331(560)(047.3)"1968/72"
D367

T.C.

B A Ş B A K A N L I K

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

MÜSTEŞARLIĞI

D. P. T.
DOKÜMANTASYON
SERVİSİ

İŞ VE İŞÇİ SORUNLARI

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

E.404 - ÖİK.41

I. MÜSVEDDE

[Mart 1966]

D. P. T.
DOKÜMANTASYON
ŞUBESİ

104221

İŞ VE İŞÇİ SORUNLARI
ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU
RAPORU

I. MÜSVEDDE

279

Mart 1966

404

1. GİRİŞ:

İş ve işçi sorunları Özel İhtisas Komisyonu, 8.4.1965 tarihinden Mart 1966 tarihine kadar yaptığı çalışmalar sonucunda, Devlet Plânlama Teşkilâtı tarafından verilen konu ile ilgili çerçeve (Bak. Ek. 1) içinde aşağıdaki rapor hazırlanmıştır.

Komisyon, iş ve işçi sorunları ile ilgili çalışma ve çalıştırma koşulları, işçi sağlığı ve iş güvenliği, iş ve işçi bulma sorunları ve yabancı ülkelere gönderilen işçiler alt bölümlerinde alt komisyonlar kurmak yoluna gitmemiş her bölüm komisyonda ihtisaslaşmış üyelere verilerek, hazırlanan raporlar genel oturumlarda tartışılmış ve tartışmaların ışığı altında elde mevcut ön raporlar, genel raporun hazırlanmasında yardımcı olmuştur.

Komisyon çalışmalarına, genellik ile çağırılan kuruluşlardan üniversite temsilcileri katkıda bulunmamışlardır. Ancak, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi temsilcisi Sayın Dr. Rüçhan Işık iş ve işçi sorunları ile ilgili olarak düzenlediği raporunu komisyona sunmuştur. Genellik ile malî imkânsızlıklar nedenleri ile çalışmalarda kantitatif araştırmalar yapılamamıştır. Bu yüzden iş ve işçi sorunları ile ilgili olarak hedef ve tedbirler ayrıntılı olarak belirtilmemiştir.

Raporda konu aşağıdaki ana başlıklar altında incelenmiştir.

a. Çalışma ve çalışma ve çalıştırma şartları

(1) Çalışma müddetleri
(2) Kapsam sorunları
(3) Tarım alanında çalışmalar
(4) Ücretler ve ücret politikası

b. İşçi sağlığı ve iş güvenliği

c. İş ve işçi bulma sorunları

d. Yabancı ülkelere gönderilen işçiler ile ilgili sorunlar

İkinci Beş Yıllık Kalkınma plânı için araştırma ve inceleme yapmakla sorumlu ve görevli olan iş ve işçi sorunları Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarının devamı veya yeni bir araştırma söz konusu olduğu zaman çalışmalarını her an yeniden başlamaya hazır durumdadır.

İkinci Beş Yıllık Plân çalışmaları için iş ve işçi sorunları Özel İhtisas Komisyonunun çalışmalarına katılan ve üstün çabalar gösteren sayın üyelerin bu hizmetlerini olumlu nitelikleri anarız.

Dr. A. Nusret Sun
İş ve İşçi Sorunları Özel
İhtisas Komisyonu Başkanı

2. ÇALIŞMA VE ÇALIŞTIRMA ŞARTLARI:

a. Çalışma Müddetleri:

(1) Genel:

İkinci Dünya Savaşından sonra çalışma ve yaşama şartlarının düzeltilmesi amacıyla çalışma saatlarının kısaltılması yolunda bir çok ülkeler tarafından teklifler ileri sürülmüş ve bu yönde uygulamalar yapılmıştır. Gerçek olarak anlaşılmıştır ki, çalışma saatlerinin kısaltılması verimi düşürmemekte, aksine iş saatı başına düşen istihsal miktarını artırmaktadır. Söz konusu durumu saptamak için diğer ülkelerin tecrubelerine bakmak bu yönden yararlar sağlıyabilir. (Bak. Tablo 1)

