istihdamı geniş ve dar anlamda tanımlamak mümkündür. Geniş anlamda istihdam, üretim faktörlerinin üretime sevk edilmesidir. Dar anlamda istidamı emeğin üretimde kullanılması ya da gelir sağlamak amacıyla çalışması/ çalıştırılması olarak tanımlayabiliriz. İstihdamın merkezinde soysal politika açısından insan faktörü ön plandadır. Ayrıca milli gelirinde istihdamla ilişkisi bulunur. Milli gelir, Bir ekonominin belirli bir dönemde ürettiği mal ve hizmetlerin toplamıdır. Bu durumda milli gelirin artması istihdamın fazla olmasıyla doğru orantılıdır. Tam istihdamın gerçekleşmesi için ekonomideki üretim faktörlerinin tümünün üretime katılıyor olması gerekir. Tam istihdam durumunda ekonominin mevcut üretim potansiyelinden tam olarak yararlanılmaktadır. Dolayısıyla, tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesi için istihdam hacminin sürekli olarak genişletilmesi gerekmektedir. Bu amaçla yapılan yatırımlar, sermaye donanımını geliştirerek aynı zamanda millî gelirin de büyümesiyle alakalıdır. Bunun yanı sıra bir ülkede eksik istihdam varsa o ülkede mevcut üretim faktörlerinin tamamının kullanılmaması söz konusudur.

Eksik istihdam belirlenmesi ve ölçümü açısından uzun süre tartışılan bir kavram olmuştur. Bu doğrultuda ikili bir yapıdan söz edilebilir. Görülebilen eksik istihdam ve görülemeyen eksik istihdam ikili yapının kavramlarıdır. İstihdam konusunda üzerinde durulması gereken bir diğer kavram da aşırı istihdamdır. Emek arzı emek talebini karşılayamaz ise ortaya çıkan durum aşırı istihdam olarak isimlendirilebilir.

İşsizlik kavramı istihdam kavramından sonra üzerinde durulması gereken diğer kavramlardan birisidir. İşsizlik, bireyi ve toplumu temel alarak iki farklı şekilde tanımlanabilir. Toplum açısından işsizlik, üretici kaynaklarının bir bölümünün kullanılamaması anlamına gelmektedir. Birey açısından ise işsizlik, çalışma isteğinde, gücünde ve çalışmaya hazır bir durumda olan bireyin, cari ücret ve mevcut çalışma koşullarında belirli sürelerle iş aramasına rağmen bulamaması durumu olarak tanımlanabilir. ILO işsizliği üç bölümde tanımlar

- 1) İş Sahibi Olmama (İş Yok); ücretli ya da kendi hesabına çalışma şeklinde istihdam edilmemiş olanlar.

- 2) İş Arama; belirli bir süre önce iş arama yönünde belirgin adımlar atmış olanlar.
- 3) İşe Başlamaya Hazır Olma; referans dönemi (tanımlanmış bir zaman dilimi, bir hafta veya bir gündür olan dilim) boyunca ücretli ya da kendi hesabına çalışma şeklinde istihdam edilmeye hazır olanlar şeklindedir.

### İstihdamın Korunması ve İşsizlikle Mücadelede Sosyal Politikaların Yeri ve Önemi

Küresel gelişmeler iş piyasasını etkileyen ve ilerleyen zaman diliminde işsizliğin etkin biçimde artmasına neden olacak zaman ayırımı doğurmaktadır. ILO'nun açıklamalarında göre ekonomik durgunluk ve artan işsizlik mevcut dengelerin bozulmasına neden olacaktır. Bu durumda işsizlik artacaktır. ILO'ya göre 2008 yılından beri süren iş kayıpları küresel düzeyde 61 milyona ulaşmış durumdadır. Önümüzdeki beş yıllık süreçte iş ortamında küresel krizin neden olduğu istihdam açığını kapatabilmek için 2019 yılına kadar 280 milyon yeni iş fırsatlarının yaratılması gerekmektedir. İşsizliğin küresel, yapısal, kalıcı ve yaygın bir problem haline gelmesi, bu problemin sosyal politikanın temel ilgi alanları arasına girmesine yol açmıştır. İşsizlik ve istihdam konusunda artan sayının büyüyen dünya düzenine ayak uyduramaması, yakın geçmişte kadın, engelli ve gençlerin iş konusundaki taleplerinin karşılanamaması yoksul insan sayısını arttırmıştır. Bu gelişmelerin etkisiyle gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke, istihdamı geliştirmek veya en azından sürdürülebilir bir düzeyde tutmak, işsizlikle mücadele etmek ve bunun yanında işsizliğin sosyo ekonomik yaşamda yıkıcı etkiler yaratmasını önlemek amacıyla aktif ve pasif istihdam politikaları üretme çabasına girmiştir. Buna bağlı olarak çalışma hakkı ve çalışma hakkı çerçevesinde düzenlenen sosyal politika tedbirleri çerçevesinde çalışma hakkının korunması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Uluslar arası koruma kapsamında değerlendirilebilecek en temel belgeler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesidir. Çalışma hakkı çerçevesinde düzenlenen sosyal politika tedbirler aşağıdaki gibi sıralanabilir;