Tablo 1 : Çeşitli Ülkelerde Yıllar itibarı ile Haftalık Çalışma Saatlerinin Gidişi

Hafta İçinde Çalışma Saatleri toplamı / YILLAR	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Mısır		51	49	51	50	49	48	47	46	
Çekoslovakya	43.3	42.8	41.6	41.5	41.4	41.4	40.7	40.7	40.5	40
A. B. D.		40.9	40.5	40.1	40	40	40.1	40.1	40.1	40.1
Mekxico		45.9	46.1	46.1	45.9	46	46.4	45.3		
Kıbrıs		46	45	42	45	44	44	45	45	44
İsrail		43.8	43.1	43.8	40.4	40.8	40.7		40.7	
Japonya		46	45.8	45.7	46.2	46.8	46.4	45.7	45.5	45.7
Batı Almanya		48.2	46.5	45.7	45.6	45.6	45.5	44.9	44.7	44.3
İrlanda		44.9	44.8	45.1	45.3	45.5	45.2	44.6	44.5	44.1
Malta		50.2	49	48.8	46.5	46.8	46.8	46.8	46.8	
İngiltere						48	47.4	47.4	47.6	46.1

Tablo 1'de açıkça göstermektedir ki bütün dünyada çalışma saatleri konusundaki eğilim ve uygulama azalma yolundadır.

ILO (Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı) nın çeşitli yıllarda yaptığı oturumlarda ve son olarak 1961 yılındaki 45 ci oturumunda konu etralı olarak ele alınmıştır.

(2) Türkiye'deki Uygulama

Türkiye'de uygulanan çalışma müddetlerinin optimum istihsali sağlama durumunda olup olmadığını ortaya koyacak bir araştırma, sektörler ve iş kolları itibariyle mevcut değildir.

3008 Sayılı İş Kanununun uygulandığı alanlarda çalışma saatleri bu kanunda haftada 48 saati geçmemek kaydı ile tesbit edilmiş bulunmaktadır. Yeni adamlarına ait iş müddetleri ise Bakanlar Kurulu Kararı ile tayin edilmiştir. Söz konusu normal çalışma müddetleri ILO tavsiyesinde yer alan normlara uymaktadır.

Günlük normal çalışma müddetlerinin üzerinde yapılan fazla çalışma durumları iş kanunu ile bazı özel şartlara bağlanmıştır. Ancak söz konusu fazla çalışma süreleri toplamda yılda 90 işgücünü veya 270 saati geçmez.

Ayrıca, 3008 sayılı iş kanunu ile özel ve sıhhi sebepler ile normal çalışma sürelerinin altında çalışması gerekli durumlarda belirtilmiştir.

Bütün bunlar ile birlikte bugün uygulanan normal çalışma müddetlerinin optimum istihsali sağlamaya uygun olup olmadığını ortaya koyacak bir araştırmanın sektörler itibariyle yapılması faydalı olacaktır.

b. Kapsam Problemleri :

(1) Genel :

İşçi ve işveren tanımlarını açıklığa ve kesinliğe kavuşturmak kapsam probleminin çözümünü sağlayacak tek yoldur. Herhangi bir iş kanununda bu tanımları yapmak için izlenen genel yol, İş Hukukunun sosyolojik bakımdan amacına uygun ve parelel olarak, önceye işçiyi tanımlamak sonra da işçi tanımına dayanarak işveren tanımlamaktır. Bu ana prensip de göstermektedir ki problemin çözümü için önce tam bir işçi tanımına varmak gereklidir.

(2) Türkiye'deki Uygulama :

Halen uygulama alanında bulunan beş ana iş kanunumuzda; (3008 sayılı iş kanunu; Deniz İş Kanunu, Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetleri Düzenleyen Kanun, 274 Sayılı Sendikalar Kanunu, 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi , Grev ve Lokavt Kanunu) beş ayrı işçi ve işveren tanımları mevcuttur.

Yukarıdaki kanunlarda yer alan tanımlar ile ilgili olarak aşağıdaki üç noktayı belirtmek gereklidir.

(a) Söz konusu bu kanunların getirdiği işçi ve işveren tanımları hukiki durumları itibari ile birbirinden farklıdır.

(b) Bu tanımlardan herhangi biri, diğer tanımların tamamını kapsamamaktadır.

(c) Tanımlar arasındaki bu farklılık ve bu tanım çokluğu, karışıklığı iş hukuku uygulamasında sayısı küçümsenmecek ve tamamen gereksiz uyuşmazlıklara sebep olmaktadır. İş hukuku yönünden izlenmesi gereken sosyal politikanın, bu tanım çokluğunu çözümleyici özellikte olması gerekmektedir.

Bu ülkede işgücüne dahil olan emek sahiplerine tesbit ederek (işverenler; işgörenler; kendi başına çalışanlar) bu açıdan işçi ve işveren tanımlarına varmak en doğru yollardan bir tanesidir. Ancak, işgörenler de kendi arasında, beden ve fikir işçileri olarak ikiye ayrılırlar. Fikir işçilerini (müstahdem; memur) memur hukuku açısından yapılacak bir ikili tasnife tabi tutmak mümkündür.

Söz konusu beş iş kanunundaki beş ayrı işçi ve işveren tanımından, Deniz iş kolunun özelliği yönünden, Deniz İş Kanunundaki tanımları, bir genel tanıma giderken dikkâte almamak, onun kendi özel bünyesi içinde bırakmak en doğru yoldur.

Beden ve fikir işçisiayırımı sun'i bir ayırım değildir. Ancak, bu ayırımı iş ilişkilerine intikâl ettirmek bu iki işçi grubu arasında bir problem olmaktadır. Özellikle, bu iki grup işçiyi de istihdam eden işveren yönünden konu önem kazanmaktadır.

Bu sebeple, yeni İş Kanunu Tasarısı, yerinde olarak yukarıda söz konusu olan bu ayırımı kaldırmıştır. Tarım alanında, bütün iş ilişkileri konusunda durum tamamen farklıdır. Aracılar konusu ise, yeni İş Kanunu tasarısında da bugünkü uygulamaya yaklaşık olarak ele alınmıştır.

c. Tarım Alanında Çalışanlar :

(1) Genel :

Bütün dünyada, tarım alanında çalışanlar ile ilgili sosyal mevzuat sanayi işçilerine nazaran daha geç ve daha az şumullü olarak ele alınmıştır. Bazı memleketlerde ise, tarım işçileri tamamen iş kanunlarının kapsamı dışında bırakılmıştır.

(2) Türkiye'deki Uygulama :

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânına bağlı 1965 yılı programından elde edilen rakamlara göre Türkiye'de aktif nüfusun % 77'si tarım sektöründe çalışmaktadır. Ekonomimizin asıl unsurunu teşkil eden tarım alanı aşağıda değinilen noktalardan dolayı İş Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır. Ancak, bu sebepler diğer ülkeler içinde söz konusudur.

(a) Memleketimiz tabiat şartları itibariyle farklı bölgelere ayrılmakta ve buralarda çeşitli zirai faaliyetler mevcuttur. Buna göre de her bölgede çalışma şartları, işçilerin iskân ve iaşe durumları, iş müddetleri ve ücret problemleri farklıdır.

Tarım alanında bir iş mevzuatına gidilirken bölgelerin özelliklerinin etraflı olarak araştırılması gereklidir.

(b) Tarım faaliyetleri genel olarak mevsimlik faaliyetlerdir. Böyle bir durum da çalışma ile ilgili tedbirlerin alınmasını zorlaştırıcı niteliktedir.

(c) Türkiye'de tarım faaliyetleri dağınıktır. Büyük çiftlikler dışında işçiler küçük gruplar halinde çalışmaktadır. Bu durum da müşterek çalışma zorunlarının tesbitini güçleştirmektedir.