- 1) Yeterli istihdam imkanlarının yaratılması
- 2) Yaşam boyu öğrenme perspektifi içinde mesleki eğitim yoluyla insan gücü kaynağının niteliklerinin geliştirilmesi
- 3) İş arayanlar ile işgücü arayanların buluşturulması
- 4) Çalışma hayatında iş güvencesi ve koruyucu standartların sağlanması
- 5) Çalışma hayatında belirli bir gelir güvencesinin sağlanması
- 6) İş sağlığı ve güvenliği koşullarının iyileştirilmesi
- 7) Ücretlilere örgütlenme hakkının kazandırılması
- 8) Aktif ve pasif istihdam politikaları aracılığıyla işsizlik karşısında koruma
- 9) Sosyal güvenlik sistemi ile işgücünün sosyal risklere karşı korunması





# ÇEK101U-SOSYAL POLİTİKA

## Ünite 3: İstihdam, İşsizlik, Ücretler ve Çalışma Koşulları

- 10) Sayılan sosyal politika tedbirleri dikkate alındığında sosyal devletin çalışma hakkı çerçevesinde çalışma yaşamına müdahale alanının oldukça geniş olduğu görülmektedir.

Bu maddeler içerisinde geçen bazı kavramlara değinmemiz gerekirse; yaşam boyu öğrenme, okul öncesi dönemden emeklilik sonrası döneme kadar tüm ilgi, bilgi, yetenek ve niteliklerin kazanılması ve yenilenmesi perspektifini ifade etmektedir. Örgütlenme hakkı, sendikal özgürlük şeklinde ifade edilebilir. Bireysel sendika özgürlüğü, bir yandan çalışanların serbestçe sendika kurma ve kurulmuş sendikalara üye olabileme hakkı ve diğer yandan bireylerin sendikalara girmeme veya sendikadan özgürce ayrılma haklarını kapsamaktadır. Sosyal Risk ise ne zaman ortaya çıkacağı bilinmemekle birlikte ileride gerçekleşmesi muhtemel ya da muhakkak olan ve buna maruz kalan kişinin mal varlığında eksilmeye neden olan tehlikedir. Sosyal riskler, mesleki riskler (iş kazası, meslek hastalıkları), fizyolojik riskler (hastalık, analık, sakatlık, ölüm) ve sosyo-ekonomik riskler (işsizlik, evlenme ve çocuk sahibi olma, konut ihtiyaç) olmak üzere başlıca üç gruba ayrılır. İşsizlik aynı zamanda neden ve sonuçları itibarıyla sosyo-ekonomik bir olgudur. İşsizliğin etkileri ekonomik, bireysel ve toplumsal açıdan ele alınmalıdır. İşsizliğin ekonomik etkileri bağımlılık oranını etkiler. Bağımlılık oranı; bir ülke nüfusunun tamamı tüketicidir ancak çalışma çağındakiler hem tüketici hem de üreticilerdir. Üretim tüketim dengesinin gerçekleştirilebilmesi için üretime katılanların kendileriyle birlikte üretime katılmayanların da ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde üretimde bulunmaları gerekir. Bu çerçevede, üretime katılan kişilere bağımlı olan nüfusun ölçüsü bağımlılık oranıdır. İşsizliğin toplumsal etkileri ise toplumsal dışlanmayı beraberinde getirir. Toplumsal dışlanma; toplum ve bireyin bütünleşmesini sağlayan ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel sistemlerin bütününden kısmen ya da tamamen yoksun olma sürecidir. İşsizlikle mücadelede izlenen sosyal politikalar aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Aktif istihdam politikaları, emek arzı ve talebi açısından işsizliğin sebeplerini ortadan kaldırmaya çalışan ve genellikle belirli grupların hedeflendiği politikalar. Aktif istihdam politikaları, mesleki eğitim programı, ücret ve istihdam sübvansiyonları, doğrudan kamu istihdamı, kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleridir. İstihdam politika araçları ise, işsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve girişimciliğin desteklenmesine yönelik politikalar. Pasif istihdam politikaları işsizlik oranlarını azaltmak yerine işsizliğin birey, ailesi ve toplum üzerindeki olumsuz etkilerini gidermeyi amaçlayan ve bunun için de işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik tedbirlerdir.