(d) Tarım alanında küçük aile işletmeleri hakimdir. Aile fertleri dışında olan işçiler de işlerinin devamlılığı bakımından ikiye ayrılmaktadır.

- Devamlı işçiler
- Göçebe işçiler(devamlı olmayan)

Devamlı işçiler mahalli örf ve adete göre yapılan sözlü mukaveleler ile istihdam edilmektedir. Devamlı işçi olmayanlar yılda belirli bir süre veya belirli bir ihtiyaçlarını karşılamak üzere yeterli bir miktar parayı kazanıncaya kadar gündelik esasına göre çalışmaktadırlar. Bunlar ile ilgili normların konulması çeşitli güçlükler doğuracak niteliktedir. Söz konusu bu işçiler aslında çoğunluk ile küçük arazi ve mal sahibidir.

(e) Tarımda ücret konusu, sanayiye nazaran farklıdır. Tarım işinin konusu ve tarım işletmelerinin bulundukları yer itibarı ile ücretin nakdi ve aynı olmasında zaruret vardır. Ayrıca tarım alanında ücretler, içinde bulunulan ve geçmiş yılın tabiat şartlarına, rekolteye ve sonuç olarak mahsül fiatlarına bağlıdır.

Bu konuda problemin çözümü için sadece kanun koymak yeterli değildir. Önce, uygulamayı kontrol ve izleyecek yeterli bir teşkilâtın kurulması zorunludur. Tarım işletmelerinin dağınıklığı karşısında böyle bir teşkilâtın kurulması güçtür.

Ayrıca tarım alanında işçi ve işverenin tesbiti zor bir husustur. Ancak, tarım alanında çalışan işçilerin de sosyal politika ve sosyal güvenlik tedbirlerine olan ihtiyaçları, sanayi işçilerininkinden daha az değildir.

Yukarıda söz konusu edilen sebeplerden dolayı tarım alanında ücretlerin saptanması ve düzenlenmesi de mümkün olmamaktadır. Bununla birlikte 3008 Sayılı İş Kanunundan faydalanarak Çalışma Bakanlığı tarafından tarım alanında bazı yerlerde ve işlerde asgari ücret hesaplanmıştır. (Bak. Tablo II)

Tablo II : Çalışma Bakanlığı Tarafından Tarım Alanlarında Çalışanlar İçin Tesbit Edilen Asgari Ücretler

İller	Küçükler (16 yaşından küçük olanlar) (Krş)	Büyükler (Krş)
Urfa	510 - 650	750 - 900
Maraş	500 - 750	650 - 900
Eskişehir	650 - 800	800 - 950
Hatay	650 - 800	800 - 950
Antalya	525 - 625	550 - 750
Gaziantep	500 - 600	700 - 850
Malatya	500 - 700	700 - 1000
Aydın	700 - 900	800 - 1000
Balıkesir	700 - 900	800 - 1000
Çanakkale	600 - 800	600 - 900
Uşak	500 - 700	700 - 900
Bursa	700 (kadın)	1000 (erkek)
Edirne	500 - 900 (genel)	
Muğla		700
İçel		900 - 1100
İzmir		850 - 1300
Adana		900 - 1100

(3) Tedbirler :

Tarım alanında ki fazla işgücünün sanayiye geçişini sağlamak gereklidir.

(a) Tarım işgücüne sanayi alanında saha açmak,

(b) Tarım alanında Teşkilâtlanmayı sağlamak,

- Sendikalar
- Kooperatifler

(c) Tarım İş Kanununda biran evvel çıkarılması,

d. Ücretler ve Ücret Politikası :

(1) Genel Durum :

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında işçi ücretleri verim artışına bağlanmıştır. Söz konusu hususun gerçekleştirilmesi için de işletmelerde modern organizasyon metotlarının uygulanması ve prodüktivitenin ölçülmesi esasları öngörülmüştür.