### Ücret ve Ücrete İlişkin Kavramlar

Ücret konusu oldukça karışık bir konudur. Bu konuda yaşanan kavram kargaşası ülkelere, sektörlere, coğrafi bölgelere, işletmelerin kamuya ya da özel sektöre ait

olmasına ve hatta işletmelerin büyüklüklerine göre değişkenlik göstermektedir. Ücretli çalışmanın başladığı ilk günden beri çalışanların ortaya koyduğu zihinsel ve bedensel emeğin bedeli / karşılığı olarak görülen ücret, işçi ve işveren kesimlerinin kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda farklı biçimlerde yorumlanmaktadır. Ücretin çok yönlü bir konu olması, farklı ücret kavramlarını da beraberinde getirmektedir. Çoğu kaynakta ücret türleri olarak da adlandırılabilir bu kavramları sıralamak gerekirse;

- 1) Ücret Haddi (Ana ücret, Kök ücret veya çıplak ücret)- Ücret Geliri,
- 2) Nominal (Parasal) ücret- Reel ücret,
- 3) Ayni ücret-Nakdi ücreti
- 4) Brüt ücret-Net ücret,
- 5) Kolektif ücret-Efektif ücret,
- 6) Ücret düzeyi,
- 7) Asgari ücret.

Reel ücret çalışan için önemli bir yere sahiptir. Reel ücret nominal ücretin ülkedeki fiyatların düzeyi dikkate alınarak hesaplanan satın alma gücüdür ve parasal ücretin satın alma gücünü gösterir. Nominal ücretin tüketici fiyatları endeksinde bölünmesiyle elde edilen sayısal veridir. Kısaca Tüfe denilen tüketici fiyatları endeksi, Belirli bir dönemde belirli bir kitle tarafından tüketici mal ve hizmetlerine ödenen perakende fiyatlardaki değişikliklerin ölçüsüdür. Çalışma yaşamında özellikle bordrolarda en çok karşımıza çıkan kavramlardan ikisi brüt ve net ücret kavramlarıdır.

Brüt ücret; tahakkuk eden, kesintiler öncesi toplam ücret tutarını ifade eder. Net ücret ise brüt ücretten gelir ve damga vergiler, sosyal güvenlik kesintileri, sendika aidatı vb. çeşitli kesintiler düşüldükten sonra kalan ve iş görenin eline geçen kullanılabilir ücret tutarıdır. Bunların yanı sıra asgari ücret kavramı da günlük yaşamda sıkça karşımıza çıkar. Asgari ücret işçilere normal bir çalışma günü karşılığında ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücrettir. Ücret sistemleri ücretlerin hesaplanması ve ödenmesine ilişkin işlemlerin toplamıdır ve her koşulda değişiklik gösterebilir. Ücret sistemleri en genel tanımlama ile bireysel ücretlerin bileşimi, hesaplanması ve ödenmesine ilişkin düzenlemelere ve yöntemlere denir.

### Ücretin Korunması ve Ücret Hakkı

Ücret hakkı ve korunması liberalizmle birlikte değişen dünya düzeninde ortaya çıkmıştır. Ücretin korunması liberalizmle beraber bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler fikirlerinin temel prensibiyle oluşmuştur. 18. ve 19. yüzyılda Batı Avrupa'nın hiçbir ülkesinde ücrete ilişkin herhangi bir kanuni müdahaleye rastlamak söz konusu değildir. Ancak 20. yüzyılın başlarından itibaren ortaya çıkan müdahalecilik akımı ve yaygınlaşan sosyal politika tedbirleri ile bu durum giderek değişmiştir. Ücretin çalışan açısından bir hak niteliğini kazanmasını sağlayan, tarafların karşılıklı ve birbirine uygun





# ÇEK101U-SOSYAL POLİTİKA

## Ünite 3: İstihdam, İşsizlik, Ücretler ve Çalışma Koşulları

iradeleridir. İş sözleşmeleri bu bağlamda önemli ayrıntılar olarak karşımıza çıkar. Günümüzdeki sosyal devlet düzeni içerisinde, ücret hakkı sadece ekonomik açıdan değil, içeriği bakımından da daha geniş kanuni hak ve menfaatleri içerisinde barındırmaktadır.