275 Sayılı Toplu Sözleşme, grev ve lokavt Kanununun yürürlüğe girmesiyle iş akitleri ile ilgili hususlar toplu sözleşmelere konu olmuştur. Toplu sözleşmeler ile sağlanan ücret artışları Kalkınma Plânında öngörülen prodüktiviteye dayandırılmamaktadır. Bu konuda yapılacak bir devlet müdahalesi de toplu sözleşme düzenine zedeler.

Ayrıca, ekonominin genel olarak prodüktivitesinin ölçülememesi yanında iş kolu seviyesinde de prodüktivite artışları ölçülememektedir.

Memleketin çeşitli iktisadi bölgelerine ve çeşitli iş kollarına göre ekonominin bugün kü ödeme gücü de dikkâte alınarak asgari ücretlerin belirtilmemesi ücret politikasının bir diğer eksik yönüdür.

Aşağıdaki tabloda Türkiye'deki reel ücret artışlarının Batı Almanya, Japonya, İtalya ve Avusturya ile farklılıkları gösterilmiştir.

Tablo III : Reel Ücret Artışları

(Kaynak ILD İstatistikleri)

		Yıllar						
		1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
TÜRKİYE	Geçim Endeksi	100	126	133	138	143	157	
	Ücret	100	136	156	160	162	163	
	Reel Ücret	0	10	23	22	19	06	
BATI ALMANYA	Geçim Endeksi	100	101	102	105	109	112	
	Ücret	100	105	116	128	142	-	
	Reel Ücret	0	04	14	23	33	-	
İTALYA	Geçim Endeksi	100	100	102	104	109	117	
	Ücret	100	101	106	110	123	-	
	Reel Ücret	0	01	04	06	14	-	
JAPONYA	Geçim Endeksi	100	101	105	110	118	127	
	Ücret	100	106	115	125	139	-	
	Reel Ücret	0	05	10	15	21	-	
AVUSTURYA	Geçim Endeksi	100	101	103	107	111	114	
	Ücret	100	106	119	129	137	-	
	Reel Ücret	0	05	16	22	26	-	

(2) Tedbirler :

(a) Toplu Sözleşme Düzeni ile İlgili Tedbirler :

Geniş işçi kitlesini bünyelerinde bulunduran iktisadi devlet teşekküllerinin bir işveren konfederasyonu kurmaları ve söz konusu bu konfederasyonca kurulacak ekiplerin işçi sorunlarını inceleyerek elde ettikleri sonuçlara göre toplu sözleşme görüşmelerine esas teşkil edecek bir "toplu sözleşme taslağı" (tip toplu sözleşme taslağı) hazırlamalarının sağlanması,

(b) Organizasyom ve Emek Prodüktivitesinin Arttırılmasıyla İlgili Tedbirler :

Özel ve Kamu sektörü sanayiin yüksek sevki idare kademesini kapsayan işletmecilik-organizasyon ve emeğin prodüktivitesinin artırıcı teknikleri veren seminerlerin (İktisadi Devlet Teşekkülleri, Özel Firmalar, Sanayi Odaları, Bakanlıklararası Prodüktivite Merkezi, Çalışma Bakanlığı ve Üniversitelerin işbirliği ile gerçekleştirilmesi,

Mesleki eğitime önem verilmesi mevcut işgücünün tasnifi için kalifikasyonun, mesleklere göre iş tasniflerinin yapılması, vasıflı işgücünün sınıflarının belirtilmesi, sosyal bünye içindeki yerlerinin, çalışma şartlarının, ücret ve mesleki sorumluluklarının açıklığa kavuşturulması,

Vasıflı işgücünün dış ülkelere gitmesini önleyecek köklü tedbirlerin alınması, çıraklık müessesesinin kurulması,

İADE TARİHİ

1-3-88		

331(560)(047.3)"1968/72"
D367
YER NUMARASI :

YAZAR : T.DPT.

DOKÜMAN ADI : İş ve işçi sorunları ÖİK raporu.

0037387