### Çalışma Koşulları ve Çalışma Koşullarına İlişkin Düzenlemeler

Sanayi Devrimi'nin ilk yıllarında giderek kötüleşen çalışma koşullarına karşı geliştirilen sosyal politika tedbirleri bir dizi koruyucu düzenlemenin yolunu açmıştır. Sosyal politika literatüründe bir kavram olarak çalışma koşulları "genellikle işçilerin iş münasebetinden doğan haklarının ve mükellefiyetlerinin tümü ve en geniş anlamda işçinin hukuki, ekonomik ve sosyal statüsü" olarak tanımlanmaktadır. Çalışma koşulları İş Kanunu ile düzenlenir ve emek talebi -işverenler- açısından çalışma koşullarının sınırlarını çizerek bazı yükümlülükler doğururken, emek arzı -işçiler- açısından da bazı haklar getirmektedir. Bütün bu hak ve yükümlülükler çalışma koşulları ile ilgili bulunmakta, bir diğer ifadeyle çalışma koşulları bütün bu hak ve yükümlülüklerin birleşiminden oluşmaktadır. 18. yüzyılın sonlarında gerçekleşen Sanayi Devrimi'nin; ekonomik ve teknolojik düzende köklü değişiklikleri beraberinde getirmesi çalışma koşullarını da doğrudan etkilemiştir. Çalışma sürelerinin artması, düşük ücretler, kadın ve çocuk işçilerin fabrika yaşamına girmesi gibi çalışma koşullarında önemli değişimlerin başlamasına yol açmıştır. Aşırı rekabet olgusu uzun çalışma sürelerine neden olmuş ve emeğin sömürülmesini arttırmış, sefalet ücretleriyle yaşamını sürdürmeye çalışan işçi sınıfını çalışan yoksullar haline getirmiştir. O döneme hakim olan iktisadi liberalizm anlayışı, bireyin ekonomik faaliyetlerini özgürce yapmasına izin verilmesi, bu özgürlüğü güvence altına alacak genel kuralların konulması dışında ona müdahale edilmemesini sağlamıştır. Çalışma koşullarının devlet baskısından uzak ve işçi ile işveren taraflarının serbest iradesine dayanan bireysel sözleşme sistemiyle düzenlenmesi öngörülmüştür. Sanayi Devrimi sonrasında devletin çalışma yaşamına müdahalesini gerekli kılan faktörlerin başında 18. Yüzyıl sanayi kapitalizmi ve sonrasında 19. yüzyıla hakim olan katı liberalizm anlayışı olduğu söylenebilir. Çalışma yaşamının devlet ve sendika gibi bütün dış müdahalelerden tamamen arındırılması, ekonomik faaliyetlere hiçbir müdahalenin olmaması ve serbest piyasa mekanizmasını temsil eden bu anlayış sonucunda pazarlık güçleri sermayedar karşısında aşırı derecede zayıflayan işçilerin kendilerine önerilen uzun çalışma saatleri, kötü çalışma koşulları ve düşük ücretleri kabul etmek zorunda kalmaları ve bu faktörlere bağlı olarak sanayi toplumlarında sayıları gün geçtikçe artan çalışan yoksullar devletin çalışma yaşamına müdahalesini gerekli kılmıştır. 1802 de İngiltere'de çocuk işçilerin çalışma saatini 12 saatle kısıtlanması iş hayatının düzenlenmesinde atılan temel adımdır. 1. Ve 2. Dünya savaşları; 1929 ekonomik buhranı çalışma hayatına devletin dahil olmasını kaçınılmaz kılmış ve bu dönemde karma ekonomik sistem ortaya çıkmıştır. Çalışma

hayatının düzenlenmesi işçi sınıfının yüzyıllık mücadelesinin sonucudur. Bugün küresel gelişmelere bağlı olarak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yeni ekonomi anlayışının bir sonucu olarak; esnekleştirme, özelleştirme, taşeronlaşma uygulamaları, endüstri ilişkilerinin güç kaybetmesi, yeni istihdam biçimlerinin önem kazanmasına bağlı olarak işlerin önemsizleşmesi ve değer kaybetmesi gibi sorunlar tartışılmaktadır. Bu uygulamalar küresel dünyada ülke işletmelerinin rekabet güçlerini arttırırken çalışanların hakça pay almamalarına ve yoksullaşmalarına neden olmaktadır. 87. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda sunulan raporda; çalışanların güvenlik, onur, eşitlik ve özgürlük temelinde uygun ve üretken bir iş elde edebilmeleri için desteklenmesi gerektiği fikrinden hareketle, *Decent Work* kavramı uluslararası gündemi meşgul etmeye başlamıştır. Türkçeye *Düzgün iş* olarak çevrilen bu kavram, 2003 yılından itibaren de ülkemiz gündemini meşgul etmektedir.

Ülkeler için düzgün işlerin sağlanmasında dört temel öge karşımıza çıkar. Bunlar şöyle sıralanabilir;

- 1) Temel hak ve prensiplerin ve standartların işyerlerinde hayata geçirilmesi,
- 2) Uygun istihdam ve gelir elde etmeleri için, kadın ve erkeklere daha fazla fırsat yaratma,
- 3) Sosyal korumanın kapsamını ve etkinliğinin herkes için artırılması,
- 4) Sosyal diyalogun ve üçlü katılımcılığın güçlendirilmesi.

